

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 8 июня 2007 года № 26К (544) «О результатах контрольного мероприятия «Исполнение законодательства, регламентирующего использование и оборот земель сельскохозяйственного назначения» (совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации) в Ростовской области»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представления Счетной палаты руководителю Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, главе администрации (губернатору) Ростовской области В. Ф. Чубу.

Направить материалы проверки в Генеральную прокуратуру Российской Федерации для подготовки к совместному заседанию Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка исполнения законодательства, регламентирующего использование и оборот земель сельскохозяйственного назначения» (совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации)

Основание для проведения контрольного мероприятия: План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2006 год (пункт 3.8.17).

Цели контрольного мероприятия

Проверить соблюдение законодательства и других нормативных правовых актов по использованию и обороту земель сельскохозяйственного назначения; анализ принятых решений органами государственной власти и органами местного самоуправления по регулированию оборота, повышению плодородия и использованию земель сельскохозяйственного назначения.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые акты, договоры, бухгалтерская, финансовая и статистическая отчетности, отражающие использование и оборот земель сельскохозяйственного назначения, повышение их плодородия.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (по запросу), Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (по запросу), Управление Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Ростовской области; министерство сельского хозяйства и продовольствия Ростовской области (по запросу); министерство имущественных и земельных отношений, финансового оздоровления предприятий, организаций Ростовской области (по запросу); ФГУ «Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения по Ростовской области; сельскохозяйственный кооператив артель им. Держинского Азовского района; сельскохозяйственный кооператив «Заря Дона» Октябрьского района; открытое акционерное общество «Сармат» Неклиновского района; главное управление Федеральной регистрационной службы по Ростовской области (по запросу), территориальные орга-

ны федеральных органов исполнительной власти, органы исполнительной власти и организации-землепользователи Белгородской, Тверской и Московской областей.

Проверяемый период деятельности: 2005-2006 годы.

Проверка осуществлялась с участием специалистов Контрольно-счетной палаты Ростовской области совместно с работниками Генеральной прокуратуры Российской Федерации и министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

Перечень изученных и использованных в ходе контрольного мероприятия нормативных правовых актов дан в приложении № 1 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 14 по 31 мая 2007 года.

Результаты контрольного мероприятия

Результаты проверок, осуществленных в 2005 году в Белгородской области, утверждены Коллегией Счетной палаты Российской Федерации. В целях принятия мер по устранению нарушений были направлены: письмо в прокуратуру Белгородской области, представление Роснедвижимости, письма в Правительство Российской Федерации, Министру сельского хозяйства Российской Федерации А. В. Гордееву, губернатору Московской области Б. В. Громову, губернатору Тверской области Д. В. Зеленину, Президенту РАСХН Г. А. Романенко.

Анализ законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих использование и оборот земель сельскохозяйственного назначения Ростовской области

Использование и оборот земель сельскохозяйственного назначения в настоящее время регламентируют 17 федеральных законов и ряд постановлений Верховного Совета Российской Федерации, 17 постановлений Правительства Российской Федерации, 23 нормативных акта федеральных министерств и ведомств. Кроме этого, в каждом субъекте Российской Федерации издано множество законов и постановлений органов государственной власти.

Основополагающими из них являются: Земельный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации и федеральные законы «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» и «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», закон Ростовской области «О регулировании земельных отношений в Ростовской области» и постановление администрации Ростовской области «Об уполномоченном органе и утверждении Порядка рассмотрения ходатайств о переводе земель и земельных участков из одной категории в другую».

Установление правовых основ государственного регулирования обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, полномочия органов государственной власти, права и обязанности собственников и пользователей земли и меры, необходимые для поддержания плодородия земель, нашли отражение в федеральных законах «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», «О мелиорации земель», «О землеустройстве», федеральных целевых программах: «Повышение плодородия почв России на 2002-2005 годы» и «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России».

на 2006-2010 годы», постановлении Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

Вопросы организации государственного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации за проведением землеустройства, оборотом и использованием земель, а также меры ответственности за правонарушения в сфере землепользования отражены в постановлениях Правительства Российской Федерации «О государственном земельном контроле», «Положение о контроле за проведением землеустройства», Земельном кодексе Российской Федерации и Кодексе об административных правонарушениях.

Принятые и действующие в настоящее время нормативные правовые акты в целом создают необходимые условия для рационального и неистощительного использования имеющихся ресурсов земель сельскохозяйственного назначения, не препятствуют их обороту между собственниками и пользователями, изменению формы собственности и пользования. В то же время отдельные положения нормативных правовых актов требуют уточнения, конкретизации, развития и упрощения в реализации.

В принятых нормативных правовых актах Белгородской, Московской, Тверской и Ростовской областей основные положения нормативных правовых актов федеральных органов законодательной и исполнительной власти находят подтверждение и излагаются с учетом местных особенностей и имеют большую конкретизацию.

Так, закон Ростовской области «О регулировании земельных отношений в Ростовской области» от 22 июля 2003 года № 19-ЗС регулирует в том числе отношения, связанные с владением, пользованием, распоряжением земельными участками и долями в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, определяя приоритетной задачей сохранение земель сельскохозяйственного назначения как основного средства производства в сельском хозяйстве. В названном законе разграничены полномочия Законодательного Собрания Ростовской области, администрации Ростовской области, специального органа исполнительной власти Ростовской области по управлению и распоряжению земельными участками, органов местного самоуправления в сфере регулирования земельных отношений. Этим законом установлены минимальные размеры земельных участков, формируемых из земель сельскохозяйственного назначения, введены минимальные сроки аренды земельных участков, предоставленных под пашню, под сенокосы и пастбища, многолетние насаждения.

Постановлением администрации Ростовской области от 16 июня 2005 года № 4 «Об уполномоченном органе и утверждении порядка рассмотрения ходатайств о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» утвержден порядок рассмотрения ходатайств о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую, который устанавливает содержание ходатайства о переводе земель из одной категории в другую и состав прилагаемых документов в отношении земель сельскохозяйственного назначения, за исключением находящихся в собственности Российской Федерации, а также регламентирует рассмотрение направленных ходатайств и порядок принятия решений.

Характерной особенностью этого порядка является то, что для принятия решения о переводе земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию земель в обязательном порядке необходимо заключение минсельхозпрода Ростовской области.

Постановлением главы администрации Ростовской области от 1 сентября 1999 года № 310 «О порядке определения нормативной цены земли на территории

Ростовской области» определена нормативная цена земельных участков сельскохозяйственного назначения.

Порядок определения размера арендной платы за земельные участки, в том числе из земель сельскохозяйственного назначения в Ростовской области, регламентировался до 1 января 2006 года постановлением администрации Ростовской области от 8 июня 1998 года № 218 «Об установлении базовых размеров арендной платы по видам использования земель и категориям арендаторов».

В целях обеспечения эффективного использования и развития рынка земли, разработки и внедрения экономически обоснованных размеров арендной платы за земли, находящиеся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю, и находящиеся в государственной собственности Ростовской области, постановлением администрации Ростовской области от 15 декабря 2005 года № 283 «Об установлении порядка определения размера арендной платы за земельные участки» утверждены земельно-оценочные зоны по землям сельскохозяйственного назначения и ставки арендной платы по виду использования земель сельскохозяйственного назначения.

Постановлением администрации Ростовской области от 30 декабря 2005 года № 334 «О порядке расходования средств из фонда компенсаций областного бюджета в виде субвенций бюджетам муниципальных районов и городских округов на осуществление государственных полномочий Ростовской области по поддержке сельскохозяйственного производства и осуществлению мероприятий в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» установлен порядок расходования данной субвенции на текущие расходы, связанные с организацией исполнительно-распорядительных функций при реализации переданных Ростовской области государственных полномочий по поддержке сельскохозяйственного производства и осуществлению мероприятий в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

В целях осуществления поддержки сельскохозяйственного производства и реализации мероприятий в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения принято постановление администрации Ростовской области от 12 марта 2007 года № 84 «О порядке расходования средств из фонда компенсаций областного бюджета в части средств на поддержку сельскохозяйственного производства и на осуществление мероприятий в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», которым утверждены положения и порядки субсидирования сельхозтоваропроизводителей из областного бюджета на привлекаемые кредиты для выполнения сезонных работ, приобретения ГСМ, минеральных удобрений и других материально-технических ресурсов, возмещение части затрат на проведение агрохимического обследования почв.

Земельный кодекс Российской Федерации и федеральные законы и законодательные акты субъектов Российской Федерации, регламентирующие правоотношения в области оборота и использования земель сельскохозяйственного назначения, не в полной мере обеспечиваю приоритет указанных земель, подлежащих особой охране.

Согласно статье 79 Земельного кодекса Российской Федерации, определяющей особенности использования сельскохозяйственных угодий, введена категория «особо продуктивных сельскохозяйственных угодий» как земель, использование которых для других целей не допускается, с возможностью включения их субъектами Российской Федерации в особый перечень.

Однако пороговое значение превышения кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий, при котором включение земель в особый перечень обязательно, не

установлено. Так, по результатам контрольных мероприятий Счетной палаты установлено, что законодательные акты субъектов Российской Федерации ЮФО устанавливали различное значение данного превышения (в Краснодарском крае - 30 %, в Ростовской области - 20 %, в Республике Адыгея - не установлено), при этом перечни особо продуктивных сельскохозяйственных угодий не утверждаются.

Таким образом, требование Земельного кодекса Российской Федерации по исключению фактов использования особо продуктивных сельскохозяйственных угодий в целях, не связанных с сельскохозяйственным производством, не соблюдается.

Разграничение государственной собственности на землю осуществляется неудовлетворительными темпами. В настоящее время процесс разграничения государственной собственности на землю в субъектах Российской Федерации находится только на этапе формирования перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований могут возникнуть права собственности.

Правила распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности, до разграничения государственной собственности на землю, предусматривающие режим согласования сделок с федеральными органами исполнительной власти, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 7 августа 2002 года № 576 «О порядке распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю», не выполняются. Это не гарантирует сохранности угодий, на которые возникает право собственности Российской Федерации.

В результате оборот земель сельскохозяйственного назначения, на которые распространяется право федеральной собственности, осуществляется органами местного самоуправления.

Нормы, нормативы, правила и регламенты в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, предусмотренные Федеральным законом от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», не утверждены как обязательные к применению стандарты. Государственный контроль за воспроизводством плодородия земель сельскохозяйственного назначения неэффективен.

В результате работы по обеспечению плодородия сельскохозяйственных угодий осуществляются в недостаточных объемах, обязанности землепользователей по проведению указанных работ не исполняются.

Действующий режим возмещения убытков при изъятии земельных участков государственной собственности, находящихся в пользовании бюджетных учреждений, государственных унитарных предприятий и организаций научного обслуживания, созданных органами государственной власти, а также организациями, осуществляющими функции главного распорядителя средств федерального бюджета, приводит к скрытой продаже земель. При этом средства, получаемые бюджетными учреждениями, учитываются как средства от предпринимательской и иной, приносящей доход деятельности.

В результате осуществляется «скрытая» продажа земельных участков без адекватной рыночной оценки и применения процедур, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 мая 2003 года № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земель-

ных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц».

Сельскохозяйственные угодья подведомственных научных учреждений и опытно-производственных хозяйств РАСХН переданы в пользование в целях проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ для научного обеспечения АПК, однако, несмотря на отнесение этих земель к особо ценным продуктивным угодьям, данный вид пользования не предусмотрен Земельным кодексом Российской Федерации.

Это приводит к тому, что значительная часть земель сельскохозяйственного назначения используется для осуществления сельскохозяйственного производства вне связи с научными заданиями, кроме того, отсутствует норматив наделения указанных научных учреждений земельными ресурсами для осуществления НИОКР. Оборот земель сельхозназначения, находящихся в распоряжении научных организаций, никакими нормами законодательства особо не определен.

В ходе проверки также установлено, что отдельные нормы федерального и областного законодательства и нормативных правовых актов органов исполнительной власти не применяются на практике.

Прежде всего, это относится к нормам, регламентирующим обязанности и ответственность за сохранение земель сельскохозяйственного назначения в части принудительного изъятия у собственников и арендаторов земельных участков сельскохозяйственного назначения в случае их ненадлежащего использования (статья 10 закона Ростовской области от 22 июля 2003 года № 19-ЗС «О регулировании земельных отношений в Ростовской области»).

В Ростовской области не приняты в полном объеме нормативные акты, регламентированные нормами федерального законодательства о вопросах землепользования. Так, в соответствии со статьями 11, 13 Федерального закона от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» в целях обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения осуществляются разработка и реализация федеральных целевых программ обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения и региональных программ. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения относятся разработка и принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по данному вопросу. Статьей 3 закона Ростовской области от 22 июля 2003 года № 19-ЗС «О регулировании земельных отношений в Ростовской области» к компетенции Законодательного Собрания Ростовской области в сфере земельных отношений отнесено также утверждение областной целевой программы по повышению плодородия почв и защите от вредных насекомых. Однако данная областная целевая программа в Ростовской области к настоящему времени не принята.

В нормативных правовых актах Ростовской области не получили разрешения следующие вопросы, отнесенные федеральным законодательством на региональный уровень:

- пункт 4 статьи 81 Земельного кодекса Российской Федерации предусматривает, что условия предоставления гражданам земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для сенокосения и выпаса скота устанавливаются настоящим Кодексом, Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», другими федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации;

- пункт 4 статьи 13 Земельного кодекса Российской Федерации предусматривает, что споры о местоположении выделяемого земельного участка разрешаются участниками долевой собственности с использованием согласительных процедур, порядок проведения которых устанавливается субъектом Российской Федерации;

- пункт 3 статьи 11 закона Ростовской области от 22 июля 2003 года № 19-ЗС «О регулировании земельных отношений в Ростовской области» предусматривает, что порядок подготовки решения об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных нужд Ростовской области или муниципальных нужд определяется, соответственно, администрацией Ростовской области или уполномоченным органом местного самоуправления;

- пункт 5 статьи 17 указанного закона Ростовской области предусматривает, что порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной собственности Ростовской области, гражданам для выпаса скота и сенокосения определяется администрацией Ростовской области.

Анализ действующего законодательства показал, что в Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не урегулирован вопрос об основаниях и порядке прекращения постоянного (бессрочного) пользования сельскохозяйственными угодьями сельскохозяйственной организацией для случаев предоставления в собственность гражданам сельхозугодий, используемых федеральными государственными унитарными предприятиями, что, в свою очередь, является препятствием для государственной регистрации права общей собственности граждан на соответствующий земельный участок. Исходя из этого, для снятия данных противоречий в действующем федеральном законодательстве, учитывая невозможность принятия субъектом Российской Федерации соответствующего закона, реализующего в полном объеме нормы статьи 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», представляется целесообразным внесение изменений в абзац 3 пункта 4 Федерального закона № 101-ФЗ.

Одной из существенных проблем при выделении земельного участка, находящегося в долевой собственности, является необходимость повторного совершения всех работ по межеванию, кадастровому учету и регистрации права в случае смерти одного из участников долевой собственности.

Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» установил упрощенный порядок признания права государственной или муниципальной собственности на земельные участки, выделенные в счет не востребовавшихся земельных долей. Однако судебная практика свидетельствует, что этот порядок к выморочным земельным долям, принадлежавшим умершим собственникам, не имеющим наследников, не применяется. В соответствии с гражданским законодательством выморочные земельные доли должны переходить в собственность Российской Федерации. В связи с этим было бы целесообразно внести изменения в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и часть III Гражданского кодекса Российской Федерации, позволяющие применять к выморочным земельным долям упрощенный порядок признания права государственной или муниципальной собственности.

Процедура признания права государственной или муниципальной собственности на земельный участок, выделенный в счет не востребовавшихся земельных долей, является довольно продолжительной. В связи с этим возникает проблема использования указанных земель до оформления прав на них. Поэтому целесообразно законодательно определить права сельскохозяйственной организации, использовавшей земельный участок ранее, на его использование до регистрации права государствен-

ной или муниципальной собственности, предоставлять преимущественное право сельскохозяйственной организации на заключение договора аренды земельного участка без проведения торгов, право государственной муниципальной собственности на который возникло при прекращении прав на не востребованные земельные доли, при условии, что эта сельскохозяйственная организация надлежаще использовала указанный участок не менее трех лет.

Изъятие неиспользуемых земельных участков, которые в свое время были предоставлены гражданам для ведения садоводства и огородничества, не осуществляется. Эти земли выведены из сельскохозяйственного оборота. Процедура изъятия таких участков, определенная действующим законодательством, является громоздкой и практически невыполнимой. В этой связи необходимо установить упрощенную процедуру изъятия неиспользуемых садовых участков, аналогичную той, которая предусмотрена для изъятия не востребованных земельных долей в праве собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения.

Состояние земель сельскохозяйственного назначения и организация ведения государственного земельного кадастра и выполнения работ по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения

Сельскохозяйственные угодья - это земельные угодья, систематически используемые для получения сельскохозяйственной продукции. К ним относятся пашня, сенокосы, пастбища, многолетние насаждения и залежь (земельный участок, который ранее использовался под пашню и более 1 года не используется под посевы сельхозкультур).

Анализ данных государственной статистики показывает, что за последние 3 года, с 1 января 2003 года по 1 января 2006 года, площади сельхозугодий в России уменьшились на 1,5 %, площади пашни - на 2 %, посевные площади - на 3,1 %, а площади залежи возросли на 19 процентов.

По данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи, по состоянию на 1 июля 2006 года площадь залежей составила 9725,1 тыс. га. Это свидетельствует о снижении эффективности земель для производства сельхозпродукции.

Земельный фонд Ростовской области составил на 1 января 2007 года 10096,7 тыс. га. Земли сельскохозяйственного назначения составляли от общей площади области 86,7 % на конец 2005 года и 86,9 % - на конец 2006 года, увеличившись при этом на 17,1 тыс. гектаров.

Площадь сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения составила в 2005 году 8098,4 тыс. га, в том числе площадь пашни - 5635,6 тыс. га, в 2006 году - 8112,8 тыс. га, в том числе площадь пашни - 5662,4 тыс. га. В 2006 году по сравнению с 2005 годом площадь сельхозугодий возросла на 14,4 тыс. га, а площадь пашни - на 26,8 тыс. гектаров.

На 1 января 2006 года в государственной и муниципальной собственности находилось 2324,4 тыс. га, или 26,5 % от общей площади земель сельскохозяйственного назначения, в собственности юридических лиц - 157,7 тыс. га (1,8 %), в собственности граждан - 6274,7 тыс. га (71,7 %). На 1 января 2007 года в государственной и муниципальной собственности находилось 2371,9 тыс. га (27,0 %), в собственности юридических лиц - 180,5 тыс. га (2,1 %), в собственности граждан - 6221,5 тыс. га (70,9 процента).

Особенностями динамики площадей сельскохозяйственных угодий, используемых предприятиями, организациями, гражданами и их коллективами в 2005-2006 годах, являлось то, что:

- площадь используемых ими сельхозугодий уменьшилась в целом на 53,3 тыс. га (до 7560,2 тыс. га - в 2006 году);
- площадь используемой пашни возросла на 0,9 тыс. га (до 5589,5 тыс. га - в 2006 году);
- площадь многолетних насаждений уменьшилась на 0,8 тыс. га и составила в 2006 году 23,7 тыс. га;
- площадь сенокосов увеличилась на 0,4 тыс. га (до 70,1 тыс. га - в 2006 году);
- площадь пастбищ уменьшилась на 53,8 тыс. га и составила в 2006 году 1876,9 тыс. гектаров.

В разрезе хозяйствующих субъектов особенностями динамики используемых площадей сельхозугодий являются следующие изменения:

- площади сельхозугодий, находящиеся в пользовании крестьянских (фермерских хозяйств), возросли на 26,7 тыс. га, в том числе пашни - на 10,2 тыс. га, многолетних насаждений - на 0,1 тыс. га, сенокосов - на 0,4 тыс. га, пастбищ - на 16,1 тыс. га;
- площади сельхозугодий, находящиеся в пользовании хозяйственных товариществ и обществ, возросли на 99,3 тыс. га;
- площади сельхозугодий, находящиеся в пользовании производственных кооперативов, уменьшились на 263,2 тыс. гектаров.

Согласно информации министерства сельского хозяйства и продовольствия Ростовской области «О ходе выполнения Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в 2005-2006 годах и в истекшем периоде 2007 года проводилась работа по организации перезаключения договоров аренды земельных долей, динамику и масштабы которой отражает следующая таблица:

Дата	Учтено земельных долей		Перезаключено договоров		В % отношении к:	
	количество	площадь (га)	количество	площадь (га)	количеству долей	площадям
На 15 декабря 2005 г.	464220	5463773	393035	4585425	84,7	83,9
На 15 декабря 2006 г.	473053	5525077	436046	5080718	92,2	92,0
На 15 декабря 2007 г.	471848	5483589	444027	5091486	94,1	92,8

В 2005-2006 годах и в истекшем периоде 2007 года в Ростовской области проводилась разъяснительная работа для граждан-собственников земельных долей по вопросам последствий внесения принадлежащих им на праве собственности земельных долей в уставные капиталы (паевые фонды, складочные капиталы) юридических лиц.

Практика внесения земельных долей в уставные капиталы юридических лиц имела место в трех хозяйствах, однако такое внесение осуществлялось с условием возврата в натуре земельного участка в счет земельной доли при выходе собственника из состава участников юридического лица. Проведенная работа позволила сохранить землю в собственности граждан при проведении процедур банкротства сельскохозяйственных предприятий и осложнила скупки их третьими лицами (инвесторами), которые должны были вначале стать собственниками уставного капитала сельхозпредприятий, а затем приобретать доли.

Анализ сведений о правах на землю, используемую гражданами, занимающимися сельскохозяйственным производством, показывает, что большая их часть приходится на крестьянские (фермерские) хозяйства (1729,9 тыс. га, или 58,8 % от общей площади используемых земель). На долю личных подсобных хозяйств приходится 155,1 тыс. га, или 5,3 %, индивидуальных предпринимателей - 177,1 тыс. га, или 6 %, собственников земельных долей - 4,9 %, граждан - собственников земельных участков - 7,1 %, граждан, занимающихся сенокосением и выпасом скота, - 16,5 %, животноводческих объединений - 0,02 %, граждан, имеющих земельные участки для

ИЖС, - 0,32 %, огородников и огороднических объединений - 0,08 %, садоводов и садоводческих объединений - 0,95 процента.

Согласно сведениям, представленным Управлением Роснедвижимости по Ростовской области, в 2005 году площадь фонда перераспределения в составе земель сельскохозяйственного назначения Ростовской области составила в 2005 году 750,4 тыс. га, в 2006 году - 748,7 тыс. гектаров.

При этом невостребованная часть фонда перераспределения составила в 2005 году 49,2 тыс. га (в том числе сельхозугодья - 47 тыс. га), в 2006 году - 122,5 тыс. га (в том числе сельхозугодья - 118,2 тыс. гектаров).

До принятия в 2001 году Земельного кодекса Российской Федерации невостребованная часть фонда перераспределения учитывалась в составе земель запаса, а после его принятия - в составе категории «Земли сельскохозяйственного назначения».

В 2006 году произошло значительное увеличение площадей невостребованных земель, в основном, за счет отказа граждан, занимающихся сенокошением и выпасом скота, от арендуемых пастбищных земель из-за значительного увеличения арендной платы за использование пастбищных земель и необходимости проведения межевания пастбищных земельных участков для заключения договоров аренды.

По информации минсельхозпрода Ростовской области, по состоянию на 15 мая 2007 года были невостребованы 17964 земельных долей площадью 290,1 тыс. га, из которых на 3358 долей площадью 85,4 тыс. га признано право муниципальной собственности.

Как установлено при проверке, в 2005 году 30,5 тыс. га пашни и в 2006 году - 25,4 тыс. га были включены в состав категории земель «Земли запаса», что является фактом неиспользования их по целевому назначению.

В период с 8 сентября 2005 года по 21 марта 2007 года администрацией Ростовской области были рассмотрены и удовлетворены обращения о переводе 19 участков общей площадью 232,3 га из земель сельскохозяйственного назначения в иные категории. Из 19 переводов 18 - переводы в земли промышленности и иного специального назначения, 1 - в земли поселений. Министерством сельского хозяйства и продовольствия Ростовской области были даны положительные заключения на все указанные переводы.

В государственном реестре земель кадастрового округа «Ростовский» учтено 187667 земельных участков из категории «Земли сельскохозяйственного назначения», в том числе 109223 земельных участков, выделенных в счет земельных долей в праве общей долевой собственности. Всего на начало 2007 года в базе данных Единого государственного реестра земель содержатся сведения о 1454347 земельных участках.

В 2005 году принято 70622 заявления о постановке земельных участков на государственный кадастровый учет, в 2006 году - 86706, из которых в 2005 году по 756 заявлениям было отказано в постановке на государственный кадастровый учет из-за нарушений прав смежных землепользователей при межевании земельных участков и несоответствия предоставленных для проведения ГКУ документов по форме и содержанию требованиям законодательства Российской Федерации, а в 2006 году - по 772, или 0,9 процента.

В Управление Федеральной налоговой службы переданы сведения о кадастровой стоимости 1422215 участков в электронном виде.

В 2001-2006 годах проводились работы по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения, а также работы по актуализации их государственной кадастровой оценки. Средняя кадастровая стоимость 1 га сельскохозяй-

зайственных угодий Ростовской области, согласно утвержденным результатам проведения оценки, составила 19486 рублей.

В 2005-2006 годах Управлением Роснедвижимости по Ростовской области проводилась и до настоящего времени проводится работа по формированию государственного фонда данных материалов, полученных в результате проведения землеустройства. В 2005 году рассмотрено и утверждено 62620 материалов землеустройства, в 2006 году - 70337, с января по апрель 2007 года - 30631.

Соблюдение земельного законодательства при использовании земель сельскохозяйственного назначения в Ростовской области

Анализ обращений и жалоб, поступающих в администрацию Ростовской области и минсельхозпрод Ростовской области от граждан, показал, что в 2005 году 37,5 % поступивших писем было связано с реализацией земельного законодательства, в 2006 году - 28,8 %, за I квартал 2007 года - 45,2 %. При этом в 75 % писем ставятся вопросы, касающиеся выделения земельных долей, в 20 % - разрешения конфликтов, возникших при землепользовании. В части писем сообщается о завышении кадастровой стоимости земель.

В 2005-2006 годах государственными инспекторами по использованию и охране земель были проведены проверки использования земель сельскохозяйственного назначения на площади 2583,3 тыс. га, и выявлено 717 нарушений земельного законодательства на площади 156,4 тыс. гектаров.

Данные о государственном контроле свидетельствуют о снижении его эффективности. В 2006 году по сравнению с 2005 годом число проверок использования земель сократилось на 14,2 %, проверенная площадь земель - на 478,9 тыс. га, или 31,8 %. Удельный вес обследованных площадей пашни составил 18,4 %, что на 8,4 процентного пункта меньше, чем в 2005 году. В ряде районов удельный вес проверенных земель составил менее 1 процента.

Результативность проведенных проверок низкая. В 2005 году в целом по области на выявление 1 нарушения затрачено 3,6 проверки, в 2006 году 1 нарушение выявлялось в ходе 5 проверок. В Егорлыкском районе в 2006 году 1 нарушение выявлено в ходе 62 проверок на площади 7 га, в Константиновском районе - в ходе 24 проверок на площади 0,05 га из 9,5 тыс. га, на которых проводились проверки. И такие примеры не единичны.

Из общего количества нарушений, выявленных за последние 2 года, на землях сельскохозяйственных организаций (акционерные общества, товарищества, кооперативы, коллективные хозяйства и другие) выявлено 138 нарушений земельного законодательства (19,2 % от общего числа установленных нарушений), на землях подсобных хозяйств промышленных и иных предприятий - 4 нарушения (0,6 %), на землях крестьянских (фермерских) хозяйств и их ассоциаций - 480 нарушений (66,9 %), на землях других пользователей - 95 нарушений (13,3 процента).

В результате проведенных проверок выявлено неиспользование сельскохозяйственных угодий на площади 30,1 тыс. га, в том числе пашни - на площади 28,2 тыс. га. Кроме того, выявлено использование сельскохозяйственных угодий не по целевому назначению на площади 3,12 тыс. га, в том числе пашни - на площади 0,14 тыс. гектаров.

Наиболее распространенными видами нарушений земельного законодательства являются самовольное занятие земельных участков или использование их без оформленных надлежащим образом правоустанавливающих документов, а также неиспользование зе-

мельных участков по целевому назначению. За 2005-2006 годы такие нарушения выявлены на площади 98,9 тыс. га, или 63,2 % от всего объема выявленных нарушений.

Нарушения, связанные с невыполнением обязательных мероприятий по улучшению земель, выявлены на площади 2,6 тыс. га и занимают в общем объеме 1,7 процента.

По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях в 2005-2006 годах к административной ответственности было привлечено 243 нарушителя, или каждый третий, наложено штрафов на сумму 590,4 тыс. рублей, устранено 511 нарушений на площади 81,56 тыс. гектаров.

Только на 52,1 % земельных площадей выявленные за 2 года нарушения устранены, что свидетельствует о низкой эффективности принятых мер к нарушителям.

Основными причинами того, что нарушения земельного законодательства не устраняются, являются:

- недостаток средств у землепользователей на обработку земли, что привело к неиспользованию земельных участков (в 2005 году - 4 неустраненных нарушения, в 2006 году - 1 нарушение);

- отсутствие у органов госземконтроля прав на принятие мер к нарушителям земельного законодательства по их принудительному обязыванию к устранению нарушения;

- недостаточные меры ответственности за нарушения земельного законодательства, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, что позволяет нарушителю заплатить штраф без устранения нарушений и продолжать пользоваться земельным участком;

- невыполнение исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, предоставившими земельные участки в пределах своей компетенции (статья 29 Земельного кодекса Российской Федерации), своих обязанностей по принудительному (в судебном порядке) прекращению прав на земельные участки ввиду ненадлежащего их использования (статья 54 Земельного кодекса Российской Федерации).

Непогашенная задолженность по наложенным штрафам за нарушения в сфере земельного законодательства на 1 января 2006 года составляла 314,1 тыс. рублей, на 1 января 2007 года - 257,0 тыс. рублей. Учет задолженности по штрафам ведется в общем объеме, без выделения задолженности в части земель сельскохозяйственного назначения.

Министерством имущественных и земельных отношений, финансового оздоровления предприятий, организаций Ростовской области (далее - минимущество Ростовской области) за 2005-2006 годы проведены 24 проверки соблюдения договоров аренды земельных участков, в ходе которых выявлены следующие недостатки в работе органов местного самоуправления по обеспечению поступлений от арендной платы за землю и нарушения законодательства:

- отсутствие систематического, автоматизированного учета договоров аренды земельных участков, начислений арендной платы за землю и пеней, а также документально оформленного перерасчета размера арендной платы за землю в соответствии с действующим законодательством;

- низкий уровень ведения претензионно-исковой работы по взысканию задолженности по арендной плате за землю (Волгодонский, Каменский, Мартыновский, Морозовский и другие районы);

- ненадлежащее оформление договоров аренды земельных участков, а именно несоответствие утвержденной примерной форме договора аренды находящегося в

государственной собственности земельного участка, без приложения кадастровых карт (Кашарский, Милютинский и Семикаракорский районы);

- низкий уровень использования рыночных способов предоставления свободных земельных участков в аренду, главным образом из-за отсутствия бюджетных средств на межевание и постановку на кадастровый учет (Верхнедонский, Каменский, Кашарский и другие районы);

- отсутствие мер по переоформлению на новый срок или расторжению в установленном порядке договоров аренды земельных участков фонда перераспределения земель, сроки которых истекли, в соответствии с требованиями земельного законодательства, утвержденной примерной формой договора аренды находящегося в государственной собственности земельного участка (Кагальницкий, Каменский, Кашарский и другие районы);

- договоры аренды земельных участков под проданными объектами ликвидированных в ходе процедуры банкротства предприятий (Егорлыкский, Милютинский и другие районы) не перезаключены.

Проверки деятельности муниципальных образований показали, что процедура согласования и утверждения границ земельных участков предусматривает участие множества организаций. В отдельных муниципальных образованиях сроки оформления прав на фактически занимаемый земельный участок затягиваются до 1-2 лет, что приводит, в свою очередь, к тому, что многие землепользователи предпочитают не оформлять правоустанавливающие документы.

В целях проведения единой согласованной политики в части государственного регулирования земельных отношений, повышения эффективности использования земельных участков на территории Ростовской области введена и применяется органами местного самоуправления примерная (типовая) форма договора аренды находящегося в государственной собственности земельного участка, а также внедрен единый порядок установления размера арендной платы за земельные участки.

Вместе с тем имели место случаи, когда вскрытые в ходе проверок нарушения из-за недостаточности мер, принятых со стороны минимущества Ростовской области, не были своевременно и надлежащим образом устранены. Так, в Каменском районе в течение 1,5 лет после проведения проверки не были оформлены на новый срок 9 договоров аренды земельных участков фонда перераспределения общей площадью 15110 га, арендная плата за использование земельных участков не осуществлялась, иски по взысканию задолженности не предъявлены. В настоящее время арендная плата за использование земельных участков фонда перераспределения за указанный период оплачена, договоры аренды оформлены.

Несмотря на меры, принимаемые минимуществом Ростовской области, и выполнение плановых показателей в целом по области имеет место рост недоимок в бюджет по арендной плате за землю. Так, по состоянию на 1 августа 2005 года их объем составлял 139900,0 тыс. рублей, на 1 августа 2006 года - 155700,0 тыс. рублей, а на 1 апреля 2007 года - 216500,0 тыс. рублей, или возрос в 1,6 раза.

За 2005-2006 годы прокурорами районов и городов Ростовской области проведены проверки соблюдения Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» во всех 43 муниципальных районах и 390 сельских поселениях, которыми выявлено около 2000 нарушений земельного законодательства, внесено 635 протестов на незаконные правовые акты в сфере землепользования, в том числе 167 - на незаконные нормативные акты, внесено 570 представлений об устранении нарушений земельного законодательства.

К дисциплинарной ответственности по требованиям органов прокуратуры привлечено 33 должностных лица, в отношении 187 - возбуждены дела об административных правонарушениях, объявлено 155 официальных предостережений, возбуждено 7 уголовных дел. По результатам проведенной в мае 2007 года проверки соблюдения законодательства об обороте земель сельскохозяйственного назначения, городскими и Районными прокурорами области внесено 271 представление, опротестовано 203 незаконных правовых акта, возбуждено 90 дел об административных правонарушениях, в суды направлено 63 иска, объявлено 20 официальных предостережений, возбуждено 6 уголовных дел.

В ходе проверок, проведенных Контрольно-счетной палатой Ростовской области в 2006 году, установлено, что в ряде муниципальных образований распоряжение участками земель сельскохозяйственного назначения осуществлялось в нарушение закона Ростовской области от 28 марта 2002 года № 229-ЗС. Продажа таких участков (с расположенными на них объектами недвижимости) осуществлялась по ценам как собственнику зданий, строений, сооружений, расположенных на них (в размере четырехкратной ставки земельного налога за единицу площади) без изъятия и перевода земель в установленном порядке. Кроме того, установлены факты заключения договоров аренды и начисления арендной платы с применением заниженных коэффициентов, что повлекло недопоступление в местные бюджеты средств в виде арендных платежей.

Общая сумма выявленных нарушений в 5 муниципальных образованиях при распоряжении и использовании земель сельхозназначений составила 4465,5 тыс. рублей, в том числе:

- недопоступление средств в бюджеты в результате бесплатного использования земельных участков, применения заниженных коэффициентов при определении арендной платы и неначислении пеней за несвоевременную оплату по условиям договора - 635,7 тыс. рублей;

- недопоступление средств в бюджеты в виде возмещения потерь и убытков в результате изъятия из оборота земель сельхозназначения и от продажи земельного участка - 121,1 тыс. рублей;

- недопоступление средств в бюджеты в результате занижения цены продажи земельного участка - 3180,7 тыс. рублей;

- установление цены продажи земель сельхозназначения в нарушение закона Ростовской области от 28 марта 2002 года № 229-ЗС в размере четырехкратной ставки земельного налога за единицу площади, как собственнику зданий, строений, сооружений без изъятия и перевода земель сельхозназначения в установленном порядке - 528,0 тыс. рублей.

Статьей 72 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено осуществление органами местного самоуправления на территории муниципальных образований муниципального земельного контроля.

Для эффективной реализации органами местного самоуправления Ростовской области этих полномочий во всех 12 городских округах и 43 муниципальных районах области созданы органы, осуществляющие муниципальный земельный контроль.

Всего за 2005-2006 годы получено 97 дел от органов муниципального контроля. По результатам их рассмотрения был составлен 21 протокол об административном правонарушении. Госземинспекторами проведено 22 дополнительные проверки. Всего привлечено к административной ответственности 29 лиц. По предложениям органов муниципального контроля в план проведения проверок включено 65 земельных участков.

В отдельных случаях имеет место низкое качество представляемых результатов проведенных проверок, в которых отсутствуют сведения, подтверждающие наличие нарушений земельного законодательства, нет полных сведений о землепользователях и землевладельцах. Вследствие этого госземинспекторы проводят внеплановые проверки или включают проверки таких земельных участков в планы проведения проверок соблюдения земельного законодательства.

Согласно статье 73 Земельного кодекса Российской Федерации лицо, использующее земельный участок, обязано осуществлять производственный земельный контроль и предоставлять сведения об организации производственного земельного контроля в специально уполномоченный орган государственного земельного контроля (районный отдел Управления Роснедвижимости по субъекту Российской Федерации).

В соответствии с приказом Роснедвижимости от 7 апреля 2005 года № П/0060 «О порядке получения сведений по проведению производственного земельного контроля» руководителем Управления Роснедвижимости по Ростовской области разработан и утвержден 30 ноября 2005 года план получения сведений по производственному земельному контролю в Ростовской области в 2006 году.

Согласно предоставленным сведениям о проведении производственного земельного контроля в 2006 году 531 землепользователь проводил мероприятия в части повышения и сохранения плодородия почв и по защите земель общей площадью 822,8 тыс. гектаров.

В 2006 году не проводились вышеуказанные мероприятия 171 землепользователем на землях общей площадью 110,6 тыс. гектаров, что составляет 11,8 % от общей площади, закрепленной за указанными землепользователями.

Эффективность и целевое использование земель сельскохозяйственного назначения сельскохозяйственными предприятиями, организациями и другими землепользователями Ростовской области в 2005-2006 годах

Анализ использования сельскохозяйственных угодий страны, в первую очередь пашни, показал, что значительные площади не используются для производства сельхозпродукции. В 2006 году, по данным государственной статистической отчетности (форма № 29-СХ), посевные площади под сельскохозяйственными культурами составили 77104 тыс. га, что на 44676,9 тыс. га или на 36,7 % меньше площади пашни. За последние 4 года (по сравнению с 2003 годом) посевные площади сократились на 2492,0 тыс. га или на 3,1 процента.

Так, в Московской области на начало 2006 года не использовалось 317 тыс. га пашни, или 29,5 % от ее общей площади, в Тверской области - 722,1 тыс. га, или 52,9 % от ее общей площади, в Ростовской области - 1407,8 тыс. га, или 24,2 % от ее общей площади.

Более 13 лет (с 1992 года по 2005 год включительно) в АПК Российской Федерации действовала утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 1992 года № 879 федеральная целевая программа «Повышение плодородия почв России» («Плодородие»). Она была и остается главной программой на селе и до 2010 года. В настоящее время ее правопреемница стала называться «Сохранение и восстановление плодородия почв, земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы». Принятию программы «Плодородие» предшествовало принятие постановления Верховного Совета РСФСР от 11 октября 1991 года «О введении в действие Закона РСФСР «О плате за землю», которое установило материальную основу для реализации программы «Плодородие».

К началу 1991 года состояние значительной части пашни и кормовых угодий было неудовлетворительным. Более 38 млн. га (18 %) были переувлажнены, около

40 млн. га (20 %) засолены и имели солонцовые комплексы. На больших площадях происходило разрушение почвенного слоя, уменьшалось содержание гумуса. Более половины сельхозугодий и 65 % пашни оказались подверженными водной и ветровой эрозиям. При этом объемы работ по восстановлению и сохранению плодородия почв были резко уменьшены.

Основными целями программы были определены:

- восстановление сельскохозяйственного производства до уровня 1990 года;
- обеспечение прироста гумуса и повышение питательных веществ в почве;
- улучшение агрохимических свойств почвы;
- защита от ветровой и водной эрозий;
- предотвращение деградации почв;
- оптимизация социальной обстановки на селе и другие.

Следует отметить, что спустя 13 лет после начала реализации программы большинство намеченных в ней мероприятий остались невыполненными. Более того, объемы внесения органических удобрений, проведения известкования почв, культуртехнических работ и других видов работ продолжают уменьшаться. В результате не удалось добиться коренного улучшения земель и повышения их плодородия.

На сельхозугодьях Российской Федерации наблюдается заметное увеличение площадей переувлажненных, заболоченных и кислых почв, с низким содержанием фосфора, подверженных эрозии и дефляции, влиянию других негативных процессов. По данным агрохимической службы России (ЦИНАО), 56 млн. га (45 %) пашни характеризуются низким содержанием гумуса, 28 млн. га (23 %) - дефицитом фосфора и 11,5 млн. га (9 %) - калия.

В Ростовской области посевные площади сельскохозяйственных культур за 2005-2006 годы увеличились на 551 тыс. га, или на 14,3 %, урожайность большинства сельскохозяйственных культур также выросла. В результате в 2006 году производство зерна составило 6517,7 тыс. т, или увеличилось в 1,7 раза, производство кукурузы на зерно - 471 тыс. т, (в 2,6 раза), сахарной свеклы - 461,3 тыс. т (в 11,4 раза), семян подсолнечника - 1714 тыс. т (в 1,9 раза), овощей - 545,2 тыс. т (в 1,6 раза).

Объемы чистой прибыли от производства растениеводческой продукции в 2006 году составили 3020,1 млн. рублей против 785,4 млн. рублей в 2000 году, или увеличились в 3,8 раза.

В то же время пересчет объемов растениеводческой продукции, произведенной в зерновых единицах, показывает, что в 2004 году во всех категориях хозяйств области валовый сбор растениеводческой продукции в зерновых единицах составил 9832,7 тыс. т, в 2005 году - 9465,2 тыс. т, в 2006 году - 9700,6 тыс. т. По отношению к 2004 году объем продукции уменьшился на 132,1 тыс. т зерновых единиц, или на 1,3 %. Продуктивность сельскохозяйственных угодий в среднем по Ростовской области практически остается на одном уровне, составляет немногим более 11 ц/га, в 20 из 43 районов области - менее 10 ц с гектара.

Анализ причин такого положения показывает, что одной из них является неиспользование для выращивания сельскохозяйственных культур значительных площадей пашни. Объемы использования пахотных земель отражают данные, приведенные в таблице:

Показатели	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Площадь пашни (тыс. га)	5781,9	5800,6	5816,6
Посевная площадь (тыс. га)	4249	4200,9	4408,8
Разность между посевной площадью и площадью пашни*	-1532,9	-1599,7	-1407,8
Неиспользуемой пашни, в %	26,5	27,6	24,2

*Согласно объяснительной записке минсельхозпрода Ростовской области разность между посевной площадью и площадью пашни составляют чистые пары. В 2004 году под чистыми парами было занято 1244,9 тыс. га (21,5 % пашни), в 2005 году - 1277,9 тыс. га (22 % пашни), в 2006 года - 1076,8 тыс. га (18,5 %).

Расчеты показывают, что из-за неиспользования четвертой части пашни с учетом паров область недополучает ежегодно растениеводческой продукции в объеме 1600-1700 тыс. т. зерновых единиц, или 14,5-15 процентов.

В ходе проверок, проведенных органами государственного земельного контроля в 2005-2006 годах, было также выявлено использование сельскохозяйственных угодий не по целевому назначению в размере 3,12 тыс. га, в том числе пашни - на площади 140 гектаров.

Объемы производства продукции земледелия во многом определяются состоянием естественного плодородия земель и мерами, принимаемыми по его сохранению и восстановлению.

По данным минсельхозпрода Ростовской области, за последние 25 лет установлено снижение запасов гумуса в почвах Ростовской области в среднем на 0,39 % (с 3,5 до 3,11 %). Почти 25 % пашни, около 1300 тыс. га, имеют низкое содержание фосфора, 4 % - низкое содержание калия, при том, что черноземы, составляющие 64 % от почвенного покрова области, изначально имели очень высокую обеспеченность этими элементами.

Внесение органических и минеральных удобрений в необходимых объемах является одним из основных факторов, способствующих сохранению и поддержанию эффективного плодородия почв. В настоящее время этого не происходит. Объемы внесения минеральных удобрений составляют 19 %, органических - 8,3 % от уровня 1989 года.

В 2004 году минеральные удобрения не вносились на площади 4411,8 тыс. га, или на 76,3 % площади пашни, органические удобрения - на площади 5723,1 тыс. га, или на 99,0 % площади пашни. В 2005 году минеральные удобрения не вносились на площади 4324,6 тыс. га, или на 74,6 % площади пашни, органические удобрения - на 5716,5 тыс. га, или на 99,3 % пашни. В 2006 году минеральные удобрения не вносились на площади 4281,6 тыс. га, или на 73,6 % площади пашни, органические удобрения - на 5778,5 тыс. га, или на 99,3 % пашни.

Расчеты минсельхозпрода Ростовской области показывают, что для покрытия дефицита гумуса в почвах области необходимо вносить в почву ежегодно 28 млн. т органических удобрений, почти в 40 раз больше, чем в настоящее время.

Фактические объемы внесения органических и минеральных удобрений не компенсируют вынос сельскохозяйственными культурами питательных веществ из почвы. Возмещение выноса питательных веществ удобрениями, внесенными на посевах зерновых культур, составляют для азота всего 46,6 %, фосфора - 24,7 %, калия - 19,8 процента.

Кроме того, в результате водной и ветровой эрозий значительные площади пахотных земель выводятся из оборота, увеличиваются площади с солонцовыми почвами, на которых ограничивается сельскохозяйственное производство.

В 2006 году сплошные агрохимические обследования проводились в 8 районах области. Ни в одном из них план сплошного агрохимического обследования не выполнен, а в трех районах (Аксайском, Шолоховском и Матвеево-Курганском) обследование проведено только на 28-43 % запланированных площадей.

Результаты проведенных обследований также свидетельствуют о нарушениях технологий выращивания сельскохозяйственных культур и охраны почв.

Областных целевых программ, аналогичных федеральным целевым программам «Повышение плодородия почв России на 2002-2005 годы», «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы» и предусмотренных статьями 11 и 13 Федерального закона от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «О госу-

дарственным регулировании плодородия земель сельскохозяйственного назначения», в Ростовской области не принималось.

В 2005 году на проведение мероприятий, связанных с поддержанием и сохранением плодородия почв в Ростовской области, было выделено 274442,8 тыс. рублей бюджетных средств, в том числе из федерального бюджета - 220783,2 тыс. рублей, из областного бюджета - 53659,8 тыс. рублей, в 2006 году - 138749,1 тыс. рублей, в том числе из федерального бюджета - 66683,0 тыс. рублей, из областного бюджета - 72066,1 тыс. рублей.

Проверкой установлено, что в 2005 году фактический объем финансирования из федерального бюджета расходов ФГУ «Ростовмелиоводхоз» (далее - Ростовмелиоводхоз) на проведение мероприятий по мелиорации и повышению плодородия земель, осуществляемых в рамках Федеральной целевой программы «Повышение плодородия почв России на 2002-2005 годы», составил 67352,0 тыс. рублей, в 2006 году - 136300,0 тыс. рублей. По состоянию на 1 января 2007 года в Ростовмелиоводхозе числятся 102 объекта мелиорации, находящихся в незавершенном строительстве, на которые затрачены средства федерального бюджета в размере 553140,6 тыс. рублей. В течение 2005-2006 годов строительство было продолжено только шести из них, что является свидетельством неэффективного использования средств федерального бюджета. В области ежегодно списываются значительные площади орошаемых земель, и уменьшается их общее количество. Так, если на начало 2004 года их было 263,7 тыс. га, то на 1 января 2007 года их площадь составила 234,1 тыс. га, или 88,7 %. За последние четыре года списано 41548 га орошаемых земель, и не введено в эксплуатацию ни одного гектара новых орошаемых земель.

Федеральным законом от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (статья 24 «Финансирование деятельности в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения») было предусмотрено финансирование деятельности по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации, средств местных бюджетов. Эта статья с 1 января 2005 года была отменена, что отрицательно сказывается на выполнении работ по сохранению и восстановлению плодородия почв и приводит к уменьшению объемов государственного финансирования.

Как показывает анализ, объем средств, выделенных на поддержание плодородия земель, в 2005 году был в 7,6 раза меньше объемов поступления в областной и местный бюджеты средств в виде земельного налога и арендной платы за землю, а в 2006 году - в 13 раз.

В целом на агропромышленный комплекс области выделено из федерального и областного бюджетов средств меньше, чем собрано земельного налога и арендной платы за землю, в 2005 году - в 2,7 раза, в 2006 году - в 1,5 раза.

Анализ также показывает, что, если в 2006 году на поддержку АПК области средств выделено почти в 2 раза больше, чем в 2005 году, на поддержание плодородия почв - на 49,5 % меньше, объем выделенной поддержки достаточен только для финансирования расходов на проведение агрохимического обследования почв.

Выводы

1. Использование и оборот земель сельскохозяйственного назначения в настоящее время регламентируют 17 федеральных законов и ряд постановлений Верховного Совета РСФСР, 17 постановлений Правительства Российской Федерации, 23 нормативных акта федеральных министерств и ведомств. Кроме этого, в каждом

субъекте Российской Федерации издано не менее 10 законов и множество постановлений органов исполнительной власти. Принятые и действующие в настоящее время нормативные правовые акты в целом создают необходимые условия для рационального и неистощительного использования имеющихся ресурсов земель сельскохозяйственного назначения, не препятствуют их обороту между собственниками и пользователями, изменению формы собственности и пользования.

В то же время отдельные положения нормативных правовых актов требуют уточнения, конкретизации, развития и упрощения в реализации.

2. В целях совершенствования земельного законодательства, регулирующего использование земель сельскохозяйственного назначения, представляется целесообразным:

- внести изменения в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и часть III Гражданского кодекса Российской Федерации, позволяющие применять к выморочным земельным долям упрощенный порядок признания права государственной или муниципальной собственности;

- законодательно установить право сельскохозяйственной организации, использовавшей земельный участок ранее, на его использование до регистрации права государственной или муниципальной собственности, предоставлять преимущественное право сельскохозяйственной организации на заключение договора аренды земельного участка без проведения торгов, право государственной муниципальной собственности, которое возникло при прекращении прав на не востребованные земельные доли, при условии, что эта сельскохозяйственная организация надлежаще использовала указанный участок не менее трех лет;

- установить упрощенную процедуру изъятия неиспользуемых садовых участков, аналогичную той, которая предусмотрена для изъятия не востребованных земельных долей в праве собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения.

3. Анализ данных государственной статистики показывает, что за последние три года с 1 января 2003 года по 1 января 2006 года площадь сельхозугодий в Российской Федерации уменьшилась на 2960,1 га, или 1,5 % к уровню 2003 года, в том числе пашни - 2378,7 га (2 процента).

За это же время посевные площади во всех категориях хозяйств сократились на 2492,0 тыс. га, или 3,1 %, а площади залежей увеличились на 535,3 тыс. га, или 19 %. По данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи, по состоянию на 1 июля 2006 года площадь залежей составила 9725,1 тыс. га. Все это свидетельствует о снижении эффективности земель для производства сельхозпродукции.

4. Государственный земельный контроль, осуществляемый территориальными органами Роснедвижимости, неэффективен.

В 2004-2005 годах государственными земельными инспекторами Московской области было проверено 14,8 % от общей площади земельного фонда области, в Тверской области - 2,7 % земельного фонда.

В общей доле выявленных нарушений земельного законодательства лишь незначительная часть составляет нецелевое использование или неиспользование земельных участков сельхозпредприятиями. Основным нарушением является самозахват земельных участков сельскохозяйственного назначения гражданами для огородов.

В Ростовской области в 2006 году по сравнению с 2005 годом число проверок использования земель сельскохозяйственного назначения сократилось на 14,2 %, проверенная площадь земель - на 478,9 тыс. га, или 31,8 %. Удельный вес обследованных площадей пашни составил 18,4 %, что на 8,4 процентного пункта меньше,

чем в 2005 году. В ряде районов удельный вес проверенных земель составил менее 1 %. Эффективность проведенных проверок низкая. В 2005 году в целом по области на выявление 1 нарушения затрачено 3,6 проверки, в 2006 году 1 нарушение выявлялось в ходе 5 проверок.

5. В Ростовской области не приняты в полном объеме нормативные акты по вопросам землепользования, отнесенные федеральным законодательством на региональный уровень, в том числе:

- в нормативных правовых актах Ростовской области не получили разрешения вопросы по условиям предоставления гражданам земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для сенокосения и выпаса скота (пункт 4 статьи 81 Земельного кодекса Российской Федерации), по установлению порядка проведения согласительных процедур по разрешению споров участников долевой собственности о местоположении выделяемого земельного участка (пункт 4 статьи 13 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»);

- постановлениями администрации Ростовской области не предусмотрены порядки подготовки решения об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных нужд Ростовской области или муниципальных нужд и предоставления земельных участков, находящихся в государственной собственности Ростовской области, гражданам для выпаса скота и сенокосения, предусмотренные пунктом 3 статьи 11 и пунктом 5 статьи 17 закона Ростовской области от 22 июля 2003 года № 19-ЗС «О регулировании земельных отношений в Ростовской области».

6. На практике не применяются нормы Земельного кодекса Российской Федерации и статьи 10 закона Ростовской области от 22 июля 2003 года № 19-ЗС «О регулировании земельных отношений в Ростовской области», регламентирующие обязанности и ответственность за сохранение земель сельскохозяйственного назначения в части принудительного изъятия у собственников и арендаторов земельных участков сельскохозяйственного назначения в случае их ненадлежащего использования.

7. Практически повсеместно сокращаются площади мелиорированных земель. В Ростовской области наблюдается тенденция сокращения площадей орошаемых земель, ежегодно списываются значительные площади орошаемых земель. Так, если на начало 2004 года их было 263,7 тыс. га, то на 1 января 2007 года - 234,1 тыс. га, или на 29,6 тыс. га меньше (на 11,2 %). За последние четыре года списано 41,5 тыс. га орошаемых земель и не введено в эксплуатацию ни одного.

8. Площадь фонда перераспределения в составе земель сельскохозяйственного назначения Ростовской области составила в 2005 году 750,4 тыс. га, в 2006 году - 748,7 тыс. га. При этом не востребованная часть фонда перераспределения составила в 2005 году 49,2 тыс. га (в том числе сельхозугодья - 47 тыс. га), в 2006 году - 122,5 тыс. га (в том числе сельхозугодья - 118,2 тыс. га). Наибольшую площадь не востребованной части фонда перераспределения (94,9 %) занимают пашня и пастбища.

9. По информации минсельхозпрода Ростовской области, по состоянию на 15 мая 2007 года были не востребованны 17964 земельные доли площадью 290,1 тыс. га, из которых на 3358 доли площадью 85,4 тыс. га признано право муниципальной собственности.

10. В 2005 году 30,5 тыс. га пашни и в 2006 году 25,4 тыс. га были включены в состав категории земель «Земли запаса», что является фактом неиспользования их по целевому назначению.

11. Наиболее распространенными видами нарушений земельного законодательства в Ростовской области являются самовольное занятие земельных участков или использование их без оформленных надлежащим образом правоустанавливающих документов, а также неиспользование земельных участков по целевому назначению. За 2005-2006 годы такие нарушения выявлены на площади 98,9 тыс. га, или 63,2 % от всего объема выявленных нарушений. В результате проведенных проверок выявлено неиспользование сельскохозяйственных угодий на площади 30,1 тыс. га, в том числе пашни - на площади 28,2 тыс. га. Кроме того, выявлено использование сельскохозяйственных угодий не по целевому назначению на площади 3,12 тыс. га, в том числе пашни - на площади 0,14 тыс. гектаров.

12. Эффективность принятых мер к нарушителям низкая. По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях в 2005-2006 годах к административной ответственности было привлечено 243 нарушителя, или каждый третий, наложено штрафов на сумму 590,4 тыс. рублей, устранено 511 нарушений на площади 81,56 тыс. га, или на 52,1 % площадей, на которых были выявлены нарушения. Непогашенная задолженность по наложенным штрафам за нарушения в сфере земельного законодательства на 1 января 2006 года составляла 314,1 тыс. рублей, на 1 января 2007 года - 257,0 тыс. рублей. Учет задолженности по штрафам ведется в общем объеме, без выделения задолженности в части земель сельскохозяйственного назначения. Основной причиной задолженности является недостаток средств у нарушителей.

13. Министерством имущественных и земельных отношений, финансового оздоровления предприятий, организаций Ростовской области за 2005-2006 годы проведены 24 проверки за соблюдением договоров аренды земельных участков, в ходе которых выявлены недостатки в работе органов местного самоуправления по обеспечению поступлений от арендной платы за землю и нарушения законодательства. Основными из них являются: низкий уровень ведения претензионно-исковой работы по взысканию задолженности по арендной плате за землю; ненадлежащее оформление договоров аренды земельных участков и затягивание сроков оформления; незаключение договоров аренды земельных участков под проданными объектами ликвидированных в ходе процедуры банкротства предприятий и другие.

Не всеми проверенными муниципальными образованиями своевременно и в полном объеме были устранены нарушения земельного законодательства.

При выполнении плановых показателей по арендной плате за землю в целом по области имеет место рост недоимки в бюджет. Сумма недоимки по ней составляла на 1 августа 2005 года 139900,0 тыс. рублей, на 1 августа 2006 года - 155700,0 тыс. рублей и на 1 апреля 2007 года - 216500,0 тыс. рублей.

14. За 2005-2006 годы прокурорами районов и городов Ростовской области проведены проверки соблюдения Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» на местах в 43 муниципальных районах и 390 сельских поселениях, которыми выявлено около 2000 нарушений земельного законодательства, внесено 635 протестов на незаконные правовые акты в сфере землепользования, в том числе на 167 незаконных нормативных актов, внесено 570 представлений об устранении нарушений земельного законодательства. К дисциплинарной ответственности по требованиям прокуроров привлечено 33 должностных лица, в отношении 187 возбуждены дела об административных правонарушениях, объявлено 155 официальных предостережений, возбуждено 7 уголовных дел. По результатам проведенной в мае 2007 года проверки соблюдения законодательства об обороте земель сельскохозяйственного назначения городскими и районными прокурорами

внесено 271 представление, опротестовано 203 незаконных правовых акта, возбуждено 90 дел об административных правонарушениях, в суды направлено 63 иска, объявлено 20 официальных предостережений, возбуждено 6 уголовных дел.

15. При проверках, проведенных Контрольно-счетной палатой Ростовской области в 2006 году, были установлены нарушения при распоряжении и использовании земель сельхозназначений в 5 муниципальных образованиях на общую сумму 4465,5 тыс. рублей. Нарушения были связаны с продажей участков земель сельскохозяйственного назначения не в соответствии с законом Ростовской области от 28 марта 2002 года № 229-ЗС без изъятия и перевода земель в установленном порядке. Кроме того, были установлены факты заключения договоров аренды и начисления арендной платы с применением заниженных коэффициентов, что повлекло недопоступление в местные бюджеты средств в виде арендных платежей, а также другие нарушения и недостатки. Проверенными муниципальными образованиями в целях реализации представлений Контрольно-счетной палаты Ростовской области приняты меры по устранению выявленных нарушений и недостатков, привлечены к ответственности виновные лица, внесены изменения в нормативные правовые акты местного уровня и обеспечены поступления земельных платежей в консолидированный бюджет области.

16. Всего за 2005-2006 годы получено 97 дел от органов муниципального земельного контроля, созданных в 12 городских округах и 43 муниципальных районах Ростовской области. По результатам их рассмотрения был составлен 21 протокол об административном правонарушении. Госземинспекторами проведено 22 дополнительные проверки. Всего привлечено к административной ответственности 29 лиц. По предложениям органов муниципального контроля включено в план проведения проверок 65 земельных участков.

17. Согласно предоставленным сведениям о проведении производственного земельного контроля в 2006 году 531 землепользователь проводил мероприятия в части повышения и сохранения плодородия почв и защите земель общей площадью 822,8 тыс. га. В 2006 году не проводил вышеуказанные мероприятия 171 землепользователь на землях общей площадью 110,6 тыс. гектаров.

18. Принятые в Ростовской области за последние годы меры по развитию агропромышленного комплекса позволили увеличить посевные площади сельскохозяйственных культур на 551 тыс. га, или на 14,3 %, урожайность большинства сельскохозяйственных культур также выросла. В результате в 2006 году производство зерна составило 6517,7 тыс. т, или увеличилось в 1,7 раза, производство кукурузы на зерно - 471 тыс. т, (в 2,6 раза), сахарной свеклы - 461,3 тыс. т (в 11,4 раза), семян подсолнечника - 1714 тыс. т (в 1,9 раза), овощей - 545,2 тыс. т (в 1,6 раза).

В то же время пересчет объемов растениеводческой продукции в зерновых единицах, произведенной во всех категориях хозяйств области, показал, что по отношению к 2004 году объем продукции уменьшился на 132,1 тыс. т зерновых единиц, или на 1,3 %. В расчете на 1 га сельскохозяйственных угодий в среднем по Ростовской области получено в 2004 году 11,5 ц зерновых единиц, в 2005 году - 11,1 ц, в 2006 году - 11,4 ц, в 20 взятых отдельно районах области - менее 10 центнеров.

Анализ причин такого положения показывает, что одной из них является неиспользование для выращивания сельскохозяйственных культур значительных площадей пашни. Расчеты показывают, что из-за неиспользования четвертой части пашни (с учетом паров) область недополучает ежегодно растениеводческой продукции в объеме 1600-1700 тыс. т зерновых единиц, или 14,5-15 процентов.

19. Закон о регулировании плодородия земель сельскохозяйственного назначения и целевых программ, аналогичных федеральным целевым программам «Повышение плодородия почв России на 2002-2005 годы», «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы» и предусмотренных статьями 11 и 13 Федерального закона от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании плодородия земель сельскохозяйственного назначения», в Ростовской области не принимался.

20. За последние 25 лет установлено снижение запасов гумуса в почвах Ростовской области в среднем на 0,39 % (с 3,5 до 3,11 %). Почти 25 % пашни, около 1300 тыс. га, имеют низкое содержание фосфора, 4 % - низкое содержание калия, при том, что черноземы, составляющие 64 % от почвенного покрова области, изначально имели очень высокую обеспеченность этими элементами.

В настоящее время внесение органических и минеральных удобрений в необходимых объемах, способствующих сохранению и поддержанию эффективного плодородия почв, не осуществляется. Объемы внесения минеральных удобрений составляют 19 %, органических - 8,3 % от уровня 1989 года.

В 2005 году минеральные удобрения не вносились на площади 4324,6 тыс. га, или на 74,6 % площади пашни, органические удобрения - на 5716,5 тыс. га, или на 99,3 % пашни, в 2006 году минеральные удобрения не вносились на площади 4281,6 тыс. га, или на 73,6 % площади пашни, органические удобрения - на 5778,5 тыс. га, или на 99,3 % пашни.

21. Отмена с 1 января 2005 года статьи 24 Федерального закона от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании плодородия земель сельскохозяйственного назначения», которой было предусмотрено финансирование деятельности в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов, отрицательно сказывается на выполнении работ по сохранению и восстановлению плодородия почв и приводит к уменьшению объемов государственного финансирования.

22. Объем средств, выделенных на поддержание плодородия земель в 2005 году, был в 7,6 раза меньше объемов поступления в областной и местный бюджеты средств в виде земельного налога и арендной платы за землю, а в 2006 году - в 13 раз.

Предложения

1. Направить представления:

1.1. Главе администрации (губернатору) Ростовской области В. Ф. Чубу, в котором предложить:

- рассмотреть возможность принятия до конца 2007 года в полном объеме нормативных актов по вопросам землепользования, отнесенных федеральным законодательством на региональный уровень;

- активизировать работу по оформлению не востребованной части фонда перераспределения, в том числе не востребованных земельных долей в муниципальную собственность, недопущению нахождения пахотных земельных угодий области в составе категории «Земли запаса»;

- разработать и осуществить мероприятия по максимальному использованию для выращивания сельскохозяйственных культур имеющихся пахотных земель, увеличению площади орошаемых земель и внесению в почву минеральных и органических удобрений;

- рассмотреть возможность увеличения финансирования из областного и местных бюджетов в 2008-2010 годах мероприятий, направленных на поддержание плодородия сельскохозяйственных угодий, прежде всего пашни.

1.2. Руководителю Федерального агентства кадастра объектов недвижимости С. М. Подобеду, в котором предложить рассмотреть в III квартале 2007 года на Коллегии Роснедвижимости вопрос об организации Управлением Роснедвижимости по Ростовской области в 2005-2006 годах работы по обеспечению государственного контроля за целевым и эффективным использованием земель сельскохозяйственного назначения в Ростовской области и принять меры по ее улучшению и повышению эффективности.

2. Направить акт проверки исполнения законодательства, регламентирующего использование и оборот земель сельскохозяйственного назначения в Ростовской области за 2005-2006 годы и отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка исполнения законодательства, регламентирующего использование и оборот земель сельскохозяйственного назначения» в Генеральную прокуратуру Российской Федерации для подготовки к совместному заседанию Коллегий Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. В. ОДИНЦОВ