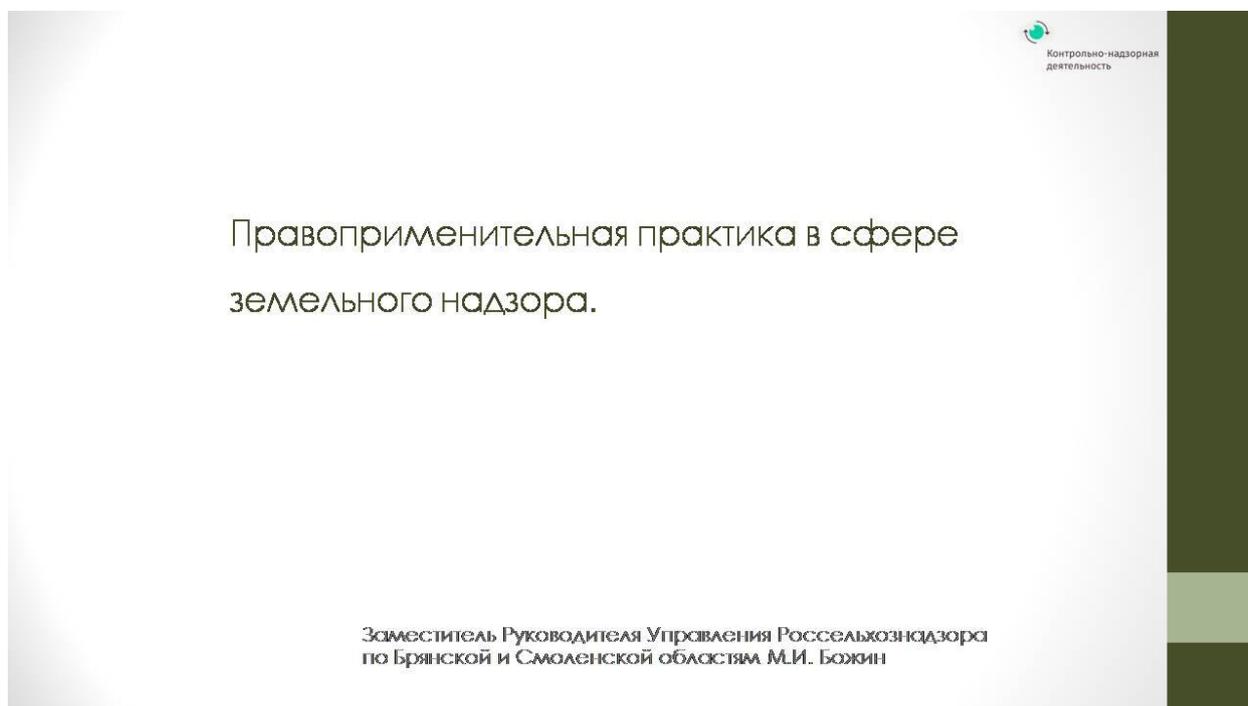


**Выступление  
заместителя Руководителя Управления Россельхознадзора  
по Брянской и Смоленской областям М.И.Божина на публичном  
обсуждении правоприменительной практики за 9 месяцев 2017 г.**

ФГБУ «Брянская МВЛ»

16 ноября 2017 г.



Уважаемые !

Уважаемые коллеги !

Как уже было сказано Руководителем Управления, работа по организации земельного контроля осуществлялась в соответствии с установленными правилами и нормами, направленными на снижение неоправданного давления на хозяйствующие субъекты и повышение результативности проводимых мероприятий.



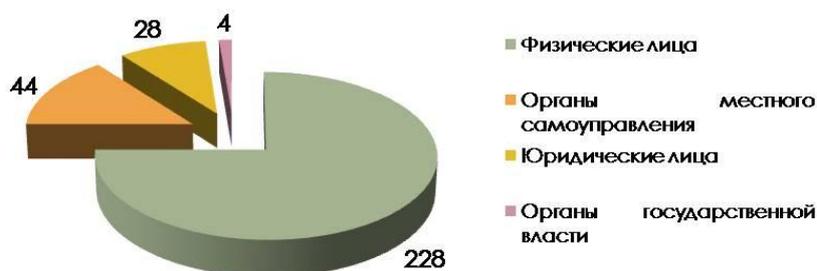
При этом выделены несколько основных приоритетных направлений:

- вовлечение неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот;
- контроль за соблюдением правил рационального использования земель;
- предотвращение и пресечение фактов порчи и уничтожения плодородного слоя.

Реализация приоритетов осуществлялась на фоне профилактических мероприятий, которые были развернуты среди землепользователей и других хозяйствующих субъектов, деятельность которых вызывает или может вызвать определенные риски для охраняемых законом ценностей. С этой целью нами использовались возможности общедоступного интернет-ресурса, телевидения и других средств массовой информации. Проводились также индивидуальные мероприятия с конкретными участниками процесса.

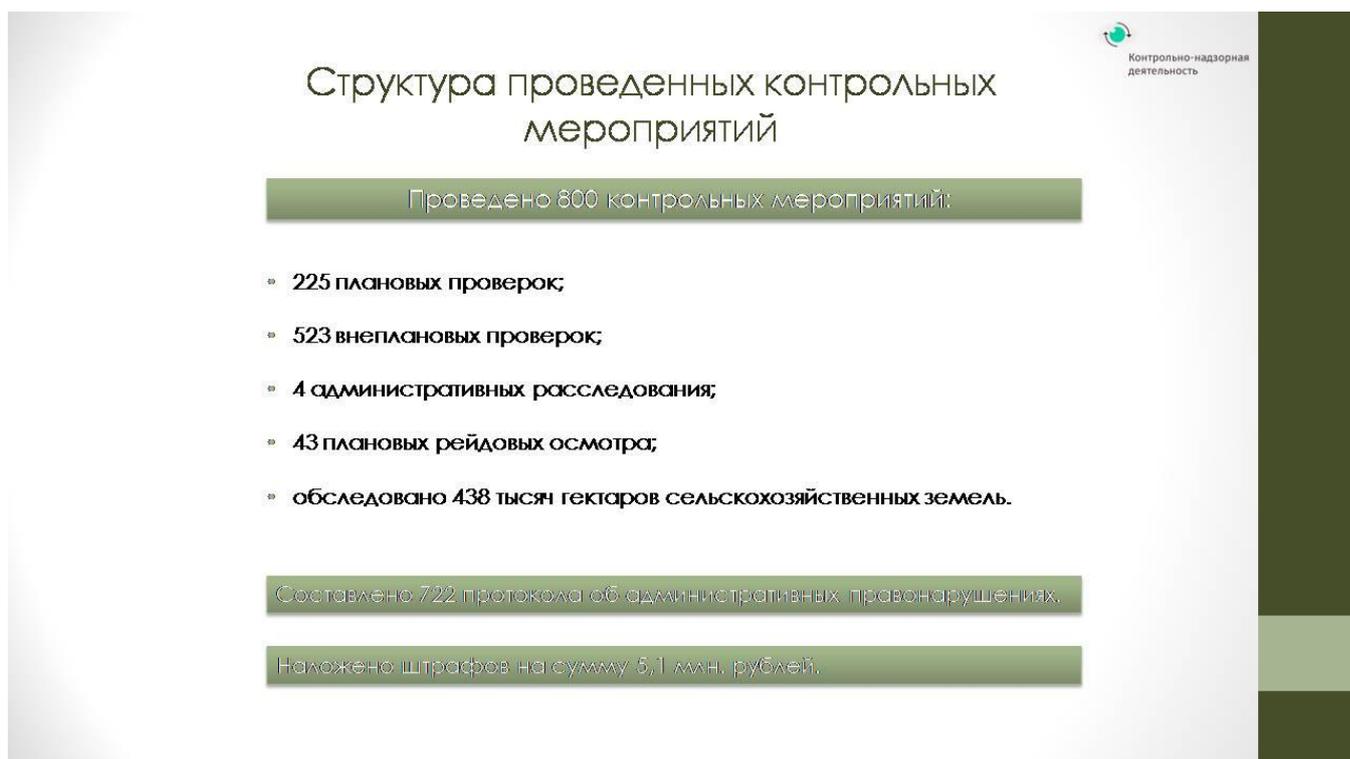
## Структура плановых проверок

На 2017 год запланировано 304 плановые проверки:



Руководствуясь действующими положениями 294-го федерального закона об ограничениях проверок предприятий малого бизнеса, на текущий год были запланированы всего 304 плановых проверки, что меньше по сравнению с 2016 годом на 144, а по сравнению с 2015 на 150 проверок. Данная тенденция также сохранилась при подготовке плана на будущий год. В 2018 году в обоих регионах будет проведено немногим более 200 плановых проверок по соблюдению земельного законодательства.

Как видно из приведенного анализа, основную часть структуры плана -75% составляют проверки физических лиц. Остальные, почти 25%, приходятся на органы государственной и муниципальной власти и, совсем немного, хозяйствующие субъекты, являющиеся юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

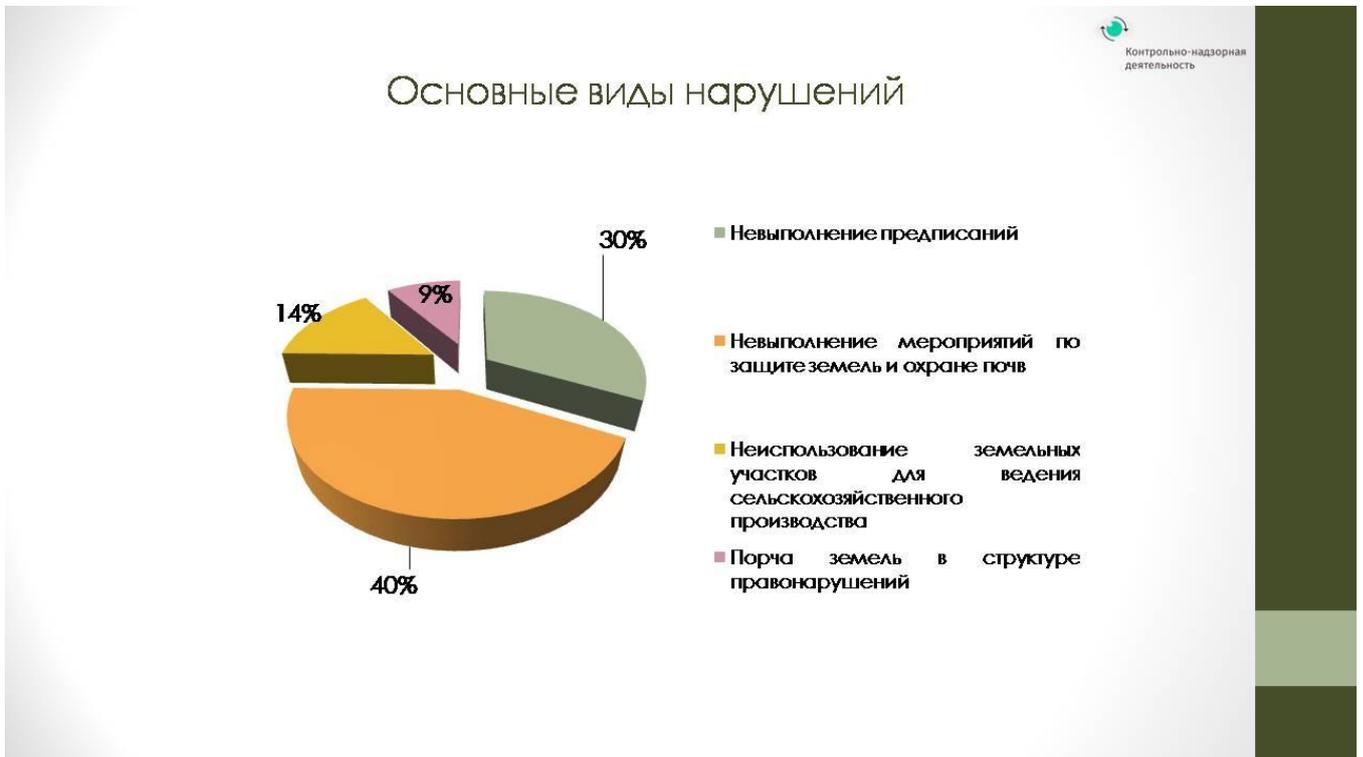


За 9 месяцев текущего года всего проведено более 800 плановых и внеплановых контрольных мероприятий. При этом обследовано 438 тысяч гектаров сельскохозяйственных земель. Существенное снижение - на 60% количества проведенных плановых и на 30% внеплановых контрольно-надзорных мероприятий в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, существенно не снизило уровень выявляемости нарушений. Данное обстоятельство подтверждает факт того, что принцип риск-ориентированного подхода к вопросам планирования, дает свои позитивные результаты. В истекшем периоде т.г. нарушения выявлены на площади около 10 тысяч гектаров. По ним возбуждено 722 дела по различным статьям Кодекса об административных правонарушениях. В результате их рассмотрения на виновных лиц наложено административных штрафов на общую сумму 5,1 млн. рублей. В том числе в Брянской области эта сумма составляет 1,7 млн. рублей, которые практически в полном объеме поступили в местные бюджеты районов. Сумма наложенных штрафов текущего года в два раза меньше, чем в прошлом году. Однако из этого не вытекает то, что нарушения в земельной сфере стали носить менее тяжкий характер, а значит, по ним применялись менее жесткие штрафные санкции. Скорее здесь имеют место две другие причины.

Первая из них - это естественное снижение нарушителей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, поскольку их стало меньше в плане работы. А вторая - широкое применение положений статьи 4.1.1 КоАП РФ, о замене административного штрафа на предупреждение. За 9 месяцев она применялась 16 раз.

Сокращение количества плановых и внеплановых проверок происходит одновременно с расширением использования новых форм контроля, не требующих обязательного взаимодействия инспекторов с представителями поднадзорного

объекта. Рейдовые осмотры дают возможность надзорному органу заблаговременно получить объективную картину состояния сельскохозяйственных земель у конкретного пользователя. В последующем полученная информация становится поводом для включения данного земельного участка в план проверок на предстоящий период или основанием для инициирования внеплановой проверки через мотивированное представление инспектора.



Административная практика показывает, что в структуре выявленных правонарушений преобладают факты невыполнения обязательных мероприятий по защите земель и охране почв - 40%, нарушения по неисполнению выданных предписаний около 30%, факты неиспользования земель для сельскохозяйственного производства составляют долю 14% и порча земель в структуре правонарушений занимает 9%.

## Возвращено земель в сельскохозяйственный оборот



Суземский район	85,5	
Навлинский район	223,1	
Погарский район	991,3	
Почепский район	398,3	
Брянский район	595,8	
Выгоничский район	255,1	
Карачевский район	157,9	
Дубровский район	47,04	
Жирягинский район	588,4	
Трубчевский район	32,0	
Севский район	24,2	
Клинцовский район	16,1	
Мглинский район	7,0	
Унечский район	72,7	
Жуковский район	8,8	
Брасовский район	9,8	
Климовский район	27,0	<b>3540,07 га</b>

В результате применения к нарушителям административных мер воздействия, всего в двух регионах возвращены в оборот 5,7 тыс. гектаров земель. В том числе 3,5 тыс. гектаров в Брянской области. Анализ введенных земель в разрезе районов, представлен на данном слайде.

Одновременно с введением ограничений по количеству проводимых проверок малого бизнеса, другими законодательными мерами, направленными на существенное снижение административного давления на предприятия АПК, законодателем предусмотрены серьезные меры ответственности за нарушения требований по охране и защите земель. Штрафные санкции за подобные нарушения для физических лиц колеблются в диапазоне от 20 до 50 тысяч рублей, а для юридических от 400 до 700 тысяч рублей.

Кроме того, земли недобросовестных владельцев, которые не используются по назначению, или используются способами, влекущими за собой существенное снижение плодородия, при определенных законом условиях, в судебном порядке изымаются и реализуются с торгов добросовестным землевладельцам.

## Инициирование процедуры изъятия земель

С 2014 по 2017 год в судебном порядке изъято :

- в Брянской области – 5 земельных участков общей площадью 22,95 гектаров;
- в Смоленской области – 19 земельных участков общей площадью 748,02 гектара.

В качестве примера приведу решение Выгоничского районного суда, которым в июле текущего года у собственника изъяты три земельных участка общей площадью около 14 гектаров.

Для сведения, - за три последних года в Брянской и Смоленской областях у недобросовестных собственников изъято 24 участка из земель сельскохозяйственного назначения общей площадью 770 гектаров.

Уже более года, данная работа ведется в соответствии с новыми законодательно установленными нормами и правилами. С момента вступления в силу 3 июля прошлого года изменений в законодательство регулирующее данные вопросы, работа по изъятию неиспользуемых земель несколько затормозилась. Это объясняется тем, что данная процедура стала более сложной. Должен со всей прямотой и сожалением высказать, что предусмотренные новым законом условия для инициирования изъятия земель не способствуют широкому развитию процесса. Кроме того, новые правовые нормы не устранили старых законных возможностей уклонения нарушителей от наказания в форме изъятия земель.

Тем не менее, мы продолжаем вести эту работу в сложившихся правовых условиях и, в настоящее время, готовим ряд подобных материалов.

## Взаимодействие с ФНС

Действенным экономическим рычагом является применение повышенной ставки земельного налога.



Повышенная ставка увеличивается в 5 раз – с 0,3% до 1,5% от кадастровой стоимости.

Всего сумма дополнительно начисленного земельного налога составила 7,5 млн. рублей. За прошлый 2016 год эта сумма превысила 1,1 млн. рублей.

Действенным экономическим рычагом на недобросовестных землевладельцев, которые длительное время не используют свои земли для производства сельхозпродукции, является применение повышенной ставки земельного налога. При этом она увеличивается в 5 раз – с 0,3% до 1,5% от кадастровой стоимости.

За период работы земельного надзора в двух регионах сумма дополнительно начисленного земельного налога по материалам, направленным нами в налоговые органы составила 7,5 млн. рублей. Только по материалам, направленным в прошлом году эта сумма превысила 1 млн. рублей, которые поступили в консолидированные бюджеты регионов.

Применение данных мер во многих случаях способствует принципиальному пересмотру правообладателями своих подходов к земле. При этом они находят возможность ввести ее в оборот. В Брянской области также имели место случаи добровольного отказа граждан от необрабатываемых участков в пользу муниципалитетов, других граждан или юридических лиц.



Системная работа по изучению состояния плодородного слоя почвы, организованная во взаимодействии с ФГБУ «Брянская МВЛ», позволила провести анализ почти 900 почвенных образцов, как на агрохимические, так и на химико-токсикологические показатели. В результате лабораторным путем в 231 пробе выявлено снижение отдельных показателей почвенного плодородия. Эти данные характерны для истощенных, длительное время заросших многолетними сорняками, закустаренных и залесенных участков. В 238 пробах лаборатория обнаружила остаточные количества нефтепродуктов, пестицидов и токсичных элементов. Таким образом, более чем в половине исследованных почвенных образцов выявлены те или иные нарушения.

Но при этом следует отметить, что все эти пробы были отобраны в местах захламления отходами производства и потребления, бывших местах хранения ядохимикатов. Бесконтрольное применением некоторыми аграриями пестицидов, зачастую приводит к негативным последствиям, вызывает справедливые нарекания и жалобы населения. За последние три года наблюдается значительное увеличение жалоб и обращений граждан, поступающих как в региональные, так и в федеральные органы власти на действия хозяйствующих субъектов по вопросам применения ядохимикатов. Не только по этим причинам, но и вообще исходя из соображений здравого смысла, направленных на сохранение экологического благополучия, мы полагаем необходимым возврат к контролю оборота и применения сельскохозяйственных ядов и других агрохимикатов, при производстве сельхозпродукции в том виде, в котором он существовал в нашей стране до 2011 года.

К сожалению, в настоящее время, эти вопросы никем не контролируются. Поэтому, мы полагаем, что региональные органы власти должны быть в этом искренне заинтересованы и, со своей стороны, поддержать наши инициативы.

## Загрязнение почвы отходами производства и потребления

Показатель	Брянской область	Смоленской область	Всего
Выявлено несанкционированных свалок, шт.	42	66	108
Площадь загрязнения, га	22	1,5	23,5
Причиненный почве вред, млн. рублей	129	1,8	130,8
Ликвидировано свалок, шт.	34	65	99
Возмещенный почве вред, млн. рублей	21,2	1,4	22,6

По-прежнему в сфере землепользования не изжиты такие нарушения как захламливание земель различными отходами. Недостаточная коммунальная инфраструктура, организация работ по сбору и вывозу мусора на уровне поселенческих муниципальных образований, а также зачастую, низкий уровень культуры населения, приводят к многочисленным случаям порождения несанкционированных свалок, которые наносят трудновосполнимый ущерб сельскохозяйственным землям. За 9 месяцев инспекторами земельного надзора выявлено 108 свалок, размещенных на землях сельхозназначения площадью 23,5 гектара. Причиненный свалками ущерб почве составил более 130 млн. рублей. Одной из последних, выявлена свалка на землях федерального сельскохозяйственного предприятия «Черемушки» Брянского района. Оказалось, что весь бытовой мусор из поселка Дарковичи свозится населением на пахотные земли. До настоящего времени свалка не ликвидирована. Управлением предпринимаются меры по привлечению виновных лиц к административной ответственности. Однако мы полагаем, что муниципальные органы власти должны немедленно отреагировать на сложившуюся ситуацию, и навести порядок в вопросах сбора и вывоза твердых бытовых отходов на данной территории.

