

## В области государственного земельного контроля

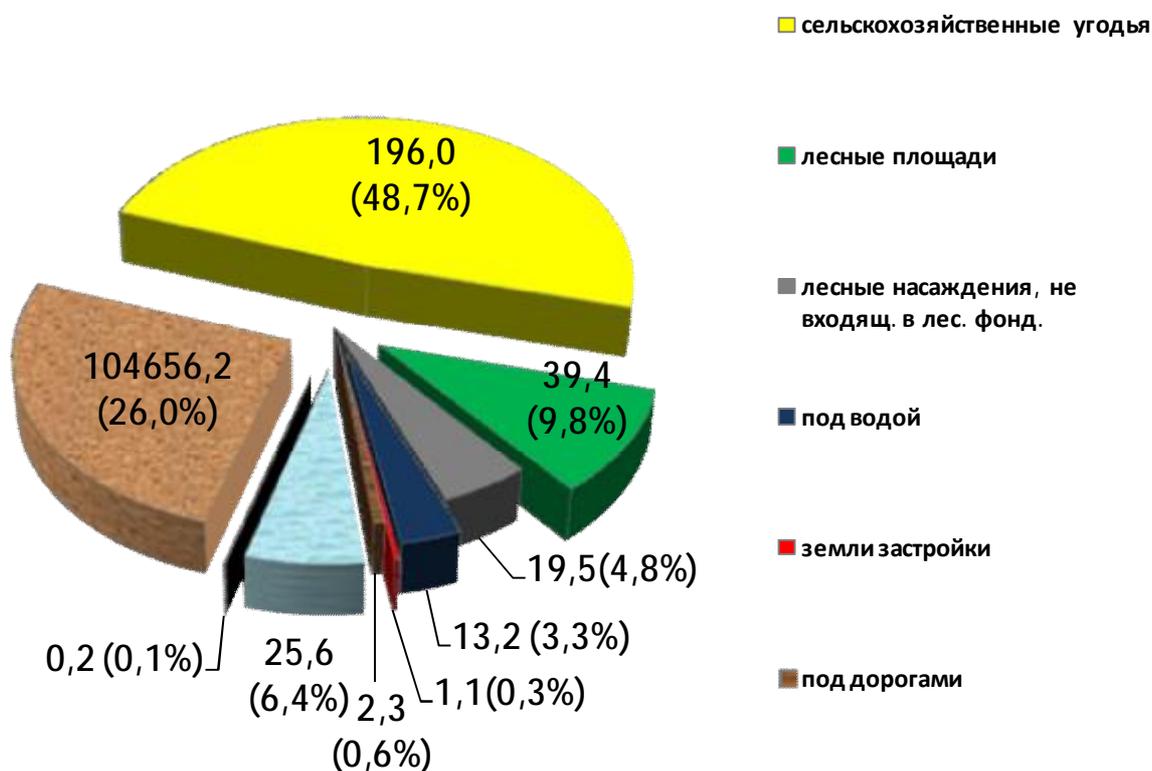
Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 года № 689 «О государственном земельном контроле» Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору наделена полномочиями по осуществлению функций в области государственного земельного контроля на землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов.

По состоянию на 01.12.2009 фактическая численность федеральных государственных гражданских служащих структурных подразделений, осуществляющих государственный земельный контроль, составляет 1331 единиц (85,9 % от установленной штатной численности 1550).

По данным Росреестра на 01.01.2009 земли сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации занимают площадь 402,3 млн. га (28,3 % от общей площади всего земельного фонда страны), земельные участки сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов – 9,1 млн.га.

### Структура земель сельскохозяйственного назначения (по данным Земельного Фонда Российской Федерации на 01.01.2009 г.) (млн. га)

