

Пояснительная записка
к проекту постановления Правительства Санкт-Петербурга
«О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга
от 14.12.2021 № 980»
(«О муниципальном земельном контроле на территории
Санкт-Петербурга»)

Проект постановления Правительства Санкт-Петербурга «О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 14.12.2021 № 980» (далее – Проект) подготовлен Комитетом по контролю за имуществом Санкт-Петербурга (далее – Комитет) в целях совершенствования механизма осуществления муниципального земельного контроля на территории Санкт-Петербурга и приведения постановления Правительства Санкт-Петербурга от 14.12.2021 № 980 «О муниципальном земельном контроле на территории Санкт-Петербурга» (далее – Постановление) в соответствие с положениями Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ) с учетом изменений, внесенных в него Федеральным законом от 28.12.2024 № 540-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 540-ФЗ), а также с Федеральным законом от 26.12.2024 № 487-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 487-ФЗ), предусматривающим с 01.03.2025 уточнение в Земельном кодексе Российской Федерации (далее – ЗК РФ) предмета указанного вида контроля.

Проект также разработан во исполнение пункта 1.4.2 протокола заседания рабочей группы по обеспечению реализации на территории Санкт-Петербурга Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 24.10.2024 № 5-КНД/24 о необходимости разработки новых индикаторов риска нарушения обязательных требований (далее – индикаторы риска).

1. В соответствии с пунктом 2 статьи 72 ЗК РФ в редакции до 01.03.2025 предмет муниципального земельного контроля являлось соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами (далее – контролируемые лица) обязательных требований земельного законодательства в отношении объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством предусмотрена административная ответственность.

С 01.03.2025 согласно Закону № 487-ФЗ предмет муниципального земельного контроля включает соблюдение обязательных требований в области охраны и использования земель (далее – обязательные требования), а не обязательных требований земельного законодательства.

На основании изложенного Проектом предлагается привести пункт 1.2 Положения о муниципальном земельном контроле на территории Санкт-Петербурга, утвержденного Постановлением (далее – Положение), в соответствии с пунктом 2 статьи 72 ЗК РФ.

2. Согласно пунктам 22 и 23 статьи 1 Закона № 540-ФЗ статья 52 Закона № 248-ФЗ, посвященная профилактическому визиту (далее – ПВ), изложена в новой редакции, и введены две новые статьи 52.1 и 52.2, предусматривающие правовое регулирование ПВ, проводимого по инициативе контрольного (надзорного) органа (обязательный ПВ), и ПВ по инициативе контролируемого лица, соответственно.

Раздел 3.7 Положения в действующей редакции фактически дублирует общие нормы Закона № 248-ФЗ о ПВ, не требующие дополнительной регламентации, в связи с чем подлежит исключению.

В то же время ряд изменений, внесенных в Закон № 248-ФЗ Законом № 540-ФЗ, связанных с порядком проведения обязательных ПВ, предусматривает регламентацию на уровне положений о видах контроля. Так, согласно новой редакции части 4 статьи 25 Федерального закона № 248-ФЗ положением о виде контроля с учетом положений данной статьи устанавливаются периодичность проведения обязательных ПВ для каждой категории

риска. При этом в силу части 5 указанной статьи положением о виде контроля может быть предусмотрено, что обязательные ПВ, предусмотренные частью 2 статьи 25, в отношении определенных категорий риска не проводятся.

Ранее проведение обязательных ПВ в Положении закреплено не было.

Вместе с тем как следует из части 2 статьи 25 Закона № 248-ФЗ периодичность проведения обязательных профилактических визитов, в том числе по отдельным видам контроля, определяется Правительством Российской Федерации – для объектов контроля, отнесенных к категории значительного, среднего или умеренного риска.

Указанные положения Закона № 248-ФЗ включают категории риска, предусмотренные в Положении, и предполагают возможность установления Правительством Российской Федерации необходимости проведения плановых обязательных ПВ и для муниципального земельного контроля.

Учитывая вышеизложенное, Проектом предлагается предусмотреть в разделе 3.7 Положения норму о том, что обязательные профилактические визиты проводятся в отношении контролируемых лиц, принадлежащих им объектов контроля, отнесенных к категориям среднего риска и умеренного риска, с периодичностью, определенной Правительством Российской Федерации в соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 25 Закона № 248-ФЗ

Проведение обязательных ПВ в отношении объектов контроля, отнесенных к категории низкого риска, не предусмотрено частью 2 статьи 25 Закона № 248-ФЗ, и не требует дополнительного указания в положении о виде контроля.

При этом необходимо отметить, что указанное правовое регулирование не лишает контролируемых лиц права инициировать проведение профилактического визита в отношении объектов контроля низкого риска в соответствии со статьей 52.2 Закона № 248-ФЗ.

3. Согласно пунктам 1 и 2 части 2 статьи 25 Закона № 248-ФЗ плановые контрольные (надзорные) мероприятия могут проводиться только в отношении объектов контроля, отнесенных к категории чрезвычайно высокого риска или высокого риска.

Учитывая, что Положением предусмотрены только средний риск, умеренный риск и низкий риск, проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении любых объектов контроля в рамках муниципального земельного контроля на территории Санкт-Петербурга невозможно.

На основании изложенного Проект предусматривает исключение пункта 4.3 Положения, устанавливающего периодичность проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий, установление в пункте 4.2 Положения, что плановые контрольные (надзорные) мероприятия в рамках муниципального земельного контроля на территории Санкт-Петербурга не осуществляются, а также исключения пункт 1 приложения № 1 к Постановлению, предусматривающего в качестве индикативного показателя количество плановых контрольных (надзорных) мероприятий, проведенных за отчетный период.

4. Положение предусматривает виды (пункты 4.4 и 4.5) и содержание (пункты 4.6) внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий в зависимости от основания проведения контрольного (надзорного) мероприятия согласно предыдущей редакции части 7 статьи 25 Закона № 248-ФЗ.

В статье 25 Закона № 248-ФЗ в новой редакции необходимость такого правового регулирования на уровне положения о виде контроля не установлена.

С учетом изложенного, Проектом предлагается исключить указанные пункты из Положения.

5. Положением предусмотрено, что жалобы на решения о проведении контрольных (надзорных) мероприятий, акты контрольных (надзорных) мероприятий и предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований, подписанные должностными лицами Комитета, на действия (бездействие) должностных лиц Комитета в рамках контрольных (надзорных) мероприятий рассматриваются председателем Комитета.

Кроме того, Положение предусматривает срок рассмотрения жалоб, а также исключительные случаи, когда он может быть продлен на двадцать рабочих дней, согласно предыдущей редакции части 2 статьи 43 Закона № 248-ФЗ.

Вместе с тем часть 4 статьи 40 Закона № 248-ФЗ дополнена новыми видами решений контрольного (надзорного) органа, которые могут быть обжалованы в досудебном порядке. При этом новая редакция части 2 статьи 43 Федерального закона № 248-ФЗ содержит сокращенный до пятнадцати рабочих дней срок рассмотрения жалобы и не предусматривает возможности его продления в случаях, предусмотренных положением о виде контроля.

С учетом изложенного Проект предусматривает исключение пункта 7.5 и новую редакцию пункта 7.4 Положения следующего содержания:

«7.4. Жалоба подлежит рассмотрению председателем Комитета».

6. Как уже указывалось выше, в предмет муниципального земельного контроля в соответствии с пунктом 2 статьи 72 ЗК РФ входит соблюдение обязательных требований, за нарушение которых законодательством предусмотрена административная ответственность.

Частью 3 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) предусмотрена административная ответственность за неиспользование земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества, в указанных целях в случае, если обязанность по использованию такого земельного участка в течение установленного срока предусмотрена федеральным законом, а также за невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

С 01.03.2025 в целях реализации указанной статьи КоАП РФ Федеральным законом от 08.08.2024 № 307-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 23 Федерального закона «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 307-ФЗ) ЗК РФ дополнен статьей 85.1, предусматривающей установление обязанности правообладателя земельного участка из состава земель населенных пунктов приступить к использованию этого земельного участка в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием со дня приобретения прав на него, а в случае, если требуется освоение этого земельного участка, не позднее трех лет с указанной даты.

Законом № 307-ФЗ также было предусмотрено дополнение статьи 23 Федерального закона от 29.07.2017 № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 217-ФЗ) частью 5, устанавливающей, что указанные положения ЗК РФ применяются к садовым земельным участкам и огородным земельным участкам.

Таким образом, неиспользование земельного участка по истечении трех лет представляет собой нарушение обязательных требований, соблюдение которых является предметом муниципального земельного контроля.

Вместе с тем до наступления указанного срока и начала использования земельного участка правообладателю может потребоваться осуществление освоения земельного участка. Как следует из пункта 1 указанной выше статьи 85.1 ЗК РФ под освоением земельного участка из состава земель населенных пунктов понимается выполнение правообладателем земельного участка одного или нескольких мероприятий по приведению земельного участка в состояние, пригодное для его использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием.

Обязанность по приведению земель в состояние, пригодное для их использования по целевому назначению представляет собой отдельное обязательное требование, ответственность за нарушение которого предусмотрена в части 4 статьи 8.8 КоАП РФ.

Учитывая установленный в земельном законодательстве принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства, ограниченность земли как природного ресурса, ее особую ценность на территории Санкт-Петербурга, а также расширение предмета муниципального земельного контроля,

обеспечение рационального использования земельных участков призвано быть одним из основных направлений контрольной (надзорной) деятельности Комитета.

Как следует из части 9 статьи 23 Закона № 248-ФЗ в целях оценки риска причинения вреда (ущерба) при принятии решения о проведении и выборе вида внепланового контрольного (надзорного) мероприятия контрольный (надзорный) орган разрабатывает индикаторы риска.

Индикатором риска является соответствие или отклонение от параметров объекта контроля, которые сами по себе не являются нарушениями обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии таких нарушений и риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

В настоящее время в приложении № 1 к Постановлению предусмотрены 2 индикатора риска: несоответствие площади используемого контролируемым лицом земельного участка площади земельного участка, сведения о которой содержатся в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН), и несоответствие использования контролируемым лицом земельного участка виду разрешенного использования, сведения о котором содержатся в ЕГРН.

Вместе с тем приведенные индикаторы риска не охватывают обязательные требования по использованию земельных участков, предназначенных для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества, за несоблюдение которых установлена административная ответственность в части 3 статьи 8.8 КоАП РФ, а также обязательных требований, связанных с выполнением обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, административная ответственность за нарушение которых предусмотрена в части 4 указанной статьи КоАП РФ.

Действующие индикаторы были разработаны с учетом Перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами федерального государственного земельного контроля (надзора), утвержденного приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 09.07.2021 № П/0303 (далее – Перечень Росреестра, Росреестр), в силу схожести предметов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, а также предусмотренного законодательством взаимодействия органов, осуществляющих данные виды контроля (надзора).

При этом приказом Росреестра от 06.12.2024 № П/0392/24 был исключен индикатор риска, аналогичный индикатору, предусмотренному в пункте 1 приложения № 1 к Постановлению.

Учитывая изложенное, в целях обеспечения реализации обязательных требований об освоении и использовании земельных участков, административная ответственность за нарушение которых предусмотрена в частях 3 – 4 статьи 8.8 КоАП РФ, Проектом предлагается изложить пункт 1 приложения № 1 к Постановлению в новой редакции, в качестве нового индикатора риска:

установление по результатам наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинга безопасности) в государственной информационной системе Санкт-Петербурга «Региональная геоинформационная система» (далее – РГИС), проведенного в отношении земельного участка, правовой режим которого не предусматривает обязанности по строительству на нем объекта капитального строительства, факта отсутствия признаков использования данного земельного участка в течение трех и более лет со дня приобретения прав на него. (далее – Индикатор № 1).

Кроме того, в целях обеспечения применения риск-ориентированного подхода в отношении всех объектов контроля в рамках обязательных требований, предусмотренных в части 3 статьи 8.8 КоАП РФ, Проектом предусматривается дополнение приложения № 1 к Постановлению 2 новыми индикаторами риска:

– установление по результатам наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинга безопасности) в РГИС, проведенного в отношении садового участка или приусадебного земельного участка, на котором, размещен садовый дом и (или) иные

объекты недвижимости, которые в соответствии с законом допускается возводить на таком земельном участке, факта разрушения и (или) повреждения конструктивных и иных элементов здания, строения, сооружения, расположенных на данном земельном участке, при условии невыполнения работ по устранению указанных обстоятельств в течение трех и более лет (далее – Индикатор № 2);

– установление по результатам наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинга безопасности), проведенного в отношении земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства (далее – земельный участок), факта отсутствия в ЕГРН сведений об объектах капитального строительства, размещенных на данном земельном участке, и (или) факта отсутствия в РГИС и (или) государственной информационной системе Санкт-Петербурга «Автоматизированная информационная система управления градостроительной деятельностью» сведений о ведении работ по строительству объектов капитального строительства на данном земельном участке по истечении трех лет со дня приобретения прав на него. (далее – Индикатор № 3).

