

Научная статья

Original article

УДК 332.37

doi: 10.55186/2413046X_2023_8_10_486

**РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА В
НЕДОПУСТИМОСТИ ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ НА
ЗЕМЛЯХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ
THE ROLE OF STATE LAND SUPERVISION IN THE
INAPPERTINANCE OF MINERAL MINING ON AGRICULTURAL
LAND**



Барсукова Галина Николаевна, к.э.н., профессор кафедры землеустройства и земельного кадастра, ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина», г. Краснодар, Заслуженный землеустроитель Кубани, E-mail: galinakgau@yandex.ru

Лебедева Диана Сергеевна, землеустроительный факультет, ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина», г. Краснодар, E-mail: dianne.siberia@bk.ru

Лысенко Дмитрий Сергеевич, землеустроительный факультет, ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина», г. Краснодар, E-mail: d.moskoyani@krd.ru

Barsukova Galina Nikolaevna, PhD in Economics, Professor of the Department of Land Management and Land Cadastre of Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin», Krasnodar, E-mail: galinakgau@yandex.ru

Lebedeva Diana Sergeevna, of Land Management Faculty, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Kuban State Agrarian University named after I. T. Trubilin», Krasnodar, E-mail: dianne.siberia@bk.ru

Li`senko Dmitriy Sergeevich, of Land Management Faculty, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Kuban State Agrarian University named after I. T. Trubilin», Krasnodar, E-mail: d.moskoyani@krd.ru

Аннотация. В статье рассмотрен порядок проведения государственного земельного надзора за использованием земельных участков сельскохозяйственного назначения, обоснована его актуальность. Приведена динамика изменения и определены варианты сохранения площади земель категории сельскохозяйственного назначения в Краснодарском крае, Республике Крым. Проанализированы результаты деятельности территориального управления Россельхознадзора по выявлению несанкционированных карьеров. В действующем земельном законодательстве выявлены недостатки, которые затрудняют или не позволяют привлекать правонарушителей к ответственности, способствуют нерациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения, возможности выводить их из хозяйственного оборота. Рассмотрены случаи добычи полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения в Республике Крым, Краснодарском крае, предложены пути решения проблемы путем совершенствования нормативно-правовой базы. В статье представлена характеристика профилактических контрольных (надзорных) мероприятий, способствующих мотивации и повышению уровня грамотности землепользователей

Abstract. The article examines the procedure for conducting state land supervision over the use of agricultural land plots and substantiates its relevance. The dynamics of change are presented and options for preserving the area of land classified as agricultural in the Krasnodar Territory and the Republic of Crimea are identified. The results of the activities of the territorial department of Rosselkhoznadzor to

identify unauthorized quarries are analyzed. The current land legislation has identified shortcomings that make it difficult or impossible to bring offenders to justice, contribute to the irrational use of agricultural lands, and the possibility of removing them from economic circulation. Cases of mining on agricultural lands in the Republic of Crimea and the Krasnodar Territory are considered, and ways to solve the problem by improving the regulatory framework are proposed. The article presents the characteristics of preventive control (supervisory) measures that promote motivation and increase the level of literacy of land users

Ключевые слова: земельный надзор, добыча полезных ископаемых, земельный участок, земли сельскохозяйственного назначения, использование земель, Россельхознадзор, профилактические мероприятия

Keywords: land supervision, mining, land plot, agricultural land, land use, Rosselkhoznadzor, preventive measures

Введение

Государственный земельный надзор является важнейшей функцией в системе управления земельными ресурсами [8, 9]. Полномочия органов, наделенных надзорной компетенцией в данной сфере, разграничены по основанию принадлежности контролируемых земельных участков к той или иной категории земель.

В настоящее время на территории Российской Федерации, и, в частности, на территории Краснодарского края, растет количество проблем, связанных с использованием земель сельскохозяйственного назначения. Происходит уменьшение их площади по причинам перевода в земли населенных пунктов с последующей застройкой, зарастания участков пашни вследствие длительного неиспользования в аграрном производстве, выведения из оборота в результате незаконной добычи полезных ископаемых.

Так, надзор за землями сельскохозяйственного назначения, в том числе за наиболее плодородными землями – сельскохозяйственными угодьями, в

соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)» выполняет Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Приоритет мер предупреждения правонарушений над мерами принуждения, неизбежность наказания за установленное надзорным органом правонарушение, законность применения указанных мер воздействия недопустимость злоупотребления правом, соблюдение охраняемой законом тайны, открытость и доступность информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, его оперативность – это основные принципы реализации государственного земельного надзора [1].

Осуществление государством земельного надзора направляет и стимулирует землепользователей к использованию участков согласно их назначению, а также к выполнению мероприятий, установленных законодательством и направленных на восстановление участков, нарушенных из-за недобросовестного отношения. Кроме того, восстановление законных прав на использование земельных участков и возвращение их в хозяйственное использование позволяет законодательное наделение надзорных органов возможностью применения санкционных мер в отношении нарушителей, возможностью возложения обязанностей по рекультивации земель в судебном порядке [10].

Методы и методология исследований

Цель исследования заключается в обосновании предложений по совершенствованию государственного земельного надзора за недопущением незаконной добычи полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения.

Для достижения цели сформулированы задачи:

- изучить порядок проведения государственного земельного надзора;

– проанализировать показатели деятельности Россельхознадзора в выявлении незаконной добычи полезных ископаемых в Краснодарском крае, Республике Крым;

– выделить недостатки при проведении надзорной деятельности;

– предложить пути совершенствования государственного земельного надзора.

В статье использованы отчетные данные Южного межрегионального управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

В результате исследования применялись аналитический, расчетно-конструктивный, абстрактно-логический, статистический методы исследования.

Результаты исследования и их обсуждение

Анализ площади земель категории сельскохозяйственного назначения на территории Краснодарского края и Республики Крым в период 2014–2021 гг. демонстрирует различные показатели в субъектах РФ, находящихся в одном федеральном округе (таблица 1, рисунок 1).

Таблица 1. Земли категории сельскохозяйственного назначения на территории Краснодарского края, Республики Крым в период 2015–2021 гг., тыс. га

Субъект РФ	2015 г.	2017 г.	2019 г.	2021 г.
Краснодарский край	4734,1	4715	4695,3	4685,6
Республика Крым	1450,3	1530,2	1531,4	1532,5

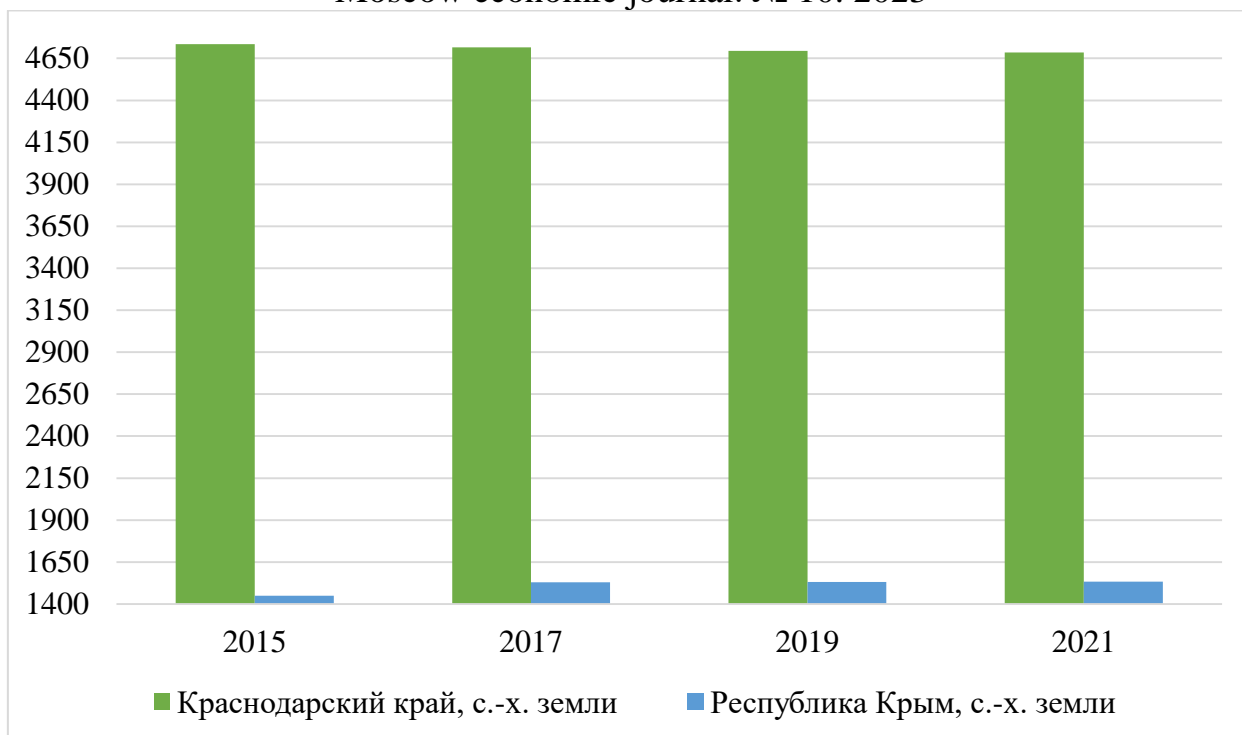


Рисунок 1. Динамика изменения площади земель сельскохозяйственного назначения на территории Краснодарского края, Республики Крым в период 2015–2021 гг., тыс. га

Так, в течение 6 лет Республика Крым демонстрирует устойчивую тенденцию сохранения и плавного увеличения земель сельскохозяйственного назначения, Краснодарский край за этот период утратил 48,5 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения.

Краснодарский край характеризуется наличием самых плодородных почв в Российской Федерации [3], в этой связи такая тенденция снижения их площади не может оцениваться положительно. Считаем, что проблема во многом определяется недостаточно полной нормативно-правовой базой, отсутствием понимания и стимула у граждан и руководителей организаций необходимости использования плодородных участков пашни только для целей сельского хозяйства. Одной из причин ежегодной потери земель сельскохозяйственного назначения может быть недостаточное внимание к проблеме рационального использования пашни со стороны органов управления края.

Так, достаточно распространенным видом нарушения является процесс добычи полезных ископаемых на землях, категория и целевое назначение которых не позволяют такое использование. Кроме того, во внимание компаний, занимающихся разработкой месторождений, не принимается тот факт, что они ведут свою незаконную деятельность даже на землях сельскохозяйственного назначения, которые законодательно определены как подлежащие охране и защите.

Указанное нарушение в силу специфики локации на землях сельскохозяйственного назначения в основном устанавливается Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору при осуществлении следующих полномочий:

– надзор за соблюдением обязательных требований по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель, защите земель от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями;

– надзор за соблюдением обязательных требований по использованию земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности [2].

Анализ проведения Южным межрегиональным управлением Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору в 2018–2022 гг. государственного земельного надзора за землями сельскохозяйственного назначения позволяет сделать вывод, что в среднем ежегодно на территории Краснодарского края и Республики Крым незаконная добыча ископаемых происходит в среднем на площади 184,42 га земель данной категории (таблица 2).

Таблица 2. Количество выявленных в результате контрольных (надзорных) мероприятий на территории Краснодарского края, Республики Крым несанкционированных карьеров, 2018–2021 гг., га

Показатель	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2022 г.	В среднем за год
Количество несанкционированных карьеров, га	157,581	272	206,06	102,04	184,42

Учитывая разрушительный характер создания несанкционированных карьеров, более 730 га плодородных земель могут никогда не вернуться в хозяйственный оборот. Считаем, что утрата земель, являющихся гарантом продовольственной безопасности России [4] должна быть прекращена.

На рисунках 2, 3 представлены сведения из публичной кадастровой карты Росреестра о земельных участках с кадастровыми номерами 23:26:0501000:1242 и 90:02:180301:1364, расположенных соответственно на территории Республики Крым и Краснодарского края.



Рисунок 2. Земельный участок с кадастровым номером 23:26:0501000:1242, Краснодарский край



Рисунок 3. Земельный участок с кадастровым номером 90:02:180301:1364, Республика Крым

Данные земельные участки имеют категорию земель сельскохозяйственного назначения с видами разрешенного использования «Выращивание зерновых и иных сельскохозяйственных культур» и «Для сельскохозяйственного производства», в то время как большие площади участков заняты отчетливо видными карьерами, один из которых, судя по заполнению водой, уже отработан.

Стоит отметить, что участок в Республике Крым отмечается как «добыча полезных ископаемых» даже на информационном ресурсе «Яндекс. Карты» [12], такая реклама дополнительно указывает на отсутствие знаний и понимания незаконного характера деятельности у собственника участка.

При анализе норм права, регулирующих сферу недропользования, установлено следующее. Статья 8 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» перечисляет запреты и ограничения такой деятельности, но какого-либо упоминания категории земель сельскохозяйственного назначения в

данном перечне нет. Согласно этому закону, основным документом, подтверждающим право на пользование недрами, является лицензия, выдаваемая органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Среди условий выдачи лицензий в ее содержании отсутствуют требования о необходимости соответствия характеристик земельного участка добыче полезных ископаемых. Для выдачи лицензии достаточно сведений о месторождении того или иного ископаемого (горноотводного акта). Между тем, по своему характеру лицензия является официальным разрешительным документом, и отсутствие в ней указаний на условия добычи полезных ископаемых только на землях промышленности, или прямого запрета ее осуществления на землях сельскохозяйственного назначения, фактически защищает неправомерную деятельность обладателя лицензии.

При этом, Земельным кодексом РФ предусмотрен императивный перечень области использования земель сельскохозяйственного назначения, представленный в блок-схеме на рисунке 4.



Рисунок 4. Области использования земель сельскохозяйственного назначения

Таким образом, данное законодательное противоречие предоставляет землепользователям возможность практически законного использования земельных участков не по целевому назначению. Даже в случае выявления такого правонарушения у Россельхознадзора будут возникать препятствия в доказательствах незаконности, и только в судебном порядке будет возможно реальное привлечение нарушителя к ответственности.

Стоит отметить, что даже при судебном рассмотрении возможны случаи, когда из-за наличия лицензии суд посчитает, что деятельность такого предпринимателя законна. Так, например, Краснодарским краевым судом было рассмотрено дело № 21-761/2021, в котором им не было найдено нарушений в том, что собственник земельного участка занимается разработкой Гирейского месторождения песчано-гравийной смеси, после этого планирует рекультивировать отработанные карьеры путем создания в них рыбоводческих прудов. Суд посчитал, что разработка карьера является

первым шагом к ведению сельскохозяйственного производства аквакультуры, в этой связи является правомерной.

Между тем, маскировка добычи полезных ископаемых под организацию прудов давно известна и выявляется по всей России, получив название «форелевой схемы». Привлечь нарушителя к ответственности достаточно сложно из-за пробелов в нормативно-правовой базе, регулирующей порядок создания прудов, поскольку не предусмотрены даже общие правила по возможной глубине, размерам пруда и способам его формирования.

Представляется правильным ввести требование перед началом такого производства проводить оценку качества почвы, чтобы под пруд могли использоваться земли с низким уровнем плодородия, на которых нецелесообразно и невыгодно заниматься выращиванием сельскохозяйственных культур.

Следующей причиной нерационального использования земель в виде добычи полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения представляется юридическая неграмотность, незнание землепользователями базовых требований к использованию земель. Так, например, в сети «Интернет» имеется реклама большого количества земельных участков, продавцы которых прямо в тексте объявления указывают о продаже сельскохозяйственных земель под песчаные карьеры [13].

На данный момент в полномочиях Россельхознадзора предусмотрено проведение профилактических мероприятий, представленных в таблице 3. Данное нововведение представляется оптимальным как для надзорного органа, так и для хозяйствующего субъекта, поскольку направлено на предотвращение нарушений и является в своем роде воспитательной мерой. При этом применение каких-либо санкций в данном случае запрещено, исключает административное давление и взаимодействие приобретает партнерский характер [11].

**Таблица 3. Виды и краткое содержание профилактических мероприятий
Россельхознадзора**

Профилактическое мероприятие	Краткое содержание
Информирование	орган надзора регулярно публикует на своем официальном сайте и СМИ требования законодательства, регулирующие обязанности землепользователей
Обобщение правоприменительной практики	орган надзора анализирует результаты своей деятельности, систематизирует собранные данные и в обезличенном виде публикует на своем официальном сайте
Объявление предостережений	орган надзора, выявляя признаки возможного правонарушения, направляет документ землепользователю в целях извещения и предупреждения его совершения
Консультирование	орган надзора по запросу заинтересованного лица более подробно разъясняет, что означает то или иное требование законодательства, и каким способом нужно действовать во избежание нарушений
Профилактический визит	орган надзора посещает или способом видео-конференц-связи разъясняет землепользователю требования законодательства к деятельности, которую он осуществляет, дает рекомендации

Представляется, что в перспективе планомерная профилактическая работа с землепользователями обеспечит высокий уровень их мотивации и осведомленности в требованиях земельного законодательства, уменьшит количество правонарушений.

Выводы

– совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей земельные правоотношения, в частности, использование земель сельскохозяйственного назначения для рыбоводства, позволит исключить использование плодородных участков пашни для нецелесообразного производства;

– внесение запрета на выдачу лицензии на пользование недрами без учета категории земель, расположенных над месторождениями полезных ископаемых, предупредит утрату плодородных участков;

– последовательное, методичное осуществление надзорными органами профилактических мероприятий позволит повысить уровень грамотности землепользователей и землевладельцев, будет стимулировать и поощрять их к выполнению требований земельного законодательства.

Список источников

1. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 06.12.2021) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
2. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1081 (ред. от 07.02.2022) «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)» (вместе с «Положением о федеральном государственном земельном контроле (надзоре)»).
3. Власенко В. П. Оценка почв / В. П. Власенко, А. В. Осипов, З. Р. Шеуджен. – Краснодар : Кубанский государственный аграрный университет имени И. Т. Трубилина, 2021. – 157 с.
4. Волков С. Эффективное управление земельными ресурсами – основа продовольственной безопасности России / С. Волков, Д. Шаповалов, П. Ключин // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2017. – № 4. – С. 12–15.
5. Барсукова Г. Н. Управление земельными ресурсами: учебник / Г. Н. Барсукова, Е. В. Яроцкая, К. А. Юрченко. – Краснодар: КубГАУ, 2021. – 288 с.
6. Самончик О. А. Государственный земельный надзор: проблемы повышения эффективности / О. А. Самончик // Аграрное и земельное право. – 2019. – № 6 (174). – С. 12–17.
7. Становова К. А. Государственный земельный надзор за нецелевым использованием земельных участков / К. А. Становова, Д. В. Пархоменко // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2019. – Т. 7. – С. 276–281.

8. Липски С. А. Современные проблемы формирования и реализации государственной земельной политики : учебник / С. А. Липски // Кнорус: Москва. – 2023. – 312 с.
9. Липски С. А. Состояние и использование земельных ресурсов России: тенденции текущего десятилетия / С. А. Липски // Проблемы прогнозирования. – 2020. – № 4 (181). – С. 107–115.
10. Смирнова Е. Н. Стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований как принцип и новое профилактическое мероприятие контрольно-надзорных органов в рамках принятия Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» / Е. Н. Смирнова // Законность и правопорядок. – 2021. – № 4 (32). – С. 24–28
11. Яндекс. Карты [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://yandex.ru/maps/org/stroyprogress/6892718663/?ll=34.360000%2C45.083267&z=15>
12. Доска объявлений Краснодар «КупиПродай» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://krasnodar.kupipro dai.ru/realty/krasnodar_zemlya_prodam_zemelnyu_uchastok_pod_karer_7857870

References

1. Federal`ny`j zakon ot 31.07.2020 № 248-FZ (red. ot 06.12.2021) «O gosudarstvennom kontrole (nadzore) i municipal`nom kontrole v Rossijskoj Federacii».
2. Postanovlenie Pravitel`stva RF ot 30.06.2021 № 1081 (red. ot 07.02.2022) «O federal`nom gosudarstvennom zemel`nom kontrole (nadzore)» (vmeste s «Polozheniem o federal`nom gosudarstvennom zemel`nom kontrole (nadzore)»).
3. Vlasenko V. P. Ocenka pochv / V. P. Vlasenko, A. V. Osipov, Z. R. Sheudzhen. – Krasnodar : Kubanskij gosudarstvenny`j agrarny`j universitet imeni I. T. Trubilina, 2021. – 157 s.

4. Volkov S. E`ffektivnoe upravlenie zemel`ny`mi resursami –osnova prodovol`stvennoj bezopasnosti Rossii / S. Volkov, D. Shapovalov, P. Klyushin // Mezhdunarodny`j sel`skoxozyajstvenny`j zhurnal. – 2017. – № 4. – S. 12–15.
5. Barsukova G. N. Upravlenie zemel`ny`mi resursami: uchebnik / G. N. Barsukova, E. V. Yaroczskaya, K. A. Yurchenko. – Krasnodar: KubGAU, 2021. – 288 s.
6. Samonchik O. A. Gosudarstvenny`j zemel`ny`j nadzor: problemy` pov`sheniya e`ffektivnosti / O. A. Samonchik // Agrarnoe i zemel`noe pravo. – 2019. – № 6 (174). – S. 12–17.
7. Stanovova K. A. Gosudarstvenny`j zemel`ny`j nadzor za necelevy`m ispol`zovaniem zemel`ny`x uchastkov / K. A. Stanovova, D. V. Parxomenko // Intere`kspo Geo-Sibir`. – 2019. – T. 7. – S. 276–281.
8. Lipski S. A. Sovremennyye problemy` formirovaniya i realizacii gosudarstvennoj zemel`noj politiki : uchebnik / S. A. Lipski // Knorus: Moskva. – 2023. – 312 s.
9. Lipski S. A. Sostoyanie i ispol`zovanie zemel`ny`x resursov Rossii: tendencii tekushhego desyatiletiya / S. A. Lipski // Problemy` prognozirovaniya. – 2020. – № 4 (181). – S. 107–115.
10. Smirnova E. N. Stimulirovanie dobrosovestnogo soblyudeniya obyazatel`ny`x trebovanij kak princip i novoe profilakticheskoe meropriyatie kontrol`no-nadzorny`x organov v ramkax prinyatiya Federal`nogo zakona ot 31.07.2020 № 248-FZ «o gosudarstvennom kontrole (nadzore) i municipal`nom kontrole v Rossijskoj Federacii» / E. N. Smirnova // Zakonnost` i pravoporyadok. – 2021. – № 4 (32). – S. 24–28
11. Yandex. Karty` [E`lektronny`j resurs]. – Rezhim dostupa: <https://yandex.ru/maps/org/stroyprogress/6892718663/?ll=34.360000%2C45.083267&z=15>

Московский экономический журнал. № 10. 2023

Moscow economic journal. № 10. 2023

12. Doska ob`yavlenij Krasnodar «KupiProdaj» [E`lektronny`j resurs]. – Rezhim dostupa:

https://krasnodar.kupipro dai.ru/realty/krasnodar_zemlya_prodam_zemelnyu_uchastok_pod_karer_7857870

Для цитирования: Барсукова Г. Н., Лебедева Д. С., Лысенко Д. С. Роль государственного земельного надзора в недопустимости добычи полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения // Московский экономический журнал. 2023. № 10. URL: <https://qje.su/nauki-o-zemle/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-10-2023-10/>

© Барсукова Г. Н., Лебедева Д. С., Лысенко Д. С., 2023. Московский экономический журнал, 2023, № 10.