

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 декабря 2006 года № 51К (518) «О результатах проверки эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения сельскохозяйственными предприятиями и организациями в Московской и Тверской областях»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты руководителю Федерального агентства кадастра объектов недвижимости.

Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Российскую академию сельскохозяйственных наук, губернатору Московской области, губернатору Тверской области.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения сельскохозяйственными предприятиями и организациями в Московской и Тверской областях»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 4.8.11 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2006 год.

Цель контрольного мероприятия

Определить эффективность использования земель сельскохозяйственного назначения предприятиями и организациями Московской и Тверской областей в целях производства сельскохозяйственной продукции, провести анализ принятых решений органами государственной власти и органами местного самоуправления Московской и Тверской областей по регулированию отношений, связанных с владением, пользованием и распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения; провести выборочные проверки законности, целесообразности и эффективности сделок с земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной собственности.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые акты, финансовая и статистическая отчетность, решения органов государственной власти Московской и Тверской областей по использованию и распоряжению земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральные органы исполнительной власти: Управление Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Московской области и его территориальные отделы по Дмитровскому, Истринскому, Красногорскому, Ленинскому, Мытищинскому, Одинцовскому, Пушкинскому, Подольскому, Солнечногорскому, Серпуховскому, Рузскому, Ступинскому и Егорьевскому районам Московской области; Управление Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Тверской области и его территориальные отделы по Ржевскому, Конаковскому, Калининскому и Осташковскому районам Тверской области.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации - Московской и Тверской областей и органы местного самоуправления, а также организации-землепользователи и землевладельцы: министерство сельского хозяйства и продовольствия правительства Московской области; администрации Серпуховского, Егорьевского, Ступинского и Рузского районов Московской области; департамент по социально-экономическому развитию села администрации Тверской области; ФГУП «Совхоз им. Тимирязева» (Мытищинский район Московской области) (далее - ФГУП «Совхоз им. Тимирязева»); ФГУП «Совхоз «Марфино» (Мытищинский район Московской области) (далее - ФГУП «Совхоз «Марфино»); ФГУП «Совхоз им. XXI съезда КПСС» (Ленинский район Московской области) (далее - ФГУП «Совхоз им. XXI съезда КПСС»); ФГУП «Опытно-производственное хозяйство «Редкинское» (Конаковский район Тверской области) (далее - ФГУП «ОПХ «Редкинское»); ГУП «Опытно-производственное хозяйство «Победа» (Ржевский район Тверской области) (далее - ГУП «ОПХ «Победа»).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 13 апреля по 30 ноября 2006 года.

Проверяемый период деятельности

2003-2005 годы и истекший период 2006 года.

Результаты контрольного мероприятия

1. Нормативно-правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения Московской и Тверской областей

Земельное законодательство Российской Федерации основывается на принципах, отраженных в статье 1 Земельного кодекса Российской Федерации, основными из которых являются:

- учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации и одновременно как недвижимого имущества, объекта права собственности и иных прав на землю;

- приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде;

- приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат;

- приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, занятых лесами первой группы, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами (установление данного принципа не должно толковаться как отрицание или умаление значения земель других категорий);

- платность использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

- деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

1.1. Федеральное законодательство

В проверяемый период оборот земель сельскохозяйственного назначения регулировался нормами главы 17 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также нормами Земельного кодекса Российской Федерации, Федеральным законом от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации земельное законодательство включено в число предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов законодатель субъекта Российской Федерации может самостоятельно осуществлять правовое регулирование при отсутствии соответствующего федерального закона либо в случаях неурегулирования в федеральном законе тех или иных общественных отношений. При этом должны быть соблюдены конституционные требования о непротиворечии законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

1.2. Законодательство Московской области по регулированию оборота земель сельскохозяйственного назначения

В Московской области в проверяемый период существовала система нормативных правовых актов по регулированию земельных отношений, базирующаяся на федеральном законодательстве. В соответствии с законом Московской области от 7 июля 1996 года № 23/96-ОЗ «О регулировании земельных отношений в Московской области» земельное законодательство Московской области регулирует отношения по использованию и охране земель (земельные отношения) в Московской области.

Основным законом, регулирующим на уровне субъекта оборот земель сельскохозяйственного назначения на территории Московской области и определяющим полномочия органов государственной власти Московской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области в этой сфере в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», является закон Московской области от 12 июня 2004 года № 75/2004-ОЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Московской области».

В Московской области создан коллегиальный совещательный орган, предварительно рассматривающий вопросы имущественных отношений, - координационный совет по имущественным отношениям в Московской области (далее - координационный совет). Положение о координационном совете утверждено постановлением губернатора Московской области от 3 декабря 2002 года № 262-ПГ, регламент деятельности утвержден 8 февраля 2005 года председателем координационного совета И. О. Пархоменко.

1.3. Законодательство Тверской области по регулированию оборота земель сельскохозяйственного назначения

На территории Тверской области отношения в области оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения регулируются базирующимся на федеральном законодательстве законом Тверской области от 27 ноября 2003 года № 79-ЗО «О регулировании оборота земель сельскохозяйственного назначения в Тверской области».

На территории Тверской области функции по рассмотрению ходатайств о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую осуществляет координационный совет по имущественным отношениям, созданный на основании постановления администрации Тверской области от 19 апреля 2005 года № 137-па.

Положение о координационном совете по имущественным отношениям Тверской области утверждено также вышеуказанным постановлением. В целях реализации отдельных полномочий в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения во исполнение вышеназванного закона администрацией Тверской области было принято постановление от 6 мая 2006 года № 93-па «О реализации отдельных полномочий в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения».

Предусмотренный земельным законодательством Российской Федерации порядок проведения согласительных процедур при разрешении споров о местоположении выделяемого земельного участка был утвержден постановлением администрации Тверской области от 23 августа 2006 года № 212-па.

1.4. Акты органов муниципальной власти, регламентирующие оборот земель сельскохозяйственного назначения

На основании и во исполнение Земельного кодекса Российской Федерации (статья 2), федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права. Органами муниципальной власти в проверенных муниципальных образованиях акты, регламентирующие в пределах своей компетенции оборот земель сельскохозяйственного назначения, не принимались.

2. Краткая характеристика земель сельскохозяйственного назначения Московской и Тверской областей

Землями сельскохозяйственного назначения являются земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей. Земли данной категории выступают как основное средство производства в сельском хозяйстве, имеют особый правовой режим и подлежат особой охране, направленной на сохранение их площади, предотвращение развития негативных процессов и повышение плодородия почв.

К данной категории отнесены земли, предоставленные различным сельскохозяйственным предприятиям и организациям (товариществам и обществам, кооперативам, государственным и муниципальным унитарным предприятиям, научно-исследовательским учреждениям). В нее входят также земельные участки, предоставленные гражданам для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, сенокосения и выпаса скота.

Земли сельскохозяйственного назначения состоят из сельскохозяйственных и несельскохозяйственных угодий. Учет земель по угодьям ведется в соответствии с их фактическим состоянием и использованием. Сельскохозяйственные угодья - это земельные угодья, систематически используемые для получения сельскохозяйственной продукции.

2.1. Краткая характеристика земель сельскохозяйственного назначения Московской области

В соответствии с данными государственной статистической отчетности о земле, представляемой Управлением Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Московской области (далее - Управление Роснедвижимости по Московской области), площадь земельного фонда Московской области на 1 января 2006 года составляет 4579,9 тыс. гектаров.

Значительную часть земельных ресурсов Московской области занимают земли лесного фонда - 1838 тыс. га (40,1 % от общей площади земель) и земли сельскохозяйственного назначения - 1771 тыс. га (38,7 %), на земли поселений приходится 504 тыс. га (11 %), земли промышленности, транспорта, связи и иного назначения - 272 тыс. га (5,9 %), земли запаса - 104 тыс. га (2,3 %), земли особо охраняемых территорий и объектов - 65 тыс. га (1,4 %), земли водного фонда - 25 тыс. га (0,6 процента).

Площадь и распределение земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности в Московской области:

(на начало года, тыс. га)

	Площадь земель сельскохозяйственного назначения			
	Всего	в том числе в собственности		
		государственной и муниципальной	юридических лиц	граждан
2004 г.	1743,8	674,9	245,6	823,3
2005 г.	1772,9	698,9	323,8	750,2
2006 г.	1771,4	697,0	337,5	736,9

Основными пользователями сельскохозяйственных угодий являются сельскохозяйственные предприятия, организации, а также граждане, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции.

Распределение земель сельскохозяйственного назначения по угодьям:

(на начало года, тыс. га)

	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Общая площадь	1743,8	1772,9	1771,4
в том числе			
сельскохозяйственные угодья, всего	1444,8	1462,4	1460,4
из них:			
пашня	1072,3	1079,5	1077,4
многолетние насаждения	86,7	86,9	87,0
сенокосы	130,9	137,3	137,2
пастбища	154,9	158,7	158,8
лесные земли, всего	148,8	153,6	153,5
из них:			
покрытые лесом	147,1	152,0	151,8
не покрытые лесом	1,7	1,6	1,7
под древесно-кустарниковой растительностью	25,2	27,3	27,3
из них защитного насаждения	3,7	3,8	3,8
земли застройки	40,1	40,1	40,4
под водой	31,2	31,9	31,8
под дорогами	32,9	33,4	33,9
болота	10,5	10,9	10,8
нарушенные земли	3,9	3,9	3,9
прочие земли, всего	5,6	8,7	8,7
из них:			
овраги	1,2	1,4	1,4
иные	4,4	7,3	7,3

По данным статистической отчетности, общая площадь земель сельскохозяйственного назначения в 2004 году возросла по сравнению с 2003 годом на 29,1 тыс. га. Основные изменения в 2004 году в площадях по сравнению с 2003 годом произошли из-за

перевода земель фонда перераспределения из категории «земли запаса» в категорию «земли сельскохозяйственного назначения».

В проверяемый период земли данной категории отводились под строительство новых и расширение территории уже действующих предприятий промышленности, транспорта и связи, из них 0,1 тыс. га приходится на Дмитровский район, земли сельскохозяйственного назначения отводились также для индивидуального жилищного строительства.

В 2005 году земли сельскохозяйственного назначения по сравнению с 2004 годом сократились на 1,5 тыс. га, из них земли сельскохозяйственных угодий сократились на 2,0 тыс. га (Одинцовский и Солнечногорский районы), лесные земли сократились на 0,1 тыс. га (Солнечногорский район), под водой - на 0,1 тыс. га, земли застройки увеличились на 0,3 тыс. га (Одинцовский, Солнечногорский и Пушкинский районы), земли под дорогами увеличились на 0,5 тыс. га (Солнечногорский район), болота уменьшились на 0,1 тыс. га (Солнечногорский район).

В 2004 году общая площадь сельскохозяйственных угодий, находившихся у производителей сельскохозяйственной продукции, сократилась на 3,2 тыс. га, площадь пашни при этом уменьшилась на 2,2 тыс. га. В 2005 году общая площадь сельскохозяйственных угодий, находившихся у сельскохозяйственных организаций и предприятий, сократилась на 4,3 тыс. га, площадь пашни при этом уменьшилась на 4,0 тыс. га (Серпуховский, Одинцовский и Солнечногорский районы, г. Бронницы).

Основной причиной сокращения площади сельскохозяйственных угодий, используемых для производства сельскохозяйственной продукции, явились прекращение деятельности предприятий и организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и перевод освободившихся земель в большей своей части в фонд перераспределения земель. Другая причина - истечение срока права аренды земель (или временного пользования) и невозобновление его производителями сельскохозяйственной продукции.

На 1 января 2006 года в Московской области во всех категориях земель имелось 525,6 тыс. га мелиорируемых угодий, из них 400,8 тыс. га составляли сельскохозяйственные угодья. Орошаемые сельскохозяйственные угодья занимают площадь 140,4 тыс. га, осушаемые - 260,4 тыс. гектаров.

2.2. Краткая характеристика земель сельскохозяйственного назначения Тверской области

Согласно государственной статистической отчетности, представляемой Управлением Федерального агентства кадастра недвижимости по Тверской области (далее - Управление Роснедвижимости по Тверской области), по состоянию на 1 января 2006 года общая площадь территории области составила 8420,1 тыс. га, из них земли сельскохозяйственного назначения - 4706,7 тыс. га (55,9 % от общей площади), земли поселений - 391 тыс. га (4,6 %), земли лесного фонда - 2678 тыс. га (32 %), земли промышленности - 119 тыс. га (1,4 %), земли водного фонда - 172 тыс. га (2 %), земли запаса - 270 тыс. га (3,2 процента).

Распределение сельскохозяйственных земель на территории Тверской области по формам собственности (на основании форм государственной статистической отчетности):

(на начало года, тыс. га)

	Общая площадь земель сельскохозяйственного назначения	В государственной собственности	В собственности юридических лиц	В собственности граждан
2004 г.	4692,2	2949,8	39,3	1703,1
2005 г.	4691,9	2949,5	39,3	1703,1
2006 г.	4706,7	2956,1	44,4	1706,2

Общая площадь земель сельскохозяйственного назначения на территории Тверской области в 2004 году уменьшилась на 0,3 тыс. га, в 2005 году по сравнению с 2004 годом площадь земель увеличилась на 14,8 тыс. га за счет перевода земель из категории «зем-

ли запаса» в фонд перераспределения, который находится в составе земель сельскохозяйственного назначения.

Сведения о наличии и распределении земель сельскохозяйственного назначения по угодьям представлены в таблице:

	(на начало года, тыс. га)		
	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Общая площадь	4692,2	4691,9	4706,7
в том числе			
сельскохозяйственные угодья, всего	2047,4	2047,6	2052,4
из них:			
пашня	1364,7	1362,6	1364,9
многолетние насаждения	11,9	11,9	11,8
сенокосы	256,3	257,0	257,9
пастбища	396,8	399,2	400,7
лесные земли, всего	2160,2	2158,9	2167,2
из них:			
покрытые лесом	2140,3	2139,1	2146,9
не покрытые лесом	19,9	19,8	20,3
под древесно-кустарниковой растительностью	214,7	215,1	216,0
из них защитного насаждения	2,0	2,0	2,0
земли застройки	25,5	25,5	25,5
под водой	33,9	33,9	33,9
под дорогами	35,1	35,3	35,6
болота	152,1	152,1	152,8
нарушенные земли		8,9	9,1
прочие земли	12,6	12,8	12,8

Значительные площади сельскохозяйственных угодий (251 тыс. га) учтены на землях поселений и 102 тыс. га - на землях запаса.

Состояние сельскохозяйственных угодий с каждым годом ухудшается.

Из-за сложной экономической обстановки культурно-технические работы практически не проводятся, угодья зарастают кустарником и лесом, не убираются камни, повышается кислотность почв, поэтому из сельскохозяйственного использования исключаются значительные площади (пашня не используется на 50 %, кормовые угодья заросли на 70 %, происходит их заболачивание).

Зарастание угодий ведет не только к количественному уменьшению площадей сельскохозяйственных угодий, но и оказывает отрицательное влияние на качественные изменения травостоя лугов и пастбищ, происходит появление грубостебельных, сорных и ядовитых трав в травостоях.

В 2004 году главой администрации Лесного района по результатам актов проверки использования сельскохозяйственных угодий рядом сельскохозяйственных кооперативов было принято постановление о переводе 2677 га пашни в пастбища и 90 га пашни - в сенокосы.

Общая площадь сельскохозяйственных угодий, находившихся у производителей сельскохозяйственной продукции, в 2004 году сократилась на 22 тыс. га, площадь пашни при этом уменьшилась на 14,5 тыс. гектаров.

В 2005 году общая площадь сельскохозяйственных угодий, находившихся у производителей сельскохозяйственной продукции, сократилась на 22,1 тыс. га, площадь пашни уменьшилась на 8,7 тыс. гектаров.

Основной причиной сокращения площади сельскохозяйственных угодий, используемых для производства сельскохозяйственной продукции, явились прекращение деятельности предприятий и организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и перевод освобожденных земель в фонд перераспределения. Другая причина - истечение срока права аренды земель (или временного пользования) и невозобновление его производителями сельскохозяйственной продукции.

Необходимо отметить неудовлетворительное состояние осушенных земель. Многим осушительным сетям более 20 лет, ремонт их не ведется, каналы зарастают. Большая часть объектов требует списания, так как их восстановление уже невозможно.

В ходе контрольного мероприятия в Московской и Тверской областях были установлены факты недостоверности данных государственной статистической отчетности о земле, ежегодно представляемой отделами управлений Роснедвижимости по Московской и Тверской областям.

Одна из основных причин недостоверности - недостаточное взаимодействие органов Федерального агентства кадастра объектов недвижимости с органами Федеральной регистрационной службы, Федеральной службы государственной статистики и органами местного самоуправления, поскольку отражение изменений в характеристиках земель производится только при наличии у органа кадастрового учета соответствующих документов - оснований, свидетельствующих об изменениях категории земельного участка, разрешенного вида использования, правообладателя.

3. Оценка эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения сельскохозяйственными предприятиями и организациями Московской и Тверской областей

3.1. Эффективность использования земель сельскохозяйственного назначения сельскохозяйственными предприятиями и организациями Московской области

Для производства сельскохозяйственной продукции в Московской области использовались земли различных категорий. Большая часть таких земель относилась к категории «земли сельскохозяйственного назначения», значительное количество имелось на территории поселений, присутствовали они в землях промышленности и иного назначения, лесного и водного фонда.

Из всех категорий земель на 1 января 2006 года у предприятий, организаций и граждан в использовании числилось 1903,9 тыс. га. На долю предприятий и организаций приходилось 1549,6 тыс. га, гражданами и их объединениями использовалось 354,3 тыс. гектаров.

Из земель, закрепленных за сельскохозяйственными предприятиями, предоставлено на праве аренды 142,3 тыс. га (из них 98,9 тыс. га предоставлено из государственной и муниципальной собственности), на праве постоянного (бессрочного) пользования - 745,4 тыс. га (из них 505,2 тыс. га предоставлено из государственной и муниципальной собственности), не востребованные земельные доли занимают 297,3 тыс. га, земли, находящиеся в общей совместной собственности, - 38,0 тыс. гектаров.

На 1 января 2006 года гражданами для производства сельскохозяйственной продукции использовалось 354,3 тыс. га, предоставленных для сельскохозяйственных целей. Из всех земель на праве аренды предоставлено 23,3 тыс. га, пользования - 44,4 тыс. га, пожизненного наследуемого владения - 13,4 тыс. гектаров.

К землям граждан отнесены участки, предоставленные для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, сенокосения и выпаса скота, участки при индивидуальных жилых домах, служебные наделы, дачные участки и земли традиционного промысла.

Наиболее значительные площади земель для сельскохозяйственных целей использовали садоводы и садоводческие объединения (32,7 %), личные подсобные хозяйства (26,2 %), крестьянские (фермерские) хозяйства (16,8 %), граждане, имеющие земельные участки, предоставленные им для индивидуального жилищного строительства (13,6 процента).

По информации министерства сельского хозяйства и продовольствия Московской области (далее - минсельхозпрод), по состоянию на 1 января 2004 года общая площадь

посевных площадей (пашни) в отчитавшихся хозяйствах составляет 760 тыс. га. В проверяемый период в структуре посевных площадей преобладали кормовые и зерновые культуры, при этом наибольший удельный вес имели многолетние травы, на которые в 2003 году приходилось 54,7 % от посевных площадей, в 2004 году - 57,1 %, в 2005 году - 59,3 %, в 2006 году (прогноз) - 60,9 процента¹.

Установлено, что посевные площади (пашни) уменьшаются. Так, по сравнению с уровнем 2003 года площадь посевных площадей в 2004 году уменьшилась на 42,3 тыс. га, в 2005 году по сравнению с 2004 годом - на 80,5 тыс. га, в 2006 году (по прогнозам) по сравнению с 2003 годом - на 160,1 тыс. га (21,1 процента).

Согласно данным формы № 9-АПК, в 2003-2005 годах площади неиспользуемых сельскохозяйственных угодий, находящихся в землепользовании организаций, отчитывавшихся перед минсельхозпродом, составили, соответственно, 66,477 тыс. га (6,4 %), 50,581 тыс. га (5,5 %), 50,866 тыс. га (6,1 %), в том числе площадь неиспользуемой пашни - 50,866 га (76,5 % от неиспользуемых площадей), 39,163 тыс. га (77,4 %), 36,665 тыс. га (72,1 процента).

Осуществляемые в рассматриваемый период мероприятия по поддержанию плодородия почв в Московской области характеризовались стабильно низкими объемами внесения минеральных и органических удобрений в почву, не компенсирующими вынос растениями питательных веществ из почвы.

В 2003 году в расчете на каждый гектар посевных площадей было внесено 47,6 кг минеральных удобрений в действующем веществе, в 2004 году - 46,3 кг, в 2005 году - 43,3 кг, органических удобрений было внесено по 2 тонны на каждый гектар ежегодно.

Такие объемы внесения органических и минеральных удобрений не компенсируют вынос сельскохозяйственными культурами питательных веществ из почвы. По состоянию на 1 января 2006 года расход питательных веществ в действующем веществе превысил приход их в почву на 50,6 кг на 1 гектар, в том числе по калию - на 36,3 кг, по азоту - на 10,3 кг, по фосфору - на 4,0 килограмма.

Согласно государственной статистической отчетности о земле, по состоянию на 1 января 2006 года площадь используемой в Московской области пашни, закрепленной за отчитывающимися предприятиями-сельхозтоваропроизводителями, составляет 70,5 % (760 тыс. га) от общей площади пашни Московской области (1077,4 тыс. га). При этом 60 % от используемой площади пашни приходится на многолетние травы. Доля неиспользуемой пашни в общей площади неиспользуемых сельхозугодий предприятий, отчитывающихся перед минсельхозпродом, составляет в среднем 75 процентов.

3.2. Эффективность использования земель сельскохозяйственного назначения сельскохозяйственными предприятиями и организациями Тверской области

Общая площадь земель, используемых предприятиями и организациями для производства сельскохозяйственной продукции, по состоянию на 1 января 2006 года составляет 4420 тыс. гектаров.

Общая долевая собственность составляет 1633,4 тыс. га. Из этой площади сельскохозяйственные предприятия используют на праве аренды 289,1 тыс. га, на праве пользования - 380,6 тыс. га. Остальная площадь (963,7 тыс. га) используется предприятиями без юридического оформления.

В собственности юридических лиц находится 28,9 тыс. гектаров.

¹ Указанная информация основана на бухгалтерской отчетности предприятий агропромышленного комплекса, представляемой предприятиями-сельхозтоваропроизводителями в министерство сельского хозяйства и продовольствия Московской области.

Из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, предоставлены хозяйствующим субъектам на праве пользования 2326,3 га, на праве аренды - 129,2 тыс. гектаров.

По информации департамента по социально-экономическому развитию села администрации Тверской области, площадь сельскохозяйственных угодий по состоянию на 1 января 2004 года составляла 2158,8 тыс. га, на 1 января 2005 года - 2143,1 тыс. га, на 1 января 2006 года - 2121,4 тыс. га. Всего за период с 2003 по 2005 год площадь сельскохозяйственных угодий уменьшилась на 37,4 тыс. га, или на 1,7 %, в том числе пашни - на 23 тыс. га, или на 1,6 % от площади пашни (по состоянию на 1 января 2004 года).

В 2003 году посевная площадь составила 741,6 тыс. га (52,2 % от площади пашни), в 2004 году - 701,9 тыс. га (49,7 %), в 2005 году - 642,8 тыс. га (46 %). В структуре посевных площадей в 2003-2005 годах и в 2006 году (прогноз) преобладали кормовые и зерновые культуры, их процентные отношения в 2003-2006 годах составили по кормовым культурам, соответственно, - 76,6 %, 77,0 %, 79,0 %, 77,9 %, по зерновым культурам - 19,2 %, 19,2 %, 17,5 %, 19,3 процента.

По прогнозам департамента по социально-экономическому развитию села администрации Тверской области, в 2006 году по сравнению с 2003 годом посевные площади уменьшатся на 148,1 тыс. га (на 20 %). При этом площадь под зерновыми культурами уменьшится на 28,2 тыс. га (на 20 %), под льном - на 11,3 тыс. га (на 45,6 %), под картофелем - на 0,9 тыс. га (на 27,3 %), под овощами - на 323 га (на 54 %), под кормовыми культурами - на 105,6 тыс. га (на 18,6 процента).

Рассматриваемый период характеризовался уменьшением внесения в почву минеральных и органических удобрений, а также применения средств защиты растений.

В 2003 году на 1 га посевных площадей было внесено 8,4 кг минеральных удобрений в действующем веществе, в 2004 году - 6,4 кг, в 2005 году - 7,1 кг, в то время как в 1990 году на 1 га было внесено 127 кг минеральных удобрений. Органических удобрений на каждый гектар внесено в 2003 году 1,3 т, в 2004 году - 1,1 т, в 2005 году - 1,2 т (в 1990 году на 1 га было внесено 7,0 т органических удобрений).

Объемы известкования кислых почв за последние 10 лет уменьшились в 50 раз и составили 0,5 тыс. га, внесение минеральных удобрений сократилось в 13 раз (7,1 кг на 1 га посевной площади), органических - в 5 раз (0,7 т на 1 гектар пашни).

В настоящее время из обследованных 1049,6 тыс. га кислые почвы занимают 50,3 % пахотных земель, низкообеспеченные подвижным фосфором - 7,2 %, обменным калием - 43,8 %. Средневзвешенное значение pH находится на нижней границе уровня, близкого к нейтральному (pH - 5,6 ед.), что можно объяснить большими объемами известкования в 80-х годах (210 тыс. га) и длительностью действия известковых удобрений.

В настоящее время в почву с удобрениями поступает азота 6,0 кг/га, фосфора - 3,2 кг/га, калия - 4,2 кг/га, а всего - 13,4 килограмма действующего вещества на гектар.

Вынос с урожаем сельскохозяйственных культур и другие потери превышают поступление азота на 23,2 кг/га, фосфора - на 2,6 кг/га, калия - на 16,1 кг/га, а всего дефицит составляет 41,9 кг/га. Дефицит кальция находится на уровне 63,2 кг на гектар.

В связи с отрицательным балансом элементов питания формирование урожая сельскохозяйственных культур в области происходит в основном за счет почвенного плодородия, почва продолжает истощаться.

3.3. Основные экономические показатели сельскохозяйственного производства Московской и Тверской областей в 2003-2005 годах и за истекший период 2006 года

Согласно данным финансовой отчетности минсельхозпрода, объем валовой продукции растениеводческой отрасли в действующих ценах составил в 2003 году 7091,3 млн. рублей, в 2004 году - 7757,4 млн. рублей, в 2005 году - 8133,5 млн. рублей.

Прирост объемов валовой продукции растениеводства в Московской области в действующих ценах в 2005 году по отношению к уровню 2003 года составил 14,7 %, а в сопоставимых ценах (с учетом индексов-дефляторов) уменьшился на 4,1 процента.

Валовый сбор основных видов сельскохозяйственной растениеводческой продукции в этот период уменьшался, составив в 2003 году 1520,2 тыс. т кормовых единиц (далее - к. ед.), в 2004 году - 1516,9 тыс. т к. ед., в 2005 году - 1213,1 тыс. т к. ед., уменьшившись по сравнению с 2003 годом на 25,3 %. При этом объем производства зерновых культур в 2005 году составил 196,4 тыс. т, или 83,4 % по отношению к 2003 году, овощей открытого грунта - 218,5 тыс. т, или 79,4 процента.

Согласно данным сводной формы № 13-АПК, в 2003-2005 годах неуклонно снижалось поголовье крупного рогатого скота (далее - КРС), в том числе коров. По сравнению с 2003 годом поголовье КРС уменьшилось на 73466 голов, или на 19,2 %, составив 309799 голов, в том числе коров - на 28428 голов, или на 17 %, составив 138467 голов.

Поголовье птицы всех возрастов уменьшилось за указанный период на 168 тыс. голов, или на 1,9 %, составив на начало 2006 года 8730000 голов.

В течение 2003-2005 годов уменьшилось производство молока на 115197 т, или на 13,3 %. Производство мяса и яиц колебалось как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения. Производство мяса в 2004 году выросло по отношению к 2003 году на 213969 ц, или на 18,9 %, а в 2005 году снизилось по отношению к уровню 2004 года на 84734 ц, или на 6,3 %. В 2004 году снизилось производство яиц на 315548 тыс. штук, или на 34,4 %, в 2005 году был отмечен рост по отношению к 2004 году (на 75155 тыс. штук, или на 12,5 %), но при этом по отношению к уровню 2003 года их производство уменьшилось на 240393 тыс. штук, или на 26,2 процента.

В 2003-2005 годах сократились площади сельскохозяйственных угодий Тверской области. На начало 2006 года по сравнению с 2003 годом площадь сельхозугодий сократилась на 59,5 тыс. га, или на 2,8 %, в том числе пашни - на 31,7 тыс. га, или на 2,2 процента.

В структуре посевных площадей в 2003-2005 годах и в 2006 году (прогноз) преобладали кормовые и зерновые культуры, их процентные отношения в 2003-2006 годах составили, соответственно, по кормовым культурам - 76,6 %, 77,0 %, 79,0 %, 77,9 %, по зерновым культурам - 19,2 %, 19,2 %, 17,5 %, 19,3 процента.

Объем валовой продукции (в действующих ценах), произведенной в рассматриваемый период сельскохозяйственными организациями, составил в 2004 году по отношению к 2003 году 111,2 %, в 2005 году - 125,1 %. В то же время объем валовой продукции растениеводства, произведенной сельскохозяйственными организациями, составил в 2004 году по отношению к 2003 году 117,1 %, а в 2005 году - 114,3 процента.

В 2005 году во всех категориях хозяйств наблюдался спад объемов производства основных видов растениеводческой продукции по отношению к уровню 2003 года. При этом объем производства зерна составил 128,7 тыс. т, или 80,3 % по отношению к уровню 2003 года, льноволокна - 9,5 тыс. т, или 97,0 %, картофеля - 367,7 тыс. т, или 86,7 %, овощей открытого грунта - 196,4 тыс. т, или 88,1 процента.

В сельскохозяйственных организациях объем производства по отношению к 2003 году составил, соответственно, зерна - 122,3 тыс. т, или 80,3 %, льноволокна - 9,5 тыс. т, или 96,9 %, картофеля - 29,1 тыс. т, или 103,2 %, овощей открытого грунта - 4,4 тыс. т, или 35,8 %, грубых и сочных кормов - 260,6 тыс. т к. ед., или 98,2 процента.

Следует отметить, что средний валовый сбор зерна в 2003-2005 годах оказался в 5 раз меньше уровня, достигнутого в 1986-1990 годах, когда он составлял 890-910 тыс. тонн за год.

Кроме того, в 2005 году не удалось решить задачу доведения объемов производства зерна до 350,0 тыс. т и льноволокна до 30,0 тыс. т, как было предусмотрено областной программой «Плодородие».

Урожайность основных возделываемых в сельскохозяйственных организациях Тверской области сельскохозяйственных культур в 2003-2005 годах существенно не изменялась, оставаясь при этом в целом низкой, особенно по зерну и кормовым культурам, составив, соответственно, по зерновым культурам 14,3 ц/га, 12,2 ц/га, 11,1 ц/га; по льну - 5,9 ц/га, 4,9 ц/га, 5,4 ц/га; по картофелю - 102,9 ц/га, 95,9 ц/га, 116,8 ц/га; по овощам - 226,7 ц/га, 213,2 ц/га, 185,6 ц/га; по кормовым культурам - 4,7 ц к. ед./га, 5,7 ц к. ед./га, 5,2 центнера кормовых единиц на гектар.

Достоверные сведения о производственной деятельности сельхозпредприятий на территории Московской области в минсельхозпрод отсутствуют.

Так, согласно информации Управления Роснедвижимости по Московской области, на территории области расположены 1254 сельскохозяйственных предприятия - правообладателей земель сельскохозяйственного назначения, а отчеты о производственной деятельности и использовании земельных ресурсов в минсельхозпрод направляют 387 хозяйств (30,8 процента).

Кроме того, предприятиями-сельхозтоваропроизводителями не соблюдается установленный порядок предоставления государственной статистической отчетности по формам статистического наблюдения 4-сх и 29-сх перед территориальными органами Федеральной службы государственной статистики по Московской области, предусмотренный Федеральным законом от 20 февраля 1995 года № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации».

