

Проблемы привлечения сельхозпредприятий к ответственности за нерациональное использование земельных участков сельскохозяйственного назначения

Земли сельскохозяйственного назначения являются одним из наиболее важных компонентов земельного фонда Российской Федерации.

В последние годы все больше внимания общества и законодателя уделяется целевому использованию земель — ведь, к примеру, нередко земли сельскохозяйственного назначения простаивают или служат местом свалки, утрачивая плодородие и зарастая сорняками.

Решение проблемы введения в оборот залежных сельскохозяйственных земель построено на системе наказаний и привлечения к ответственности.

Более рациональным было бы применять дифференцированный подход и использовать стимулирующие меры, в первую очередь для сельхозпредприятий, осуществляющих введение в оборот залежных сельскохозяйственных угодий.

Землепользователей (арендаторов, собственников) земельных участков сельскохозяйственного назначения можно условно разделить на следующие группы:

- действующие сельскохозяйственные предприятия, фермерские хозяйства обрабатывающие самостоятельно земельные участки, которые ведут производственную деятельность;
- землепользователи, которые не ведут сельскохозяйственную деятельность, и приобретают права на земельные участки, в том числе право аренды для последующей перепродажи.

В настоящее время большая часть качественных пахотных земель сельскохозяйственного назначения распределена и используется сельскохозяйственными предприятиями.

В центральной части России для освоения и передачи в аренду остаются залежные, залесенные земли, которые не обрабатывались и не использовались по назначению долгие годы. Ввести в оборот залежные, залесенные участки за 2-3 года практически невозможно. Как показывает практика предприятий, которые вводят в оборот залежные, залесенные участки, в сезон можно раскорчевать и подготовить к дискованию не больше 1-2 га. Подготовка земельного участка к использованию высокочатратное мероприятие требующее как дополнительных финансовых вложений, так и отвлечения техники и работников предприятия в сезон сельскохозяйственных работ.

Таблица 1. Баланс использования пахотных земель по регионам на примере посевных площадей (% от уровня 1990 года)¹.

Субъект	%	Субъект	%	Субъект	%
Россия	67,7	Оренбургская обл.	76,2	Сахалинская обл.	57,6
Еврейская АО	111,1	Республика Алтай	75,0	Ленинградская обл.	55,0
Краснодарский край	99,5	Карачаево-Черкесская Респ.	71,6	Свердловская обл.	54,0
Ставропольский край	91,4	Саратовская обл.	71,6	Рязанская обл.	53,6
Белгородская область	89,4	Респ. Удмуртия	71,3	Нижегородская обл.	53,6
Ростовская область	88,8	Челябинская обл.	71,2	Томская область	52,5
Республика Татарстан	87,2	Волгоградская обл.	68,7	Красноярский край	52,0
Курская область	87,2	Брянская обл.	67,6	Курганская область	50,7
Кабардино-Балкария	87,0	Чувашская Респ.	67,2	Респ. Марий Эл	48,7
Ханты-Мансийский АО - Юрга	86,9	Республика Башкортостан	67,1	Московская область	47,3
Липецкая область	86,8	Хабаровский край	66,5	Владимирская обл.	46,5
Республика Адыгея	86,4	Тюменская область	65,8	Иркутская область	44,8
Республика Северная Осетия - Алания	84,9	Респ. Мордовия	65,6	Республика Саха (Якутия)	44,0
Республика Дагестан	84,4	Новосибирская обл.	64,7	Вологодская обл.	43,7
Тамбовская область	82,8	Приморский край	64,5	Пермский край	40,8
Алтайский край	80,5	Ульяновская обл.	62,7	Ярославская обл.	40,0
Орловская область	80,1	Пензенская область	61,9	Респ. Хакасия	39,5
Амурская область	79,0	Кемеровская обл.	60,1	Респ. Калмыкия	39,3
Омская область	78,3	Калининградская	59,9	Кировская область	38,1
Самарская область	78,3	Тульская область	57,8	Республика Коми	37,0

Официально качество земель сельскохозяйственного назначения по каждому земельному участку нигде не определено.

Единый государственный реестр недвижимости содержит сведения о кадастровом номере, площади земельного участка, кадастровой стоимости, категории земель, виде разрешенного использования, сведения о правообладателях, ограничениях и обременениях на объект недвижимости, при этом качество земель в реестре не отражается.

Инвентаризация земель, которая могла бы дать объективную картину процессов землепользования практически отсутствует.

Фактически нигде не отражено в каком состоянии был приобретен земельный участок в собственности или в аренду.

Неиспользование земельного участка определяется на основании одного из следующих критериев (Постановление Правительства РФ от 23 апреля 2012 г. № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах РФ»):

- на пашне не производятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почв;
- на сенокосах не производится сенокосение;
- на культурных сенокосах содержание сорных трав в структуре травостоя превышает 30% площади земельного участка;
- на пастбищах не производится выпас скота;
- на многолетних насаждениях не производятся работы по уходу и уборке урожая многолетних насаждений и не осуществляется раскорчевка списанных многолетних насаждений;
- залесенность и (или) закустаренность на иных видах сельскохозяйственных угодий составляет свыше 30%;
- заочкаренность и (или) заболачивание составляет свыше 20% площади земельного участка.

Критерии последствий нерационального землепользования установлены Постановлением Правительства РФ от 19 июля 2012 г. № 736 «О критериях значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли», Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2011 г. № 612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

При этом не имеет значения срок ненадлежащего использования земель.

К административной ответственности привлекаются как те, кто допустил ухудшение земель (не использовал по назначению), так и те, кто получил права на земельные участки плохого качества и осуществляет мероприятия по улучшению качества земель.

Доказать, что в итоге производится улучшение участка, а не ухудшение практически не возможно, так как остаются части участка не введенные в оборот.

В приведенной ниже таблице определены основные виды административных правонарушений за нарушение требований при проведении рекультивации земель, по которым виновные лица привлекаются к административной ответственности.

Таблица 2. Основные виды административных правонарушений за нарушение требований при проведении рекультивации земель

Вид административного правонарушения	Субъекты административного правонарушения	Виды административных наказаний
Статья 8.7. КоАП РФ. Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв		
ч. 1 ст. 8.7. КоАП РФ - невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, включая общераспространенные полезные ископаемые, осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей, а также после завершения строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, сноса объектов лесной инфраструктуры	Граждане Должностные лица Юридические лица	Административный штраф в размере от 20 000 до 50 000 рублей Административный штраф в размере от 50 000 до 100 000 рублей Административный штраф в размере от 400 000 до 700 000 рублей
ч. 2 ст. 8.7. КоАП РФ - 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	Граждане Должностные лица Юридические лица	Административный штраф в размере от 20 000 до 50 000 рублей Административный штраф в размере от 50 000 до 100 000 рублей Административный штраф в размере от 400 000 до 700 000 рублей

ст. 8.4. КоАП РФ. Нарушение законодательства об экологической экспертизе		
ч. 1 ст. 8.4. - невыполнение требований законодательства об обязательности проведения государственной экологической экспертизы, финансирование или реализация проектов, программ и иной документации, подлежащих государственной экологической экспертизе и не получивших положительного заключения государственной экологической экспертизы	Граждане Должностные лица Юридические лица	Предупреждение или административный штраф в размере от 1500 до 2000 рублей Предупреждение или административный штраф в размере от 5000 до 10 000 рублей Предупреждение или административный штраф в размере от 50 000 до 100 000 рублей
ч. 2 ст. 8.4. - осуществление деятельности, не соответствующей документации, которая получила положительное заключение государственной экологической экспертизы	Граждане Должностные лица Юридические лица	Административный штраф в размере от 2000 до 2500 рублей Административный штраф в размере от 5000 до 10 000 рублей Административный штраф в размере от 50 000 до 150 000 рублей
ч. 3 ст. 8.4. КоАП РФ - незаконный отказ в государственной регистрации заявлений о проведении общественной экологической экспертизы	Должностные лица	Административный штраф в размере от 5000 до 10 000 рублей
ст. 8.6. Порча земель		
ч. 1 ст. 8.6. - Самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы	Граждане Должностные лица	Административный штраф в размере от 1000 до 3000 рублей Административный штраф в размере от 5000 до 10 000 рублей

	Юридические лица	Административный штраф в размере от 30 000 до 50 000 рублей
<p>ч. 2 ст. 8.6. - уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порча 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</p>	Граждане	Административный штраф в размере от 3000 до 5000 рублей
	Должностные лица	Административный штраф в размере от 10 000 до 30 000 рублей
	Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица	Административный штраф в размере от 20 000 до 40 000 рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток
	Юридические лица	Административный штраф в размере от 40 000 до 80 000 рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток
<p>Статья 8.8. КоАП РФ Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению</p>		
<p>ч. 1 т. 8.8. КоАП РФ - использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием, за исключением случаев, предусмотренных частями 2, 2.1 и 3 настоящей статьи</p>	Граждане	<p>Административный штраф:</p> <p>в случае, если определена кадастровая стоимость земельного участка - в размере от 0,5 до 1 процента кадастровой стоимости земельного участка, но не менее 10000 рублей;</p> <p>в случае, если не определена кадастровая стоимость земельного участка - в размере от 10 000 до 20000 рублей</p>

	Юридические лица	земельного участка, но не менее двухсот тысяч рублей.
<p>ч. 2.1. ст. 8.8. - 2.1. 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", по целевому назначению в течение одного года с момента возникновения права собственности, если такой земельный участок приобретен по результатам публичных торгов на основании решения суда о его изъятии в связи с неиспользованием по целевому назначению или использованием с нарушением законодательства Российской Федерации и (или) если в отношении земельного участка у уполномоченного органа исполнительной власти по осуществлению государственного земельного надзора имеются сведения о его неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации в течение срока, указанного в пункте 3 статьи 6 Федерального закона от 24 июля 2002 года N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения"</p>	<p>Граждане и индивидуальные предприниматели</p> <p>Юридические лица</p>	<p>Административный штраф в размере от 0,1 до 0,3 процента кадастровой стоимости земельного участка, но не менее двух тысяч рублей</p> <p>Административный штраф в размере от 1 до 6 процентов кадастровой стоимости земельного участка, но не менее ста тысяч рублей</p>
<p>ч. 3 ст. 8.8. - 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.</p>	Граждане	<p>Административный штраф:</p> <p>в случае, если определена кадастровая стоимость земельного участка - в размере от 1 до 1,5 процента кадастровой стоимости земельного участка, но не менее 20000 рублей;</p> <p>в случае, если не определена кадастровая стоимость земельного участка - в размере от 20 000 до 50000 рублей</p> <p>Административный штраф:</p>

Следует отметить, что это не единственные составы административных правонарушений, которые могут быть применены за невыполнение предусмотренных законодательством обязанностей.

Таким образом, часть добросовестных землепользователей привлекаются к ответственности по ст.ст. 8.7. «Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв», 8.8. «Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению» КоАП РФ из-за того, что ими были получены земельные участки сельскохозяйственного назначения фактически не пригодные для ведения сельхозработ, и ввести их в оборот в короткие сроки они не успели, хотя работы проводятся.

С некоторыми землепользователями, которые взяли в аренду земельные участки (как правило земли госсобственности) и начали их осваивать, но не успели ввести их в оборот, были расторгнуты договоры аренды (основание для расторжения – предписание Россельхознадзора, постановления о привлечении к административной ответственности) и переданы конкурирующим организациям.

Протоколы о нарушениях и фактах неустранения нарушений составляют и устанавливают обычные инспектора Россельхознадзора, присутствует коррупциогенный фактор для перераспределения земельных активов.

Что можно сделать, чтобы избежать необоснованных претензий со стороны органов государственного земельного контроля?

1. Обязательно фиксировать фактическое состояние земельного участка на момент заключения договора купли-продажи, договора аренды земельного участка сельскохозяйственного назначения, и отражать в акте приема-передачи земельного участка. Данное предложение поддерживают и представители Россельхознадзора.

Фактически землепользователи формально подходят к оформлению акта приема-передачи земельного участка, что в последующем лишает их возможности доказать, что состояние земельного участка при заключении аренды, оформлении в собственность уже было непригодным/частично непригодным для использования. В актах приема-передачи используется стандартная фраза: *«В соответствии с настоящим актом Продавец передал в собственность, а Покупатель принял указанный земельный участок в качественном состоянии, каком он есть на день подписания настоящего акта».*

На основании правильно оформленного акта приема-передачи можно будет дать объективную оценку о том, что произошло с земельным участком, ухудшился он или, наоборот, произошли улучшения и введение в оборот.

Новый арендатор/собственник, не должен отвечать за нарушения, которые были допущены предыдущим землепользователем.

2. Вести книгу истории полей. Например, на территории Белгородской области, все землепользователи обязаны вести книги истории полей.

Согласно Приказа Министерства образования и науки РФ от 30 марта 2015 г. N 316 "Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 35.04.03 Агрохимия и агропочвоведение (уровень магистратуры)", Приказа Министерства труда и социальной защиты РФ от 9 июля 2018 г. N 454н "Об утверждении профессионального стандарта "Агроном" в профессиональную деятельность агрономов входит разработка и составление электронных карт, книг истории полей. К сожалению, на многих предприятиях данная работа агрономами не выполняется, хотя современные технологии позволяют вести электронную книгу истории полей.

Как образец, можно использовать образец книги, который приведен в Постановлении Совета Министров РСФСР от 6 мая 1961 года N 511 «О ведении в колхозах и совхозах шнуrowой книги истории полей севооборотов и агротехнического паспорта полей севооборотов», добавив данные исходя из индивидуальных особенностей вашего предприятия.

При проведении проверок в рамках государственного земельного контроля, данные документы могут быть использованы как документы, подтверждающие добросовестное землепользование, в том числе введение в оборот залежных и ранее неиспользуемых земельных участков.

ⁱ По материалам расширенного заседания Научно-экспертного совета Комитета по аграрным вопросам 18.06.2019 г. на тему: «Законодательные аспекты рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения»