



МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
РЕГИСТРАЦИИ, КАДАСТРА И КАРТОГРАФИИ  
(РОСРЕЕСТР)

**ПРИКАЗ**

Москва

28 ноября 2018 г.

№ П/02 45

**Об обзоре обобщения и анализа  
Федеральной службой государственной регистрации, кадастра  
и картографии правоприменительной практики при осуществлении  
государственного надзора (контроля) в 2017 году**

В целях обеспечения единства практики применения Росреестром и его территориальными органами федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации при осуществлении государственного надзора (контроля) и в соответствии с пунктом 17 Порядка обобщения и анализа Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии правоприменительной практики при осуществлении государственного надзора (контроля), утвержденного распоряжением Росреестра от 23 ноября 2016 г. № Р/0222, п р и к а з ы в а ю:

1. Управлению государственного геодезического и земельного надзора (Дмитриев Ю.Е.), Управлению по контролю и надзору в сфере саморегулируемых организаций (Соколова М.Г.), руководителям территориальных органов Росреестра довести до сведения сотрудников, осуществляющих функции по государственному надзору (контролю), результаты обобщения и анализа Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии

правоприменительной практики при осуществлении государственного надзора (контроля) в 2017 году согласно приложению к настоящему приказу.

3. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на заместителя руководителя М.С. Смирнова.

Заместитель Министра экономического  
развития Российской Федерации –  
руководитель Росреестра



В.В. Абрамченко

**ПРИЛОЖЕНИЕ**  
к приказу Федеральной службы  
государственной регистрации,  
кадастра и картографии

от «28» ноября 2018 г. № 11/0245

**ОБЗОР**  
**обобщения и анализа Федеральной службой государственной регистрации,**  
**кадастра и картографии правоприменительной практики**  
**при осуществлении государственного надзора (контроля) в 2017 году**

**ОБЩАЯ ЧАСТЬ**

Обзор обобщения и анализа Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии правоприменительной практики при осуществлении в 2017 году государственного надзора (контроля) проведен в соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 8.2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) и Порядком обобщения и анализа Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии правоприменительной практики при осуществлении государственного надзора (контроля), утвержденным распоряжением Росреестра от 23 ноября 2016 г. № Р/0222.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии в соответствии с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457, уполномочена осуществлять следующие виды контроля (надзора):

государственный земельный надзор;

федеральный государственный надзор в области геодезии и картографии (далее – государственный геодезический надзор);

надзор за исполнением саморегулируемыми организациями оценщиков требований Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»;

контроль (надзор) за соблюдением саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность саморегулируемых организаций;

государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров;

федеральный государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций операторов электронных площадок.

Обобщение и анализ правоприменительной практики при осуществлении государственного надзора (контроля) в 2017 году проведены Росреестром с целью:

обеспечения единства практики применения Росреестром и его территориальными органами федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации (далее – обязательные требования);

обеспечения доступности сведений о правоприменительной практике Росреестра;

снижения количества нарушений обязательных требований и повышения уровня защищенности охраняемых законом ценностей;

совершенствования нормативных правовых актов, регулирующих осуществление государственного контроля (надзора).

В результате проведенного анализа и обобщения правоприменительной практики решены следующие задачи:

выявлены проблемные вопросы применения Росреестром обязательных требований;

выработаны предложения по решению проблемных вопросов правоприменительной практики;

подготовлены предложения по совершенствованию законодательства;

выявлены типичные нарушения обязательных требований.

## **ГЛАВА 1. ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА (КОНТРОЛЯ)**

### **I. Составление ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти, органов местного самоуправления, граждан, согласование планов проведения проверок органами муниципального земельного контроля, направление проектов планов в органы прокуратуры и их доработка по итогам рассмотрения органами прокуратуры**

1. Пунктом 4 статьи 71 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что при осуществлении государственного земельного надзора в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан применяются

положения Закона № 294-ФЗ с учетом особенностей, установленных Земельным кодексом Российской Федерации.

Статьей 9 Закона № 294-ФЗ определено, что плановые проверки проводятся на основании разрабатываемых и утверждаемых ежегодных планов. В соответствии с частью 6.3 статьи 9 Закона № 294-ФЗ постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 489 утверждены Правила подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (далее – Правила подготовки планов).

Указанными в настоящем пункте нормативными документами установлено, что органы государственного контроля (надзора) разрабатывают проекты планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и в срок до 1 сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок, направляют разработанные проекты планов для рассмотрения в органы прокуратуры.

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

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

Указанными в настоящем пункте нормативными правовыми актами Российской Федерации органы прокуратуры наделены полномочием вносить предложения об устранении выявленных замечаний в проектах планов проведения плановых проверок, а также о проведении при возможности в отношении отдельных лиц совместных плановых проверок. Следует отметить, что данное положение не предусматривает полномочий органов прокуратуры осуществлять согласование планов проведения плановых проверок.

Ненаправление органом прокуратуры в территориальный орган Росреестра в установленный срок информации о выявленных органом прокуратуры замечаниях к проекту плана проведения плановых проверок,

а также предложений о проведении совместных плановых проверок не является препятствием для утверждения плана проведения плановых проверок.

2. При составлении планов проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в рамках осуществления государственного геодезического надзора, как и в предыдущем отчетном году, сложность вызывает отсутствие достоверных сведений о количестве субъектов, осуществляющих геодезическую и картографическую деятельность и являющихся потенциальными субъектами проверок. Примерное количество организаций, осуществляющих геодезическую и картографическую деятельность на территории Российской Федерации, составляет около 14,0 тыс. единиц, при этом согласно единому реестру субъектов малого и среднего предпринимательства 12,1 тыс. организаций относятся к субъектам малого предпринимательства, в связи с чем в период «надзорных каникул» объем плановых мероприятий по надзору сводится к минимуму.

Кроме того, отсутствие информации о выполняемых или выполненных геодезических и картографических работах хозяйствующими субъектами является фактором снижения результативности мероприятий по государственному геодезическому надзору.

В связи с изложенным территориальным органам Росреестра при осуществлении государственного геодезического надзора необходимо:

при формировании перечня подконтрольных субъектов, осуществляющих геодезическую и картографическую деятельность, запрашивать в территориальном органе Федеральной налоговой службы список организаций, у которых в соответствии с общероссийским классификатором видов экономической деятельности одним из основных видов деятельности указана геодезическая и картографическая деятельность и которыми представлена бухгалтерская отчетность, свидетельствующая об осуществлении деятельности;

для установления количества подконтрольных субъектов, которые являются субъектами малого и среднего предпринимательства, использовать размещенный на официальном сайте Федеральной налоговой службы единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства (по видам деятельности: «71.12.4 – Деятельность геодезическая и картографическая», «71.12.7 – Кадастровая деятельность»);

для получения сведений о планируемых или выполняемых геодезических и картографических работах на подведомственной территории использовать единую информационную систему в сфере закупок, а также наладить взаимодействие с органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, являющимися потенциальными заказчиками работ в указанной сфере деятельности.

Указанную выше информацию использовать при составлении проекта ежегодного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

3. Пунктом 8 статьи 29.2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ) осуществление мероприятий по государственному контролю (надзору) разделяется на мероприятия по контролю за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации, связанной с осуществлением властных полномочий, и деятельностью, не связанной с осуществлением властных полномочий.

При осуществлении государственного земельного надзора в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут проводиться как проверки осуществления деятельности, связанной с осуществлением властных полномочий (проверки соблюдения требований законодательства при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной собственности), так и проверки осуществления деятельности, не связанной с осуществлением властных полномочий (проверки соблюдения требований земельного законодательства при использовании земельных участков).

Планы проведения плановых проверок органов государственной власти субъектов Российской Федерации, целью которых является проверка соблюдения требований законодательства при осуществлении властных полномочий (при предоставлении земельных участков), составляются в соответствии с типовой формой ежегодного плана проведения проверок органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правилами подготовки государственными органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов ежегодных планов проведения проверок органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также согласования внеплановых проверок органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2016 г. № 1106.

При планировании проведения плановых проверок органов государственной власти субъектов Российской Федерации, целью проведения которых является проверка соблюдения требований законодательства при использовании органами государственной власти субъектов Российской Федерации земельных участков, такие проверки необходимо включать в план проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в порядке, установленном Законом № 294-ФЗ (пункт 8 статьи 29.2 Закона № 184-ФЗ).

4. Пунктом 10(1) Положения о государственном земельном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 г. № 1 (далее – Положение о земельном надзоре), определено, что с применением риск-ориентированного подхода осуществляется проведение проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Как указано в пункте 3 настоящего обзора, проверки в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации подразделяются на проверки соблюдения требований законодательства при исполнении властных полномочий и проверки соблюдения требований законодательства при использовании земельных участков.

При включении в планы проведения плановых проверок органов государственной власти субъектов Российской Федерации проверки, проводимые не в целях проверки исполнения властных полномочий, подлежат включению в планы проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в соответствии с положениями Закона № 294-ФЗ с учетом риск-ориентированного подхода.

Планирование проверок деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении властных полномочий (при предоставлении земельных участков) осуществляется в соответствии с положениями Закона № 184-ФЗ без учета риск-ориентированного подхода.

Статья 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) не предусматривает дифференциации проверок органов местного самоуправления на основании предмета проверки – исполнение властных полномочий или использование земельных участков. Планирование проведения проверок органов местного самоуправления осуществляется в соответствии с положениями статьи 77 Закона № 131-ФЗ без применения риск-ориентированного подхода.

5. Правилами подготовки планов определены правила составления планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных



предпринимателей, а также типовая форма ежегодного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Положениями Правил подготовки планов предусмотрено указание в планах проведения плановых проверок сведений об адресе места (мест) фактического осуществления деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, а также основания для внесения изменений в план проведения плановых проверок (пункт 7 Правил подготовки планов).

Одним из оснований для внесения изменений в утвержденный план проведения плановых проверок является изменение присвоенной юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю категории риска. В случае перехода права юридического лица, индивидуального предпринимателя на земельный участок, включенный в план проведения плановых проверок, к другому лицу и такой переход права приводит к снижению присвоенной юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю категории риска, проверка в отношении такого юридического лица, индивидуального предпринимателя может быть исключена из плана проведения плановых проверок.

Переход права юридического лица, индивидуального предпринимателя на земельный участок, включенный в план проведения плановых проверок, не приводит к изменению присвоенной такому юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю категории риска. В этом случае плановая проверка проводится в установленном порядке, при этом в акте, составляемом по результатам проверки проверяемым лицом, указывается о переходе права на земельный участок и его неиспользовании.

6. В соответствии с пунктом 2 Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 г. № 1515, согласование планов проведения плановых проверок органами муниципального земельного контроля с органами государственного земельного надзора осуществляется в целях недопущения проведения в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя федеральными органами государственного земельного надзора и органами муниципального земельного контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации, а также обеспечения соблюдения установленной законодательством Российской Федерации периодичности проведения плановых проверок.

Таким образом, предметом рассмотрения при согласовании органами государственного земельного надзора ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в рамках

муниципального земельного контроля является недопущение проведения проверок исполнения одних и тех же требований в отношении одного лица органом муниципального земельного контроля и органом государственного земельного надзора, а также обеспечение установленной законодательством Российской Федерации периодичности проведения проверок.

## **II. Обоснование проведения внеплановых проверок, согласование проведения внеплановых проверок с органами прокуратуры в установленных федеральными законами случаях**

7. С 1 января 2017 г. при отсутствии достоверной информации о лице, допустившем нарушение обязательных требований, достаточных данных о нарушении обязательных требований либо о фактах, указанных в части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ, уполномоченными должностными лицами органа государственного контроля (надзора) может быть проведена предварительная проверка поступившей информации, в том числе приняты меры по запросу дополнительных сведений и материалов (в том числе в устном порядке) у лиц, направивших заявления и обращения, представивших информацию, а у юридического лица – пояснений в отношении полученной информации.

При выявлении по результатам предварительной проверки лиц, допустивших нарушение обязательных требований, получении достаточных данных о нарушении обязательных требований либо о фактах, указанных в части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ, уполномоченное должностное лицо органа государственного контроля (надзора) подготавливает мотивированное представление о назначении внеплановой проверки по основаниям, указанным в пункте 2 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ. По результатам предварительной проверки меры по привлечению юридического лица, индивидуального предпринимателя к ответственности не принимаются.

По решению заместителя Министра экономического развития Российской Федерации – руководителя Росреестра (далее – руководитель Росреестра), заместителя руководителя Росреестра (территориального органа Росреестра) предварительная проверка, внеплановая проверка прекращается, если после начала соответствующей проверки выявлена анонимность обращения или заявления, явившегося поводом для ее организации, либо установлены заведомо недостоверные сведения, содержащиеся в обращении или заявлении.

Проведение предварительной проверки позволяет сократить количество необоснованных внеплановых проверок, снизить избыточное административное давление на подконтрольных субъектов.

Согласно статистическим данным Росреестра в сфере контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций, количество внеплановых

проверок в 2017 году, по итогам которых были выявлены нарушения обязательных требований, снизилось по сравнению с 2016 годом на 10,5%.

Данное обстоятельство свидетельствует о необходимости внедрения в практическую деятельность территориальных органов Росреестра мероприятий по предварительной проверке.

В целях сокращения количества внеплановых проверок территориальным органам Росреестра при принятии решения о проведении внеплановой проверки применять меры по запросу дополнительных сведений и материалов (в том числе в устном порядке) у лиц, направивших заявления и обращения, представивших информацию.

8. В соответствии с положениями пункта 1 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ одним из оснований проведения внеплановой выездной проверки является истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований.

При анализе правоприменительной практики Росреестра выявлены случаи обращений саморегулируемых организаций с мотивированными ходатайствами о продлении сроков исполнения ранее выданного предписания. При этом причины продления сроков можно охарактеризовать как уважительные (например, необходимость проведения общего собрания членов саморегулируемой организации). Однако законодательством не предусмотрена возможность продления сроков исполнения ранее выданного предписания.

В связи с изложенным целесообразно внесение в Закон № 294-ФЗ положений, предусматривающих возможность в исключительных случаях принятия органом государственного контроля (надзора) на основании ходатайства поднадзорного субъекта мотивированного решения о продлении срока исполнения ранее выданного предписания.

9. В соответствии с частью 5 статьи 8.2 Закона № 294-ФЗ органы государственного контроля (надзора) вправе выдавать предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований при наличии сведений о готовящихся нарушениях или о признаках нарушений обязательных требований, полученных в ходе реализации мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, либо содержащихся в поступивших обращениях и заявлениях (за исключением обращений и заявлений, авторство которых не подтверждено) информации, от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации в случаях, если отсутствуют подтвержденные данные о том, что такие нарушения причинили вред жизни, здоровью граждан, вред животным, растениям, окружающей среде,

объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также привели к возникновению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера либо создали непосредственную угрозу указанных последствий, и если юридическое лицо, индивидуальный предприниматель ранее не привлекались к ответственности за нарушение соответствующих требований.

Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований должно содержать указания на соответствующие обязательные требования, нормативный правовой акт, их предусматривающий, а также информацию о том, какие конкретно действия (бездействие) юридического лица, индивидуального предпринимателя могут привести или приводят к нарушению этих требований.

В соответствии с пунктом 11 Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 166 (далее – Правила составления и направления предостережений), при отсутствии возражений на предостережение юридическое лицо, индивидуальный предприниматель в указанный в предостережении срок направляет в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля уведомление об исполнении предостережения.

Орган государственного контроля (надзора) использует указанное уведомление для целей организации и проведения мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований, совершенствованию применения риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора) и иных целей, не связанных с ограничением прав и свобод юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (пункт 14 Правил составления и направления предостережения).

Необходимо отметить, что законодательством не предусмотрено проведение органом по контролю (надзору) контрольных мероприятий в случае непредставления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем уведомления об исполнении предостережения, в том числе не установлены меры ответственности за непредставление уведомления.

Предостережение о недопустимости нарушения закона никаких юридических последствий для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, которым оно объявлено, не влечет. Если лицо, которому ранее было объявлено предостережение, совершит в дальнейшем правонарушение, о недопустимости которого оно предостерегалось, то правовые последствия

для него наступят в связи с нарушением обязательных требований, а не в связи с неисполнением выданного предостережения.

Представляется целесообразным рассмотреть вопрос об учете факта неисполнения предостережения в качестве отягчающего обстоятельства при выявлении нарушения обязательных требований, совершенного после объявления предостережения.

10. При организации проведения внеплановых проверок на основании представляемых сведений об уничтожении пунктов государственной геодезической сети территориальным органам Росреестра необходимо учитывать, что пункты государственной геодезической сети, построенные за счет средств федерального бюджета, носят общегосударственное и стратегическое значение, а также являются основой государственного кадастра недвижимости, их уничтожение и повреждение могут привести к возникновению угрозы безопасности Российской Федерации. В соответствии с подпунктом «а» пункта 2 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ возникновение угрозы безопасности Российской Федерации является основанием для проведения внеплановой проверки.

11. Пунктом 4 статьи 71 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что при осуществлении государственного земельного надзора в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан применяются положения Закона № 294-ФЗ с учетом особенностей, установленных Земельным кодексом Российской Федерации.

Частью 4 статьи 77 Закона № 131-ФЗ, а также пунктом 8 статьи 29.2 Закона 184-ФЗ определено, что положения указанных федеральных законов не применяются в случаях, если федеральными законами установлен иной порядок организации и проведения контроля деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления.

Статьей 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации установлены особенности организации проведения проверок в части основания проведения и согласования проведения внеплановых проверок.

Пункт 6 статьи 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации содержит перечень оснований проведения внеплановых проверок в отношении граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти, органов местного самоуправления.

В связи с изложенным внеплановые проверки в отношении граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти и органов местного самоуправления должны проводиться по основаниям,

предусмотренным пунктом 6 статьи 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации.

12. Положения Закона № 131-ФЗ и Закона № 184-ФЗ содержат нормы о необходимости согласования с прокуратурой субъекта Российской Федерации проведения внеплановых проверок соблюдения требований законодательства органами государственной власти и органами местного самоуправления. Указанные законодательные акты предусматривают необходимость согласования проведения как выездных, так и документарных проверок деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления.

В соответствии с пунктом 8 статьи 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации проверка органов государственной власти и органов местного самоуправления по основанию, указанному в подпункте 5 пункта 6 статьи 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации, проводятся без согласования с прокуратурой субъекта Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации не предусматривает необходимость согласования проведения внеплановых проверок граждан с органами прокуратуры. Таким образом, согласование проведения внеплановых проверок в отношении граждан не требует согласования с органами прокуратуры. Указанная позиция отражена в письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 7 марта 2017 г. № 76/2-173-2017, размещенном на внутреннем портале Росреестра в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сеть «Интернет») в папке «16 Управление государственного геодезического и земельного надзора» – «Общие документы» – «Ответы на вопросы».

13. Пунктом 7 статьи 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что внеплановая проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по основаниям, предусмотренным подпунктами 2 и 3 пункта 6 статьи 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации, проводится органом государственного земельного надзора после согласования с органом прокуратуры по месту нахождения объекта земельных отношений, являющегося предметом внеплановой проверки. Указанная норма не содержит положений, предусматривающих исключение согласования с органами прокуратуры проведения внеплановых документарных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проводимых по указанным выше основаниям.

В связи с изложенным проведение внеплановой документарной проверки по основаниям, предусмотренным подпунктами 2 и 3 пункта 6 статьи 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации, возможно после согласования ее проведения с прокурором.

В случае несогласия с решением прокурора о согласовании или отказа в согласовании проведения внеплановой проверки такое решение может быть обжаловано вышестоящему прокурору или в суд.

Указанная позиция изложена в письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 16 июня 2017 г. № 76/2-498-2017, размещенном на внутреннем портале Росреестра в сети «Интернет» в папке «16 Управление государственного геодезического и земельного надзора» – «Общие документы» – «Ответы на вопросы».

### **III. Подготовка и издание приказов (распоряжений) о проведении проверок, их содержание, выбор формы проведения проверки, исчисление сроков проведения проверок**

14. Срок проведения выездной и документарной проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей установлен статьей 13 Закона № 294-ФЗ.

В соответствии с частью 1.1 статьи 13 Закона № 294-ФЗ, пунктом 10(4) Положения о земельном надзоре срок проведения плановых проверок использования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями земельных участков, отнесенных к категории умеренного риска, не должен превышать 17 рабочих дней.

Пунктом 4 статьи 71 Земельного кодекса Российской Федерации определено, что при осуществлении государственного земельного надзора в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления и граждан применяются положения Закона № 294-ФЗ с учетом особенностей, установленных Земельным кодексом Российской Федерации.

Положениями Земельного кодекса Российской Федерации не установлены особенности осуществления государственного земельного надзора в отношении граждан в части сроков проведения проверок, в связи с чем срок проведения документарной и выездной проверок, проводимых в отношении граждан, не может превышать 20 рабочих дней.

### **IV. Соблюдение прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при организации и проведении проверки**

15. При организации и проведении выездных проверок территориальным органам необходимо различать требования статей 9 и 10 Закона № 294-ФЗ, предусматривающие заблаговременное уведомление лица, в отношении которого проводится проверка, о проведении проверки путем направления копии распоряжения о проведении проверки, и требования статьей 12 и 14

Закона № 294-ФЗ об ознакомлении и вручении копии распоряжения о проведении проверки проверяемому лицу перед началом проведения выездной проверки.

Уведомление лица о проведении плановой проверки осуществляется в порядке и сроки, предусмотренные частью 12 статьи 9 Закона № 294-ФЗ.

Сроки и порядок уведомления юридических лиц и индивидуальных предпринимателей о проведении внеплановых проверок установлены частями 16 и 17 статьи 10 Закона № 294-ФЗ.

Ознакомление юридических лиц, индивидуальных предпринимателей с копией распоряжения о проведении проверки осуществляется перед началом выездных мероприятий путем вручения копии распоряжения о проведении проверки представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю, гражданину или его уполномоченному представителю. О вручении копии распоряжения о проведении проверки перед началом проведения выездных мероприятий делается отметка в акте, составляемом по результатам проверки.

16. Положениями статьи 15 Закона № 294-ФЗ установлен запрет на осуществление плановой (внеплановой) выездной проверки в случае отсутствия при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, за исключением случаев надлежащего уведомления собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

Следует отметить, что в случае отсутствия собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков при надлежащем уведомлении их о проведении проверки проверка может быть проведена при наличии возможности достижения цели проверки.

Зачастую отсутствие при проведении проверки руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя не позволяет провести проверку соблюдения требований законодательства, установить обстоятельства соблюдения (несоблюдения) требований законодательства.

Пунктом 7 статьи 12 Закона № 294-ФЗ предусмотрено, что в случае невозможности проведения плановой или внеплановой выездной проверки в связи с отсутствием индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя или иного должностного лица юридического лица, либо в связи с фактическим неосуществлением деятельности юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, либо в связи с иными действиями (бездействием), повлекшими невозможность проведения проверки, должностное



лицо органа государственного контроля (надзора) составляет акт о невозможности проведения соответствующей проверки с указанием причин невозможности ее проведения. В этом случае орган государственного контроля (надзора) в течение трех месяцев со дня составления акта о невозможности проведения соответствующей проверки вправе принять решение о проведении в отношении таких юридического лица, индивидуального предпринимателя плановой или внеплановой выездной проверки без внесения плановой проверки в ежегодный план плановых проверок и без предварительного уведомления юридического лица, индивидуального предпринимателя. В случае принятия решения о проведении плановой или внеплановой проверки, которая не была проведена в связи с отсутствием проверяемого лица, решение о проведении проверки без уведомления должно быть принято с достаточной степенью вероятности присутствия представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки.

Кроме того, пунктом 55 Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 20 июля 2015 г. № 486, предусмотрено, что в целях установления факта наличия или отсутствия признаков нарушения земельного законодательства при невозможности осуществить проверку проводится административное обследование в порядке, установленном для проведения административного обследования объектов земельных отношений.

Таким образом, в случае невозможности проведения выездной проверки в связи с отсутствием индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя или иного должностного лица юридического лица, либо в связи с фактическим неосуществлением деятельности юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, либо в связи с иными действиями (бездействием), повлекшими невозможность проведения проверки, должностным лицом органа государственного контроля (надзора), уполномоченного на проведение проверки, может быть проведено административное обследование земельного участка, а в случае наличия информации о надлежащем уведомлении проверяемого лица о проведении проверки – проведена проверка. В случае принятия решения о проведении административного обследования в течение трех месяцев со дня составления акта о невозможности проведения проверки может быть проведена проверка в порядке, установленном частью 7 статьи 12 Закона № 294-ФЗ.

С учетом положений пункта 4 статьи 71 Земельного кодекса Российской Федерации положения, изложенные в настоящем пункте, могут быть применены к проверкам, проводимым в отношении граждан, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

## **V. Оформление результатов проверки и принятие мер по ее результатам**

17. В соответствии с Положением о земельном надзоре Росреестр осуществляет надзор за соблюдением требований законодательства об использовании земель в соответствии с установленным разрешенным использованием.

При проведении проверки соблюдения требований законодательства об использовании земельного участка в соответствии с установленным разрешенным использованием необходимо учитывать следующее.

Пунктом 2 статьи 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.

Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Частью 6 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что в градостроительных регламентах в отношении земельных участков, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются виды разрешенного использования земельных участков, ограничения использования земельных участков, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с частью 3 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации изменение одного вида разрешенного использования земельных участков на другой вид такого использования осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов.

Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с Классификатором видов разрешенного использования земельных участков, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540.

Частью 11 статьи 34 Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные

законодательные акты Российской Федерации» установлено, что разрешенное использование земельных участков, установленное до дня утверждения классификатора видов разрешенного использования, признается действительным вне зависимости от его соответствия классификатору.

Сведения о виде разрешенного использования земельного участка указываются в Едином государственном реестре недвижимости (пункт 4 части 5 статьи 8 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости») (далее – Закон № 218-ФЗ).

Таким образом, при осуществлении надзора за соблюдением требований об использовании земельного участка в соответствии с установленным разрешенным использованием необходимо фактическое использование земельного участка сравнивать с видом разрешенного использования земельного участка, указанным в сведениях Единого государственного реестра недвижимости, в случае отсутствия в Едином государственном реестре недвижимости сведений о виде разрешенного использования земельного участка допустимый вид разрешенного использования земельного участка определяется на основании документа, определяющего право на земельный участок.

18. Порядок выдачи предписаний об устранении выявленных нарушений требований законодательства Российской Федерации при осуществлении государственного земельного надзора установлен пунктом 7 статьи 71 Земельного кодекса Российской Федерации. Предписание об устранении выявленных нарушений требований законодательства Российской Федерации прикладывается к акту, составляемому по результатам проведения проверки, в случае выявления нарушения требований законодательства при проведении проверки.

Следует отметить, что нарушения требований законодательства при предоставлении земельных участков, надзор за соблюдением которых осуществляет Росреестр, не предусматривают возможности их устранения без воли третьих лиц. В связи с этим органы государственной власти и органы местного самоуправления не имеют возможности устранить такие нарушения. На основании изложенного при выявлении нарушений требований законодательства в ходе проведения проверок деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления при предоставлении земельных участков предписания об устранении выявленных нарушений требований законодательства могут быть выданы в исключительных случаях с обязательным указанием способа устранения выявленного нарушения.

## **VI. Организация и проведение иных мероприятий по контролю, в том числе проводимых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами**

19. С 1 января 2017 г. вступили в силу положения пунктов 6 и 7 части 1 статьи 8.3 Закона № 294-ФЗ, устанавливающие, что к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органа государственного контроля (надзора) с юридическими лицами, относятся в том числе:

административные обследования объектов земельных отношений;

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

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

Росреестром на основании подпункта «в» пункта 5 Положения о государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1202 (далее – Положение о государственном надзоре за деятельностью СРО), осуществляется проведение систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих, саморегулируемыми организациями оценщиков, саморегулируемыми организациями кадастровых инженеров, национальным объединением саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, саморегулируемыми организациями операторов электронных площадок своей деятельности, в том числе проведение анализа поступивших в Росреестр документов и сведений и (или) размещенной на официальных сайтах указанных саморегулируемых организаций информации в сети «Интернет».

Положениями пунктов 2 и 4 статьи 8.3 Закона № 294-ФЗ установлено, что мероприятия по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органа государственного контроля (надзора) с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, проводятся на основании заданий, утверждаемых руководителем или заместителем руководителя органа государственного контроля (надзора). При этом порядок оформления и содержание заданий на проведение мероприятий по контролю, при проведении

которых не требуется взаимодействие органа государственного контроля (надзора) с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, утверждается федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими нормативно-правовое регулирование в соответствующих сферах государственного контроля (надзора).

В целях реализации указанных положений Закона № 294-ФЗ и руководствуясь пунктом 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437, Росреестром подготовлен проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении Порядка оформления и содержания заданий на проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих, саморегулируемыми организациями оценщиков, саморегулируемыми организациями кадастровых инженеров, национальным объединением саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, саморегулируемыми организациями операторов электронных площадок и оформления результатов таких мероприятий».

Одновременно Росреестром в Минэкономразвития России направлены предложения по приведению положений подпунктов «б» и «в» пункта 5 Положения о государственном надзоре за деятельностью СРО в соответствие с положениями части 5 статьи 8.2, пунктов 6 и 7 части 1, части 6 статьи 8.3 Закона № 294-ФЗ в части уточнения наименований мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и установления возможности применения мер, направленных на предупреждение нарушений саморегулируемыми организациями обязательных требований (направление предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований).

Принятие соответствующих проектов нормативных правовых актов необходимо для эффективной реализации государственного контроля (надзора) в сфере саморегулируемых организаций.

20. Перечисленные в статье 8.3 Закона № 294-ФЗ мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями не содержат вопросов, относящихся к предмету государственного геодезического надзора.

При этом в соответствии с пунктом 5 Положения о федеральном государственном надзоре в области геодезии и картографии, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 21 октября 2016 г. № 1084 (далее – Положение о геодезическом надзоре), государственный геодезический надзор направлен на предупреждение, выявление и пресечение

нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований законодательства Российской Федерации о геодезии и картографии, о наименованиях географических объектов посредством организации и проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении геодезической и картографической деятельности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Согласно пункту 3 Положения о геодезическом надзоре государственный геодезический надзор осуществляется в том числе за соблюдением установленных законодательством Российской Федерации требований к выполнению геодезических и картографических работ и их результатам.

В соответствии с частью 6 статьи 5 Федерального закона от 30 декабря 2015 г. № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 431-ФЗ) физические и юридические лица, выполняющие геодезические работы, обязаны выполнять их с использованием прошедших в установленном порядке поверку средств геодезических измерений, а также в соответствии с аттестованными с учетом требований законодательства об обеспечении единства измерений методиками (методами) измерений и установленными требованиями к выполнению геодезических работ.

На основании изложенных положений нормативных правовых актов в 2017 году территориальными органами Росреестра проведены следующие мероприятия по систематическому наблюдению:

визуальное обследование геодезических пунктов;

просмотр документов, картографических и иных изданий, в том числе размещенных в сети «Интернет», дорожных и иных указателей;

полевой инструментальный контроль на земельных участках, имеющих признаки некорректного определения координат (развороты относительно соседних участков, выступ за пределы «красной линии», «белые пятна» между смежными участками), посредством выполнения полевых контрольных измерений методами спутниковых определений и классическими геодезическими методами в зависимости от характера местности. По результатам работ проводилась оценка точности измерений, составлялась таблица расхождений с координатами, представленными в межевом плане.

Организация и проведение работ по проведению полевых контрольных измерений координат характерных точек границ земельных участков

осуществляется с целью контроля соблюдения точности измерений, проверки достоверности исходных геодезических данных, а также сведений о состоянии геодезических пунктов, содержащихся в межевых и технических планах.

При этом проведение полевых контрольных измерений в рамках проведения систематического наблюдения за исполнением обязательных требований осуществляется без взаимодействия с правообладателями объектов земельных отношений и кадастровыми инженерами, не нарушает прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, так как не является проверкой и не влечет каких-либо юридических фактов для правообладателей объектов земельных отношений.

В случае выявления фактов нарушений обязательных требований должностными лицами территориальных органов Росреестра могут приниматься следующие предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также мероприятия, направленные на профилактику нарушений обязательных требований:

при обнаружении случаев повреждения (уничтожения) геодезических пунктов, неуведомления правообладателем земельного участка, здания либо сооружения об указанных случаях, а равно отказ в предоставлении возможности подъезда (подхода) к этим пунктам, должностными лицами территориальных органов Росреестра принимаются меры по установлению лиц, виновных в совершении правонарушения, и возбуждению дела об административном правонарушении, предусмотренного частями 3, 4 статьи 7.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП);

в случае выявления незначительных нарушений обязательных требований, которые не повлекли негативных последствий для правообладателей объектов земельных отношений, интересов организаций и обеспечения установленного порядка осуществления государственного управления, юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю объявляется предостережение о недопустимости нарушений обязательных требований с предложением принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований и уведомить об этом в установленный в таком предостережении срок в порядке, определенном Правилами составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166;

при наличии достаточных оснований полагать, что в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории кадастровым инженером внесены заведомо ложные сведения и если указанные действия кадастрового инженера причинили ущерб гражданам, организациям или государству, подтверждающие о таких случаях материалы направляются в органы прокуратуры для принятия мер по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.35 КоАП;

информация и материалы о нарушениях обязательных требований кадастровыми инженерами при осуществлении ими кадастровой деятельности направляются в саморегулируемые организации кадастровых инженеров.

В рамках проведения систематического наблюдения за исполнением обязательных требований к выполнению геодезических работ и их результатам должностными лицами Росреестра было проанализировано около 5000 межевых планов на предмет достоверности сведений об используемой исходной геодезической основе, соблюдения точности определения координат характерных точек границ земельных участков, а также сведений о состоянии геодезических пунктов, содержащихся в межевых планах. По результатам проведения полевых контрольных измерений выявлено более 200 случаев превышения допустимой точности измерений координат характерных точек границ земельных участков. Подконтрольным субъектам направлено более 250 предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований. В органы прокуратуры направлено на рассмотрение более 150 материалов для установления факта внесения заведомо ложных сведений в межевой план.

## **VII. Привлечение юридических лиц, их должностных лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан к административной ответственности за административные правонарушения, выявленные при осуществлении государственного надзора (контроля)**

21. Сроки давности привлечения к административной ответственности установлены статьей 4.5 КоАП.

При длящемся административном правонарушении сроки давности, установленные частью 1 статьи 4.5 КоАП, начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения.

Пунктом 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 определено, что срок давности привлечения к ответственности исчисляется по общим правилам исчисления сроков – со дня, следующего за днем совершения административного правонарушения (за днем обнаружения правонарушения). В случае совершения



административного правонарушения, выразившегося в форме бездействия, срок привлечения к административной ответственности исчисляется со дня, следующего за последним днем периода, предоставленного для исполнения соответствующей обязанности.

Кроме того, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в указанном постановлении разъяснил, что при применении статьи 4.5 КоАП необходимо исходить из того, что длящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении предусмотренных законом обязанностей. При этом следует учитывать, что такие обязанности могут быть возложены и иным нормативным правовым актом, а также правовым актом ненормативного характера, например представлением прокурора, предписанием органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль). Невыполнение предусмотренной названными правовыми актами обязанности к установленному сроку свидетельствует о том, что административное правонарушение не является длящимся. При этом необходимо иметь в виду, что днем обнаружения длящегося административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, выявило факт его совершения.

В случае выявления нарушения земельного законодательства при осуществлении муниципального земельного контроля срок давности привлечения к административной ответственности за длящееся правонарушение должен исчисляться с даты поступления копии акта проверки из органа муниципального земельного контроля, в котором содержатся сведения о выявленном нарушении.

Исчисление срока давности привлечения к административной ответственности за совершение длящегося правонарушения с момента выявления нарушения должностным лицом органа муниципального земельного контроля неправомерно в связи с тем, что должностные лица органов муниципального земельного контроля положениями статьи 28.3 КоАП не наделены полномочиями составлять протоколы об административных правонарушениях за нарушения земельного законодательства.

В случае проведения административного обследования объектов земельных отношений должностными лицами Росреестра, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, при исчислении срока давности привлечения к административной ответственности следует руководствоваться следующими положениями.

В связи с тем, что административное обследование объектов земельных отношений проводится без доступа на земельный участок и без участия правообладателей земельных участков, при проведении административных обследований объектов земельных отношений зачастую выявляются только признаки события административных правонарушений.

Статьей 28.1 КоАП установлены поводы к возбуждению дела об административном правонарушении. Выявление признаков наличия события административного правонарушения не является основанием для возбуждения дела об административном правонарушении.

Частью 2 статьи 4.5 КоАП определено, что при дящемся административном правонарушении сроки давности привлечения к административной ответственности, установленные частью 1 указанной статьи, начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения.

На основании изложенного следует учитывать, что в случае обнаружения при проведении административного обследования признаков наличия события административного правонарушения, зафиксированного в акте проведения административного обследования, срок давности привлечения к административной ответственности за такое нарушение не может начать исчисляться с момента проведения административного обследования.

Вместе с тем если в акте, составленном по результатам административного обследования объектов земельных отношений, будет указано, что выявлено событие административного правонарушения, то срок давности привлечения к административной ответственности должен исчисляться с даты составления акта административного обследования.

### **VIII. Оценка тяжести нарушений обязательных требований и выбор ответственности, к которой привлекается виновное лицо**

22. Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 266-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» КоАП дополнен новой статьей 14.52.1, предусматривающей административную ответственность саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и их должностных лиц за нарушения требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов, стандартов и правил профессиональной деятельности арбитражных управляющих. Одновременно глава 23 КоАП дополнена статьей 23.86, наделяющей полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.52.1 КоАП, должностных лиц Росреестра (его территориальных

органов) как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

В целях реализации новых полномочий Росреестра по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях в отношении саморегулируемых организаций и их должностных лиц приказом Минэкономразвития России от 25.09.2017 № 478 утвержден новый перечень должностных лиц, осуществляющих контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций, к которым отнесены:

руководитель Росреестра;

заместитель руководителя Росреестра, к сфере ведения которого относится контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, надзор за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, федеральный государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций операторов электронных площадок (далее – контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций);

начальник структурного подразделения центрального аппарата Росреестра, его заместители, начальники отделов и их заместители, государственные гражданские служащие категории «специалисты» ведущей и старшей групп должностей Росреестра, осуществляющие контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций в пределах своей компетенции;

руководители территориальных органов Росреестра и их заместители, осуществляющие контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций в пределах своей компетенции;

начальники отделов территориальных органов Росреестра и их заместители, государственные гражданские служащие категории «специалисты» ведущей и старшей групп должностей, должностные лица территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, осуществляющие контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций в пределах своей компетенции.

С учетом изложенного территориальным органам Росреестра необходимо актуализировать должностные регламенты гражданских служащих, к компетенции которых отнесены полномочия по осуществлению контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций.

23. В рамках осуществления полномочий органа по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих

должностные лица Росреестра уполномочены возбуждать дела об административных правонарушениях в отношении арбитражных управляющих.

Согласно части 3 статьи 14.13 КоАП неисполнение арбитражным управляющим обязанностей, установленных законодательством о несостоятельности (банкротстве), если такое действие (бездействие) не содержит уголовно наказуемого деяния, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двухсот тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей.

Частью 3.1 статьи 14.13 КоАП установлено, что повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 14.13 КоАП, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния, влечет дисквалификацию должностных лиц на срок от шести месяцев до трех лет; наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от трехсот пятидесяти тысяч до одного миллиона рублей.

В соответствии с положениями части 1 статьи 4.5 КоАП постановление по делу об административном правонарушении за нарушение законодательства о несостоятельности (банкротстве) не может быть вынесено по истечении трех лет со дня совершения административного правонарушения.

Частью 3 статьи 4.5 КоАП предусмотрено, что за административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении – одного года со дня его обнаружения.

Вместе с тем Верховный Суд Российской Федерации в определении от 5 февраля 2018 г. по делу № А33-414/2017 указал, что частью 1 статьи 4.5 КоАП в ее первоначальной редакции был предусмотрен общий срок давности привлечения к административной ответственности, в том числе за нарушение законодательства о несостоятельности (банкротстве), – два месяца. В то же время за отдельные виды правонарушений был предусмотрен годичный срок давности. Этот срок носил специальный характер по отношению к двухмесячному сроку. При этом частью 3 статьи 4.5 КоАП был установлен годичный срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, влекущие применение к должностному лицу административного наказания в виде дисквалификации. Этот срок был общим применительно к тем правонарушениям, за которые могло быть назначено наказание в виде дисквалификации, но специальным по отношению

к правонарушениям, за которые общий срок давности был установлен в два месяца. При этом законодатель исходил из необходимости усиленной защиты с точки зрения давности привлечения к ответственности тех правоотношений, которые регулировались законодательством, за нарушение которого могло быть назначено наказание в виде дисквалификации как наиболее строгое наказание по сравнению со штрафом.

Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 139-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» установленный частью 1 статьи 4.5 КоАП двухмесячный срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о несостоятельности (банкротстве) был увеличен до одного года, а Федеральным законом от 29 декабря 2015 г. № 391-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – до трех лет. Таким образом, в результате увеличения срока давности за нарушение законодательства о несостоятельности (банкротстве) вначале до одного года, а позднее – до трех лет указанный срок становится специальным по сравнению с общим двухмесячным сроком (для дел, рассматриваемых судьями, – трехмесячным сроком). В то же время в часть 3 статьи 4.5 КоАП, устанавливающую срок давности привлечения к административной ответственности за правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, изменения внесены не были. В связи с этим срок остается специальным, но только применительно к законодательству, за нарушение которого срок давности установлен в два месяца (для дел, рассматриваемых судьями, – три месяца). Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации полагает, что при определении срока, в течение которого должностное лицо может быть привлечено к административной ответственности по части 3.1 статьи 14.13 КоАП за повторное нарушение законодательства о несостоятельности (банкротстве), следует учитывать, что внесенные в часть 1 статьи 4.5 КоАП изменения были направлены на усиление ответственности за совершение отдельных видов правонарушений, в том числе и за нарушение законодательства о несостоятельности (банкротстве). Законодатель, устанавливая различные сроки давности привлечения к административной ответственности, руководствуется различными обстоятельствами, в том числе и характером охраняемых правоотношений. Соответственно, поскольку за нарушение законодательства о несостоятельности (банкротстве), совершенное впервые, частью 1 статьи 4.5 КоАП установлен трехлетний срок давности привлечения к административной ответственности со дня совершения административного правонарушения, то за более тяжкое правонарушение – повторное нарушение

законодательства о несостоятельности (банкротстве) срок давности привлечения к административной ответственности не может быть меньше, чем за первоначально совершенное правонарушение.

Кроме того, срок давности привлечения к административной ответственности за совершение повторного нарушения законодательства о несостоятельности (банкротстве), предусмотренного частью 3.1 статьи 14.13 КоАП, не может зависеть от субъекта, совершившего правонарушение в указанной сфере (должностное лицо, к которому применяется наказание в виде дисквалификации, или юридическое лицо, к которому применяется наказание в виде административного штрафа), а также от назначенного вида наказания. Иное может привести к нарушению закрепленного в части 1 статьи 1.4 КоАП принципа равенства перед законом.

Учитывая изложенное, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации отменила постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 16 мая 2017 г. по делу № А33-414/2017, Арбитражного суда Красноярского края и постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 4 августа 2017 г. по тому же делу и направила дело на новое рассмотрение в Третий арбитражный апелляционный суд.

24. В случае дисквалификации арбитражного управляющего он подлежит отстранению от исполнения своих обязанностей в деле о банкротстве и исключению из состава членов саморегулируемой организации арбитражных управляющих.

Частью 1 статьи 14.23 КоАП предусмотрена административная ответственность за осуществление дисквалифицированным лицом в течение срока дисквалификации деятельности по управлению юридическим лицом. Вместе с тем данный состав не применим к арбитражным управляющим, осуществляющим проведение процедур банкротства в отношении физических лиц.

Между тем при проведении процедур банкротства гражданина (реструктуризация долгов, реализация имущества, заключение мирового соглашения) арбитражный управляющий уполномочен принимать решения в отношении имущества должника, оспаривать сделки и иным образом управлять имуществом должника. В обозначенной ситуации в целях предотвращения проведения процедур, применяемых в деле о банкротстве, дисквалифицированным лицом предлагается внести изменения в часть 1 статьи 14.23 КоАП.

25. В случае выявления при проведении проверки нарушений обязательных требований должностное лицо, уполномоченное на проведение проверки, выдает обязательное для исполнения предписание об устранении выявленного нарушения требований законодательства Российской Федерации.

Частью 4 статьи 16 Закона № 294-ФЗ предусмотрена возможность направления заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении акта, составленного по результатам проведения проверки, и прилагаемого к нему предписания об устранении выявленного нарушения требований законодательства Российской Федерации.

Предписание об устранении выявленного нарушения требований законодательства Российской Федерации является ненормативным правовым актом, устанавливающим для подконтрольного субъекта обязательное для исполнения требование об устранении выявленного нарушения и носит административно-властный характер. В предписании указывается срок устранения выявленного нарушения.

В случае отсутствия доказательства вручения (получения) правонарушителем предписания об устранении выявленного нарушения требований законодательства Российской Федерации принимаются меры по его повторному вручению. При истечении срока устранения нарушения требований земельного законодательства в установленном порядке проводится внеплановая проверка.

В случае выявления при проведении внеплановой проверки факта неисполнения в установленный срок предписания об устранении выявленного нарушения требований законодательства Российской Федерации в установленном порядке возбуждается дело об административном правонарушении и направляется для принятия решения о назначении административного наказания в суд.

## **ГЛАВА 2. ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА СОБЛЮДЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ**

### **IX. Типичные нарушения обязательных требований и принимаемые меры**

26. Типичными нарушениями обязательных требований, выявленными в 2017 году в ходе плановых и внеплановых проверок деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, является несоблюдение требований:

пункта 5 статьи 20 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Федеральный закон о банкротстве) в части неосуществления контроля за соответствием членом организации обязательным условиям членства;

пункта 10 статьи 24.1 Федерального закона о банкротстве в части осуществления контроля за своевременным заключением членами обязательных договоров страхования ответственности;

пунктов 1, 2, 10 и 14 статьи 25.1 Федерального закона о банкротстве в части порядка формирования и расходования средств компенсационного фонда саморегулируемой организацией арбитражных управляющих;

пунктов 3.2, 3.6, 3.8 и 3.10 Федерального стандарта деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих «Правила проведения саморегулируемой организацией арбитражных управляющих проверок профессиональной деятельности членов саморегулируемой организации в части соблюдения требований Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов, стандартов и правил профессиональной деятельности», утвержденного приказом Минэкономразвития России от 03.07.2015 № 432, при осуществлении контроля за соблюдением членами саморегулируемой организации арбитражных управляющих требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов, стандартов и правил профессиональной деятельности;

пункта 4 статьи 45 Федерального закона о банкротстве в части срока представления в арбитражные суды, заявителю и должнику информации о соответствии кандидатур арбитражных управляющих для их утверждения в делах о банкротстве.

27. Типичными нарушениями обязательных требований, выявленными в 2017 году в ходе плановых и внеплановых проверок деятельности саморегулируемых организаций оценщиков, является несоблюдение требований:

частей 1 и 13 статьи 24 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об оценочной деятельности) в части принятия в состав саморегулируемой организации членов, не соответствующих обязательным условиям членства;

частей первой, второй, пятой и тринадцатой статьи 24.3, частей третьей и четвертой статьи 24.4 Федерального закона об оценочной деятельности при проведении контроля за соблюдением оценщиками требований Федерального закона об оценочной деятельности, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов оценки, стандартов и правил оценочной деятельности, а также правил деловой и профессиональной этики.

28. Типичным нарушением обязательных требований, выявленным в 2017 году в ходе внеплановых проверок (плановые проверки в 2017 году не проводились) деятельности саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, является нарушение срока рассмотрения жалоб на действия кадастровых инженеров, установленного частью 13 статьи 30.1 Федерального закона о кадастровой деятельности.



Приведенные данные свидетельствуют о том, что саморегулируемыми организациями наиболее часто допускаются нарушения обязательных требований при осуществлении контроля за деятельностью своих членов, в том числе в части осуществления контроля за соответствием членов саморегулируемых организаций обязательным условиям членства.

Вместе с тем необходимо отметить, что по сравнению с 2016 годом количество выявленных в 2017 году по результатам государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций нарушений обязательных требований снизилось на 9%. Данный факт в том числе обусловлен реализацией Росреестром Программы профилактики нарушений обязательных требований, утвержденной распоряжением Росреестра от 30 марта 2017 г. № Р/0055, в рамках которой:

опубликован и на постоянной основе актуализируется перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю;

размещены руководства по соблюдению обязательных требований, содержащие перечень наиболее часто встречающихся в деятельности подконтрольных субъектов нарушений обязательных требований;

размещен ежегодный обзор и анализ правоприменительной практики при осуществлении государственного контроля (надзора);

размещена информация об изменениях в законодательстве, сроках и порядке вступления их в действие, а также рекомендации о проведении необходимых мероприятий, направленных на внедрение и обеспечение соблюдения обязательных требований;

в случае получения сведений о готовящихся нарушениях или признаках нарушения обязательных требований юридическому лицу выдается предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований.