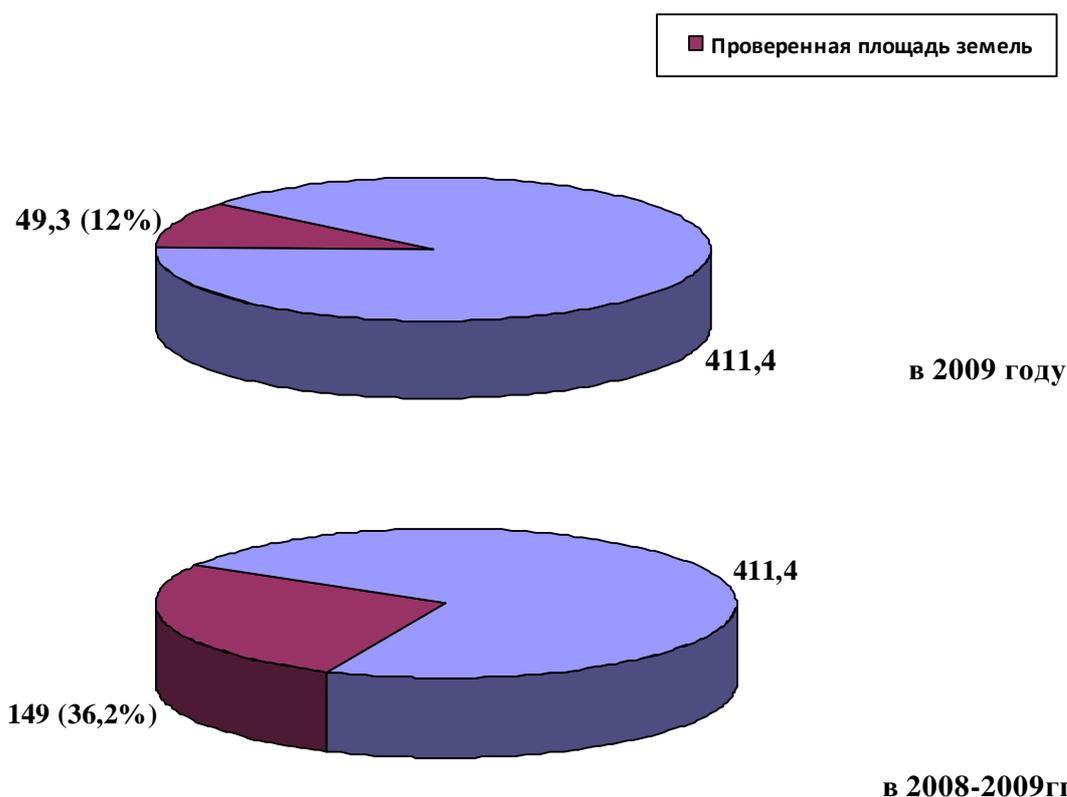
Общая площадь земель сельскохозяйственного назначения – 402,3



В 2009 году осуществлено 36063 проверки (плановых - 24744, внеплановых-11319) по соблюдению требований земельного законодательства в установленной Россельхознадзору сфере деятельности на площади около 47,02 млн. га земель сельскохозяйственного назначения, что составляет 11,7 % от общей площади земель сельхозназначения, а также около 2,3 млн. га земельных участков сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов, что составляет 25,0 % от общей их площади. Выявлено 15110 нарушений на площади 2,9 млн. га (5,9 % от проверенных). Составлено 33989 актов, выдано 11626 предписаний, составлено 13773 протокола, вынесено 12812 постановлений по делам об административных правонарушениях. Сумма административных штрафов составила 41,7 млн. руб., из них взыскано –32,4 млн. руб., что составляет 77,7 %.

**Проверенная Россельхознадзором площадь земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов (млн. га)**

Общая площадь земель составляет 411,4 млн.га



По результатам осуществления контрольно-надзорных мероприятий в правоохранительные органы передано 479 дел по нарушениям требований земельного законодательства и 2720 дел по административным правонарушениям в области земельного законодательства на рассмотрение мировым судьям, которыми в подавляющем большинстве случаев выносятся постановления в пользу территориальных управлений Россельхознадзора.

Управлением Россельхознадзора по Пензенской области (далее - Управление) выявлен факт не использования земельного участка (зарос кустарниками и сорной растительностью) площадью 59 га, принадлежащего ООО «Колос». По результатам проверки было возбуждено дело об административном правонарушении, выдано предписание по устранению нарушения требований земельного законодательства, которое указанным обществом в установленный срок было не выполнено.

Управление передало дело по принадлежности мировому судье судебного участка № 2 Мокшанского района Пензенской области. Судья, рассмотрев материалы дела об административном правонарушении, предусмотренном ч.1 ст.19.5 КоАП РФ о невыполнении в срок законного предписания Управления и постановлением от 30.11.2009 признал Генерального директора ООО «Колос» Г.Д. Дугаева виновным в совершении административного правонарушения и дисквалифицировал его сроком на 1 год.

Наибольшее количество (10346) нарушений выявлено по не использованию земель по целевому назначению или содержанию их в состоянии, не пригодном для сельхозпроизводства (ст.8.8. КоАП РФ). Площадь таких земельных участков составила более 2,7 млн. га.

