

Вопросы реализации государственного земельного надзора в отношении земель сельскохозяйственного назначения (2018 год)

В 2018 году территориальными управлениями Россельхознадзора обследовано 9,8 млн. га земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом от 24.07.2012 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Территориальными управлениями Россельхознадзора за указанный период проведено 8 465 плановых проверок и 15 517 внеплановых проверок в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации на предмет соблюдения обязательных требований земельного законодательства.

Прослеживается динамика к снижению количества проведенных плановых и внеплановых проверок за период с 2015 по 2018 гг. Так количество проверок в целом в период с 2015 года по 2018 год снизилось на 45,4 %.

При этом следует отметить, что «результативность» проверок существенно возросла. Так доля проверок, при которых выявляются нарушения требований земельного законодательства, а также факты неисполнения предписаний увеличилась с 33 % в 2015 году до 89 % в 2018 году.

Россельхознадзором в течение последних лет была проделана масштабная работа, направленная на уход от так называемого «палочного режима проверок», к более эффективному – основанному на проведении проверок в отношении правообладателей поднадзорных Россельхознадзору земельных участков (из земель сельскохозяйственного назначения), связанных с наиболее высокой степенью риска (угрозы) возникновения на них нарушений земельного законодательства, влекущих за собой наиболее неблагоприятные последствия.

Так, количество проверок, проведенных в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, сократилось на 79,7 %.

Основным толчком к снижению проверок послужили так называемые «надзорные каникулы»¹, которые начались в 2016 году. Указанное нововведение привело к резкому снижению плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с 12 262 в 2015 году до 1 641 в 2016 году.

Кроме того, снижение количества плановых проверок (в отношении, как юридических лиц, так и физических лиц) обусловлено переходом начиная с 2018 года на риск-ориентированный подход при организации плановых проверок (составлении планов плановых проверок исходя из соответствующих критериев риска).

Кроме того, Россельхознадзором и его территориальными управлениями внедрен и активно развивается институт профилактических мероприятий, включающий в себя в т.ч. выдачу правообладателям земельных участков в ряде

¹ Статья 26.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-«О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

установленных случаев предостережений (4,1 тысяча за 2018 год) (без привлечения к административной ответственности), проведение публичных мероприятий, имеющий целью, прежде всего, - разъяснение правообладателям сельскохозяйственных земель, заинтересованным лицам, обязанностей по соблюдению требований земельного законодательства для недопущения их нарушения.

Вместе с тем поднадзорные субъекты зачастую не понимают или не хотят понимать разницу между такими понятиями как: предписание, предостережение, предупреждение, представление.

Предписание об устранении выявленных нарушений – это ненормативный акт, который выдается вместе с актом проверки лицу, в отношении которого была проведена проверка, в ходе которой были установлены нарушения требования законодательства Российской Федерации (*часть 3 статьи 16 294-ФЗ*).

Предписание выдается только по результатам проверки (плановой или внеплановой), в ходе которой были установлены нарушения. В этом документе указываются допущенные нарушения, мероприятия по их устранению в форме рекомендаций, а также срок, к которому нарушения должны быть устранены. По истечению указанного срока, проводится внеплановая проверка, целью которой является проверка исполнения предписания (ответственность за неисполнение предписания – часть 25 статьи 19.5, за повторное неисполнение - часть 26 статьи 19.5 КоАП РФ).

Выдача предписания предусмотрена Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований (*часть 5 статьи 8.2 294-ФЗ*).

Основанием для выдачи предостережения, в отличие от предписания, может послужить поступление любой информации о готовящихся нарушениях или о признаках нарушений обязательных требований, если отсутствуют подтвержденные данные о том, что нарушение обязательных требований причинило вред жизни, здоровью граждан, вред животным, растениям, окружающей среде.

Таким образом, можно говорить о том, что предостережение это способ взаимодействия с правообладателем земельного участка, позволяющий указать ему на нарушения или их признаки.

Представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (*статья 29.13 КоАП РФ*) - акт, который выдается в соответствии с требованиями норм КоАП РФ только организациям и должностным лицам. Основным отличием от предписания является то, что в представлении указываются именно причины, по которым было совершено нарушение и требование об устранении этих причин.

Проверка исполнения представления законодательством не предусмотрена, однако установлен срок, в течение которого организация или должностное лицо, которому было вынесено представление обязан отчитаться об исполнении такого представления – 1 месяц со дня получения (так же предусмотрена административная ответственность за неисполнение представления статьей 19.6 КоАП РФ).

Предупреждение - мера административного наказания, выраженная в официальном порицании субъекта совершившего административное правонарушение (*статья 3.4 КоАП РФ*).

Предупреждение, в отличие от предыдущих актов – это мера административной ответственности, которая устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде

Следует отметить, что пункт 1 статьи 3.4 КоАП РФ предусматривает выдачу предупреждений, в том числе и физическим лицам, однако пунктом 3 указанной статьи установлено, что в случае, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей раздела II КоАП РФ, то административное наказание в виде административного штрафа может быть заменено предупреждением только являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридическим лицам, а также их работникам.

Отраслевыми статьями Россельхознадзора в сфере государственного земельного надзора (за исключением статьи 10.9 КоАП РФ) административное наказание в виде предупреждения не предусмотрено, таким образом выдача предупреждения в сфере государственного земельного надзора для физических лиц (за исключением статьи 10.9 КоАП РФ) невозможна.

Наибольшее количество установленных в 2018 году нарушений обязательных требований земельного законодательства связано с зарастанием сорной, древесной и кустарниковой растительностью и неиспользованием земель для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности. Указанное связано, как правило, с бездействием правообладателей земельных участков, выражающемся в несоблюдении установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель от зарастания, а также их неиспользованием в целом.

Ответственность за такие нарушения предусмотрена частью 2 статьи 8.7 КоАП РФ и составляет от 20 тыс. рублей для граждан до 700 тыс. рублей для юридических лиц, а при установлении факта неиспользования земельного участка, в соответствии с частью 2 статьи 8.8 КоАП РФ, штраф рассчитывается уже от кадастровой стоимости земельного участка.

Помимо административной ответственности в виде штрафа за неиспользование земельного участка предусмотрено повышение налоговой

ставки с 0,3 % до 1,5², а также принудительное изъятие земельного участка у его собственника, принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования, права пожизненного наследуемого владения, права безвозмездного пользования земельным участком из земель сельскохозяйственного назначения, права аренды такого земельного участка³.

Значительную долю от установленных за 2018 год фактов нарушения требования земельного законодательства составили нарушения, связанные с самовольным снятием/перемещением плодородного слоя почвы, его уничтожением, порчей земель сельскохозяйственного назначения.

Помимо административной ответственности, предусмотренной частями 1 и 2 статьи 8.6 КоАП РФ, за указанные правонарушения предусмотрено возмещение вреда, нанесенного почве как объекту охраны окружающей среды с последующим приведением земель в состояние, пригодное для сельхозпроизводства (повышенная имущественная ответственность, которая устанавливается не только с учетом материальных, но и экологических потерь)⁴.

Основными проблемами, которые по своей сути являются причинами основной части нарушений требований земельного законодательства Российской Федерации, выявляемых Россельхознадзором, является сознательное бездействие правообладателей земельных участков.

Правообладатели земельных участков сельскохозяйственного назначения помимо прав на такие земельные участки имеют и обязанности по поддержанию их в состоянии пригодном для сельскохозяйственного использования.

Проблема заключается в том, что имеются правообладатели земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Законом, изначально не планировавшие использовать земельный участок сельскохозяйственного назначения по его назначению.

При всем этом следует отметить, что благодаря проделанной работе по разъяснению законодательства, проведенным семинарам с поднадзорными субъектами заметно, что количество случаев, при которых причиняется вред почвам, ежегодно снижается в среднем на 12,9 %.

Считаю необходимым озвучить мероприятия, при выполнении которых вы точно не станете нарушителем обязательных требований законодательства Российской Федерации, установленных для использования земель сельскохозяйственного назначения:

1. необходимо использовать земельный участок сельскохозяйственного назначения для ведения сельскохозяйственного производства или иной деятельности, связанной с сельскохозяйственным производством, в соответствии с установленным видом разрешенного использования;

² Часть 1 статьи 394 Налогового кодекса Российской Федерации.

³ Статья 6 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», статьи 45,46, 47 Земельного кодекса Российской Федерации

⁴ Статья 78 Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

2. не допускать зарастание земельных участков сорной и древесно-кустарниковой растительностью;
3. не размещать на земельных участках отходы производства и потребления;
4. применять обоснованные дозы пестицидов и агрохимикатов;
5. не допускать добычу общераспространенных полезных ископаемых.

Россельхознадзором и его территориальными управлениями была проведена масштабная работа, направленная на повышение уровня правовой грамотности у поднадзорных субъектов, публиковалась информация в сфере государственного земельного надзора в средствах массовой информации (газеты, журналы, электронные/интернет издания), размещались видеосюжеты на телевидении, осуществлялось участие представителей Службы и ее территориальных органов в форумах, совещаниях, в т.ч. освещаемых средствами массовой информации, проводилась работа с населением по вопросам соблюдения требований земельного законодательства.