Непредставление сведений (информации) является административным правонарушением, предусмотренным статьей 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях; территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Московской области соответствующие меры к нарушителям не принимались.

Недостоверные сведения о производственной деятельности предприятий АПК не позволяют реально оценить положение дел в агропромышленном комплексе субъектов Российской Федерации, создают предпосылки для принятия неэффективных решений по реализации программных мероприятий в рамках приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса».

3.4. Выборочные проверки использования сельскохозяйственных угодий предприятиями и организациями в Московской и Тверской областях

В ходе контрольного мероприятия был проверен ряд предприятий-сельхозтоваропроизводителей как на территории Московской области, так и на территории Тверской областей, в том числе: ФГУП «Совхоз им. Тимирязева», ФГУП «Совхоз «Марфино», ФГУП «Совхоз им. XXI съезда КПСС», ГУП «ОПХ «Победа», ФГУП «ОПХ «Редкинское».

Установлено, что все проверенные предприятия, кроме ФГУП «Совхоз им. XXI съезда КПСС», находятся на различных стадиях банкротства.

Внешнее управление введено в отношении ФГУП «Совхоз им. Тимирязева» решением Арбитражного суда Московской области от 1 июня 2006 года.

Конкурсное производство было введено в отношении федерального государственного унитарного предприятия «Совхоз «Марфино» (решение Арбитражного суда Московской области от 20 апреля 2006 года) и государственного унитарного предприятия «ОПХ «Победа» (решение Арбитражного суда Тверской области от 12 сентября 2005 года).

На основании решения Президиума Россельхозакадемии от 20 апреля 2006 года в стадии ликвидации находится ФГУП «ОПХ «Редкинское».

Кредиторская задолженность проверенных унитарных предприятий, находящихся на разных стадиях банкротства:

	Сумма задолженности, тыс. руб.	Площадь переданных земель, га
ФГУП «Совхоз им. Тимирязева»	65486,5	2127
ФГУП «Совхоз Марфино»	49536,6	152
ГУП «ОПХ «Победа»	11056,8	10918
ФГУП «ОПХ «Редкинское»	5401,2	9166
ФГУП «Совхоз им. XXI съезда КПСС»	-	633

Земли сельскохозяйственного назначения были закреплены за предприятиями на праве постоянного бессрочного пользования.

Следует отметить, что площадь земель, указанная в документах государственной статистической отчетности как предоставленная указанным предприятиям, не соответствует реальной площади закрепленных земель.

Предоставление в пользование земель происходило в 1980-1990 годах единичными массивами, откуда впоследствии уполномоченными органами государственной и муниципальной власти изымались земельные участки для предоставления иным предприятиям и организациям, а также гражданам.

В настоящее время с целью уточнения площадей предприятия заключают договоры на проведение инвентаризации земель.

Проведение инвентаризации земель необходимо для предусмотренного Федеральным законом от 25 октября № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» переоформления прав на землю. В соответствии с указанным Законом юридические лица обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность до 1 января 2008 года. Арендная плата за использование указанных земельных участков устанавливается в соответствии с решением Правительства Российской Федерации.

В ходе проверки установлено, что ФГУП «Совхоз «Марфино» и ГУП «ОПХ «Победа» не переоформляли право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды.

ФГУП «ОПХ «Редкинское» переоформило в аренду земельный участок площадью 912,1 га, после чего передало права и обязанности по договору аренды третьим лицам на земельные участки общей площадью 885,9 гектара.

ФГУП «Совхоз им. Тимирязева» переоформило в аренду право постоянного (бессрочного) пользования на земельные участки общей площадью 259,92 га, после чего переуступило права и обязанности третьим лицам по договорам аренды на земельные участки общей площадью 234,4 га. Общая сумма, полученная предприятием за переуступку права аренды, составила 33949,2 тыс. рублей.

ФГУП «Совхоз им. XXI съезда КПСС» в проверяемый период переоформило право постоянного (бессрочного) пользования на право аренды в отношении земельных участков общей площадью 254,87 га. Переуступлены права и обязанности по договорам аренды земельных участков общей площадью 170,84 гектара.

Переоформление права постоянного (бессрочного) пользования на право аренды земельных участков для унитарных предприятий затрудняется в связи с необходимостью затрачивать большие финансовые средства на формирование земельных участков, кроме того, выкупные цены и арендная плата являются финансово обременительными.

Необходимо отметить, что в Московской области около 30 % предприятий-землепользователей переоформили право постоянного (бессрочного) пользования на право аренды или право собственности. В Тверской области количество таких предприятий-землепользователей составляет около 20 процентов².

Такая ситуация не позволяет вовлечь в хозяйственный оборот большую часть земельных участков, препятствует развитию залогового права и ограничивает возможности предприятий в привлечении кредитных ресурсов, необходимых для развития производства и обновления основных производственных фондов, что особенно актуально для предприятий агропромышленного комплекса.

В ходе проверки установлено, что в проверяемый период ФГУП «Совхоз «Марфино», ГУП «ОПХ «Победа» не осуществляли производственную деятельность, ФГУП «Совхоз им. XXI съезда КПСС» информацию о производственной деятельности не представило.

Согласно бухгалтерской отчетности за 2004 год, ФГУП «Совхоз им. Тимирязева» использует в производственной деятельности 1060 га, что составляет 48 % от площади закрепленных за ним земель. Из используемых земель многолетние травы составляют 47,17 %. В 2005 году в производственной деятельности ФГУП «Совхоз им. Тимирязева» использовало 756 га, что составляет 34,3 % от общей площади закрепленных земель, из них под многолетними травами - 500 га (66,14 % от используемых земель).

ФГУП «ОПХ «Редкинское» в 2003 году использовало 29 % от закрепленных за ним земель, из них под многолетними травами - 65 %. В 2004 году общая площадь пашни составляла 3534 га, посевная площадь составила 54 %, из нее 85 % - многолетние травы прошлых лет. В 2005 году предприятием использовалось 46 % пашни, из нее 0,6 % засеяно картофелем. Оставшаяся площадь пашни занята многолетними травами прошлых лет. При этом на балансе ФГУП «ОПХ «Редкинское» в проверяемый период числилось 5 голов КРС.

3.5. Осуществление государственного земельного контроля за соблюдением земельного законодательства, требований по охране и целевому использованию земель сельскохозяйственного назначения

Важнейшей задачей контроля является проверка целевого использования земель. В соответствии с законодательством все владельцы земли, в том числе собственники, обязаны использовать землю в соответствии с целевым назначением.

В 2003-2005 годах государственными инспекторами Московской области по использованию и охране земель были проведены проверки использования земель сельскохозяйственного назначения на площади 672,84 тыс. га и выявлены 843 нарушения земельного законодательства на площади 151,54 тыс. гектаров.

В результате проведенных проверок выявлено, что 160,9 тыс. га сельскохозяйственных угодий не использовались, в том числе пашни - на площади 133,7 тыс. га. Кроме того, на площади 20,85 тыс. га выявлено использование сельскохозяйственных угодий не по целевому назначению, в том числе пашни - 12,7 тыс. гектаров.

По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях в 2003-2005 годах к административной ответственности было привлечено 364 нарушителя, наложено штрафов в сумме 602,6 тыс. рублей, устранено 299 нарушений на площади 84,94 тыс. гектаров.

² В распоряжении Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р, утвердившем программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), указано, что в настоящее время в Российской Федерации общее число земельных участков, право постоянного (бессрочного) пользования которыми переоформлено, по экспертным оценкам составляет менее 25 % от общего числа земельных участков, которые могут быть переоформлены.

За 10 месяцев 2006 года проведены проверки использования земель сельскохозяйственного назначения на площади 133,81 тыс. га, в том числе 111,91 тыс. га сельхозугодий, из которых пашни - 105,18 тыс. гектаров.

Выявлено 552 нарушения на площади 42,65 тыс. га; 6,81 тыс. га сельхозугодий не использовались (пашни - 5,04 тыс. га), 11,52 тыс. га использовались не по целевому назначению (пашни - 3,14 тыс. гектаров).

По результатам проверок привлечены к административной ответственности 466 юридических и физических лиц, в том числе 71 сельскохозяйственная организация, 2 подсобных хозяйства промышленных предприятий, 18 крестьянских (фермерских) хозяйств, 375 других пользователей. На виновных наложены штрафы в сумме 1162,5 тыс. рублей.

По состоянию на 1 ноября 2006 года устранены 352 нарушения, взысканы штрафы в сумме 692,5 тыс. рублей, вовлечены в сельскохозяйственный оборот 30 га ранее не использовавшихся сельхозугодий, в том числе 10 га пашни. Передано в фонд перераспределения 850 га сельхозугодий, в том числе 340 га пашни.

В проверяемый период в Тверской области ежегодно проводились целевые проверки использования земель сельскохозяйственного назначения с привлечением специалистов управлений сельского хозяйства районов, администраций сельских округов, прокуратуры Тверской области и руководителей хозяйств.

В 2003-2005 годах проведено 5770 проверок соблюдения земельного законодательства на площади 845,97 тыс. га и выявлено 3890 нарушений. Общая сумма наложенных штрафов составила 3520,5 тыс. рублей, а взысканных - 2754,5 тыс. рублей (78,2 % от суммы наложенных штрафов).

За 6 месяцев 2006 года на территории Тверской области проведено 666 проверок соблюдения земельного законодательства, выявлено 339 нарушений, из которых 102 нарушения устранены. Общая сумма наложенных штрафов составила 522,2 тыс. рублей, из которых взыскано 387,85 тыс. рублей (74,3 процента).

По результатам контрольного мероприятия установлено, что нарушения земельного законодательства не устранены, и причинами создавшегося положения являются:

- отсутствие у органов госземконтроля прав на принятие мер к нарушителям земельного законодательства по их принудительному обязыванию к устранению нарушения;
- недостаточно жесткие меры ответственности за нарушения земельного законодательства, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, что позволяет нарушителю заплатить штраф и, не устранив нарушение, продолжать пользоваться земельным участком;
- отсутствие взаимодействия между исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, предоставившими земельные участки в пределах своей компетенции по реализации принудительного (в судебном порядке) прекращения права на земельные участки ввиду ненадлежащего их использования (статья 54 Земельного кодекса Российской Федерации).

Муниципальный земельный контроль

Согласно статье 72 Земельного кодекса Российской Федерации муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами.

Проверкой установлено, что в Московской области сотрудничество между администрациями муниципальных образований и отделами по организации земельного контроля в настоящее время находится не на должном уровне.

В Пушкинском, Истринском, Ступинском, Егорьевском, Одинцовском, Красногорском и Солнечногорском районах в 2003-2005 годах муниципальный земельный контроль

за использованием земель, предусмотренный статьей 72 Земельного кодекса Российской Федерации в отношении земель сельскохозяйственного назначения, не осуществлялся.

Неэффективность муниципального земельного контроля, прежде всего, заключается в том, что в нормативных актах Российской Федерации не предусмотрена возможность привлечения к ответственности нарушителей земельного законодательства органами местного самоуправления и уполномоченными ими органами.

Производственный земельный контроль

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

Задача производственного контроля - обеспечение исполнения действующего земельного и иных отраслей законодательства, соблюдения установленных требований по использованию и охране земель, выполнения соответствующих программ и мероприятий деятельности конкретных организаций, то есть с учетом конкретных условий (состояния земель, целей и технологий их использования).

Ознакомление в ходе контрольного мероприятия с материалами по производственному земельному контролю, имеющимися в отделах Управлений Роснедвижимости по Московской и Тверской областям, показало, что большинство землепользователей, землевладельцев и арендаторов по запросам отделов высылают отчеты, не содержащие никаких сведений о проведенных мероприятиях по повышению или сохранению плодородия почв и повышению эффективности использования земельных участков, закрепленных за ними, то есть указанные отчеты носят характер отписок. Кроме того, мероприятия и организации, использующие землю для сельскохозяйственного производства, в 2006 году производственным контролем охвачены не были.

4. Состояние ведения государственного земельного кадастра и выполнения работ по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения, а также по разграничению государственной собственности на землю

4.1. Состояние государственного земельного кадастра

Постановка земельных участков на государственный кадастровый учет является неотъемлемой частью процесса оформления земельных отношений. Участки формируются в результате проведения работ по межеванию, границы согласовываются в установленном порядке на основании решения органов власти. Сведения о сформированных земельных участках вносятся в Единый государственный реестр земель (далее - ЕГРЗ). На основе данных ЕГРЗ оформляются документы для государственной регистрации прав в виде кадастровых планов земельных участков, а также выдаются сведения государственного земельного кадастра (далее - ГЗК) в виде кадастровых планов земельных участков.

В Московской области ведение государственного земельного кадастра в 64 (39 районах и 25 городах областного значения) кадастровых районах обеспечивают 40 структурных подразделений ФГУ «Земельная кадастровая палата» по Московской области (далее - филиалы ФГУ «ЗКП»). Для постановки земельных участков на государственный кадастровый учет и получения сведений ГЗК поступило около 398,8 тыс. обращений в филиалы ФГУ «ЗКП» по Московской области в 2005 году, что в среднем равняется 33200 обращениям в месяц (количество ежемесячных обращений увеличилось на 8200 по сравнению с 2004 годом).

В базу данных ЕГРЗ по Московской области внесены сведения (в среднем) о 2622000 ранее учтенных земельных участках (из них 1645000 участков добавлено в 2005 году).

На территории Тверского кадастрового округа ведение государственного земельного кадастра осуществляется по единой методике и представляет собой последовательные действия по сбору, документированию, накоплению, обработке, учету и хранению сведений о земельных участках.

Кадастровый учет на территории Тверской области осуществляют ФГУ «Земельная кадастровая палата» по Тверской области, 36 районных филиалов и Тверской городской отдел.

Согласно проведенной в 2005 году работе по инвентаризации сведений о ранее учтенных земельных участках на территории Тверской области находится 807 тыс. земельных участков (по всем внесены сведения в ЕГРЗ).

В период 2003-2005 годов органами кадастрового учета поставлено на государственный кадастровый учет 47 тыс. земельных участков, выдано сведений из ЕГРЗ на 136,9 тыс. земельных участков.

4.2. Организация и осуществление землеустройства

Под территориальным землеустройством, в том числе ранее приватизированных земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, понимаются мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства.

Контрольным мероприятием установлено, что в территориальных отделах Роснедвижимости Московской и Тверской областей или отсутствует актуализированный картографический материал (проекты территориального землеустройства), или картографический материал отсутствует полностью (в том числе и по причине изъятия правоохранительными органами в рамках расследования уголовных дел, как например, в отделе по Рузскому району Управления Роснедвижимости по Московской области).

Данное обстоятельство не позволяет четко определить местоположение земельных участков, то есть определить, где находятся земельные участки, находящиеся в государственной собственности, и где находятся земельные участки, находящиеся в частной или долевой собственности, что может повлечь за собой многочисленные нарушения прав собственников и судебные разбирательства.

По информации Управления Роснедвижимости по Тверской области, прекращены работы по внутрихозяйственному землеустройству, которые включали в себя мероприятия по изучению земель, организации рационального использования земель и их охраны³. Из-за отсутствия финансирования прекращены аэрофотографические работы по обновлению плано-картографического материала, вычислению площадей земельных угодий.

Таким образом, одной из основных задач является активизация землеустроительных работ и, в частности, составление проектов перераспределения сельскохозяйственных угодий (проектов территориального землеустройства), которыми должно предусматриваться:

³ Региональный доклад о наличии, состоянии и использовании земель в Тверской области за 2005 год.

- определение (уточнение) границ земель фонда перераспределения и иных земель государственной или муниципальной собственности, земель, являющихся собственностью сельскохозяйственной организации, земель, находящихся в общей долевой собственности;
- определение на землях, находящихся в общей долевой собственности, границ земель, переданных собственниками земельных долей на различном праве сельскохозяйственным организациям или другим юридическим лицам и гражданам, а также границ невостребованных земельных долей;
- установление границ массивов первоочередного выделения земельных участков, определение в них с учетом требований землеустройства границ земельных участков, положение полевых дорог и скотопрогонов.

Проведение таких работ позволит добиться однозначности в понимании местоположения земельных участков, выделяемых в том числе в счет земельных долей, осуществлять планирование сельскохозяйственного производства лицами, ведущими сельскохозяйственную деятельность на землях долевой собственности, обеспечить такую организацию территории, которая способствовала бы сохранению почв и их плодородия, актуализировать сведения, включаемые в государственный земельный кадастр, о землях, находящихся в частной, в государственной или муниципальной собственности.

В настоящее время одной из существенных проблем является выделение на местности земельных участков в счет долей (паев) из общей долевой собственности на земли сельскохозяйственного назначения.

Полученные в ходе осуществления земельной реформы права на землю в общей долевой собственности без выделения земли в натуре (на местности) исключают всякую возможность распоряжения этим объектом недвижимости, так как отсутствует сам непосредственный объект права - конкретный земельный участок. Кроме того, на территории бывших колхозов (совхозов) возникла неопределенность в местоположении земельных участков, отнесенных как к частной собственности (долевой собственности), так и к государственной или муниципальной собственности.

В целях создания механизмов правового регулирования отношений в области оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения был принят Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», который установил порядок выделения и распоряжения земельными долями и земельными участками из состава земель сельскохозяйственного назначения.

Однако практическая реализация данного Закона и особенно в части выдела земельных участков в счет долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения создает предпосылки к возникновению в ближайшем будущем серьезных проблем в сельскохозяйственном землепользовании, в частности, возникновению:

- крайне неэффективного землепользования (чересполосица, узкополосица, дальнотемелье, изломанность в конфигурации границ земельных участков);
- земельных споров, связанных как с правом проезда или прогона сельскохозяйственных животных к земельным участкам или водопоем, так и с банальной нехваткой площадей сельскохозяйственных угодий не выделившимся участникам долевой собственности;
- эрозионных процессов на сельскохозяйственных угодьях из-за неправильного ориентирования длинных сторон земельных участков на склоновых землях, что ведет как к потере плодородного слоя почв, так и физической потере площадей продуктивных сельскохозяйственных угодий в результате спровоцированного роста оврагов;

- неустойчивости землепользования сельскохозяйственных предприятий и, как следствие, отсутствию у сельскохозяйственных предприятий продуманных долгосрочных интересов в сфере сельскохозяйственного производства.

Разработку проектов территориального землеустройства целесообразно проводить программными методами, например, в рамках федеральной целевой программы «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы». При этом Роснедвижимости необходимо обеспечить этот процесс исходными материалами и данными из ГЗК и государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, а также оказывать методическую и консультационную помощь.

4.3. Кадастровая стоимость земель сельскохозяйственного назначения в Московской и Тверской областях

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 года № 945 «О государственной кадастровой оценке земель» проведение кадастровой оценки земель (в том числе земель сельскохозяйственного назначения) осуществлялось в целях внедрения экономических методов управления земельными ресурсами и повышения на этой основе эффективности использования земель. Кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения проводилась в соответствии с «Методическими рекомендациями по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения», разработанными во исполнение вышеназванного постановления, утвержденными приказом Минэкономразвития России от 4 июля 2005 года № 145.

Результаты государственной кадастровой оценки сельскохозяйственных угодий утверждены распоряжением министерства экологии и природопользования Московской области от 16 июня 2003 года № 261-РМ. В среднем по Московской области кадастровая стоимость сельскохозяйственных угодий утверждена в размере 33000 рублей за 1 гектар.

Кадастровая стоимость земель сельскохозяйственного назначения Московской области утверждена распоряжением министра экологии и природопользования Московской области от 30 ноября 2005 года № 226-РМ.

Согласно указанному распоряжению кадастровая стоимость земель сельскохозяйственного назначения указана по районам Московской области в разрезе крупнейших землепользователей и собственников земель.

Материалы государственной кадастровой оценки сельскохозяйственных угодий на территории Тверской области были утверждены постановлением администрации Тверской области от 29 декабря 2001 года № 38-па в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 года № 945 «О государственной кадастровой оценке земель», от 8 апреля 2000 года № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель» и постановлением губернатора Тверской области от 12 апреля 2001 года № 147 «О государственной кадастровой оценке земель поселений и других категорий земель в области».

На территории Тверской области кадастровая стоимость сельскохозяйственных угодий составляет 9450 рублей за 1 гектар.

Постановлением администрации Тверской области от 9 марта 2005 года № 49-па «Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения Тверской области» были утверждены результаты государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения (за исключением сельскохозяйственных угодий, земель садоводческих, огороднических и дачных объединений).

Средний удельный показатель кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения по Тверской области утвержден в размере 2360 рублей за 1 гектар.

4.4. Разграничение государственной собственности на землю

Одним из принципов земельного законодательства является разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований, согласно которому правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами (статья 1 Земельного кодекса Российской Федерации).

Процедура разграничения государственной собственности на землю, установленная Федеральным законом от 17 июля 2001 года № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю», неэффективна по причине длительности процесса подготовки, согласования и утверждения Правительством Российской Федерации перечней земельных участков (процедура разграничения занимала не менее года и была связана с большими административными, техническими и материальными затратами), на которые возникает право собственности у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований.

После принятия Федерального закона от 17 апреля 2006 года № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», который признал утратившим силу Федеральный закон от 17 июля 2001 года № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю», значительно активизировалась работа по разграничению государственной собственности на землю и регистрации права собственности Российской Федерации на земельные участки, в том числе сельскохозяйственного назначения.

В проверяемый период в собственности Российской Федерации через процедуру разграничения государственной собственности на землю было зарегистрировано (за исключением земельных участков лесного фонда):

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Территориальное управление Росимущества по Московской области				
Земельные участки	19	80	40	177
Территориальное управление Росимущества по Тверской области				
Земельные участки, всего	187	81	283	335
в том числе земельные участки сельскохозяйственного назначения	1	-	-	4

Остается проблема регистрации права собственности Российской Федерации на земельные участки, предоставленные государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, подведомственным Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии медицинских наук и Российской академии наук, поскольку в Федеральном законе от 17 апреля 2006 года № 53 установлено, что в целях разграничения государственной собственности на землю к федеральной собственности относятся земельные участки, предоставленные государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным федеральными органами государственной власти.

РАСХН, РАМН и РАН не являются федеральными органами исполнительной власти, однако принадлежность предоставленных вышеуказанным организациям земельных участков к собственности Российской Федерации очевидна.

5. Анализ решений, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления Московской и Тверской областей по регулированию отношений, связанных с владением, пользованием и распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения

В статье 79 Земельного кодекса Российской Федерации определяются понятие, состав сельскохозяйственных угодий, подчеркивается приоритет рационального использования и охраны сельскохозяйственных угодий, устанавливаются особенности их использования.

В ходе проверки установлено, что на территориях Московской и Тверской областей осуществлялись предоставления сельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения после перевода их в иные категории («земли поселений», «земли промышленности...», «земли особо охраняемых территорий»).

5.1. Перевод земельных участков сельскохозяйственного назначения из категории «земли сельскохозяйственного назначения» в иные категории

Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель, осуществляется Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

На территории Московской области полномочия по переводу земель сельскохозяйственного назначения осуществляет правительство Московской области, в Тверской области - администрация Тверской области.

В период с 2003 по 2005 год правительством Московской области было принято 280 решений о переводе из земель сельскохозяйственного назначения в отношении земельных участков общей площадью 5878,9 га, в том числе: в 2003 году - 93 решения (1810,9 га), в 2004 году - 62 решения (990,5 га), в 2005 году - 58 решений (1297,9675 га), в 2006 году (по октябрь 2006 года включительно) - 67 решений в отношении земельных участков площадью 1779,6 гектара.

Информация о переводе земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в иные категории в разрезе районов Московской области представлена в приложении к настоящему отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

Администрацией Тверской области в разрезе районов было принято 24 распоряжения о переводе земельных участков общей площадью 581 га из категории «земли сельскохозяйственного назначения» в иные категории.

Учитывая, что сельскохозяйственные угодья из земель сельскохозяйственного назначения являются особым средством производства в сельском хозяйстве, земельное законодательство предусматривает перевод таких земель в иные категории только в исключительных случаях, установленных Федеральным законом от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Все случаи, при которых законодательство допускает перевод сельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения в иные категории, перечислены в пункте 1 статьи 7 вышеназванного Закона.

При этом в Законе четко прописано, какие сельскохозяйственные угодья нельзя перевести в другую категорию. Это те участки, у которых кадастровая стоимость на

50 % и более превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району, и особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья⁴.

Вместе с тем в постановлениях правительства Московской области о переводе земельных участков, входящих в состав сельскохозяйственных угодий, из земель сельскохозяйственного назначения в земли поселений не указывалось, что меняли границы какого-либо конкретного поселения.

Перевод земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию допускается в исключительных случаях, в том числе связанных с включением непригодных для осуществления сельскохозяйственного производства земель, только в состав земель лесного фонда, земель водного фонда или земель запаса.

Следует отметить, что действующее законодательство не содержит определения непригодности земельного участка для осуществления сельскохозяйственного производства. Это определение содержится только в акте Министерства сельского хозяйства СССР (1982 год), где под непригодными земельными участками сельскохозяйственного назначения понимаются скалы, обнажения плотных пород, осыпи, ледники, вечные снега и земли под водой.

Таким образом, если тот или иной участок сельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения по тем или иным причинам безвозвратно утратил свои плодородные качества (например, в результате естественной деградации - опустынивания, заболачивания, засоления и т. д.) и не может больше выступать в качестве основного средства производства продуктов питания, кормов для животных, а также сырья для промышленности, то он может быть переведен с учетом у него иных качеств в другую категорию земель (земли лесного фонда, земли водного фонда или земли запаса).

5.2. Изменение разрешенного вида использования

Действующее законодательство позволяет вести застройку земель сельскохозяйственного назначения без перевода в земли поселений путем изменения разрешенного вида использования под «дачное строительство». Согласно Федеральному закону от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» дачный земельный участок - земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им в целях отдыха с правом возведения жилого строения с правом регистрации проживания в нем и возведения хозяйственных строений и сооружений.

Согласно статье 7 Земельного кодекса Российской Федерации, все земли в Российской Федерации используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из разрешенного вида использования земельного участка, в соответствии с зонированием территорий. Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации изменение одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капиталь-

⁴ За исключением случаев перевода, связанных с изменением черты поселений, со строительством дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, железнодорожных линий и других подобных сооружений (при наличии утвержденного в установленном порядке проекта рекультивации части сельскохозяйственных угодий, предоставляемого на период осуществления строительства линейных объектов), с выполнением международных обязательств Российской Федерации, обеспечением обороны страны и безопасности государства при отсутствии иных вариантов размещения соответствующих объектов, с добычей полезных ископаемых при наличии утвержденного проекта рекультивации земель.

ного строительства на другой вид такого использования осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов. Порядок предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка и изменения разрешенного вида установлен статьей 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

В ходе проверки установлено, что на территории Московской области органами местного самоуправления в отношении земель сельскохозяйственного назначения изменялся разрешенный вид использования «для сельскохозяйственного производства» на «дачное строительство», «ведение личного (подсобного) хозяйства», «для садоводства».

Так, только в Рузском районе распоряжениями главы администрации был изменен вид разрешенного использования на земельные участки сельскохозяйственного назначения общей площадью 142,245 гектара.

В Тверской области из проверенных районов только в Конаковском районе постановлением главы района был изменен разрешенный вид использования земельного участка сельскохозяйственного назначения, находящегося в собственности юридического лица, общей площадью 51,2674 га «для ведения сельского хозяйства» на «для дачного строительства и ведения дачного хозяйства, включая строительство объектов социальной и инженерной инфраструктуры, предусмотренных проектной документацией».

5.3. Фонд перераспределения в рамках категории «земли сельскохозяйственного назначения»

Фонд перераспределения формировался на основании Указа Президента Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР», согласно которому в фонды перераспределения включались земельные участки, остающиеся после бесплатной передачи земель коллективам сельскохозяйственных предприятий. Местные администрации обязывались организовывать продажу земель фонда по конкурсу и передачу их в аренду с правом последующего выкупа.

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации (статья 80) фонд перераспределения формируется на землях сельскохозяйственного назначения в целях перераспределения земель для сельскохозяйственного производства, создания и расширения крестьянских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств, ведения садоводства, животноводства, огородничества, сенокосения, выпаса скота за счет земельных участков, поступающих в этот фонд при добровольном отказе от земельного участка, если нет наследников ни по закону, ни по завещанию, либо ни один из наследников не принял наследство, либо все наследники лишены завещателем наследства, либо наследник отказался от наследства в пользу государства или отказался от наследства без указания, в пользу кого он отказывается от наследства, при принудительном изъятии земельного участка в случаях, предусмотренных законодательством.

Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» установлено, что земельные участки, находящиеся в фонде перераспределения земель, могут передаваться гражданам и юридическим лицам в аренду, а также предоставляться им в собственность на возмездной основе в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту 11 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» установлено, что с момента вступления Земельного кодекса Российской Федерации в силу в фонд перераспределения земель включаются все земли, находившиеся на дату вступления Земельного кодекса Российской Федерации в силу в фондах перераспределения зе-

мель, образованных в соответствии с вышеназванным Указом Президента Российской Федерации «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР».

В ходе проверки установлено, что до принятия Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» в государственной статистической отчетности о земле по районам Московской области земли фонда перераспределения из земель сельскохозяйственного назначения учитывались в строке «земли запаса». После вступления в силу указанного Закона в ряде районов изменения в баланс не вносились (Красногорский, Мытищинский, Ленинский районы Московской области), и до настоящего времени фонд перераспределения учитывается в графе «земли запаса».

По состоянию на 1 января 2006 года фонд перераспределения Московской области составляет 45913 гектаров.

В Московской области в 2004 году 30,6 тыс. га земель фонда перераспределения из категории «земли запаса» были переведены в категорию «земли сельскохозяйственного назначения». Согласно государственной статистической отчетности, по состоянию на 1 января 2006 года площадь фонда перераспределения в «землях запаса» составляет 14 тыс. га (не переведены в категорию «земли сельскохозяйственного назначения»).

В 2005 году в Тверской области 14,9 тыс. га из «земель запаса» переведены в «земли сельскохозяйственного назначения» (фонд перераспределения земель). Согласно государственной статистической отчетности, по состоянию на 1 января 2006 года в Тверской области площадь фонда перераспределения в «землях запаса» составляет 102,9 тыс. га (не переведены в категорию «земли сельскохозяйственного назначения»).

Во многих районах Московской области предоставление земельных участков производится из фонда перераспределения, в то время как, согласно государственной статистической отчетности, в районе фонд перераспределения отсутствует.

Согласно государственной отчетности о земле, в проверяемый период в Красногорском, Ленинском, Рузском, Мытищинском, Дмитровском, Одинцовском районах фонд перераспределения отсутствует.

Однако на основании постановлений правительства Московской области в проверяемый период из государственной собственности (фонда перераспределения) было предоставлено: в Ленинском районе - 28 га, в Мытищинском районе - 586,85 га, в Рузском районе - 44,64 гектара.

Неотражение в государственной статистической отчетности информации о наличии земель в фонде перераспределения земель нарушает принцип общедоступности сведений о данном фонде (пункт 4 статьи 80 Земельного кодекса Российской Федерации), чем ущемляются права граждан и юридических лиц.

В свою очередь, публикация в местной прессе сведений о поступающих в фонд и предоставляемых из фонда земельных участках, их местоположении и качестве обеспечила бы такую доступность и позволила бы гражданам решать вопросы о создании новых садоводческих товариществ, о получении участков для личных подсобных хозяйств, а сельскохозяйственным коммерческим организациям и фермерам - выкупать дополнительные участки у государства.

5.4. Земли сельскохозяйственного назначения, покрытые лесом

Земли сельскохозяйственного назначения, покрытые лесом, - это земли под лесами, не переведенные в установленном законодательством порядке в состав земель лесного фонда и находящиеся у землевладельцев (землепользователей) на праве постоянного (бессрочного) или безвозмездного пользования.

Согласно Основам лесного законодательства Российской Федерации от 6 марта 1993 года № 4613-1 (далее - Основы) все леса и предоставленные для ведения лесного хозяйства земли образуют лесной фонд Российской Федерации. В соответствии со статьей 10 Основ лесной фонд находится во владении лесхозов, колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных формирований. Во владении колхозов, совхозов находится лесной фонд, ранее переданный колхозам в бессрочное пользование, а также закрепленный за совхозами. При реорганизации колхоза или совхоза в другое сельскохозяйственное формирование ему передается во владение лесной фонд этого колхоза или совхоза.

В соответствии со статьей 7 Лесного кодекса Российской Федерации все леса, за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях городских и сельских поселений, а также земли лесного фонда, не покрытые лесной растительностью (лесные земли и нелесные земли), образуют лесной фонд.

Согласно пункту 2 статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации в составе земель сельскохозяйственного назначения отсутствуют земли, покрытые лесом.

Вместе с тем уполномоченные органы государственной власти не принимали акты о переводе из категории «земли лесного фонда» в категорию «земли сельскохозяйственного назначения» с момента предоставления таких земель в пользование сельскохозяйственным предприятиям по настоящее время.

Сведения о площади таких земельных участков в форме 22-2 государственной статистической отчетности о земле «Сведения о наличии и распределении земель по категориям и угодьям» отражаются в строке «земли сельскохозяйственного назначения» как сведения о лесных землях.

По состоянию на 1 января 2006 года в Московской области, согласно государственной статистической отчетности о земле, числится 153,5 тыс. га лесных земель, относящихся к категории «земли сельскохозяйственного назначения».

В ходе проверки установлено, что в отделах Управления Роснедвижимости по Московской области отсутствуют картографические материалы по районам области (в том числе материалы лесоустройства), что не позволяет достоверно определить границы земельных участков, покрытых лесом, используемых сельскохозяйственными предприятиями.

Действующее законодательство не предусматривает возможность приобретения в собственность земельных участков, покрытых лесом.

Вместе с тем при осуществлении земельной реформы положения лесного законодательства в ряде районов не были учтены, в связи с чем в Московской области в собственности предприятий-сельхозпроизводителей находятся земли, покрытые лесом.

В качестве примера можно привести Одинцовский район Московской области. На территории района в собственности ЗАО «Племзавод Макарова» находятся 94 га покрытых лесами земель (согласно экспликации земель сельхозиспользования на 1 января 2006 года), в собственности АО «Шарапово» - 141 га, в собственности МКЗ № 1 - 156 га, в собственности ЗАО «Совхоз «Москворецкий» - 581 гектар.

В настоящее время на основании технических заключений ФГУП «Мослеспроект» растительность, произрастающая на лесных землях, используемых предприятиями-сельхозпроизводителями на праве постоянного (бессрочного) пользования, признается древесно-кустарниковой растительностью.

Признание лесной растительности древесно-кустарниковой растительностью позволяет в соответствии со статьей 134 Лесного кодекса Российской Федерации производить рубки ухода, санитарные рубки, рубки реконструкции и обновления, а также прочие рубки древесно-кустарниковой растительности.

В ходе проверки при просмотре землеустроительных дел по находящимся в государственной собственности земельным участкам, закрепленным на праве постоянного (бессрочного) пользования за крупнейшими сельскохозяйственными предприятиями Ленинского района Московской области, установлен ряд подтверждающих это фактов.

Согласно выполненному ФГУП «Мослеспроект» на основании заявки от управляющей компании ООО «Комстрой» техническому заключению № 359 от 27 октября 2005 года по натурному обследованию земельного участка, покрытого насаждениями древесно-кустарниковой растительности, произрастающей на части земель сельскохозяйственного назначения, находящегося на праве постоянного (бессрочного) пользования у ЗАО «Племзавод «Коммунарка», земельный участок площадью 75 га покрыт древесно-кустарниковой растительностью.

В ходе проверки установлено, что указанный земельный участок площадью 75 га на основании постановления главы Ленинского района от 17 января 1997 года № 114/1 «О перерегистрации земельного участка ЗАО «Племзавод «Коммунарка» Ленинского района Московской области» был перерегистрирован на ЗАО «Племзавод «Коммунарка» на праве постоянного (бессрочного) пользования в составе земельного массива площадью 1804 га (лес). В собственность ЗАО «Племзавод «Коммунарка» переоформлено 4704 га, из них 4086 га - сельхозугодья, 618 га - прочие земли.

На основании вышеуказанного постановления ЗАО «Племзавод «Коммунарка» были выданы свидетельство о праве собственности на земельный массив площадью 4704 га и свидетельство от 20 января 1997 года № 4339/1 о праве бессрочного постоянного пользования на земельный участок площадью 1804 га леса с указанием целевого назначения - «для использования по целевому назначению лесной площади».

Материалы землеустроительного дела по указанному участку были согласованы с руководителем Управления Роснедвижимости по Московской области.

Распорядительный акт о предоставлении указанного земельного участка до настоящего времени не принят.

Установлено, что происходили изъятия из земель сельскохозяйственного назначения, покрытых лесами, в иные категории на основании постановлений правительства Московской области. Так, согласно земельным балансам Одинцовского района (перечень изъятий), из земель сельскохозяйственного назначения, покрытых лесом, было изъято в 2003 году 6,2 га, в 2004 году - 5,3 га, в 2005 году - 5,71 гектара.

На территории Тверской области, согласно государственной статистической отчетности о земле, по состоянию на 1 января 2006 года площадь земель, покрытых лесом (ошибочно учитываемых в категории «земли сельскохозяйственного назначения»), составляет 2167,2 тыс. гектаров.

На территории Тверской области согласно распоряжению администрации Тверской области от 1 февраля 2006 года № 61-ра «Об отнесении земель к категории «земли лесного фонда» в целях приведения учета земель лесного фонда в соответствие с федеральным законодательством проводится работа по отнесению «земель сельскохозяйственного назначения, покрытых лесом» к категории «земли лесного фонда». Общая площадь таких земель согласно распоряжению составила 2165,7 тыс. гектаров.

5.5. Перспективы использования земель сельскохозяйственного назначения в Московской области

Города и районы Московской области, примыкающие к Московской кольцевой автостраде, помимо собственных источников отрицательного влияния на окружающую среду постоянно испытывают еще большее негативное воздействие от г. Москвы. Именно здесь оседает большая часть выбросов в атмосферу от столичных предприятий,

здесь размещаются многочисленные полигоны бытовых отходов, сюда стекаются сточные воды московских канализаций.

Сельскохозяйственные земли этих районов в значительной степени загрязнены тяжелыми металлами. На значительных площадях концентрация кадмия, свинца и меди превышает предельно допустимые значения.

Наиболее сложная экологическая ситуация наблюдается в Балашихинском, Ленинском, Раменском, Люберецком районах. Кроме того, часть площадей имеют показатели, близкие к ПДК (предельно допустимая концентрация). Почвы загрязнены и другими тяжелыми металлами, такими, как цинк, никель, фтор, а также пестицидами.

Предприятия и организации агропромышленного комплекса Московской области в силу различных обстоятельств значительно сократили размеры посевных площадей зерновых и овощных культур. А в таких районах, как Балашихинский, Красногорский, Химкинский, Мытищинский, Солнечногорский почти полностью прекратили использовать пашню под производство растениеводческой продукции в связи с ее нерентабельностью и необходимостью вложения значительных средств в восстановление почвенного плодородия.

Такие сельскохозяйственные предприятия, как сельскохозяйственно-производственный кооператив «Константиново», ЗАО «Барыбино», ГПЗ «Петровское», АОЗТ «Нива» и другие, арендуют более 20 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения в экологически чистых районах, например, в Серебряно-Прудском, Можайском, Озерском, Ступинском, увеличивая производство кормовых культур и овощей с целью производства продукции, положительно влияющей на здоровье человека.

По мнению правительства Московской области, ведение сельскохозяйственного производства в 30-километровой зоне от г. Москвы в открытом грунте малоэффективно, нецелесообразно, экологически опасно для здоровья населения региона. Предлагается частично использовать данную территорию для производства высокотехнологичных продуктов растениеводства и овощеводства в закрытом грунте (тепличные хозяйства) на значительно меньших по площади территориях, что позволит производить конкурентоспособную, экологически безопасную продукцию для здоровья человека.

При зонировании территории центральной части Подмосковья представляется наиболее целесообразным предусмотреть ограниченное использование площадей под малоэтажную застройку, размещение садовых и дачных некоммерческих объединений, а также создание больших по площади рекреационных зон, включающих в себя строительство домов отдыха, пансионатов, объектов физической культуры, туристических баз, домов рыболовов и охотников, лесопарков, детских и спортивных лагерей, а также создание необходимой инфраструктуры, в том числе объектов транспорта, связи, торговли.

Правительством Российской Федерации, правительством Московской области в целях выполнения федеральных целевых программ «Жилище» на 2002-2010 годы, «Социальное развитие села до 2010 года», закона Московской области «О комплексной программе «Социально-экономическое развитие Московской области на 2006 год», областной целевой программы «Жилище» на 2006-2010 годы поставлена задача по обеспечению жильем всех нуждающихся. В границах городских и сельских поселений свободных земельных участков под жилищную застройку на сегодняшний день не осталось. Резервом земель для реализации вышеуказанных программ являются земли запаса и земли сельскохозяйственного назначения.

Исходя из вышеизложенного и основываясь на анализе перспектив развития рынка сельскохозяйственной продукции Московской области, можно предположить, что тенденция свертывания сельхозпроизводства (в условиях исключительно низкой рента-

бельности) в центральной части Подмосковья будет сохраняться, а рациональное использование территорий будет связано с развитием малоэтажного строительства и рекреационных зон.

Выводы

1. Предприятия и организации Московской и Тверской областей используют земли сельскохозяйственного назначения в целях производства сельскохозяйственной продукции неэффективно.

Площадь используемой в Московской области для производства сельскохозяйственной продукции пашни, закрепленной за отчитывающимися предприятиями и организациями, составляет 70,5 % (760 тыс. га) от общей площади пашни Московской области, которая, согласно государственной статистической отчетности о земле, на 1 января 2006 года составила 1077,4 тыс. га. При этом 60 % от используемой площади пашни приходится на площади, занятые многолетними травами. Доля неиспользуемой пашни в общей площади неиспользуемых сельхозугодий предприятий, отчитывающихся перед министерством сельского хозяйства и продовольствия Московской области, составляет в среднем 75 процентов.

Площадь использовавшейся в 2005 году в Тверской области пашни составляет 47,1 % (642,8 тыс. га) от общей площади пашни Тверской области (согласно государственной статистической отчетности о земле, по состоянию на 1 января 2006 года общая площадь пашни составила 1364,9 тыс. гектаров).

2. В 2003-2006 годах в Московской и Тверской областях наблюдалось снижение посевных площадей, используемых предприятиями агропромышленного комплекса.

Так, в Московской области в 2004 году по сравнению с уровнем 2003 года посевные площади уменьшились на 42,3 тыс. га, в 2005 году по сравнению с 2004 годом - на 80,5 тыс. га. В 2006 году (по прогнозам) посевные площади по сравнению с 2003 годом уменьшатся на 160,1 тыс. га, или на 21,1 процента.

По информации департамента по социально-экономическому развитию села администрации Тверской области, площадь сельскохозяйственных угодий по состоянию на 1 января 2004 года составляла 2158,8 тыс. га, на 1 января 2005 года - 2143,1 тыс. га, на 1 января 2006 года - 2121,4 тыс. га, за 2003-2005 годы площадь сельскохозяйственных угодий уменьшилась на 37,4 тыс. га, или на 1,7 %, в том числе пашни - на 23 тыс. га, или на 1,6 % от площади пашни по состоянию на 1 января 2004 года.

В Тверской области в 2006 году (по прогнозам) посевные площади в сельскохозяйственных организациях уменьшатся на 148,1 тыс. га (на 20 процентов).

3. В министерстве сельского хозяйства и продовольствия Московской области достоверные сведения о производственной деятельности сельхозпредприятий на территории Московской области отсутствуют.

Бухгалтерскую отчетность представляют лишь 387 предприятий, что составляет 30 % от общего числа организаций АПК Московской области.

Недостоверные сведения о производственной деятельности предприятий АПК не позволяют оценить реальное положение агропромышленного комплекса субъектов Российской Федерации, создают предпосылки для принятия неэффективных решений по проведению программных мероприятий при реализации приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса».

4. Деятельность Министерства сельского хозяйства Российской Федерации и Российской академии сельскохозяйственных наук по управлению подведомственными федеральными государственными предприятиями неэффективна.

Проверенные унитарные предприятия (ФГУП «Совхоз им. Тимирязева», ФГУП «Совхоз «Марфино», ФГУП «ОПХ «Редкинское», ГУП «ОПХ «Победа») находятся на разных стадиях банкротства, земли сельскохозяйственного назначения, закрепленные за предприятиями и не зарегистрированные в собственность Российской Федерации, будут включены в фонд перераспределения, распоряжение которым осуществляют органы местной власти. В этом случае денежные средства от распоряжения такими земельными участками в федеральный бюджет не поступят.

5. Валовой сбор основных видов сельскохозяйственной растениеводческой продукции в Московской области в проверяемый период снижался, составив в 2003 году 1520,2 тыс. т к. ед., в 2004 году - 1516,9 тыс. т к. ед., в 2005 году - 1213,1 тыс. т к. ед., уменьшившись по сравнению с 2003 годом на 25,3 %. При этом объем производства зерновых культур в 2005 году составил 196,4 тыс. т, или 83,4 % по отношению к 2003 году, овощей открытого грунта - 218,5 тыс. т, или 79,4 процента.

В сельскохозяйственных организациях Тверской области объем производства по отношению к 2003 году составил: зерно - 122,3 тыс. т, или 80,3 %, льноволокно - 9,5 тыс. т, или 96,9 %, картофель - 29,1 тыс. т, или 103,2 %, овощи открытого грунта - 4,4 тыс. т, или 35,8 %, грубые и сочные корма - 260,6 тыс. т к. ед., или 98,2 процента.

Предусмотренные областной программой «Плодородие» показатели по доведению объемов производства зерна в 2005 году до 350,0 тыс. т и льноволокна до 30,0 тыс. т в Тверской области не достигнуты.

6. Проведенные мероприятия по поддержанию плодородия почв в Московской и Тверской областях путем внесения в почву минеральных и органических удобрений не компенсируют вынос сельскохозяйственными культурами питательных веществ из почвы. В Московской области расход питательных веществ в действующем веществе превысил объем внесенных в почву с минеральными удобрениями в 1,2 раза, в Тверской области - в 5,9 раза.

7. Данные государственной статистической отчетности о земле, ежегодно представляемой отделами управлений Роснедвижимости по Московской и Тверской областям, недостоверны. Одна из основных причин недостоверности - недостаточное взаимодействие органов Федерального агентства кадастра объектов недвижимости с органами Федеральной регистрационной службы, Федеральной службы государственной статистики и органами местного самоуправления, поскольку отражение изменений в характеристиках земель производится только при наличии у органа кадастрового учета соответствующих документов - оснований, свидетельствующих об изменениях категории земельного участка, разрешенного вида использования, правообладателя.

8. Сведения о площади земельных участков, покрытых лесом и ранее предоставленных в пользование сельскохозяйственным предприятиям, в форме 22-2 государственной статистической отчетности о земле «Сведения о наличии и распределении земель по категориям и угодьям» отражаются в строке «земли сельскохозяйственного назначения».

Актов уполномоченных органов государственной власти о переводе из категории «земли лесного фонда» в категорию «земли сельскохозяйственного назначения» с момента предоставления таких земель в пользование сельскохозяйственным предприятиям по настоящее время принято не было.

Установлено, что земли, покрытые лесом, предоставлялись в собственность предприятиям, произрастающий на земельных участках лес признавался древесно-кустарниковой растительностью (по заключениям ФГУП «Мослеспроект»).

Сложившаяся ситуация противоречила действовавшему в проверяемый период лесному законодательству.

9. После принятия Федерального закона от 17 апреля 2006 года № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации», Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», который признал утратившим силу Федеральный закон от 17 июля 2001 года № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю», значительно активизировалась работа по разграничению государственной собственности на землю и регистрации права собственности Российской Федерации на земельные участки, в том числе сельскохозяйственного назначения.

Вместе с тем остается нерешенной проблема регистрации права собственности Российской Федерации на земельные участки, предоставленные государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, подведомственным РАСХН, РАМН и РАН, поскольку в Федеральном законе от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» установлено, что в целях разграничения государственной собственности на землю к федеральной собственности относятся земельные участки, предоставленные государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным федеральными органами государственной власти.

РАСХН, РАМН и РАН не являются федеральными органами исполнительной власти, однако принадлежность предоставленных вышеуказанным организациям земельных участков к собственности Российской Федерации очевидна.

10. Установленные Федеральным законом от 25 октября № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» обязательные переоформление до 1 января 2008 года права постоянного (бессрочного) пользования на право аренды земельных участков или выкуп в собственность для предприятий АПК являются затруднительными, поскольку возникает необходимость затрачивать большие финансовые средства на формирование земельных участков, кроме того, выкупные цены и арендная плата являются финансово обременительными.

В Московской области лишь около 30 % предприятий-землепользователей переоформили право постоянного (бессрочного) пользования на право аренды или право собственности. В Тверской области количество таких предприятий-землепользователей составляет менее 20 процентов.

Такая ситуация не позволяет вовлечь в хозяйственный оборот большую часть земельных участков, препятствует развитию залогового права и ограничивает возможности предприятий в привлечении кредитных ресурсов, необходимых для развития производства и обновления основных производственных фондов, что особенно актуально для предприятий агропромышленного комплекса.

11. Действующее законодательство позволяет вести застройку земель сельскохозяйственного назначения без перевода в земли поселений путем изменения разрешенного вида использования - под «дачное строительство». Согласно Федеральному закону от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», дачный земельный участок - земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им в целях отдыха с правом возведения жилого строения, регистрации проживания в нем и возведения хозяйственных строений и сооружений.

12. Практическая реализация Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в части выдела земельных

участков в счет долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения создает предпосылки к неэффективному землепользованию, возникновению земельных споров, эрозионных процессов на сельскохозяйственных угодьях, неустойчивости использования сельскохозяйственных земель сельскохозяйственными предприятиями и отсутствию у них долгосрочных интересов в сфере сельскохозяйственного производства.

13. 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 представляет собой нецелевое использование или неиспользование земельных участков сельхозпредприятиями. Основным нарушением является самозахват земельных участков сельскохозяйственного назначения гражданами для огородов.

14. Муниципальный земельный контроль на территории Московской и Тверской областей фактически отсутствует. Главная причина - отсутствие установленных законодательством полномочий органов местного самоуправления по привлечению к ответственности нарушителей земельного законодательства.

15. В рамках предусмотренного земельным законодательством производственного контроля большинство правообладателей земельных участков представляют отчеты, не содержащие сведений о проведенных мероприятиях по повышению или сохранению плодородия почв и по повышению эффективности использования земельных участков.

16. В Московской области органами государственной и муниципальной власти принимаются распорядительные акты об изменении категории и предоставлении земельных участков из фонда перераспределения (государственная собственность). Вместе с тем в государственной статистической отчетности отсутствуют сведения о фонде перераспределения, значительная часть сельскохозяйственных угодий отражена в категории «земли запаса».

Неотражение в государственной статистической отчетности информации о наличии земель в фонде перераспределения земель нарушает принцип общедоступности сведений о данном фонде, установленный пунктом 4 статьи 80 Земельного кодекса Российской Федерации. В свою очередь, такая доступность путем публикации в местной прессе сведений о поступающих в фонд и предоставляемых из фонда земельных участках, их местоположении и качестве позволила бы гражданам решать вопросы по созданию новых садоводческих товариществ, по получению участков для личных подсобных хозяйств, а сельскохозяйственным коммерческим организациям и фермерам - выкупать дополнительные участки у государства.

17. В период с 2003 по 2005 год правительством Московской области было принято 280 решений о переводе из земель сельскохозяйственного назначения в отношении земельных участков общей площадью 5878,9 га, в том числе в 2003 году - 93 решения в отношении земельных участков площадью 1810,9 га, в 2004 году - 62 решения в отношении земельных участков площадью 990,5 га, в 2005 году - 58 решений в отношении земельных участков площадью 1297,9675 га, в 2006 году (по октябрь 2006 года включительно) - 67 решений в отношении земельных участков площадью 1779,6 гектара.

Администрацией Тверской области было принято 24 распоряжения в отношении земельных участков общей площадью 581 га о переводе из категории «земли сельскохозяйственного назначения» в иные категории.

Действующее земельное законодательство предусматривает возможность перевода сельскохозяйственных угодий в иные категории земель только в исключительных случаях.

Вместе с тем только в Красногорском районе Московской области за период с 1 января 2003 года по 1 января 2006 года правительством Московской области приняты решения о переводе сельскохозяйственных угодий общей площадью 554,6 га, что составляет около 11 % от общей площади сельскохозяйственных угодий района, из земель сельскохозяйственного назначения в иные категории.

Результаты кадастровой оценки земель сельскохозяйственных угодий позволяют практически любой земельный участок перевести в иную категорию, поскольку его стоимость не будет превышать 50 % от среднего уровня кадастровой стоимости по муниципальному району.

18. Федеральными целевыми программами «Жилище» на 2002-2010 годы и «Социальное развитие села до 2010 года», областной целевой программой «Жилище» на 2006-2010 годы поставлена задача обеспечения жильем всех нуждающихся. В границах городских и сельских поселений свободных земельных участков под жилищную застройку на сегодняшний день не осталось. Правительство Московской области частично реализует указанную задачу за счет земель запаса и земель сельскохозяйственного назначения.

Предложения

Направить представление в Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости с предложениями:

- осуществить мероприятия по отражению реальных учетных данных о земле в государственной статистической отчетности и приведении ее в соответствие с требованиями земельного законодательства;

- в I полугодии 2007 года провести проверки целевого использования земель сельскохозяйственного назначения предприятиями агропромышленного комплекса Московской и Тверской областей.

Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Министру сельского хозяйства Российской Федерации, губернатору Тверской области, губернатору Московской области, президенту Российской академии сельскохозяйственных наук.

Отчет о результатах проверки направить в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. В. НАЗАРОВ