#### Структура административных правонарушений в 2009 году



Проверки осуществлялись также по самовольному снятию или перемещению плодородного слоя почвы, а также уничтожению плодородного слоя почвы, а равно порче земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления (ст.8.6. КоАП РФ). Выявлено 2604 нарушений на площади 155,4 тыс. га земель сельхозназначения.

Выявлено 627 нарушений по невыполнению или несвоевременному выполнению обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.7 КоАП РФ) на площади 37,8 тыс. га земель сельхозназначения.

В результате деятельности Россельхознадзора в 2009 году в сельскохозяйственное производство вовлечено 364,6 тыс.га земель сельхозназначения, используемых ранее не по целевому назначению. Всего

за период деятельности в области государственного земельного контроля вовлечено 562 тыс.га.

В 2009 году продолжена работа по направлению в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные образования предложений по инициированию ими в судах принудительного изъятия таких земельных участков у собственников в случае их не использования, или использования не по целевому назначению, а также содержания этих участков в состоянии, не пригодном для сельхозпроизводства более 3-х лет, на площади 96 тыс.га.

Впервые в Российской Федерации созданы два прецедента, когда в результате деятельности Россельхознадзора по осуществлению государственного земельного контроля по искам Департамента имущества и земельных отношений Новосибирской области решением судебных органов изъято 2 земельных участка в составе земель сельхозназначения площадью 50 га, неиспользуемых собственниками в целях сельхозпроизводства в течение многих лет.

Кроме того, территориальными управлениями Россельхознадзора инициируется досрочное расторжение субъектами Российской Федерации, администрациями муниципальных образований договоров аренды в связи с не использованием земельных участков для сельскохозяйственного производства. При этом 3-летний срок в этих случаях во внимание не принимался. Всего направлено предложений по расторжению договоров аренды таких земельных участков на площади 23,0 тыс. га.

В результате такой работы уже досрочно прекращено действие договоров аренды на площади 21,3 тыс.га.

Так, Глазуновский районный суд Орловской области вынес решение о расторжении договоров аренды, заключенных между ООО «Агротекс-ЛВ» (правопреемник ЗАО «Агрофирма «Золотая Поляна») и 469 собственниками земельных долей. Земельные участки площадью 2957 га в течение нескольких лет не использовались для производства сельскохозяйственной продукции. В настоящее время местной администрацией решается вопрос о передаче этих земельных участков более эффективному землепользователю.

По результатам проведенной плановой проверки Управлением Россельхознадзора по Свердловской области в отношении ООО «Уральская Мясная Компания» постановлением Главы Муниципального образования «Каменский городской округ» от 16.06.2009 № 1119 расторгнут договор аренды с указанным обществом, в связи с не использованием земельных участков площадью 11,8 тыс.га с 2006 года.

Дятьковский городской суд Брянской области по исковому заявлению Управления Россельхознадзора по Брянской и Смоленской областям своим решением признал незаконным бездействие Администрации Дятьковского района Брянской области, выразившееся в непринятии мер по досрочному расторжению договора аренды от 22.05.1997, заключенного с КФХ «Прайд», которое более 3-х лет не использовало земельный участок в составе земель сельхозназначения для сельскохозяйственного производства, тем самым

допустило зарастание его древесно-кустарниковой и сорной растительностью.

Указанный суд обязал Администрацию Дятьковского района Брянской области принять меры по расторжению договора аренды, заключенного с КФХ «Прайд».

Также результатом деятельности Россельхознадзора по осуществлению государственного земельного контроля явился добровольный отказ землепользователей от права собственности на земельные участки на площади 46,2 тыс. га, в связи с невозможностью их использования по различным причинам.

Только в Республике Башкортостан площадь таких земельных участков составляет 2,9 тыс. га.

Значительной проблемой является порча земель в результате захламления их бытовыми и производственными отходами. Часть этих земель является бесхозной. Таких земельных участков выявлено на площади около 20 тыс. га. Согласно Федеральному закону «Об отходах производства и потребления» и Федеральному закону «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям глав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований относится организация сбора, вывоза, утилизация и переработка бытовых и промышленных отходов.

Территориальные управления Россельхознадзора проводят активную работу по пресечению таких противоправных действий.

Управлением Россельхознадзора по Воронежской и Волгоградской области были выявлены факты, когда постановлениями органов местного самоуправления выделяются земельные участки в составе земель сельхозназначения для складирования бытовых и промышленных отходов. Указанное Управление обратилось в районные прокуратуры Воронежской и Волгоградской областей с просьбой вынести протесты на такие постановления, а также направить иски в суды с требованиями обязать администрации принять меры по ликвидации незаконно санкционированных свалок и установить порядок организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора на территориях сельских поселений.