Кроме того, повышению эффективности деятельности саморегулируемых организаций кадастровых инженеров послужило утверждение Президиумом Ассоциации «Национальная палата кадастровых инженеров» Положения об осуществлении саморегулируемой организацией кадастровых инженеров контроля за профессиональной деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований законодательства Российской Федерации в области кадастровых отношений, стандартов осуществления кадастровой деятельности и правил профессиональной этики кадастровых инженеров, рассмотрении жалоб на действия своих членов, порядке применения мер дисциплинарного воздействия (протокол от 23.05.2017 № 05/17 (в редакции от 28.07.2017 № 06/17) согласован Минэкономразвития России 27.06.2017).

Одновременно считаем, что требует дополнительной регламентации вопрос, касающийся обеспечения исполнения саморегулируемыми организациями возложенной пунктом 8 части 1 статьи 6 Федерального закона о СРО обязанности по осуществлению контроля за профессиональной деятельностью своих членов в части соблюдения ими условий членства в саморегулируемой организации.

Так, в качестве одного из обязательных условий членства установлено:

в саморегулируемой организации арбитражных управляющих – отсутствие судимости за совершение умышленного преступления (абзац шестой пункта 2 статьи 20 Федерального закона о банкротстве);

в саморегулируемой организации оценщиков – отсутствие неснятой или непогашенной судимости за преступления в сфере экономики, а также за преступления средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие преступления (абзац третий части второй статьи 24 Федерального закона об оценочной деятельности);

в саморегулируемой организации кадастровых инженеров – отсутствие непогашенной или неснятой судимости за совершение умышленного преступления (пункт 6 части 2 статьи 29 Федерального закона о кадастровой деятельности).

Следует отметить, что в 2017 году установлена административная ответственность саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и (или) их должностных лиц за представление в арбитражный суд или собранию кредиторов кандидатуры арбитражного управляющего, не соответствующего установленным федеральным законом требованиям, либо представление в арбитражный суд недостоверной информации о соответствии кандидатуры арбитражного управляющего установленным федеральным законом требованиям (часть 7 статьи 14.52.1 КоАП).

Вместе с тем обязанность не может признаваться ненадлежащей в том случае, когда для ее исполнения у лица не было соответствующей возможности. Возможность характеризуется наличием самих обязанностей, обеспеченностью этих обязанностей соответствующими правами, достаточной эффективностью механизма правового регулирования, обеспечивающего предупреждение вредных последствий, наличием средств и времени для выполнения обязанности и т.д.

В соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 6 Федерального закона о СРО саморегулируемая организация вправе запрашивать в органах государственной власти Российской Федерации, органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления информацию и получать от этих органов информацию, необходимую для выполнения

саморегулируемой организацией возложенных на нее федеральными законами функций, в установленном федеральными законами порядке.

Непосредственное предоставление государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости на территории Российской Федерации осуществляется ФКУ «ГИАЦ МВД России» и ИЦ и регулируется Административным регламентом Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования, утвержденным приказом МВД России от 7 ноября 2011 г. № 1121.

Получение справки о наличии (отсутствии) судимости доверенным лицом в соответствии с положениями Административного регламента сопряжено с необходимостью предоставления копии доверенности, выданной в установленном законодательством Российской Федерации порядке (пункт 2.1.3), что в свою очередь не обеспечивает беспрепятственного и оперативного получения саморегулируемой организацией информации в отношении своего члена.

Также необходимо отметить, что срок действия справок о наличии (отсутствии) судимости законодательством Российской Федерации не установлен и определяется нормативными актами в зависимости от места их предъявления.

В настоящее время порядок и периодичность предоставления членами саморегулируемой организации документов, подтверждающих их соответствие обязательным условиям членства, устанавливаются саморегулируемыми организациями самостоятельно. В том числе срок обновления справок о наличии (отсутствии) судимости варьируется от одного года до десяти лет. Полагаем, что такое положение, с одной стороны, не обеспечивает достижение цели, заявленной законодательством, – недопущения на профессиональный рынок лиц, привлеченных к уголовной ответственности, а с другой – налагает на саморегулируемые организации и их членов дополнительные обязанности в виде получения справок об отсутствии (наличии) судимости.

Учитывая, что факт наличия (отсутствия) судимости в целях подтверждения соответствия лица требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, может быть подтвержден исключительно уполномоченным органом, предлагается обратиться в МВД России с предложением совместно проработать вопрос об установлении особого порядка предоставления справок о наличии (отсутствии) судимости саморегулируемым организациям в отношении их членов. Кроме того, предлагается рекомендовать национальным объединениям СРО

проработать вопрос об установлении периодичности обновления членами СРО справок о наличии (отсутствии) судимости.

29. Земельный участок, на котором расположено здание (строение, сооружение), принадлежащее гражданину или юридическому лицу на основании договора купли-продажи (дарения, мены), используется правообладателем здания (строения, сооружения), и на указанный земельный участок не имеется правоустанавливающих документов (постановление о предоставлении, договор купли-продажи, договор мены и другие).

В соответствии с пунктом 1 статьи 35 Земельного кодекса Российской Федерации при переходе права собственности на здание, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник.

Таким образом, использование чужого земельного участка, на котором расположено здание, строение, сооружение, не образует события административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.1 КоАП, и правообладатель здания (строения, сооружения) не подлежит привлечению к административной ответственности.

Вместе с тем данные действия противоречат положениям статьи 26 Земельного кодекса Российской Федерации, предусматривающим необходимость удостоверения в порядке, установленном Законом № 218-ФЗ, прав на земельный участок.

Пунктом 3 статьи 71 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что предметом проверок при осуществлении государственного земельного надзора является соблюдение в отношении объектов земельных отношений органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований земельного законодательства, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена ответственность.

Законодательством Российской Федерации помимо административной и уголовной ответственности также установлена гражданская ответственность, предусматривающая возложение обязанности исполнить действия (воздержаться от действий) в целях соблюдения установленных обязательных требований законодательства.

Таким образом, в случае выявления правонарушения, выразившегося в использовании земельного участка на основании права, возникшего в силу закона, но без регистрации в установленном Законом № 218-ФЗ права

на земельный участок, должностное лицо, уполномоченное на осуществление государственного земельного надзора, при проведении проверки отражает выявленное нарушение в акте, составляемом по результатам проверки, и выдает предписание об устранении выявленного нарушения требований законодательства Российской Федерации. При этом дело об административном правонарушении не возбуждается в связи с отсутствием события административного правонарушения (статья 24.5 КоАП).

30. В садоводческом некоммерческом товариществе часть земельного участка земель общего пользования используется членом такого садоводческого товарищества на основании решения общего собрания без заключения соответствующего договора. Указанные действия являются нарушением требований, установленных статьей 25 Земельного кодекса Российской Федерации.

Пунктом 1 статьи 25 Земельного кодекса Российской Федерации права на земельные участки, предусмотренные Земельным кодексом Российской Федерации, возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральными законами, и подлежат государственной регистрации в соответствии с Законом № 218-ФЗ.

Пунктом 1 статьи 8 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что гражданские права и обязанности возникают из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами, а также из действий граждан и юридических лиц, которые хотя и не предусмотрены законом или такими актами, но в силу общих начал и смысла гражданского законодательства порождают гражданские права и обязанности.

Подпунктом 2 пункта 1 статьи 8 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что гражданские права и обязанности возникают из решений собраний в случаях, предусмотренных законом. Законодательством Российской Федерации не предусмотрено возникновение прав на земельные участки на основании общего решения членов садоводческого некоммерческого товарищества.

Статья 21 Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (далее – Закон № 66-ФЗ) определяет полномочие общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного объединения граждан. В частности, подпункт 10 пункта 1 статьи 21 вышеуказанного закона относит к полномочиям общего собрания принятие в том числе решений о формировании и об использовании имущества объединения, о создании и развитии объектов инфраструктуры.

Совершение сделок от имени садоводческого, огороднического или дачного объединения граждан статьей 22 Закона № 66-ФЗ отнесено к полномочиям

правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан.

Таким образом, решение общего собрания членов садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения граждан, разрешающее использовать часть земельного участка общего пользования без заключения договора с правлением такого объединения, противоречит положениям статьи 25 Земельного кодекса Российской Федерации и образует событие административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.1 КоАП.

Следует отметить, что использование части земельного участка земель общего пользования на основании договоров аренды земельного участка, субаренды земельного участка, безвозмездного пользования земельным участком, заключенных на срок до одного года и не прошедших государственную регистрацию, не образует событие административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.1 КоАП.

31. Типичными нарушениями при выполнении геодезических работ хозяйствующими субъектами являются нарушения обязательных требований при выполнении технологии указанных работ, несоблюдение установленной точности измерений, использование недостоверных исходных данных, использование менее трех исходных данных геодезической основы в рамках выполнения кадастровых работ (административная ответственность не установлена), отсутствие должного внутриведомственного контроля, использование приборов и оборудования, не прошедших метрологическое освидетельствование (статья 19.19 КоАП), уничтожение (повреждение) геодезических пунктов.

В 2017 году в два раза увеличилось количество случаев выявления нарушений в употреблении наименований географических объектов на дорожных указателях (статья 19.10 КоАП).

Выявлялись случаи и направлялись обращения граждан о размещении на различных порталах в сети «Интернет» искаженного отображения государственной границы Российской Федерации, территории Российской Федерации (административная ответственность не установлена).

## **Х. Подготовка предложений по совершенствованию законодательства на основе анализа правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности**

32. Статьей 4.1.1 КоАП предусмотрена возможность замены для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей административного наказания в виде штрафа на предупреждение.

КоАП аналогичной нормы, предусматривающей возможность замены административного штрафа на предупреждение для граждан, не содержит.

При этом статьей 1.4 КоАП декларирован принцип равенства лиц, совершивших административные правонарушения, перед законом.

В этой связи целесообразно внести изменения в санкции, установленные статьей 7.1, частями 1, 3 и 4 статьи 8.8 КоАП, предусматривающие предупреждение в качестве вида административной ответственности, назначаемой гражданам за совершение правонарушений.

33. Статьей 4.5 КоАП установлен срок давности привлечения к административной ответственности за совершение правонарушений, ответственность за которые предусмотрена статьями 7.1, 7.34 и частями 1, 25 и 26 статьи 19.5 КоАП, равный двум месяцам.

Ограничение срока давности привлечения к административной ответственности двумя месяцами лишает должностное лицо, рассмотревшее дело об административном правонарушении, права обжаловать решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении по причине применения судами при рассмотрении жалоб на решения, вынесенные по жалобам на постановления о назначении административного наказания, положений части 6 статьи 4.5 КоАП, согласно которым производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в случае истечения срока давности привлечения к административной ответственности, установленного частью 1 статьи 4.5 КоАП. На основании части 6 статьи 4.5 КоАП суд, рассматривающий жалобу, не вправе направить дело на новое рассмотрение, даже в случае выявления оснований для направления дела об административном правонарушении на новое рассмотрение.

На основании изложенного необходимо внести изменения в часть 1 статьи 4.5 КоАП в части установления срока давности равным шести месяцам за правонарушения, предусмотренные статьями 7.1, 7.34, частями 1, 25 и 26 статьи 19.5 КоАП.

34. Правоотношения по использованию земель, предназначенных для личного подсобного хозяйства, регулируются Земельным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве», при этом указанные законодательные акты не содержат нормы, устанавливающей срок, в течение которого собственник или правообладатель земельного участка, предназначенного для личного подсобного хозяйства, обязан приступить к его использованию. Отсутствие указанной нормы не позволяет пресекать факты неиспользования земельных участков, предназначенных для личного подсобного хозяйства.

Необходимо внести изменения в законодательные акты Российской Федерации в части установления срока, в течение которого собственник или правообладатель обязан приступить к использованию земельного участка, предназначенного для личного подсобного хозяйства.

35. В целях исключения неоднозначного толкования норм законодательства, регулирующего вопросы осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также производства по делам об административных правонарушениях, в части уведомления о проведении юридически значимых действий, необходимо дополнить положения Закона № 294-ФЗ и КоАП нормой, аналогичной статье 123 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, устанавливающей надлежащее извещение (уведомление) заинтересованных лиц в проведении юридически значимых действий.

36. Частью 2 статьи 8.3 Закона № 294-ФЗ предусмотрено проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями на основании заданий на их проведение, утверждаемых руководителем или заместителем руководителя органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

В целях реализации указанной нормы необходимы утверждение приказом Минэкономразвития России положения о порядке оформления и содержания заданий на проведение административных обследований объектов земельных отношений, а также внесение изменений в Правила проведения административных обследований объектов земельных отношений, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2015 г. № 251.

37. Главой 23 КоАП определены дела об административных правонарушениях, рассматриваемые судами. Должностные лица органов государственного контроля (надзора) направляют протокол об административном правонарушении в суд для рассмотрения в соответствии со статьей 28.8 КоАП.

В случае вынесения судьей постановления о назначении административного наказания в виде административного штрафа контроль за уплатой такого штрафа осуществляет орган, возбудивший дело об административном правонарушении.

При этом в соответствии с частью 2 статьи 29.11 КоАП копия вынесенного судьей постановления по делу об административном правонарушении направляется должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении, в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления. При этом в силу положений статьи 31.1 КоАП постановление о назначении административного наказания при направлении его судом должностному лицу, возбудившему дело, не вступило в силу.

Направление судом должностному лицу информации о вступлении в силу постановления по делу об административном правонарушении положениями



КоАП не предусмотрено. Таким образом, должностное лицо, возбудившее дело об административном правонарушении, не получает информацию о вступлении в силу постановления по делу об административном правонарушении, вынесенного судом. Отсутствие информации о вступлении в силу постановления о назначении административного наказания не позволяет контролировать срок его исполнения, осуществлять администрирование уплаты административного штрафа и информировать суд о необходимости в соответствии с частью 5 статьи 32.2 КоАП направления второго экземпляра постановления о назначении административного наказания судебному приставу-исполнителю для принудительного исполнения.

Необходимо внести изменения в КоАП, предусмотрев обязанность суда направить копию постановления по делу об административном правонарушении с отметкой о вступлении его в силу должностному лицу, возбудившему дело об административном правонарушении, а также информацией о направлении второго экземпляра постановления о назначении административного наказания судебному приставу-исполнителю для принудительного исполнения.

38. В целях повышения уровня защищенности охраняемых законом ценностей в области геодезии и картографии необходимо, во-первых, установить административную ответственность за нарушения обязательных требований в сфере геодезии и картографии, в том числе за неправильное отображение государственной границы Российской Федерации, целостности её территории, границ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на картах, планах, атласах и интернет-ресурсах, во-вторых, обеспечить сохранность и установить порядок уведомления об уничтожении (повреждении) не только пунктов государственных геодезических, нивелирных, гравиметрических сетей, но и пунктов геодезических сетей специального назначения, в том числе сетей дифференциальных геодезических станций, в-третьих, определить, что мероприятия по государственному геодезическому надзору, перечисленные в части 2 статьи 22 Закона № 431-ФЗ, осуществляются посредством систематического наблюдения за исполнением обязательных требований и без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Для решения вопроса об установлении эффективного метода проверки соблюдения требований к обеспечению сохранности геодезических пунктов целесообразно разработать проект нормативного акта, которым установить возможность проводить рейдовые (плановые) осмотры геодезических пунктов и их охранных зон, определить индикаторы риска, параметры которых будут указывать на высокую вероятность уничтожения или повреждения геодезических пунктов и могут являться основанием для проведения внеплановой проверки или

иных мероприятий по контролю, а также установить ответственность правообладателей земельных участков, зданий либо сооружений, на которых размещены пункты государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети, а также пунктов геодезических сетей специального назначения, включая сети дифференциальных геодезических станций в случаях уничтожения, повреждения указанных пунктов.

39. Внести изменения в подпункты «б» и «в» пункта 5 Положения о государственном надзоре за деятельностью СРО в части уточнения наименований мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и установления возможности применения мер, направленных на предупреждение нарушений саморегулируемыми организациями обязательных требований (направление предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований) в соответствии с положениями части 5 статьи 8.2, пунктов 6, 7 части 1, части 6 статьи 8.3 Закона № 294-ФЗ.

40. Утвердить порядок оформления и содержания заданий на проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с саморегулируемыми организациями и порядок оформления результатов таких мероприятий.

41. Урегулировать порядок получения саморегулируемыми организациями справок о наличии (отсутствии) судимости в отношении своих членов и периодичность обновления таких справок.

42. Предусмотреть в Законе № 294-ФЗ возможность продления органом государственного контроля (надзора) срока исполнения ранее выданного предписания об устранении нарушений обязательных требований.

43. Рассмотреть вопрос об учете факта неисполнения предостережения в качестве отягчающего обстоятельства при выявлении нарушения обязательных требований, совершенного после объявления предостережения, и установить ответственность за неисполнение предостережения.