Приведенные индикаторы риска разработаны с учетом положений Закона № 248-ФЗ, а также Методических рекомендаций по разработке индикаторов риска государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, предусмотренных в приложении к протоколу совещания на тему: «Совершенствование риск-ориентированного подхода в контрольной (надзорной) деятельности» от 24.03.2023 № 14-Д24, направленного письмом Минэкономразвития России от 27.03.2023 № Д24и-9089.

Нарушения обязательных требований, на которых основаны предлагаемые Проектом индикаторы риска, предполагают бездействие правообладателя земельного участка, выражающееся в отсутствии какой-либо деятельности по освоению и (или) использованию земельного участка в соответствии с его видом разрешенного использования.

Индикатор № 1 прежде всего охватывает земельные участки, не предусматривающие возможность капитального строительства, в том числе огородные земельные участки, и отдельные земельные участки, подлежащие использованию в соответствии с видом разрешенного использования для производства сельскохозяйственной продукции, в отношении которых необходимо проведение мероприятий по их приведению в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

Вместе с тем Индикатор № 1 распространяется и на земельные участки, для которых возведение объектов капитального строительства предусмотрено как право, а не как обязанность в соответствии с их правовым режимом использования, а именно садовых земельных участков, а также приусадебных земельных участков.

При этом предусмотренные в Индикаторе № 1 признаки не связаны с уже закрепленным в пункте 2 приложения № 1 к Постановлению индикатором, поскольку охватывают случаи неосвоения и неиспользования земельных участков в соответствии с частями 3, 4 статьи 8.8 КоАП РФ, и не распространяются на случаи, когда правообладатель приступил к непосредственному использованию земельного участка.

Индикатор № 2 связан с нарушением обязательных требований по использованию садовых и приусадебных земельных участков при наличии на них объектов капитального строительства, то есть в тех случаях, когда в отличие от Индикатора № 1, деятельность по освоению и использованию указанных земельных участков в соответствии с их правовым режимом использования уже была проведена правообладателем.

Само по себе наличие на таких земельных участках возведенных объектов капитального строительства не исключает дальнейшей обязанности правообладателя по использованию принадлежащего ему земельного участка в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием, предусмотренной в статье 42, пункте 4 статьи 85.1 ЗК РФ.

В рассматриваемом случае признаками нарушения обязательных требований по использованию садового или приусадебного земельного участка будет являться предусмотренное в Индикаторе № 2 разрушение или повреждение конструктивных и иных элементов здания, строения, сооружения, расположенных на земельном участке, например, разрушение (повреждение) крыши, разрушение (повреждение) стен, при условии

невыполнения работ по устранению указанных обстоятельств по истечении установленного в статье 85.1 ЗК РФ срока.

Индикатор № 3 связан с нарушением обязательных требований по использованию земельных участков, предназначенных для жилищного или иного строительства.

Признаками нарушения указанных обязательных требований является отсутствие на земельном участке объектов капитального строительства или ведения строительных работ, связанных с возведением объектов капитального строительства.

При этом в силу положений статьи 85.1 ЗК РФ, предусматривающих возможность для правообладателя начать использование земельного участка в течение трех лет со дня приобретения прав на такой земельный участок, получение информации о наличии указанных признаков, как в Индикаторе № 3, так и в Индикаторе № 1 и Индикаторе № 2 с высокой долей вероятности будет свидетельствовать о нарушении обязательных требований только по истечении данного срока.

Информация о наличии на земельных участках, предусмотренных в предлагаемых Проектом индикаторах риска признаков, свидетельствующих о нарушении обязательных требований, может быть получена по результатам проводимого Комитетом наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинга безопасности) (далее – Наблюдение).

Как следует из части 1 статьи 74 Закона № 248-ФЗ под Наблюдением понимается сбор, анализ данных об объектах контроля, имеющихся у контрольного (надзорного) органа, в том числе данных, которые поступают в ходе межведомственного информационного взаимодействия, предоставляются контролируруемыми лицами в рамках исполнения обязательных требований, а также данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных системах, данных из сети «Интернет», иных общедоступных данных, а также данных, полученных с использованием работающих в автоматическом режиме технических средств фиксации правонарушений, имеющих функции фото-и киносъемки, видеозаписи.

Предлагаемые Проектом индикаторы риска предусматривают использование в рамках Наблюдения РГИС, содержащую необходимые сведения об объектах недвижимости и объектах землеустройства, в том числе о зарегистрированных правах на земельный участок, объектах капитального строительства, планах расположения объектов недвижимости возможность получения сведения об объектах землеустройства, в том числе о зарегистрированных правах на земельный участок.

При этом РГИС обладает функционалом, позволяющим получить детальный ортофотоплан объектов контроля, что предоставляет возможность Комитету установить наличие или отсутствие признаков неиспользования в соответствии с предлагаемыми Проектом индикаторами риска: неосуществление деятельности в соответствии с правовым режимом его использования, неведение строительных работ, разрушение объекта капитального строительства или повреждения конструктивных и иных элементов на садовом или приусадебном земельном участке.

Поскольку содержащийся в РГИС ортофотоплан регулярно обновляется, Комитетом может проводится Наблюдение в отношении земельных участков на протяжении предусмотренного в предлагаемых индикаторах срока и устанавливаться наличие или отсутствие каких-либо проводимых контролируруемыми лицами действий по освоению и использованию данных земельных участков, например, выполнение или невыполнение работ по ремонту садового дома.

Индикатор № 3 также предусматривает использование в рамках Наблюдения ЕГРН как достоверного источника информации о зарегистрированных объектах недвижимости в соответствии со статьями 7 – 12 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» и АИС УГД, содержащей сведения о развитии территорий, об их застройке, о земельных участках, об объектах капитального строительства, в том числе о планируемых объектах капитальных строительства, выданных разрешениях на строительство, которые позволят Комитету сделать вывод о ведении работ по освоению и использованию земельных участков, предназначенных для жилищного или иного строительства.

Выявление наличия или отсутствия соответствующей информации в приведенных государственных информационных системах само по себе не является нарушением обязательных требований. Установить непосредственный факт нарушения указанных обязательных требований возможно только в рамках контрольного (надзорного) мероприятия, проводимого во взаимодействии с контролируемым лицом, предполагающего получение доступа на земельный участок и его осмотр.

Таким образом, предлагаемые индикаторы риска соответствуют требованиям части 9 статьи 23 Закона № 248-ФЗ.

Принятие предлагаемых Проектом индикаторов риска позволит Комитету установить механизмы реализации на территории Санкт-Петербурга принципа рационального использования земель с учетом риск-ориентированного подхода.

Кроме того, указанные индикаторы риска в совокупности с предусмотренным в настоящее время в пункте 2 приложения № 1 к Постановлению индикатором предоставят возможность обеспечить более эффективное взаимодействие Комитета и налоговых органов в рамках пункта 18 статьи 396 Налогового кодекса Российской Федерации в части направления в налоговые органы сведений о неиспользовании для сельскохозяйственного производства земельных участков, а также сведений об использовании не по целевому назначению земельных участков, предназначенных для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства или огородничества, что позволит обеспечить более эффективное исчисление налогов и сборов, подлежащих уплате на территории Санкт-Петербурга.

7. Помимо приведенных изменений Проектом также предлагается уточнить пункт 4 Постановления с связи с возложением обязанностей по координации и контролю деятельности Комитета на вице-губернатора Санкт-Петербурга Корабельникова А.А в соответствии с распоряжением Губернатора Санкт-Петербурга от 11.11.2024 № 8-рг «О распределении обязанностей между вице-губернаторами Санкт-Петербурга».

Необходимость внедрения предусмотренных в Законе № 248-ФЗ положений о возможности закрепления в Положении мер стимулирования добросовестности, публичной оценки уровня соблюдения обязательных требований и иных нереализованных в Проекте норм не требуется в силу специфики муниципального земельного контроля и объектов муниципального земельного контроля.

Принятие Проекта не потребует дополнительного финансирования из средств бюджета Санкт-Петербурга.

Принятие Проекта потребует внесения изменений в правовые акты Комитета в части приведения в соответствие с Проектом. При этом принятие Проекта не повлечет необходимость признания утратившими силу, приостановления, дополнения или разработки иных правовых актов Санкт-Петербурга в связи с принятием Проекта.