В результате органами прокуратуры отменено более 30 постановлений глав муниципальных районов по размещению свалок на землях сельхозназначения, и по 4 исковым заявлениям, направленным районными прокуратурами, суды обязали глав муниципальных образований ликвидировать свалки и провести рекультивацию приведенных в непригодность для сельхозпроизводства земельных участков.

Защита сельскохозяйственных угодий от загрязнения их опасными химическими веществами, патогенами и экпатогенами важнейшая составляющая обеспечения плодородия.

В целях выявления земельных участков сельхозназначения, загрязненных солями тяжелых металлов, мышьяком, радионуклидами пестицидами, нефтепродуктами и другими опасными химическими веществами, территориальными управлениями Россельхознадзора обследовано 3,0 млн. га (в ряде случаев использовалась информация станций

и центров агрохимической службы). Отобрано 128 тыс. почвенных образцов для химико-токсикологических исследований. Выявлено 24,9 тыс. га земельных участков, загрязненных опасными химическими веществами.

В ряде субъектов Российской Федерации указанная работа велась во взаимодействии с ФГУ центрами и станциями агрохимической службы.

О всех выявленных таких земельных участках, загрязненных пестицидами, агрохимикатами, солями тяжелых металлов, мышьяком и другими токсикантами в количествах, превышающих предельно допустимые, территориальные управления Россельхознадзора информируют органы государственной власти субъектов Российской Федерации и главы муниципальных образований.

Перед всеми федеральными государственными учреждениями, подведомственными Россельхознадзору, была поставлена задача, создать агрохимические лаборатории для проведения агрохимических и химико-токсикологических исследований почвенных образцов.

В результате в настоящее время 29 учреждений, подведомственных Россельхознадзору, уже способны проводить эту работу.

Согласно Протоколу заседания Государственного антинаркотического комитета от 5 марта 2008 г. № 2 Россельхознадзор проводит работу по выявлению на землях сельскохозяйственного назначения наркосодержащих растений.

В ходе проверок территориальными управлениями Россельхознадзора выявлено 3,3 тыс.га земель сельскохозяйственного назначения, заросших дикорастущими наркосодержащими растениями (коноплей). На организации и их должностных лиц, на граждан, допустивших зарастание земель коноплей, наложены административные наказания - штрафы. Согласно предписаниям территориальных управлений Россельхознадзора заросли дикорастущей конопли уничтожены.

Особого внимания заслуживают земли сельскохозяйственного назначения и земельные участки сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов, находящиеся в пользовании у научно-исследовательских институтов, высших и средних учебных заведений в качестве опытных полей.

Земельные участки научно-исследовательских учреждений, высших и средних учебных заведений, выделенные им для опытных целей, зачастую используются не по назначению или не используются вообще.

Из обследованных в 2009 году 1737 тыс.га указанных земель установлено, что 117,7 тыс.га (6,8 %) земельных участков этими учреждениями не используются в соответствии с их целевым назначением (заросли кустарниками, сорняками, на них самовольно разрабатываются карьеры по добыче общераспространенных полезных ископаемых, располагаются несанкционированные свалки).

Во исполнение поручения Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.А. Зубкова (подпункт а пункта 4 протокола совещания от 09.11.2009 № ВЗ-П11-69пр) о проведении инвентаризации земель, находящихся в постоянном пользовании научных

учреждений и предприятий Российской академии сельскохозяйственных наук, управления Россельхознадзора по субъектам Российской Федерации провели проверку 424 организаций по соблюдению ими требований земельного законодательства в установленной Россельхознадзору сфере деятельности.

В результате указанных проверок установлено, что из 1612,3 тыс. га проконтролированной площади земель сельхозназначения и земельных участков сельхозиспользования в составе земель населенных пунктов, находящихся в пользовании у научно-исследовательских учреждений и предприятий, подведомственных Россельхозакадемии, 147,4 тыс.га (9,1 % от проконтролированной площади) не используются для научно-исследовательских целей, в том числе 92,9 тыс.га не используются даже и для сельхозпроизводства (заросли кустарниками, сорняками, на них самовольно разрабатываются карьеры по добыче общераспространенных полезных ископаемых, размещаются несанкционированные свалки отходов производства и потребления, располагаются кафе, сауна и иные постройки, принадлежащие сторонним организациям и т.д.).

Выявлены факты загрязнения земельных участков остаточными количествами пестицидов, солями тяжелых металлов, нефтепродуктами.

Установлены факты самовольного снятия, беспорядочного перемещения и, как следствие, уничтожение плодородного слоя почвы.

По результатам проверок управлениями Россельхознадзора приняты меры административного воздействия: возбуждены дела об административных правонарушениях, наложены наказания в виде штрафов на сумму 227,4 тыс. руб., даны предписания об устранении выявленных нарушений земельного законодательства. В ряде случаев материалы дел по административным правонарушениям направлены на рассмотрение мировым судьям и в правоохранительные органы.

Имеются случаи, когда земельные участки в составе земель сельхозназначения, находящиеся в федеральной собственности и предназначенные для опытных целей на основании постановлений глав городских и районных администраций по согласованию с Президиумом Россельхозакадемии, изымаются для нужд городов и районов, незаконно передаются под индивидуальное жилищное строительство, предоставляются в общую (долевую) собственность гражданам, сдаются в долгосрочную аренду сроком до 49 лет сторонним организациям, которые зачастую не используют их для сельскохозяйственного производства.

Кроме того, земельные участки передаются на основании гражданско-правовых договоров в пользование иностранным рабочим КНР. Как показывает практика осуществления Россельхознадзором государственного земельного контроля, земли, переданные иностранным гражданам, особенно гражданам КНР, используются варварским способом, загрязняются опасными химическими веществами неизвестного происхождения, захламляются отходами производства, плодородный слой перемешивается с полиэтиленовой пленкой. Применяются пестициды, не имеющие государственной регистрации на территории Российской

Федерации, или с нарушением регламентов их применения. В результате такого использования земли сельхозназначения требуют значительных затрат на их реабилитацию и воспроизводство плодородия и надолго или навсегда выбывают из сельхозпроизводства.

Предварительно установлено, что площадь земельных участков, находящихся в пользовании в организациях, подведомственных РАСХН, за последние 5 лет по тем или иным причинам уменьшилась на 156,4 тыс.га.

В ряде случаев, документы на право пользования земельными участками не переоформлены должным образом, не внесены в реестр Росимущества. Установлены случаи отсутствия у пользователя зарегистрированных прав на земельные участки.

Информация, представленная из территориальных управлений Россельхознадзора была систематизирована, обобщена и своевременно, в соответствии с протоколом совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.А. Зубкова от 09.11.2009 № ВЗ-П11-69пр, направлена в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, в Минсельхоз России (в соответствии с протоколом совещания у Министра сельского хозяйства Российской Федерации Е.Б. Скрынник от 30.11.2009 №ЕС-15/274) и в Департамент агропромышленного комплекса Правительства Российской Федерации (92 л.).

Проведены проверки использования земельных участков иностранными гражданами. Установлено, что земельные участки общей площадью 22,1 тыс. га принадлежат иностранным гражданам на праве частной собственности, долевой собственности или договора аренды. При этом привлечено в качестве рабочей силы 6373 иностранных граждан (КНР, Республики Узбекистан, Кыргызстан, Казахстан, Молдова, Украинская Республика).

Нарушение земельного законодательства иностранными гражданами выявлено на площади 5,7 тыс.га. В основном это уничтожение плодородного слоя почвы, порча земель в результате нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами, приведение в состояние непригодное для возделывания сельхозпродукции (пахотный слой перемешан с полиэтиленовой пленкой). Часть этих земель не используется по целевому назначению - заросли сорной и кустарниковой растительностью или захламлены отходами производства и бытовым мусором.

В 2009 году территориальными управлениями Россельхознадзора продолжена работа по заключению соглашений о взаимодействии с территориальными управлениями федеральных органов исполнительной власти, осуществляющими функции в области государственного земельного контроля, управлениями правоохранительных органов в субъектах Российской Федерации, региональными органами АПК, администрациями субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и др.

Всего территориальными управлениями Россельхознадзора заключено 1642 таких соглашений.

Заключение указанных соглашений позволяет сторонам более эффективно осуществлять свои полномочия в результате сотрудничества и координации совместных действий по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений земельного законодательства.

В рамках указанных соглашений проведено 2076 совместных проверок.

Кроме того, должностные лица большинства территориальных управлений Россельхознадзора входят в состав координационных советов, межведомственных комиссий, рабочих групп по организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и администраций субъектов Российской Федерации в сфере земельных отношений.

Большой проблемой является неурегулированность прав на земельные доли земель сельхозназначения. Использование их преимущественно на основе краткосрочных договоров аренды приводят к многочисленным нарушениям прав собственников земельных долей, возникновению земельных споров, повышению социальной напряженности на селе.

Большинство из выделенных долей не оформлены, межевание не проведено, их хозяева не установлены. Без существенной государственной финансовой поддержки провести кадастровые работы в массовом порядке практически не возможно. В бюджете муниципальных образований отсутствуют средства на эти цели. Крайне сложная обстановка, связанная с оформлением долевой собственности, способствует скупке, самозахвату земель сельхозназначения.

Продажа, скупка земельных долей зачастую происходит, минуя администрацию муниципальных районов, этот процесс не контролируется и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, из-за отсутствия возможности использовать земельные доли для сельхозпроизводства, собственники этих долей передают их в доверительное управление иным лицам, которые также не используют их по целевому назначению. При этом администрации муниципальных образований в известность также не ставятся.

Только по Иркутскому району Иркутской области выявлено 4074 неоформленных долей, В связи с этим администрацией указанного района было проведено расширенное совещание с участием федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный контроль, в том числе Управления Россельхознадзора по Иркутской области, правоохранительными органами, на котором были намечены мероприятия по проведению работы по выделению и оформлению долей. В результате такой работы 1365 дольщиками было оформлено право собственности на земельные участки. Часть дольщиков передали свои земельные участки площадью 11,8 тыс. га в аренду сельхозпредприятиям Иркутской области сроком на 10 лет. Работники отдела земельного контроля Управления Россельхознадзора по Иркутской области принимали самое активное участие в проведении указанной работы.

В ходе проведения проверок по соблюдению требований земельного законодательства в установленной Россельхознадзору сфере деятельности территориальными управлениями Россельхознадзора выявляются факты незаконного изменения вида разрешенного использования земельных участков сельхозназначения администрациями муниципальных образований.

Так Управлением Россельхознадзора Тверской и Псковской областям по указанным фактам были направлены письма в прокуратуры Калининского и Кашинского районов Тверской области. Указанными прокуратурами вынесены протесты на постановления администраций муниципальных образований об изменении вида разрешенного использования земельных участков.

Анализ судебной практики показал, что количество решений, вынесенных судебными органами первой инстанции по делам об административных правонарушениях в пользу территориальных управлений Россельхознадзора значительно выше - 1214, чем в пользу юридических лиц и граждан - 324.

Деятельность в области государственного земельного контроля территориальными управлениями Россельхознадзора регулярно освещается в средствах массовой информации, как регионального, так и российского значения.

В газетах и журналах федерального и регионального значения публикуются статьи о грубых нарушениях земельного законодательства. Осуществляются выступления должностных лиц по телевидению, радио, организовываются съемки телевизионных сюжетов.

В ряде управлений издаются ежемесячные печатные издания (бюллетени).

На сайтах территориальных управлений Россельхознадзора размещается информация об их деятельности в области государственного земельного контроля.

Кроме того, размещаются статьи на Всероссийском информационном сайте «Земельный портал».

На официальном сайте Россельхознадзора размещается информация по решениям, принятым судебными органами при обжаловании постановлений, вынесенных территориальными управлениями Россельхознадзора в области государственного земельного контроля.

Кроме того, на официальном сайте Россельхознадзора размещен Административный регламент исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного контроля (опубликован, Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти № 48 от 30.11.2009).

Территориальными управлениями Россельхознадзора в 2009 году проведена большая работа по осуществлению деятельности в области государственного земельного контроля.

Наиболее значительных результатов в указанной сфере деятельности достигли управления Россельхознадзора по: Орловской и Курской областям,

Брянской и Смоленской областям, Оренбургской, Саратовской областям, Краснодарскому, Красноярскому краям.

Достаточно эффективно работали управления Россельхознадзора по: Тверской и Псковской областям, Воронежской и Волгоградской областям, Тульской и Липецкой областям, г. Москва и Московской области, Санкт-Петербургу и Ленинградской области, Владимирской, Ростовской, Омской, Калининградской, Свердловской, Томской областям, Республике Башкортостан.

По сравнению с 2008 годом значительно повысили показатели своей деятельности управления Россельхознадзора по: Костромской и Ивановской областям, по Республике Карелия, Архангельской области и Ненецкому а.о., Кемеровской, Магаданской областям, Хабаровскому краю, по Сахалинской области и Еврейской а.о., Республике Саха-Якутия.