В текущем году около 100 свалок были ликвидированы. В результате предпринятых земельным надзором понудительных мер, нарушители и виновные лица провели необходимые мероприятия по уборке и рекультивации мест захламливания. По остальным случаям работа продолжается.

Выявление и предотвращение фактов самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы указывают на то, что, данные нарушения также имеют достаточно широкое распространение. К ним, как правило, приводят незаконные разработки карьеров по добыче общераспространенных полезных ископаемых, внутривладельческие земляные работы, строительство и реконструкция линейных объектов.



В течение этого года выявлено 6 подобных случаев, где были нарушены земли на площади около 5 гектаров. Ущерб, причиненный нарушениями, составляет 16,4 млн. рублей. В Брянской области наиболее грубые ситуации сложились у обладательницы земельного участка Кулешовой в Брянском районе и в Бяковской сельской администрации Навлинского района. К сегодняшнему дню судами поддержаны 4 иска, заявленных Управлением о возмещении вреда, на общую сумму 3,4 млн. рублей. Виновные лица также обязаны разработать соответствующие проекты и провести рекультивацию нарушенных участков. Такая работа ведется Управлением постоянно. Для сведения приведу данные 2016 года. Всего за год суды поддержали 5-ть исков по возмещению вреда на общую сумму 28,7 млн. рублей. Большая часть из нее взыскана путем проведения работ по рекультивации. А бюджеты Почепского и Выгоничского районов получили соответственно 1,5 млн. и 200 тысяч рублей в счет возмещения причиненного почве ущерба в денежном выражении.

Давайте вместе рассмотрим, как складываются обстоятельства, способствующие совершению данных нарушений?

Как правило, собственники земельных участков прикрывают свои нарушения тем, что в законе нет прямого запрета на проведение внутрихозяйственных работ, в том числе и по добыче общераспространенных полезных ископаемых.

## Постановление Правительства Брянской области от 27 марта 2017 года № 124-п

Об утверждении Порядка предоставления в пользование участков недр местного значения Брянской области, использования собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами, арендаторами земельных участков **для собственных нужд** общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод, имеющих в границах земельного участка, выдачи разрешений на проведение внутрихозяйственных работ, связанных с нарушением почвенного покрова на территории Брянской области  
(с изменениями на 17 июля 2017 года)

Однако следует понимать, что закон имеет в виду случаи, когда сельхозпроизводитель ведет добычу, например, песка, необходимого ему для строительства своих собственных объектов. Скажем, животноводческих помещений, внутрихозяйственных дорог или чего-то другого. В этом случае, он получает от уполномоченного органа местного самоуправления необходимое разрешение на проведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова и сам обеспечивает себя песком, не обращая за ним к коммерсанту. После завершения добычи, самостоятельно рекультивирует нарушенный участок и приводит его в состояние, пригодное для ведения сельхозпроизводства. В Брянской области данные вопросы урегулированы соответствующим постановлением Правительства от 27 марта этого года. Здесь остается только определить уполномоченные органы в муниципалитетах и взять под контроль строгое исполнение всех требований утвержденного Порядка.

В Смоленской области этот вопрос пока не решен. Принятие данных документов в регионах будет способствовать государственному и муниципальному земельному контролю более тщательно разбираться в хитросплетениях нарушений земельного законодательства и выявлять нарушителей.

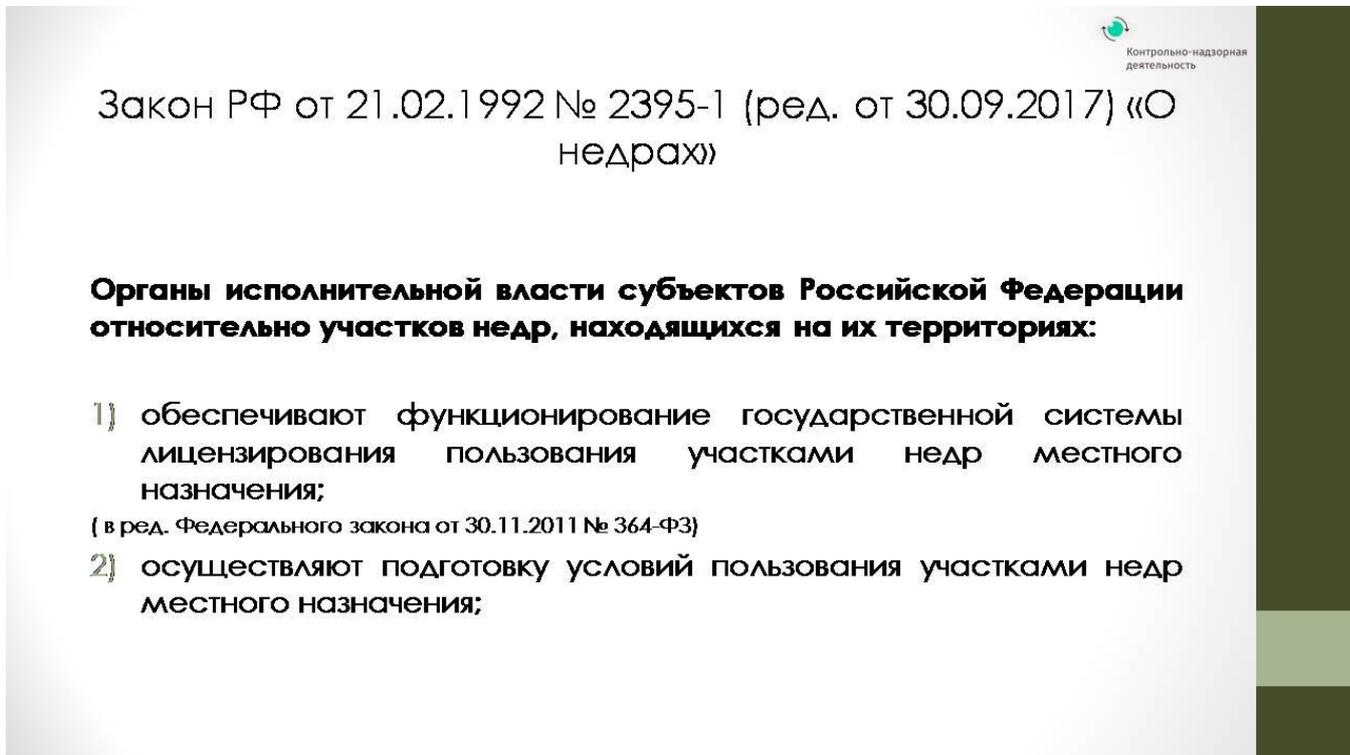
На практике же мы зачастую видим следующее.

Предприимчивые дельцы, не имеющие ни какого отношения к сельскому хозяйству, на вполне законных основаниях завладели и продолжают завладевать землями сельхозназначения не для того, чтобы их возделывать. Их целью является промышленная добыча и реализация общераспространенных полезных ископаемых. И им все равно, на каких землях это происходит.

Получив лицензию лишь на проведение геологической разведки, предприниматели начинают вести полноценную промышленную разработку карьеров на землях, предназначенных для посевов или пастбищах, не имея при

этом проекта рекультивации нарушенного участка и без перевода его в категорию - земли промышленности.

Полагаю, что было бы весьма полезным земельному надзору как на государственном, так и на муниципальном уровне постоянно иметь текущую информацию о выданных лицензиях на разведку и добычу полезных ископаемых на землях сельхозназначения.



Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 30.09.2017) «О недрах»

**Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации относительно участков недр, находящихся на их территориях:**

- 1) обеспечивают функционирование государственной системы лицензирования пользования участками недр местного назначения;  
( в ред. Федерального закона от 30.11.2011 № 364-ФЗ)
- 2) осуществляют подготовку условий пользования участками недр местного назначения;

Поскольку Федеральный закон «О недрах» позволяет органам исполнительной власти субъекта самостоятельно определять условия пользования участками недр местного значения, представляется целесообразным пересмотреть практику выдачи уполномоченным региональным органом власти лицензий на добычу полезных ископаемых до того, пока заявитель не перевел землю в иную категорию и не изготовил необходимый проект рекультивации нарушенного участка.

## Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. N 1515

**"Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль"**

Работу в сфере земельных отношений, мы стремимся вести во взаимодействии с муниципальным земельным контролем. Необходимо отметить, что за последние два года Управлением проделана большая работа по развитию его деятельности. В частности проведены многочисленные семинары и практические занятия с должностными лицами, которые наделены данными полномочиями, разработаны и направлены для использования в работе наборы формализованных документов и рекомендации по организации муниципального контроля.

Однако, пока считать результативной реализацию муниципалитетами данных полномочий, серьезных оснований не имеется. Не все здорово обстоит с вопросами планирования, выявлением и закреплении нарушений, подготовкой качественных документов контроля. Хотя, объективности ради, несколько в лучшую сторону хотелось бы выделить постановку этой работы в отдельных районах Смоленской области.

## Согласование планов МЗК

Год	Направлено на согласование	Согласовано
2015	21	5
2016	16	3
2017	17	2

В соответствии с Правилами взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль (МЗК), утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2014 № 1515, муниципальные органы власти обязаны в установленный срок представлять в Управление Россельхознадзора по Брянской и Смоленской областям (далее - Управление) планы МЗК.

В Брянской области 27 муниципальных образований, располагающих землями сельскохозяйственного назначения.

Закон Брянской области от 05.12.2014 № 80-3  
«О вопросах местного значения сельских поселений  
в Брянской области»

## Статья 1

- **осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения**

Несмотря на это, планы для согласования поступили в 2015 году лишь из 21, в 2016 году - из 16, в 2017 году - из 17 муниципальных образований. Из них Управлением были согласованы 5, 3 и 2 плана соответственно указанным годам. В текущем году это Карачевский и Новозыбковский районы. Остальные муниципальные образования планы работы МЗК на согласование не представляли.

За период 2016-2017 годов из муниципальных образований в Управление поступили 27 материалов контроля. Лишь по 1 материалу из Дятьковского района в отношении виновного лица было принято решение о возбуждении административного дела по части 2 статьи 8.7 КоАП РФ. Остальные материалы были отправлены на доработку как несоответствующие установленным требованиям. Говоря другими словами, на основе представленных материалов невозможно было правильно квалифицировать правонарушение или определить лицо виновное в его совершении.

Следует отметить, что основное количество материалов МЗК о нарушениях земельного законодательства приходили из Выгоничского, Карачевского и Погарского районов. Остальные муниципальные образования эффективного контроля в сфере земельных отношений до настоящего времени не ведут.

Что же является причинами слабой организации и эффективности муниципального земельного контроля?

По-нашему мнению одна из них кроется в статье 1 Закона Брянской области от 5.12 2014 года №80-з «О вопросах местного значения сельских поселений в Брянской области». Она гласит, что за сельскими поселениями среди иных вопросов закрепляется и осуществление муниципального земельного контроля.

Давайте рассмотрим данное положение внимательнее, с точки зрения возможностей его реализации.

Во-первых, сельских поселений в Брянской области насчитывается около 230. А это значит, что нужно составить и согласовать 230 планов МЗК. Как и в какие сроки это возможно сделать, затруднительно подумать, а не то, чтобы исполнить.

Во-вторых, в соответствии с другим региональным законом «Об организации муниципального земельного контроля...», осуществлять данные полномочия должен муниципальный инспектор.

Для чего необходимо содержать 230 инспекторов? Очевидно, что это нецелесообразно ни с точки зрения имеющихся объемов работы, ни из экономических соображений. Потом, этих же 230 инспекторов необходимо обучить. Привить навыки планирования, подготовки и проведения контрольных мероприятий, оформления результатов проверки. Думается, что такая постановка вопроса не рациональна.

Более предпочтительным кажется вариант возложения полномочий МЗК на уровень муниципального района. Кстати говоря, часть районов уже самостоятельно пришли к данной схеме, заключив между районным и поселенческим уровнем муниципальной власти соответствующие соглашения о передаче полномочий. Это

один из законных путей решения проблемы. Но вторым, наиболее радикальным может быть законодательное возложение МЗК на районный уровень.

Уважаемые коллеги! В заключение темы правоприменительной практики в сфере земельного надзора, хотелось бы еще раз довести до вас некоторые положения нового административного регламента по осуществлению Россельхознадзором государственного земельного надзора. Буквально в последние дни декабря прошлого года он утвержден приказом Минсельхоза России. Кроме многочисленных специфических процедурных вопросов, данный документ вводит принципиальные новшества в вопросы организации, проведения контроля и взаимоотношений проверяемых лиц с инспекторами. В частности, в нем придан статус плановых мероприятий административным обследованиям и рейдовым осмотрам, установлены максимально допустимые сроки их проведения, определен порядок действий инспектора во время проведения проверки, перечень возможных к запросу документов, не выходящий за рамки компетенции, определен порядок действий проверяемого лица и инспектора при ситуации, когда невозможно устранить нарушение в указанный в предписании срок.

В тоже время, согласно этому документу, установлен предельный срок устранения нарушений – не более 9-ти месяцев.

Также, проверяемое лицо теперь вправе привлекать к участию в проверке Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации.