

Доклад о результатах контрольно-надзорной деятельности, правоприменительная практика за 1 полугодие 2017 года при осуществлении государственного земельного надзора

Отдел фитосанитарного и земельного надзора Управления Россельхознадзора по Калининградской области осуществляет надзор за соблюдением требований законодательства в области государственного земельного надзора, карантина и защиты растений, качества и безопасности зерна, оборота семян сельскохозяйственных растений.

Отдел осуществляет полномочия по осуществлению государственного земельного надзора в соответствии с Положением о государственном земельном надзоре, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации № 1 от 02.01.2015 года, Положением о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004г. № 327.

В рамках предоставленных полномочий государственный земельный надзор осуществляется за соблюдением ряда требований:

- требований о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушений правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

- требований и обязательных мероприятий по использованию земельных участков для ведения сельскохозяйственного производства, а также по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;

- требований, связанных с обязательным использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, для ведения сельскохозяйственного производства и осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельностью;

- требований в области мелиорации земель и обязанностей по рекультивации земель при осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательных и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей.

Указанные полномочия осуществляются Управлением только на землях сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом от 24.07.2002 №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Объектами проверок являются земельные участки, предоставленные гражданам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам для сельскохозяйственного производства, использования и ведения крестьянского (фермерского) хозяйства.

Обращаем внимание, что согласно пункту 4 Положения о государственном земельном надзоре, утвержденного постановлением Правительства РФ от 02.01.2015 № 1, полномочия отдела земельного надзора **не распространяются на**

относящиеся к землям сельскохозяйственного назначения садовые, огородные, дачные земельные участки, земельные участки, предназначенные для ведения личного подсобного хозяйства, гаражного строительства (в том числе индивидуального гаражного строительства), а также на земельные участки, на которых расположены объекты недвижимого имущества.

Управлением проводятся проверки по соблюдению требований земельного законодательства ЮЛ, ИП и ФЛ.

За I полугодие Управлением проведено 301 контрольно-надзорное мероприятие, что на 33,4 % (в 1,5 раза) меньше аналогичного показателя прошлого года (2016 – 452).

Количество плановых проверок в отношении ЮЛ и ИП в 2017 году сократилось на 29 % (в 2016 – 28, в 2017 – 20). Снижение показателя объясняется уменьшением количества плановых проверок в связи с применением риск-ориентированного подхода при составлении планов ежегодных контрольно-надзорных проверок

Это связано с особенностями организации и проведения в 2016 - 2018 годах плановых проверок при осуществлении государственного надзора в отношении субъектов малого предпринимательства» внесенными в Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

Существенное внимание уделено аспектам обеспечения благоприятных условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства путем установления надзорных каникул.

Не проводятся плановые проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных (в соответствии с положениями статьи 4 Федерального закона от 24 июля 2007 года N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации") к субъектам малого предпринимательства.

Однако, несмотря на снижение количества плановых проверок и в целом контрольно-надзорных мероприятий, значительно повысилась эффективность данного вида контроля.

Это связано с тем, что Управлением при планировании контрольно-надзорных мероприятий на 2017 год применялся риск-ориентированный подход.

Риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных Федеральным законом случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных

объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

Отнесение к определенному классу (категории) опасности осуществляется органом государственного контроля (надзора) с учетом тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований, а к определенной категории риска - также с учетом оценки вероятности несоблюдения соответствующих обязательных требований.

Так по результатам проведенных в 2016 году плановым (рейдовым) осмотрам, административным обследованиям, в проверки на 2017 год включены правообладатели тех земельных участков, которые не используются или используются с нарушениями требований земельного законодательства.

В связи с вышеизложенным, эффективность проведения проверок в 2017 году увеличилась в 2 раза по сравнению с аналогичным периодом 2016 года и составила около 60% (56%) (в 2016 году – 31%).

Внеплановых проверок по исполнению предписания в 1 полугодии 2017 года проведено 61, что на 82 % больше чем за такой же период 2016 года.

Проконтролировано более **14 тыс. га земель** сельскохозяйственного назначения (2016 – 10,428), более **7 тыс. га** земель не используется для сельскохозяйственного производства (2016 – 7,82).

Выявлено **256 нарушений** земельного законодательства на 37,1 % больше, показателя прошлого года (2016 – 161).

Вынесено 153 постановления, что на 14 % меньше, чем в 2016 году. (2016 - 178 шт.)

Сумма наложенных штрафов составила 5876,09 тыс. руб. (2016 - 7174,672 тыс. руб.)

Кроме того Управлением в соответствии со ст. 8.3 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» проводились плановые (рейдовые) осмотры, обследования это вид мероприятия по контролю, при проведении которого не требуется взаимодействие органа государственного контроля (надзора) с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, что способствует снижению административной нагрузки на хозяйствующие субъекты.

Так по итогам проведенных в 2016 году плановых (рейдовых) осмотров, обследований проведена 21 внеплановая проверка. Из них проведено 5 внеплановых выездных проверок, согласованных с прокуратурой Калининградской области, по результатам которых правонарушители привлечены к административной ответственности и подвергнуты административному наказанию, **но с учетом характера и степени совершенного правонарушения в ряде случаев размер**

административного штрафа наложен в размере менее минимального размера штрафа, предусмотренного соответствующей статьей КоАП РФ.

За 1 полугодие 2017 года специалистами отдела проведено 64 плановых (рейдовых) осмотра, по результатам которых выявлены признаки нарушений обязательных требований законодательства, направлены хозяйствующим субъектам предостережения (27) с предложением принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований и уведомить об этом в установленный в предостережении срок орган государственного контроля.

Выявление неиспользуемых земель и вовлечение их в сельскохозяйственный оборот.

В настоящее время руководством страны и Калининградской области взят курс на бережное отношение к землям сельскохозяйственного назначения. И на сегодняшний день государством поставлена задача – вернуть утраченные земли в сельскохозяйственный оборот.

Хотелось бы отметить, что Управлением проводятся активная работа в части выявления земель сельскохозяйственного назначения, неиспользуемых по назначению и заросших сорной и древесно-кустарниковой растительностью.

На сегодняшний день общая площадь земель сельскохозяйственного назначения на территории Калининградской области составляет 800 тыс. 800 га, из них сельскохозяйственные угодья занимают площадь 720 тыс. 400 га в т.ч.

362 800 га - пашни;

220 900 га - пастбища;

7 900 га - многолетние насаждения;

128 800 га - сенокосы.

В результате проведенных Управлением контрольно-надзорных мероприятий за 1 полугодие 2017 года, в сельскохозяйственный оборот вовлечено **более 2 тыс. га земель** (2016 – 0,43 тыс. га), что на 79% больше, чем в аналогичном периоде предыдущего года.

Также, Управлением ведется работа по взаимодействию с другими контролирующими органами.

Так в 1 полугодии по 37 поступившим материалам органов местного самоуправления, возбуждено 13 дел об административных правонарушениях. (24 материала возвращено 65% от поступивших, возбуждено 35% от поступивших).

При проведении контрольно-надзорных мероприятий специалистами Управления совместно с представителями экспертной организации ФГБУ «Калининградская МВЛ» отобрано 129 образцов почвы для выявления снижения плодородия и загрязнения земель сельскохозяйственного назначения. (63 образца на химико-токсикологическое исследование, 66 на агрохимическое)

Установлено превышение ПДК в 31 случае на площади 120,25 га, в том числе соли тяжелых металлов (включая мышьяк) выявлены в 30 случаях на 120,25 га, нефтепродукты в 4-х на 10 га, бенз(а)пирен в 4-х случаях на площади 10 га).

Выявлено снижение плодородия почв в 18 случаях на площади 92,616 га.

Несмотря на значительное вовлечение в оборот неиспользуемых земель, практика показывает, что основными нарушениями, выявленными в результате проведенных проверок, являются:

- невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель. Последствием неисполнения указанных требований является зарастание сорняками и древесно-кустарниковой растительностью земельных участков сельскохозяйственного назначения.

- неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которого регулируется Федеральным законом от 24 июля 2002 года N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения;

- самовольное снятие, перемещение и уничтожение плодородного слоя почвы.

За указанные нарушения предусмотрена административная ответственность, соответствующая ч. 2 ст. 8.7, ч. 2 ст. 8.8, ч. 1,2 ст. 8.6 КоАП Российской Федерации.

По состоянию на 1 июля 2017 года выявлено 7,243 тыс.га неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения. (2016-7,82)

Следует отметить, что **штрафы** за невыполнение указанных требований **возросли многократно**. Так по ч. 2 ст. 8.7 КоАП РФ на физических лиц штраф составляет от 20 до 50 тыс.рублей, а на юридических лиц от 400 до 700 тыс.рублей.

Кроме того, ответственность за неиспользование сельхозугодий ужесточена не только крупными штрафами, но и мерой, направленной на изъятие таких земель.

Порядок изъятия земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использования с нарушением законодательства РФ определен Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

В 2016 году в указанный Закон (в редакции Федерального закона № 354 от 03.07.2016) были внесены изменения, конкретизирующие порядок и процедуру изъятия.

На сегодняшний день земельный участок сельскохозяйственного назначения может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если в течение трех и более лет подряд с момента выявления в рамках государственного земельного надзора факта неиспользования земельного участка по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской

Федерации, такой земельный участок не используется для ведения сельскохозяйственного производства.

Пример.

За 1 полугодие 2017 года в связи с неиспользованием гражданами 2-х земельных участков общей площадью 14,5 га в Гурьевском и Гусевском районах более трех лет, Управлением направлены в Агентство по имуществу Калининградской области материалы для инициирования изъятия указанных участков у собственников.

Кроме того, по выявленным нарушениям, связанным с использованием земельных участков с нарушениями требований земельного законодательства и неиспользованием в соответствии с их разрешенным использованием, Управлением ведется работа по направлению материалов для перерасчета налоговой ставки. На сегодняшний день, Управлением направлено 52 материала в Управление Федеральной налоговой службы для расчета повышенной ставки земельного налога.

За 2016 год к уплате в бюджетную систему РФ дополнительно исчислен земельный налог на общую сумму 890 тыс. руб.

Управлением проводятся мероприятия, направленные на профилактику нарушений обязательных требований.

В целях предупреждения нарушений требований земельного законодательства, устранения причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований в области государственного земельного надзора Управлением осуществляются мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований в соответствии с ежегодно утверждаемыми программами профилактики нарушений.

В рамках исполнения вышеуказанных мероприятий Управлением:

1) размещены на официальном сайте Управления перечни нормативных правовых актов и их отдельные части, содержащие обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), а также тексты соответствующих нормативных правовых актов;

2) осуществляется информирование юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц по вопросам соблюдения обязательных требований;

3) проводится регулярное обобщение практики в соответствующей сфере деятельности. На сайте размещаются наиболее часто встречающиеся случаи нарушений обязательных требований с рекомендациями в отношении мер, которые должны приниматься юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами в целях недопущения таких нарушений;

4) выдаются предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

За I полугодие 2017 года проведено 29 консультаций по данным вопросам. Также, посредством публикаций в СМИ (газеты, журналы), на сайте Управления, выступлениях на радио и телевидении осуществляется информирование

хозяйствующих субъектов, населения о своей деятельности в сфере государственного земельного надзора, ее результатах, а также, доводится информация о недопустимости нарушений требований российского законодательства в указанной сфере, о мерах ответственности за допущенные нарушения. За текущий период размещено 3 материала на телевидении и радио, 12 публикаций в СМИ (газеты, журналы), 75 - на сайте Управления, 136 - на прочих интернет порталах.

Выявление нарушений, связанных с нарушением или уничтожением плодородного слоя почвы.

Еще одним из распространенных правонарушений является самовольное снятие и перемещение плодородного слоя почвы в результате производства земляных работ.

Такие нарушения, как правило, связаны с проведением работ без соответствующего разрешения на производство земляных работ, связанных с нарушением почвенного покрова, добычей общераспространенных полезных ископаемых (ОПИ) и песчано-гравийных смесей (ПГС), при которых отсутствует проект рекультивации земель. Зачастую при проведении земляных работ допускается перекрытие плодородного слоя почвы вскрышными породами.

В 2017 году Управлением выявлено 5 несанкционированных карьеров на площади 3,2 га.

В отношении собственников таких земельных участков в 2017 году проведены проверки по соблюдению требований земельного законодательства, по результатам которых правонарушители привлечены к административной ответственности и подвергнуты административному наказанию.

Ответственность за данное нарушение предусмотрена частями 1 и 2 статьи 8.6 КоАП РФ.

По ч. 1 ст. 8.6 КоАП РФ штраф на физических лиц составляет от 1 до 3 тыс.рублей, на юридических лиц от 30 до 50 тыс.рублей.

По ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ штраф на физических лиц составляет от 3 до 5 тыс.рублей, на юридических лиц от 40 до 80 тыс. рублей.

В I полугодии 2017 года по ст. 8.6 КоАП РФ составлено 15 протоколов в 2,5 раза больше, чем за 1 полугодие 2016 года (2016 – 6), **вынесено 12 постановлений о привлечении к административной ответственности**, больше чем в 2016 году в 3 раза (2016 – 4).

Управлением организована работа по возмещению вреда, причиненного почвам. Лица, допустившие самовольное снятие, перемещение и уничтожение плодородного слоя почвы, а также загрязнение почвы земель сельскохозяйственного назначения привлекаются к административной ответственности, предусмотренной

частями 1-2 статьи 8.6 и ч. 2 ст. 8.7 КоАП Российской Федерации, выдаются предписания на проведение рекультивации нарушенных земель.

Расчет ущерба, причиненный почвам, как объекту охраны окружающей среды на земельных участках сельскохозяйственного назначения, производится согласно Методике исчисления вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, утвержденной приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 08.07.2010 № 238.

В 1 полугодии 2017 года Управлением направлено 9 претензий о возмещении вреда в добровольном порядке в денежном эквиваленте на общую сумму 21818,667 тыс. руб., в том числе 8 претензий направлены по результатам контрольно-надзорных мероприятий проведенным в 2016 году. Возмещение вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, процедура длительная, требует значительного временного периода.

Также, по материалам дел, вынесенным в 2016 году, в I полугодии 2017 года Управлением подано 2 исковых заявления о возмещении вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды на общую сумму 2074,585 тыс. руб., в настоящее время данные иски находятся на рассмотрении в суде.

Также в I полугодии 2017 года удовлетворено судами 2 исковых заявления, направленных Управлением в 2016 году о возмещении вреда в денежном эквиваленте на сумму 1032,27 тыс. руб.

В этой связи хотелось обратить внимание на обязательное соблюдение требований действующего законодательства при проведении работ на землях сельскохозяйственного назначения, а именно:

- наличие необходимых разрешений на производство работ, установленных на территории Калининградской области;
- наличие проекта рекультивации нарушенных земель;
- соблюдение требований по снятию и хранению плодородного слоя почвы, недопущение его перемешивания с подстилающими породами и перекрытия;
- обязательное проведение рекультивации земельных участков, на которых проводились работы.

Несоблюдение указанных требований приводит к уничтожению плодородного слоя почвы и наносит существенный ущерб почве, который ежегодно выявляется Управлением в рамках контрольно-надзорных мероприятий и исчисляется в миллионах рублей.

При осуществлении снятия и перемещения плодородного слоя необходимо определить дальнейшую судьбу снятого плодородного слоя почвы, обратившись в Администрацию соответствующего муниципального образования, обеспечить его хранение.

Условия приведения нарушенных земель в состояние, пригодное для последующего использования, а также порядок снятия, хранения и дальнейшего применения плодородного слоя почвы, устанавливаются органами, предоставляющими земельные участки в пользование и дающими разрешение на

проведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова, на основе проектов рекультивации.

В 4-х района Калининградской области созданы комиссии по вопросам рекультивации земель, о работе которых можно узнать в соответствующих администрациях (Нестеровский, Славский, Правдинский, Черняховский районы).

Подводя итоги работы, хочется напомнить каждому землепользователю, что земля является основой жизни и деятельности человека, действующим законодательством провозглашен принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве.