

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра гражданского права
Направление подготовки 40.03.01 – юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ П. Г. Алексеенко
« ____ » _____ 2017 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Правовое регулирование юридической ответственности за земельные правонарушения: вопросы теории и практики

Исполнитель
студент группы 321об1 _____ А. А. Щеглова
(подпись, дата)

Руководитель
доцент _____ Е. Г. Черкашина
(подпись, дата)

Нормоконтроль _____ О. В. Громова
(подпись, дата)

Благовещенск 2017

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра гражданского права
Направление подготовки 40.03.01 – юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой

_____ П. Г. Алексеенко

« _____ » _____ 2017 г.

ЗАДАНИЕ

К выпускной квалификационной работе студентки 321об1 группы Юридического факультета Щегловой Анастасии Анатольевны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Правовое регулирование юридической ответственности за земельные правонарушения: вопросы теории и практики (утверждена приказом от 27.03.2017 г. № 671уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 15.06.2017 г.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Земельный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, федеральные законы, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): современная государственная земельная политика РФ, её нормативно-правовое обеспечение; понятие, состав и виды земельных правонарушений; виды юридической ответственности за земельные правонарушения, их особенности и проблемы правового регулирования.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): отсутствуют

7. Дата выдачи задания: 07.12.2016 г.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Черкашина Елена Геннадьевна, доцент кафедры гражданского права

Задание принял к исполнению (дата): 07.12.2016 г.

(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 71 с., 61 источник.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ, ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ, ПРЕСТУПЛЕНИЕ, ДИСЦИПЛИНАРНЫЙ ПРОСТУПОК, СУБЪЕКТ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ОБЪЕКТ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ, СУБЪЕКТИВНАЯ СТОРОНА ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ОБЪЕКТИВНАЯ СТОРОНА ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Тема правового регулирования юридической ответственности за земельные правонарушения требует своего изучения для выявления и устранения возникших проблем организации и проведения борьбы с ухудшающимся состоянием земель и сведения к минимуму загрязнения земельных ресурсов. К тому же, необходимо уменьшить количество земельных правонарушений путем модернизации норм, регулирующих юридическую ответственность, а также устранения пробелов и противоречий в земельном законодательстве.

Основу методологии исследований составляют следующие универсальные и специальные юридические методы:

- формально-юридический - позволяет определить юридические понятия, выявлять их признаки, проводить анализ и обобщение юридической практики;

- сравнительный - осуществляется при помощи сравнительного анализа нескольких источников информации и выявление схожих и противоположных мнений об исследуемом объекте;

- анализ нормативно-правовой базы - предполагает изучение не только учебной литературы по заданной теме, но и дополнительных источников, в том числе недавно вышедших газет и журналов, где подробно рассматривается анализируемая тема.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Современная государственная земельная политика Российской Федерации, её нормативно-правовое обеспечение	9
2 Понятие, состав и виды земельных правонарушений	16
3 Виды юридической ответственности за земельные правонарушения, их особенности и проблемы правового регулирования	24
3.1 Возмещение вреда, причиненного земельным правонарушением	24
3.2 Административная ответственность за нарушения земельного законодательства	32
3.3 Уголовная ответственность за земельные правонарушения	47
3.4 Дисциплинарная ответственность за совершение земельных правонарушений	57
Заключение	63
Библиографический список	65

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации;

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации;

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации;

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

ТК РФ – Трудовой кодекс Российской Федерации;

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации;

ФЗ – Федеральный закон.

ВВЕДЕНИЕ

Земля как объект правовых отношений является одним из важнейших для общества материальным ресурсом. Её экономическое, политическое и социальное значение трудно переоценить, так как именно земля является первоначальным и основным источником любого прогресса и процветания.

Конституция Российской Федерации в статье 9 закрепила положение, согласно которому земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Также, согласно земельному законодательству Российской Федерации земля подлежит охране как важнейший природный объект.

Данная тема требует детального изучения с целью устранения возникших в последние годы проблем, а именно организации и проведения борьбы с ухудшающимся состоянием земель и сведения к минимуму загрязнение земельных ресурсов, что является нарушением не только земельного или экологического законодательства, но и нарушением конституционных прав человека. Безусловно, имеющий место быть научно-технический прогресс и, как его следствие, усиление антропогенного воздействия на земельные ресурсы необходимы для дальнейшего развития общества и обеспечения привычных и комфортных условий существования, однако это привело к обострению экологической ситуации. Намечающийся парадокс заключается в том, что, если не принять меры по исправлению сложившейся ситуации, прогресс и благосостояние общества также попадают под угрозу.

Кроме того, ухудшение качества земельных ресурсов вызвано не только научной и технической деятельностью, но и является следствием различного рода нарушений норм земельного и природоохранного законодательства, которые совершают юридические, физические лица, а также органы государственного управления. Необходимо сократить число земельных правонарушений и добиться этого возможно при эффективном применении мер юридической от-

ветственности.

Действующие нормы законодательства Российской Федерации предусматривают такие виды ответственности как гражданско-правовая, дисциплинарная, административная и уголовная. Возмещение вреда, причиненного вследствие земельного правонарушения, предполагает форму гражданско-правовой ответственности, однако, ряд ученых выделяют также прекращение права на земельные участки как специальную форму земельно-правовой ответственности.

Объектом исследования выступают общественно-правовые отношения, возникающие вследствие привлечения к юридической ответственности за нарушение земельного законодательства.

Предметом исследования выступают нормы действующего законодательства Российской Федерации, которые регулируют привлечение к юридической ответственности за нарушение земельного законодательства.

Целью данной бакалаврской работы является комплексное исследование различных видов юридической ответственности за нарушение земельного законодательства, выявление проблем правового регулирования юридической ответственности в теории и на практике, а также разработка предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего сферу рассматриваемых правоотношений.

Для достижения обозначенной цели были поставлены следующие задачи:

- раскрытие понятия, состава, сущности и содержания земельного правонарушения;
- рассмотрение различных видов юридической ответственности за нарушение земельного законодательства и их особенностей;
- выявление проблем правового регулирования юридической ответственности за земельные правонарушения, возникающих в теории и на практике.

При написании бакалаврской работы исследовались российские правовые акты, среди которых Конституция Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Уголов-

ный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральные законы, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, а также труды известных отечественных учёных.

Исследованию института юридической ответственности за земельные правонарушения и связанных с ним проблем посвящены многочисленные работы отечественных авторов советского и современного периода, в том числе: Боголюбова С. А., Волкова Г. А., Болтановой Е. С., Крассова О. И., Рыженкова А. Я., Стабровской О. В., Тихомирова М. Ю. и других.

В работах этих авторов рассмотрены проблемы правоприменения норм юридической ответственности за нарушение земельного законодательства, рассматривается характеристика отдельных земельных правонарушений, а также предлагаются пути устранения пробелов и недостатков применения законодательства об ответственности за земельные правонарушения.

В бакалаврской работе также использовались материалы судебной практики Благовещенского городского суда, Амурского областного суда, Бурейского районного суда, Тындинского районного суда, Мамадышского районного суда и др.

1 СОВРЕМЕННАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЗЕМЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЕЁ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Государственное регулирование представляет собой формирование системы мер воздействия на общественные отношения с целью создания наиболее благоприятных условий для защиты и реализации прав субъектов регулируемых правоотношений. Данные меры закрепляются и охраняются государством в лице государственных органов управления и носят законодательный, исполнительный и контролирующий характер.

Целью государственного регулирования в рамках охраны земель является переход к более сбалансированному и устойчивому развитию в указанной области, с целью обеспечить наиболее эффективное решение поставленных социально-экономических задач, проблемы сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в интересах общества и государства.

В соответствии с Основами государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2017 годы целями государственной политики по управлению земельным фондом являются повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны¹.

При этом основными задачами государственной политики по управлению земельным фондом являются:

- создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учет общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений;
- обеспечение охраны природы и окружающей среды, в том числе охраны

¹ Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2017 годы: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. N 297-р; в ред. распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 августа 2014 г. № 1652-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 12. Ст. 1425.

земель и сохранения объектов культурного наследия;

- сохранение и повышение качественного состояния земель;
- сохранение статуса особо охраняемых природных территорий как особо охраняемых земель в составе земельного фонда;
- обеспечение условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков, в том числе направленных на защиту прав на недвижимое имущество, а также для снижения административных барьеров и обеспечения налогообложения недвижимости.

Особенность государственного регулирования деятельности субъектов земельных правоотношений заключается в наличии нескольких уровней такого регулирования, а именно в наличии общегосударственного, регионального и местного контроля и воздействия. За последнее время сформировалась тенденция увеличения числа органов государственного управления, включая отраслевые министерства, ответственных за состояние окружающей среды на своем участке, и расширения их функций в этой области. В Российской Федерации, помимо этого, единую государственную политику в области охраны окружающей среды и природопользования осуществляет Министерство природных ресурсов Российской Федерации, которое выполняет координационные функции, разрабатывает и издает соответствующие нормативные правовые акты и контролирует их выполнение².

Конституция Российской Федерации играет роль базового и основополагающего источника практически всех отраслей права. Будучи источником и земельного права, Конституция Российской Федерации является особым нормативным правовым актом, который по отношению к отраслевому законодательству обладает наивысшей юридической силой и применяется по всей территории страны.

Нормы земельного законодательства и земельно-правовые акты, которые противоречат положениям Конституции Российской Федерации, по решению

² Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник для вузов / науч. ред. Л.Б. Братковская. 13-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014. С. 311.

Конституционного суда Российской Федерации не подлежат применению до их приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Несмотря на то, что Конституция Российской Федерации провозглашает свое прямое действие, все конституционные нормы, связанные с земельными отношениями, практически не могут применяться прямо, если они не получили своего отражения и развития в земельном законодательстве. Именно поэтому Конституцию Российской Федерации следует считать основой правового регулирования земельных правоотношений, на которой базируется в своем формировании и развитии вся система источников земельного права.

Конституция Российской Федерации содержит ряд статей, как прямо, так и косвенно определяющих основополагающие принципы правового регулирования земельных отношений и развития земельного законодательства.

Большое внимание в тексте Конституции Российской Федерации уделено отношениям собственности на землю. Статья 9 Конституции Российской Федерации содержит некий общий перечень форм собственности, которые признаются и защищаются в Российской Федерации. Данный перечень не является закрытым.

Так, Конституцией Российской Федерации провозглашено, что "земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности"³. Если содержание, порядок приобретения и пользования правами частной, государственной и муниципальной собственности определены довольно четко в земельном законодательстве, то иные формы собственности на землю и другие природные ресурсы пока не предусмотрены и не сформулированы. Данная конституционная норма ожидает своего дальнейшего развития. Ее прямое применение без подобного развития не представляется возможным.

Также Конституция Российской Федерации содержит указание на всеобщую публичную значимость земли, провозглашая, что "земля и другие природ-

³ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г.: с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

ные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории⁴". Такая общественная значимость земли, независимо от того, на каком праве собственности она может принадлежать тем или иным лицам, подтверждена и Конституционным судом Российской Федерации, который определил конституционно-правовой статус земли как «публичное достояние многонационального народа России»⁵.

Рассматриваемая статья Конституции Российской Федерации имеет большое значение для земельного законодательства, так как определяет необходимость соблюдения баланса частных и публичных интересов при регулировании отношений собственности на землю и отношений землепользования. Это означает, что отношения собственности, в первую очередь частной, должны опираться не только на защиту и охрану индивидуальных интересов, таких как извлечение личной прибыли в ущерб использованию земли в интересах получения общих благ для всего населения.

Часть 2 статьи 36 Конституции Российской Федерации закрепляет право собственников земли и других природных ресурсов свободно владеть, пользоваться и распоряжаться ими в той мере, в какой оно не будет наносить экологического ущерба, а также нарушать права и законные интересы иных лиц. В подобной формулировке содержится принцип приоритета общественных интересов перед частными, который стал основой установления в земельном законодательстве юридической ответственности за порчу земли и ее нерациональное использование, определения обязанности собственников не допускать загрязнения земель, ограничения прав собственности на землю в интересах охраны окружающей среды, иных публичных интересах, а также обязанности собственников и пользователей возмещать причиненный вред государству и треть-

⁴ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г.: с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» от 23.04.2004 N 8-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 18. Ст. 1833.

им лицам земельным правонарушением.

В качестве конституционной основы правового регулирования земельных отношений выступает статья 42 Конституции Российской Федерации, провозглашающая право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его имуществу и здоровью экологическим правонарушением. Учитывая, что земля является природным объектом, природным ресурсом, что установлено в статье 1 Земельного Кодекса Российской Федерации, а также компонентом окружающей среды, что указано в статье 1 Закона "Об охране окружающей среды", действие данной статьи Конституции Российской Федерации распространяется и на земельные отношения. Государство, в свою очередь, обязано гарантировать данное право, обеспечивая благоприятное экологическое качество земель, предоставление имеющейся достоверной информации о ее состоянии, возмещение причиненного экологического вреда здоровью и имуществу граждан экологическим правонарушением.

Право граждан и юридических лиц на благоприятную окружающую среду дополняется обязанностью каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, провозглашенной в статье 58 Конституции Российской Федерации. Данное конституционное положение является основанием закрепления в земельном законодательстве обязанностей граждан и юридических лиц в области охраны земель и их рационального использования.

В статьях 71 и 72 Конституции Российской Федерации определены соответственно предметы ведения России и совместного ведения России и ее субъектов. Регулирование земельных отношений преимущественно относится к совместному ведению. К исключительному ведению Российской Федерации статья 71 Конституции Российской Федерации оставляет право управления федеральной собственностью, в том числе федеральными землями.

Статья 72 Конституции Российской Федерации в сферу совместного ведения включает вопросы владения, пользования и распоряжения землей, раз-

граничение государственной собственности на землю, природопользование и охрана окружающей среды, земельное законодательство. По предметам совместного ведения могут приниматься как федеральные законы, так и соответствующие им законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

При всей кажущейся ясности некоторые положения этих статей, касающиеся земельных вопросов, наводят на ряд определенных размышлений. К примеру, статья 71 Конституции Российской Федерации передает в ведение Российской Федерации гражданское законодательство, а статья 72 Конституции Российской Федерации передает земельное законодательство в совместное ведение. В рамках статьи 130 Гражданского кодекса Российской Федерации земельный участок признается недвижимым имуществом. В соответствии со статьей 3 Земельного кодекса Российской Федерации имущественные отношения по поводу владения, пользования и распоряжения земельными участками, а также по совершению сделок с ними должны регулироваться гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным законодательством. Это означает, что субъекты Российской Федерации не могут принимать нормативные правовые акты по вопросам приобретения и реализации различных прав на земельные участки, за исключением случаев, когда такое право для них прямо предусмотрено земельным законодательством. На практике же дела обстоят иначе и субъекты Российской Федерации как в своих конституциях и уставах, так и в законодательстве обращаются к имущественным отношениям на земельные участки. К примеру, Указ Мэра Москвы от 05.04.2002 № 20-УМ «Об основах регулирования земельных отношений в городе Москве»⁶ в основном посвящен имущественным отношениям, регулируя вопросы отчуждения земельных участков, порядок приобретения земельных участков.

Такие прецеденты со всей серьезностью поднимают вопрос в теории права о грани между гражданским и земельным законодательством, об определе-

⁶ Указ Мэра Москвы «Об основах регулирования земельных отношений в городе Москве» от 05 апреля 2002 г. № 20-УМ // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2002. № 2-3 (11-12).

нии самого смысла и содержания имущественных отношений по поводу земли, а на практике – о пределах правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации в области регулирования земельных отношений.

Земельно-правовое регулирование в Российской Федерации направлено прежде всего на обеспечение рационального, неистощительного использования земельных ресурсов, защиту прав и законных интересов собственников земель, землевладельцев и землепользователей, поддержание стабильности и упорядоченности земельных отношений.

Институт юридической ответственности за нарушения в области охраны и использования земель – важная составляющая правового механизма воздействия на земельные отношения. Как все составляющие этого механизма, институт ответственности является средством достижения общей цели – обеспечения правомерного использования земель.

В целом законодательство о привлечении к ответственности за земельные правонарушения направлено как на предотвращение действий, которые противоречат требованиям о рациональном использовании земель и установленному правопорядку, так и на осуществление положительных действий по использованию земель и их охране.

2 ПОНЯТИЕ, СОСТАВ И ВИДЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Правонарушение по своему происхождению является второстепенной категорией по отношению к понятию и сущности категории права. По своей сути оно является результатом действия принципов правовой системы и выражается в несоблюдении правовых норм и предписаний. Правонарушение является установленным и зафиксированным в соответствующем порядке юридическим фактом, с которого берет начало процесс установления вины и назначения наказания, что в дальнейшем заканчивается приведением в исполнение решения, вынесенного административным или судебным органом.

В юридической литературе встречаются различные определения земельного правонарушения. Так, Р. К. Гусев считает: «Земельное правонарушение - это виновное противоправное деяние (действие или бездействие), направленное против установленного Конституцией РФ и иным законодательством земельного строя, порядка управления и пользования землей, ее охраны, а также против земельных прав и интересов юридических лиц и граждан»⁷.

Другую точку зрения выражает О. И. Крассов: «Земельное правонарушение — это негативное социальное явление, результатом которого становится посягательство на существующий в стране земельный правопорядок, обеспечивающий рациональное использование и охрану земель, защиту прав лиц, эксплуатирующих земельные участки»⁸.

Обобщая различные мнения о понятии «земельное правонарушение», можно прийти к следующему. Земельным правонарушением признается противоправное действие либо бездействие, которое нарушает земельное законодательство, и, как следствие, приводит к нежелательным и негативным последствиям. В данное понятие также включаются действия или бездействия, которые создают угрозу возникновения подобных последствий. Таким образом, земельным правонарушением признается виновное противоправное действие или

⁷ Гусев Р.К. Земельное право: учебное пособие. М.: "КОНТРАКТ": "ИНФРА М", 2000. С. 150.

⁸ Крассов О.И. Земельное право: учебник. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 309.

бездействие, противоречащее нормам земельного права.

Предметом посягательства подобных правонарушений выступает земля, как важнейший компонент окружающей среды.

В процессе взаимодействия человека с землей, последняя выполняет разные функции: экологическую, социальную, политическую, экономическую и др. Земельно-правовыми предписаниями регулируются отношения относительно земли, которая используется как главное средство производства в сельском и лесном хозяйстве, как территориальный базис существования и деятельности людей, место для расположения населенных пунктов, разных объектов производственного, культурно-бытового и другого характера.

Земля как предмет общественных отношений даже в тех случаях, когда к ней прикладывается человеческий труд, в нее вкладываются денежные средства, продолжает оставаться объектом природы. В этом одна из основных особенностей земли в качестве предмета общественных отношений и соответственно самих земельных отношений.

Любое правонарушение состоит из нескольких составляющих, которые в совокупности именуется составом правонарушения. В состав земельного правонарушения входят:

- 1) объект правонарушения;
- 2) объективная сторона;
- 3) субъект правонарушения;
- 4) субъективная сторона.

Объектом земельных правонарушений выступают закрепленные в системе законодательства такие общественные отношения, которые возникают по поводу земли в ее юридическом и правовом понимании. Другими словами, понятие объекта земельного правонарушения включает земельный участок, на который совершено посягательство, а также имущественные объекты, связанные с землей. Также сюда можно включить правила использования земель и земельными ресурсами.

Объективную сторону состава рассматриваемых правонарушений обра-

зует противоправное деяние, направленное на нарушение земельного законодательства. Земельное правонарушение может осуществляться путем совершения активных действий, таких как уничтожение либо повреждение межевых знаков, а также путем бездействия, к примеру неиспользование земель или несоблюдение требований природоохранного режима их использования. Дополнительными составляющими элементами объективной стороны правонарушения являются место совершения правонарушения, способ совершения правонарушения, а также обстановка и средства, с помощью которых совершено правонарушение.

Субъектом земельного правонарушения могут выступать как физические, в лице граждан и должностных лиц, так и юридические лица, вне зависимости от форм их собственности и системы подчиненности. Ими могут выступать субъекты, состоящие в земельных правоотношениях, такие как собственники земли, землепользователи, землевладельцы, арендаторы, а также лица, допустившие нарушение земельного законодательства, не являясь субъектами земельных отношений, к примеру лица, которые самовольно заняли земельный участок.

В качестве субъектов земельных правонарушений юридические лица имеют право выступать только с момента их оформления в качестве таковых, а граждане, по общему правилу, с момента достижения ими возраста 16 лет. Однако за причиненный земельным правонарушением имущественный вред ответственность наступает с 14-летнего возраста. В случае, если у несовершеннолетнего, совершившего правонарушение в возрасте от 14 до 18 лет отсутствуют средства, которые были бы достаточны для возмещения причиненного вреда, то такой ущерб возмещается в соответствующей части его родителями или попечителем, если они не докажут, что вред возник не по их вине⁹.

Субъективная сторона в составе земельного правонарушения выражается в наличии вины правонарушителя и совершении им действий или бездействий как умышленно (с прямым умыслом или с косвенным), так и по неосторожности (в результате легкомыслия или небрежности). При этом следует отметить,

⁹ Жуков А.В. Юридические лица как субъекты земельных правоотношений. Волгоград, 2017. С. 30.

что предусмотренные законом неблагоприятные последствия для нарушителя наступают независимо от формы вины, но она влияет на объем и вид ответственности.

Юридические лица за совершение земельного правонарушения могут быть привлечены к гражданско-правовой и административной видам ответственности. Физические лица привлекаются к уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности.

В подавляющем большинстве случаев совершения земельных правонарушений ответственность наступает только при наличии всех четырех элементов. Однако, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 26.01.2010 г. № 1¹⁰ специально указал, что в случае нанесения вреда предприятиями, учреждениями либо организациями, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей среды, ответственность наступает вне зависимости от наличия вины, если причинитель вреда не докажет, что вред возник вследствие непреодолимой силы либо умысла потерпевшего. Так, аварийный разлив нефти из нефтепровода, вызвавший повреждение земель, является правонарушением, даже если в действиях правонарушителя не будут обнаружены признаки вины.

Состав земельного правонарушения, как и любого другого правонарушения, бывает материальным и формальным. Материальный состав предусматривает совершение действия, которое признается правонарушением в случае наступления предусмотренных законом ряда последствий. Как пример можно привести применение агрохимикатов с нарушением установленных правил, которое в дальнейшем вызвало загрязнение земель.

Умышленное изменение и корректировка сведений относительно состояния и характера использования земель в корыстных интересах также будет являться земельным правонарушением, так как в данном случае присутствуют признаки формального состава правонарушения, которое считается таковым с

¹⁰ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» от 26 января 2010 г. № 1 // Российская газета. 2010. № 24.

момента его совершения вне зависимости от наступления негативных последствий

Без сомнения остается тот факт, что нарушение установленного земельного правопорядка, а также неисполнение или ненадлежащее исполнение норм земельного законодательства негативно влияет на дальнейшее использование и охрану земель. Одним из главных факторов правового обеспечения эффективного и плодотворного использования и охраны земель, а также защиты прав и законных интересов собственников земли, землевладельцев и землепользователей выступает использование государственно-властных способов воздействия на общественные отношения в области земельного права, целью которых является устранение нарушений норм земельного законодательства, а также предотвращение их дальнейшего развития, восстановление нарушенного права и привлечение виновных в совершенном правонарушении лиц к правовой ответственности.¹¹.

Правонарушение порождает возникновение юридической ответственности, выступает началом определенного вида правовых отношений и создает определенную обязанность виновного лица понести наказание. Земельные правонарушения совершаются исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и юридическими лицами. В данном случае все перечисленные стороны выступают в качестве субъекта ответственности за нарушение норм земельного законодательства, возлагающейся в процессуальной судебной или административной форме.

Согласно комментариям к ЗК РФ земельное правонарушение не вмещается в одни только рамки типологии системы правонарушений, которая давно установилась как в доктрине, так и в нормотворческом и правоприменительном поле практики. Правонарушения делят на группы, опираясь на объект совершенного правонарушения и на степень нанесенного посредством данного правонарушения вреда. Выделяют следующие виды правонарушения: а) граждан-

¹¹ Потапова А.А. Земельное право. М.: Проспект, 2014. С. 91.

ские (деликты), б) административные, в) дисциплинарные, г) уголовные (преступления).

Подобное деление является в настоящий момент спорным. Положения статей 74 и 75 ЗК РФ указывают на существование земельных правонарушений как самостоятельного основания привлечения лиц, виновных в их совершении, к различным видам ответственности, установленным законодательством.

Сложившаяся типология наименований видов юридической ответственности, которая в полной мере присуща научной доктрине и законодательной практике, не вполне соответствует типологии сформировавшихся и нашедших свое дальнейшее развитие в российском праве правовых отраслей. Между указанными типологиями нет полного соответствия. Можно утверждать, что все проступки и правонарушения подлежат четкому разграничению по отраслевому признаку, но не каждая отрасль права обладает своим собственным видом юридической ответственности.

Действующие в настоящий момент нормы ЗК РФ предусматривают возможность привлечения лиц, виновных в совершении земельных правонарушений, к уголовной, административной, дисциплинарной ответственности. В то же время делается определенный акцент в данном положении, согласно которому привлечение лица, виновного в совершении земельного правонарушения, к уголовной и административной ответственности не освобождает его от дальнейшей обязанности по устранению последствий, наступивших как результат данного земельного правонарушения и возмещению нанесенного ущерба.

Возмещение причиненного земельным правонарушением ущерба следует считать имущественным видом ответственности. В подтверждение этой мысли можно применить аналогию права и обратиться к Федеральному закону «Об охране окружающей среды», в котором прямо указывается, что «за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в

соответствии с законодательством»¹².

Земельные правонарушения многообразны и ответственность за их совершение определяется с учетом различных критериев.

Так, В. В. Петровым была предложена следующая классификация земельных правонарушений:

1) земельно - правовые нарушения, лишенные экологические краски и не связанные с причинением вреда землям как составной части окружающей природной среды – непосредственные земельные правонарушения. Они направлены против рационального использования земель, законных интересов и прав собственников земли, землепользователей, арендаторов;

2) земельные правонарушения, совершение которых нарушает требования экологической безопасности и связано с причинением вреда земле - это земельные правонарушения, являющиеся и экологическими правонарушениями.

Общий подход к классификации правонарушений в зависимости от степени общественной опасности на преступления и проступки также применим к земельным правонарушениям.

Обозначенную систему разделения на определенные виды правонарушений и соответствующей им ответственности нельзя назвать в должной мере полной и достаточной. Требуется внесение определенных дополнений. Проблема заключается в том, что действующий ЗК РФ не содержит формулировки относительно понятия земельного правонарушения. Вследствие чего необходимый ориентир по перечню земельных правонарушений следует вывести посредством анализа отдельно взятых видов ответственности за правонарушения в области охраны и использования земель, которые регулируются нормами ЗК РФ.

В связи с чем, представляется целесообразным внести в главу XIII Земельного кодекса Российской Федерации статью 73.1 «Понятие земельного правонарушения» следующего содержания:

¹² Федеральный закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ: в ред. Федерального закона Российской Федерации от 03 июля 2016 г. № 358-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

1. Земельным правонарушением признаётся виновное, противоправное деяние (действие или бездействие), нарушающее установленный Конституцией Российской Федерации и иным законодательством земельный строй, порядок управления и пользования землей, ее охраны, а также земельные права и интересы собственников земли, ее владельцев и пользователей.

2. За земельные правонарушения юридические лица несут гражданско-правовую и административную ответственность, физические лица — уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с настоящим Кодексом, иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

3 ВИДЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ИХ ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

3.1 Возмещение вреда, причиненного земельным правонарушением

Гражданско-правовая или, как ее еще называют, имущественная ответственность по большей части заключается в возложении на ответственного за правонарушение лицо обязанности по возмещению потерпевшей стороне причиненного имущественного и морального вреда, который возник вследствие данного правонарушения.

Говоря об имущественной ответственности в рамках земельного законодательства, следует обратить внимание на общие положения, которые регулируют возмещение вреда, причиненного собственнику земли, землевладельцу, землепользователю или арендатору земельного участка вследствие нарушения земельного законодательства, и которые содержатся в рамках гражданского законодательства.

В соответствии со статьей 15 ГК РФ, лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере¹³.

Также статья 1064 ГК РФ регламентирует, что вред, который был нанесен личности или имуществу гражданина, а также вред, который был причинен имуществу юридического лица, должен быть возмещен в полном объеме лицом, ответственным за причинение вреда.

Схожие правовые нормы нашли свое закрепление в статье 76 ЗК РФ, согласно которой юридические лица, граждане обязаны возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения ими земельного правонарушения¹⁴.

¹³ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ: в ред. Федерального закона Российской Федерации от 28 марта 2017 г. № 39-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹⁴ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ: в ред. Федерального закона Российской Федерации от 03 июля 2016 г. № 365-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

Вред, нанесенный в результате совершенного правонарушения выражается в убытках в виде расходов, которые потерпевшая сторона произвела или должна произвести для восстановления своего нарушенного права, также в виде утраты или повреждения имущества, то есть реальный ущерб, а также неполученные доходы, которые лицо, чье право нарушено, получило бы в условиях привычного гражданского оборота, если бы его право не было нарушено, что именуется упущенной выгодой. В случае, когда лицо, которое нарушило нормы права, получило вследствие данного деяния доходы, тогда сторона, чье право нарушено, имеет право требовать возмещения вместе с другими убытками упущенной выгоды в размере не меньшем, чем полученные доходы.

Данное определение убытков вполне можно применять в процессе регулирования земельных правоотношений. Так, согласно положению ст. 62 ЗК РФ, убытки, причиненные вследствие нарушения прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, должны быть возмещены в полном объеме, в том числе возмещению подлежит упущенная выгода, в порядке, установленном гражданским законодательством.

Так, в Амурский областной суд обратилась Быканова Т.В. с апелляционной жалобой на решение Свободненского городского суда от 27.11.2014 г. по иску к открытому акционерному обществу «Федеральная Сетевая Компания Единой Энергетической Системы» (ОАО «ФСК ЕЭС») о взыскании ущерба, причиненного строительством автомобильной дороги. Заслушав дело судебная коллегия по гражданским делам Амурского областного суда установила, что истица является собственником земельного участка № 2 в г. Свободном, который использовался для ведения садоводства и с момента предоставления его границы не менялись. В конце мая 2011 года истица обнаружила, что через принадлежащий ей земельный участок к объектам ОАО «ФСК ЕЭС» проходит грунтовая дорога. Ссылаясь на лишение права пользования земельным участком, истица просила взыскать с ответчика ущерб в размере кадастровой стоимости земельного участка - 68 697 рублей, компенсацию морального вреда -

20 000 рублей, расходы по проведению межевания - 8 200 рублей, судебные расходы по оплате госпошлины - 2 710 рублей. Представитель ОАО «ФСК ЕЭС» иск не признал, в обоснование возражений пояснил, что между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири РФ, ОАО «ФСК ЕЭС» реализована инвестиционная программа по строительству ВЛ 500 кВ Амурская-Хэйхэ (до госграницы с КНР). Представитель администрации г. Свободного указал на обоснованность заявленного иска. Решение о расширении подстанции и строительстве дороги было принято на публичных слушаниях, которыми также было определено возместить ущерб собственникам земельных участков, попадающих под расширение подстанции.

Изучив материалы дела, доводы апелляционной жалобы, проверив законность и обоснованность решения в пределах доводов, изложенных в апелляционной жалобе и возражениях относительно жалобы по правилам статьи 327.1 ГПК РФ, судебная коллегия определила взыскать с ОАО «ФСК ЕЭС» в лице филиала Магистральные Энергетические Сети Востока в пользу Быкановой Т.В. возмещение ущерба 68 697 рублей, судебные расходы по оплате госпошлины- 2 260 рублей 91 копейка¹⁵.

На основании судебного решения лицо, чья вина установлена за нарушение норм земельного законодательства, может быть принуждено к исполнению судебного предписания в натуре, а именно направить свою деятельность на восстановление плодородия почв, восстановление земельных участков в прежних границах, возведение снесенных зданий, строений, сооружений или снос незаконно возведенных зданий, строений, сооружений, а также восстановления межевых и информационных знаков и устранения других последствий, вызванных земельным правонарушением.

В качестве примера можно привести следующее дело. 12 августа 2016 года в Амурскую межрайонную природоохранную прокуратуру поступила информация о том, что в Бурейском районе, на поверхности реки Бурей, наблюда-

¹⁵ Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Амурского областного суда от 20 марта 2015 г. по делу № 33АП-1070/15 [Электронный ресурс]. URL: http://oblsud.amr.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&rid=2 (дата обращения: 15.05.2017).

ется радужная пленка с характерным запахом нефтепродуктов.

В связи с этим, Амурской межрайонной природоохранной прокуратурой совместно с работниками прокуратуры Бурейского района, с привлечением специалистов Управления Росприроднадзора по Амурской области, отдела государственного контроля, надзора и рыбоохраны по Амурской области, лаборатории Центра лабораторного анализа и технических измерений по Амурской области проведена проверка по факту загрязнения реки Бурей нефтепродуктами.

Для установления степени загрязнения земельного участка специалистами филиала ФГБУ «ЦЛАТИ по ДФО» - ЦЛАТИ по Амурской области произведен отбор почв (грунтов) в месте разлива нефтепродуктов. По результатам химических анализов почв, на загрязненном земельном участке установлено превышение в 491 раз содержания нефтепродуктов, по сравнению с фоновой концентрацией нефтепродуктов. Также установлено, что загрязненный земельный участок находится в аренде у АО «Бурей-Кран» и в субаренде у ООО «Бурей-Восток» и используется для склада угля, а земельным участком, на котором расположены емкости с остатками мазута, распоряжается администрация рабочего поселка Новобурейский.

В ходе дальнейшей проверки установлено, что в нарушении ст. 12, 13, 42 ЗК РФ, п.п. 8, 23 ч. 1 ст. 14, ФЗ РФ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», администрацией рабочего поселка Новобурейский не принимаются меры по ликвидации емкостей загрязненных нефтепродуктами, являющихся источниками техногенного загрязнения окружающей среды, а АО «Бурей-Кран» и ООО «Бурей-Восток» не принимаются меры по очистке загрязненного нефтепродуктами земельного участка.

В связи с выявленными нарушениями Амурским межрайонным природоохранным прокурором в Бурейский районный суд направлено исковое заявление об обязанности администрации рабочего поселка Новобурейский ликвидировать емкости загрязненные нефтепродуктами, а АО «Бурей-Кран» и ООО «Бу-

рея-Восток» выполнить мероприятия по очистке загрязненного нефтепродуктами земельного участка. Исковое заявление 04.10.2016 рассмотрено Бурейским районным судом и удовлетворено в полном объеме.¹⁶

Статья 76 ЗК РФ содержит положение, согласно которому самовольно занятые земельные участки подлежат возвращению их собственникам, землепользователям, землевладельцам, арендаторам земельных участков без возмещения затрат, которые были произведены лицами, виновными в нарушении норм земельного законодательства, за весь период несанкционированного пользования указанными земельными участками. Приведение земельных участков в пригодное для использования состояние при их захламлении, других видах порчи, самовольном занятии, сносе зданий, строений, сооружений при самовольном занятии земельных участков или самовольном строительстве, а также восстановление уничтоженных межевых знаков осуществляется юридическими лицами и гражданами, виновными в указанных земельных правонарушениях, или за их счет.

Примером привлечения к ответственности за самовольно занятый земельный участок может послужить решение Благовещенского городского суда по иску Администрации г. Благовещенска к Тишкевичу К. М. В обоснование заявленных требований истец указал, что ответчику на праве собственности принадлежит земельный участок с разрешенным использованием для гаража. 26 января 2016 года специалистом отдела муниципального земельного контроля земельного управления Администрации города Благовещенск было установлено, что Тишкевич К. М. для установки лестницы к гаражу использует дополнительный земельный площадью 1,44 кв.м., расположенный на территории 255 квартала города Благовещенска западной стороны от земельного участка. Указанный земельный участок площадью 1,44 кв.м. истцу не предоставлялся. Решением Благовещенского городского суда от 24 июня 2016 года исковые требования администрации г. Благовещенска были удовлетворены: на Тишке-

¹⁶ Прокуратура Амурской области [Электронный ресурс]. URL: http://www.prokamur.ru/news_cont.php?idnews=7369 (дата обращения: 03.04.2017).

вича К. М. возложена обязанность освободить самовольно занятый земельный участок, расположенный на территории 255 квартала города Благовещенска Амурской области и восстановить границы земельного участка путем демонтажа лестницы к гаражу с западной стороны.¹⁷

Обусловленная характером земельно-правовых отношений специфика их регулирования, а также условий нанесения вреда и его содержания в результате нарушения норм земельного законодательства образуют особый порядок правового регулирования данных отношений. Принято считать, что под содержанием убытков, которые нанесены вследствие совершенного земельного правонарушения понимаются, как было уже ранее отмечено, расходы, которые потерпевшая сторона произвела или должна будет произвести для восстановления своего нарушенного права, то есть в данном случае расходами являются затраты собственника земельного участка, которые не были использованы и которые входят в состав его убытков и подлежат возмещению. Утрата или повреждение имущества может заключаться в порче земель, невозможности ее обработки и использовании в заявленных целях. Упущенной выгодой принято считать стоимость сельскохозяйственной продукции, которую потерпевший получил бы со своего участка, если бы его имущественные права не были нарушены¹⁸.

Рассматриваемые особенности в рамках регулирования возмещения вреда, причиненного в результате совершения земельного правонарушения, создают необходимость применения специальных методов по исчислению величины убытков, которые нанесены земле как объекту окружающей среды. Так, статья 77 ФЗ РФ «Об охране окружающей среды» содержит указания, согласно которым юридические и физические лица, которые виновны в нанесении вреда окружающей среде посредством ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения норм действующего законодательства

¹⁷ Решение Благовещенского городского суда от 24 июня 2016 г. по делу № 33АП-6363/16 [Электронный ресурс]. URL: http://blag-gs.amr.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&rid=4 (дата обращения: 07.04.2017).

¹⁸ Нецветаев А. Г. Земельное право: учебно-методический комплекс. Ярославль: Типография ООО "НТЦ Рубеж", 2014. С. 236.

в области охраны природы и окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством¹⁹.

Вред, причиненный окружающей среде субъектом хозяйственной или иной деятельности, должен быть возмещен в соответствии с установленными в определенном порядке таксами и методиками расчета размера вреда, причиненного окружающей среде, а в случае отсутствия таковых, опираясь на реальные затраты по восстановлению прежнего состояния природной среды, беря в расчет понесенные убытки, в том числе и упущенную выгоду.

Создание специальных методик расчета вызвано тем, что исчисление всех элементов убытков представляет собой чрезвычайно сложный процесс. При предъявлении исковых требований не всегда удается определить характер и объем всех последствий причиненного вреда, так как цепочка вредных последствий обусловлена взаимосвязью элементов природного комплекса и не всякий ущерб проявляется сразу²⁰.

К тому же применение такс и методик для расчета размера причиненного вреда на практике не всегда обеспечивает реализацию принципа полного возмещения вреда, так как стоимость работ по восстановлению нарушенного состояния земли может значительно превышать размер взыскания, исчисленный по таксам и методикам.

В этой связи, одной из проблем является ненадлежащая степень эффективности предусмотренных нормами земельного и гражданского законодательства санкций и иных негативных последствий, применяемых в случае совершения земельного правонарушения. К примеру, выше указанные статьи 76 ЗК РФ и 77 ФЗ РФ "Об охране окружающей среды" содержат положения относительно возмещения вреда виновными лицами в полном объеме.

Согласно ст. 78 указанного Закона, вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, ком-

¹⁹ Федеральный закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ: в ред. Федерального закона Российской Федерации от 03 июля 2016 г. № 358-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

²⁰ Вараксин В.В. Природопользование и охрана окружающей среды. Природоохранная деятельность правоохранительных органов (организационно-правовые вопросы). Екатеринбург, 2004. С. 201–202.

пенсруется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда.²¹

Как пример нарушения земельного законодательства, в результате которого был нанесен вред состоянию окружающей среды, можно рассмотреть дело по иску прокурора Республики Татарстан к исполнительному комитету муниципального района Республики Татарстан о признании действий и бездействий незаконными и понуждении ликвидировать несанкционированную свалку отходов производства и потребления. В обосновании требований прокурор указал, что прокуратурой района проведена проверка соблюдения требований законодательства об охране окружающей среды и об отходах производства и потребления, в ходе которой в деятельности ответчиков выявлены грубые нарушения вышеуказанного законодательства. Суд вынес решение, в котором признал действие исполнительного комитета Шемяковского сельского поселения по организации размещения отходов производства и потребления в непредусмотренных для этих целей местах незаконным и обязал исполнительный комитет ликвидировать незаконную свалку отходов производства и потребления²².

Вышеизложенное свидетельствует о том, что возмещение вреда, причиненного земельным правонарушением, имеет свои особенности и недостатки в правовом регулировании.

Во-первых, о возмещении вреда земле, как объекту природы, можно говорить условно: вред не может быть возмещен – он может быть лишь компенсирован.

Во-вторых, исходя из невозможности возмещения вред в полном объеме, предлагается дополнить статью 76 ЗК РФ частью 1.1, согласно которой помимо причиненного вреда возмещению будет подлежать дополнительная компенсация в размере 1/3 от причиненного вреда с целью предотвращения подобного правонарушения, а также установлено, что в случае повторного правонаруше-

²¹ Федеральный закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ: в ред. Федерального закона Российской Федерации от 03 июля 2016 г. № 358-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

²² Решение Мамадышского районного суда Республики Татарстан от 23 мая 2017 г. по делу № 2а-260/2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-mamadyshskij-rajonnyj-sud-respublika-tatarstan-s/act-556513484/> (дата обращения: 13.02.2017).

ния норм земельного права данная величина компенсации подлежит увеличению за каждое вновь совершенное правонарушение: второе правонарушение - 50% от причиненного вреда, третье - 2/3, четвертое и последующие - 100% от суммы причиненного вреда, а также упущенная выгода.

3.2 Административная ответственность за нарушение земельного законодательства

Данный вид правовой ответственности имеет наибольшую степень распространения в области землепользования.

Административная ответственность за нарушение норм земельного законодательства установлена статьей 74 ЗК РФ и КоАП РФ. Так, согласно статье 74 ЗК РФ, лица, виновные в совершении земельных правонарушений, должны нести административную или уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством, причем привлечение лица, виновного в совершении земельных правонарушений, к уголовной или административной ответственности не освобождает его от обязанности устранить допущенные земельные правонарушения и возместить причиненный ими вред²³.

Основанием привлечения к административной ответственности является совершение административного правонарушения. Общее определение административного правонарушения дается в статье 2.1 КоАП РФ, согласно которой административным правонарушением является противоправное, виновное действие или бездействие физического или юридического лица, за которое в рамках административного законодательства предусмотрена административная ответственность²⁴.

Административная ответственность проявляется в применении специально уполномоченным на то органом государства мер административного наказания за совершение земельного правонарушения. Привлечению к данному виду

²³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ: в ред. Федерального закона Российской Федерации от 03 июля 2016 г. № 365-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

²⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: в ред. Федерального закона Российской Федерации от 01 июня 2017 г. № 104-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения шестнадцатилетнего возраста.

Назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за совершенное правонарушение виновное физическое лицо, так же как привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности юридическое лицо.

Согласно статьям, содержащимся в КоАП РФ, предусмотрены следующие виды административных взысканий:

- предупреждение (ст. 3.4);
- административный штраф (ст. 3.5);
- возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения (ст. 3.7);
- лишение специального права (ст. 3.8);
- административный арест (ст. 3.9);
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (ст. 3.10);
- дисквалификация (ст. 3.11);
- административное приостановление деятельности (ст. 3.12);
- обязательные работы (ст. 3.13).

Анализ глав 7, 8 и 10 КоАП РФ позволил выявить, что административная ответственность за нарушение земельного законодательства может наступить в форме предупреждения или административного штрафа. Предупреждение представляет собой меру административного наказания, которая выражена в публичном порицании физического или юридического лица и выносится в письменной форме. Административный штраф представляет собой денежное взыскание и может выражаться в денежной величине, кратной: минимальному размеру оплаты труда (без учета районных коэффициентов); стоимости предме-

та административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения; сумме неуплаченных налогов, сборов, подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения, либо сумме незаконной валютной операции.

Как пример действия административного наказания в виде штрафа можно рассмотреть административное дело в отношении Ионова В.М. в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.25 ст. 19.5 КоАП РФ. Согласно материалам дела Ионов В.М. не исполнил предписание от 06.06.2016 года должностного лица государственного инспектора Дорогобужского, Сафоновского, Холм-Жирковского районов по использованию и охране земель - а именно, не оформил до 06.12.2016 года правоустанавливающие документы на смежный с земельным участком, чем не выполнил в установленный срок законное предписание органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства. В силу ст. 74 ЗК РФ, лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут административную или уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством. Привлечение лица, виновного в совершении земельных правонарушений, к уголовной или административной ответственности не освобождает его от обязанности устранить допущенные земельные правонарушения и возместить причиненный ими вред. С учетом всех собранных и исследованных по делу доказательств, судья пришел к выводу, что в действиях Ионова В.М. наличествует состав административного правонарушения, предусмотренного ч.25 ст. 19.5 КоАП РФ, невыполнение в установленный срок предписаний федеральных органов, осуществляющих государственный земельный надзор, в том числе в отношении земель сельскохозяйственного назначения, или их территориальных органов об устранении нарушений земельного законодательства. Решением суда Ионов В.М. был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 25 ст. 19.5 КоАП РФ и назначено административное наказание в виде штрафа в размере 10000 (деся-

ти тысяч) рублей в доход бюджета УФК по Смоленской области²⁵.

Административное наказание назначается в рамках закона, который предусматривает ответственность за данное совершенное административное правонарушение. При назначении административного наказания физическому лицу берутся во внимание характер совершенного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность. Если виновно юридическое лицо, то в данном случае внимание обращается на характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение, обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность.

По общему правилу, постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено позднее двух месяцев со дня совершения административного правонарушения. В то же время, сроки наложения административного наказания за нарушения законодательства об охране окружающей среды предусмотрены в статье 4.5 КоАП РФ, где указано, что постановление по делу не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения. При делящемся административном правонарушении сроки исчисляются со дня его обнаружения.

Некоторые земельные правонарушения КоАП РФ относят к правонарушениям в области охраны собственности, регулируемых главой 7. Так, статья 7.1 указанного Кодекса предусматривает административную ответственность за самовольное занятие земельного участка или его использование без надлежаще оформленных в соответствующем порядке правоустанавливающих документов на землю.

В качестве примера, характеризующего применение административной ответственности за нарушение земельного законодательства, можно привести результаты надзорной проверки Амурской межрайонной природоохранной

²⁵ Решение Мирового судьи судебного участка № 32 в муниципальном образовании «Дорогобужский район» Смоленской области от 17 марта 2017 г. по делу 5-68/2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-32-mirovogo-sudi-goroda-smolenska-s/act-238556975/> (дата обращения: 24.03.2017).

прокуратуры в сентябре 2016 года о соблюдении золотодобывающими предприятиями законодательства при пользовании недрами на территории Селемджинского района, в ходе которой были выявлены следующие нарушения. Установлено, что ООО «Покровзолото», имеет лицензию на пользование недрами для добычи россыпного золота. Участок недр, предоставленный в пользование, находится в бассейне ручья Покровский (Экимчанский) Селемджинского района, вблизи поселка Экимчан. При этом, в нарушение ч. 1 ст. 25, ч. 1 ст. 26, ст. 29 ЗК РФ, ООО «Покровзолото» производство вскрышных работ велось на указанном выше земельном участке без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю.

В отношении юридического лица ООО «Покровзолото» прокурор возбудил дело об административном правонарушении по ст. 7.1 КоАП РФ (использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю), которое для рассмотрения по существу направлено в административный орган - Управление Росреестра по Амурской области. Требования прокурора удовлетворены, юридическое лицо ООО «Покровзолото» привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 110 тыс. рублей.²⁶

Также в статье 7.8 КоАП РФ установлена ответственность за самовольное занятие земельного участка прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо зоны (округа) санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Статья 7.9 Кодекса предусматривает ответственность за самовольное занятие участка лесного фонда или участка леса, не входящего в лесной фонд. Речь в данном случае идет об использовании этих участков для раскорчевки, возведения построек, переработки древесины, устройства складов без надлежащего разрешения на использование этих участков.

Самовольная переуступка права пользования землей, участком лесного

²⁶ Прокуратура Амурской области [Электронный ресурс]. URL: http://www.prokamur.ru/news_cont.php?Idnews=7158 (дата обращения: 01.06.2017).

фонда, участком леса, не входящим в лесной фонд, а также самовольный обмен земельными или указанными выше участками являются административными правонарушениями согласно статье 7.10 КоАП. Статья 7.16 указанного Кодекса предусматривает административную ответственность за незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесенных к землям историко-культурного назначения.

Составы земельных правонарушений предусмотрены и в главе 8 КоАП РФ, в которой перечислены административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования. Так, предусмотрена административная ответственность за порчу земель в статье 8.6, которая представляет собой самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы, его уничтожение, а равно порчу земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления.

Кроме того, административными правонарушениями являются: невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, использование земель не по целевому назначению (ст. 8.8); невыполнение обязательных мероприятий по улучшению и охране почв (ст. 8.7); нарушение режима использования земельных участков в водоохранных зонах (ст. 8.12); уничтожение сенокосов и пастбищных угодий (ст. 8.30).

Некоторые административные нарушения на транспорте, содержащиеся в главе 11 КоАП РФ, также относятся к земельным правонарушениям. Например, распашка земли, покос травы, выпас скота, порубка или повреждение насаждений, снятие дерна или выемка грунта, вываливание мусора, снега либо спуск канализационных, промышленных, мелиоративных или сточных вод в водоотводные сооружения или резервы на полосе отвода автомобильной дороги, прокладка инженерных коммуникаций, установка наружной рекламы, дорожных знаков и указателей либо размещение объектов дорожного сервиса без согласования с дорожными органами, а равно разведение огня на полосе отвода и бли-

же 100 метров от деревянных мостов либо курение на мостах с деревянными настилами признаются, согласно статье 11.21 КоАП РФ, административным правонарушением²⁷.

Глава 19 КоАП РФ, посвященная административным правонарушениям против порядка управления, устанавливает административную ответственность, в том числе за нарушение сроков рассмотрения заявлений о предоставлении земельных участков и санкции в виде предупреждения и административного штрафа. Особо отметим, что несоблюдение порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним, в том числе и на земельные участки, также является согласно статье 19.21 КоАП РФ административным правонарушением.

Так, мировым судьей судебного участка № 2 Волгоградской области на основании проверки прокуратуры района было рассмотрено дело о соблюдении ИП Сергеевым А. С. порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Проведенной прокуратурой проверкой установлено, что согласно договору аренды земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, администрация муниципального района в лице главы администрации муниципального района (Арендодатель) сдал индивидуальному предпринимателю Сергееву Андрею Сергеевичу (Арендатор) в аренду земельный участок общей площадью 10,0 гектаров для осуществления предпринимательской деятельности. Вместе с тем, ИП Сергеевым А.С. договор аренды земельного участка в установленном законом порядке не зарегистрирован, своими действиями ИП Сергеев А.С. совершил административное правонарушение предусмотренное ст.19.21 КоАП РФ. Правонарушитель - ИП Сергеев А.С. свою вину в совершении правонарушения признал полностью, в содеянном раскаялся.

При решении вопроса о назначении вида и размера административного наказания суд учитывал характер совершенного правонарушения, личность виновного, обстоятельство, смягчающее административную ответственность, и

²⁷ Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Основы права. М.: Проспект, 2015. С. 316.

назначил наказание в виде штрафа в размере 3000 рублей.²⁸

Таким образом, административная ответственность является разновидностью государственного принуждения. Она направлена на исполнение правовых норм и существует наряду с дисциплинарным, гражданско-правовым и уголовно-правовым принуждением. По сути, административная ответственность - это реакция государства на вред, причиненный административным правонарушением, государственная оценка нарушения административно-правовой нормы.

Административные правонарушения в сфере использования и охраны земель можно классифицировать по следующим группам:

а) правонарушения в сфере использования земельных участков. К числу таких правонарушений относятся невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, использование земель не по целевому назначению, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв;

б) правонарушения, посягающие на земельный участок как природный объект, являющиеся и экологическими правонарушениями. В их числе нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами, порча земель, нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам земельных участков, лесов в водоохраных зонах и режима их использования;

в) правонарушения, посягающие на отношения собственности и иные права на земельный участок как объект недвижимого имущества. К ним относятся самовольное занятие земельного участка, уничтожение межевых знаков, самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых, самовольное занятие лесных участков, самовольная переуступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом;

г) правонарушения в сфере управления землями. К их числу относятся нарушение сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) о предоставлении земельных участков или водных объектов, несоблюдение порядка государствен-

²⁸ Постановление мирового судьи судебного участка № 2 Волгоградской области от 17 июня 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-2-bykovskogo-rajona-s/act-210445513/> (дата обращения: 12.02.2017).

ной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним²⁹.

Административная ответственность за земельные правонарушения может наступать в случае нарушения не только норм КоАП РФ, но и законов субъектов Российской Федерации. В нашем регионе действует Закон Амурской области от 30.03.2007 № 319-ОЗ «Об административной ответственности в Амурской области»³⁰, который в пределах компетенции Амурской области как субъекта Российской Федерации устанавливает административную ответственность за совершение на территории области административных правонарушений, не предусмотренных КоАП, а также определяет органы и должностных лиц, которые уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях и рассматривать дела об административных правонарушениях. Настоящий Закон предусматривает применение только двух видов административных наказаний: предупреждение и штраф.

Закон Амурской области «Об административной ответственности в Амурской области» содержит несколько статей, регулирующих ответственность за совершение земельных правонарушений. Так, в пунктах 6 и 7 части 1 статьи 4.7¹ содержатся меры ответственности за нарушение требований муниципальных правовых актов в сфере благоустройства, а именно непринятие мер по скашиванию травы на земельных участках, по очистке от мусора, опавшей листвы, сухой травянистой растительности, порубочных остатков деревьев и кустарников земельных участков, находящихся в собственности (владении, пользовании) физических и юридических лиц в виде наложения административного штрафа, максимальный размер которого составляет пятьдесят тысяч рублей.

Также административным правонарушением в соответствии со статьей 4.8² признается выпас, прогон сельскохозяйственных животных вне установленных органами местного самоуправления для этого мест (или не предназначенных для этого мест), а также их неконтролируемые (без присмотра) выпас,

²⁹ Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М.: Норма, 2016. С. 577.

³⁰ Закон Амурской области «Об административной ответственности в Амурской области» от 30 марта 2007 г. № 319-ОЗ: в ред. Закона Амурской области от 06 марта 2017 г. № 52-ОЗ // Вестник Администрации Амурской области. 2007. № 1.

прогон на территории населенного пункта, что влечет наложение административного штрафа.

Глава 5 Закона Амурской области «Об административной ответственности в Амурской области», регулирующая ответственность за нарушение законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования, в настоящий момент содержит только одну статью о нарушении требований организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины на территории области. В предыдущих редакциях эта глава Закона содержала также и статьи, регулирующие ответственность за земельные правонарушения, например, самовольное перемещение межевых знаков, незаконный отказ в предоставлении доступа на земельные участки для проведения землеустроительных работ, инвентаризации земель, проведение земляных работ без полученного в установленном порядке разрешения. В последующем некоторые из данных положений нашли своё закрепление в федеральном законодательстве.

Стоит повторно упомянуть, что земля выступает важнейшим компонентом окружающей среды. Так же как и другие природные ресурсы, земля должна использоваться и охраняться как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В качестве одной из главных задач государственной политики по управлению земельным фондом определено обеспечение охраны природы и окружающей среды.

По этой причине в систему государственного экологического надзора традиционно входит государственный земельный надзор, возрастание значения которого обусловлено продолжающимся ухудшением как непосредственно земельных ресурсов, так и окружающей среды в целом.

Ключевую роль с точки зрения обеспечения требований земельного законодательства играет государственный земельный надзор, организованность и традиции которого обусловлены существованием в России на протяжении более 70 лет централизованной экономики, исключительностью государственной собственности на землю и иные природные ресурсы, плановым ведением народного хозяйства. Такой надзор традиционно реализуется с помощью орга-

низации и проведения проверок, а также с помощью принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (либо) устранению последствий выявленных нарушений. Также земельный надзор включает в себя систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства, анализ и прогнозирование состояния исполнения указанных требований.

Более 10 лет функции государственного земельного надзора рассредоточены между тремя федеральными органами исполнительной власти: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Федеральная служба по надзору в области природопользования (Росприроднадзор), Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), а также их территориальные органы. При этом сфера Росреестра охватывает организационно-правовые аспекты землепользования - недопущение самовольного занятия земельных участков, их использование без правоустанавливающих документов, соблюдение целевого назначения земель, сохранности межевых знаков границ земельных участков и тому подобное.

Деятельность Росприроднадзора распространяется на природоохранные аспекты землепользования - выполнение обязанностей по рекультивации земель требований и обязательных мероприятий по улучшению земель их охране от эрозии и других негативных процессов, контроль за использованием земельных участков в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов и тому подобное.

Сфера Россельхознадзора - соблюдение на землях сельскохозяйственного назначения (и на земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель поселений) требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами либо другими опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления, выполнение мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

В Амурской области надзор за соблюдением земельного законодательства и привлечение к ответственности осуществляют такие органы как Амурская межрайонная природоохранная прокуратура, Управления Росприроднадзора по Амурской области, Управление Россельхознадзора по Забайкальскому краю и Амурской области, а также Управление Росреестра по Амурской области и Министерство природных ресурсов Амурской области. Известна практика совместной работы данных органов.

Так, 12 августа 2016 года в Амурскую межрайонную природоохранную прокуратуру поступила информация о том, что в Бурейском районе, на поверхности реки Бурей, наблюдается радужная пленка с характерным запахом нефтепродуктов. В связи с этим, Амурской межрайонной природоохранной прокуратурой совместно с работниками прокуратуры Бурейского района, с привлечением специалистов Управления Росприроднадзора по Амурской области, отдела государственного контроля, надзора и рыбоохраны по Амурской области, лаборатории Центра лабораторного анализа и технических измерений по Амурской области проведена проверка по факту загрязнения реки Бурей нефтепродуктами.

В ходе проверки установлено, что в нарушении ст. 12, 13, 42 Земельного кодекса РФ, п.п. 8, 23 ч. 1 ст. 14, Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», администрацией рабочего поселка Новобурейский не принимаются меры по ликвидации емкостей загрязненных нефтепродуктами, являющихся источниками техногенного загрязнения окружающей среды, а АО «Бурей-Кран» и ООО «Бурей-Восток» не принимаются меры по очистке загрязненного нефтепродуктами земельного участка. В связи с выявленными нарушениями Амурским межрайонным природоохранным прокурором в отношении юридического лица ООО «Бурейский каменный карьер» и генерального директора 29.08.2016 возбуждены дела об административном правонарушении предусмотренном ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ (порча земель в результате нарушения правил обращения с опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами),

ч. 4 ст. 8.13 КоАП РФ (нарушение требований к охране водных объектов, которое может повлечь их загрязнение, засорение и (или) истощение), ст. 8.2 КоАП РФ (несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления), ч. 1 ст. 8.42 КоАП РФ (использование прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта с нарушением ограничений хозяйственной и иной деятельности), по результатам рассмотрения которых, наложены штрафы на общую сумму 50 тыс. рублей.³¹

Сложившаяся с советских времен практика земельного контроля оказалась вполне применима к нынешним рыночным земельным отношениям. Но ряд положений все-таки потребовал несколько других подходов.

В качестве главных неурегулированных вопросов земельного надзора в последние годы отмечались:

1) необходимость уточнения полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления при осуществлении контрольно-надзорных функций в данной области;

2) возможность привлечения нарушителей к ответственности на основании данных дистанционного зондирования;

3) повышение ответственности за неиспользование либо ненадлежащее использование земельных участков, включая в части установления размера административного штрафа в зависимости от площади и кадастровой стоимости земельного участка, на котором допущено земельное правонарушение.

В 2014 году законодатель решил указанные вопросы. Следовательно, административный штраф за неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения теперь зависит от кадастровой стоимости данного участка и составляет:

- для граждан от 0,3 до 0,5 процента кадастровой стоимости земельного участка (но не менее 3 тысяч рублей);

³¹ Прокуратура Амурской области [Электронный ресурс]. URL: http://www.prokamur.ru/news_cont.php?idnews=7080 (дата обращения: 25.05.2017).

- для должностных лиц - от 0,5 до 1,5 процента (но не менее 50 тысяч рублей);

- для юридических лиц - от 2 до 10 процентов (но не менее 200 тысяч рублей).

С 1 января 2015 г. вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», который урегулировал большую часть остальных проблемных вопросов в данной области:

- права лиц, которые осуществляют государственный земельный надзор, теперь определены не подзаконным актом, а непосредственно Земельным кодексом РФ (новая редакция статьи 71 ЗК РФ);

- упорядочен ряд вопросов касательно организации и проведения проверок по соблюдению требований земельного законодательства (новая статья 71.1 ЗК РФ);

- предусмотрена качественно новая форма наблюдения за исполнением требований земельного законодательства - административное обследование объекта земельных отношений, то есть изучение способов его использования и его состояния на основании информации, которая содержится в муниципальных и государственных информационных системах, общедоступных и открытых архивных фондах информационных ресурсах, информации, которая получена в процессе реализации государственного мониторинга земель, документов, которые подготовлены в итоге проведения землеустройства, информации, которая получена дистанционными и другими методами (новая ст. 71.2 ЗК РФ);

- решены вопросы взаимодействия при осуществлении государственного земельного надзора (Росреестр и др. федеральные органы) и муниципального земельного контроля. Следовательно, в случае выявления при муниципальном земельном контроле нарушения земельного законодательства копия акта об этом направляется в орган государственного земельного надзора, который в 5-дневный срок принимает решение о возбуждении дела об административном правонарушении либо об отказе в таком возбуждении (новая ред. ст. 72 ЗК РФ)

и др.

Вместе с тем урегулирование данных вопросов в законе требует их дальнейшей конкретизации в подзаконных актах.

Так, в отношении предусмотренного ст. 71.1 ЗК РФ плана проверок возникает вопрос: должен ли такой план быть единым либо дифференцированным по группам землепользователей (граждане; юридические лица и индивидуальные предприниматели; органы местного самоуправления)? С одной стороны, правильнее было бы составлять отдельный план в отношении каждой из указанных групп. С другой стороны, законодатель в п. 1 ст. 71.1 ЗК РФ предусмотрел именно план, а не планы, а также оговорил, что такой план согласовывается с органами прокуратуры.

Введение ЗК РФ новой формы наблюдения за исполнением требований земельного законодательства - административного обследования - требует определения соотношения таких обследований с традиционно осуществляемыми проверками, а также установления четких критериев (юридических фактов), когда будут проводиться административные обследования земельных участков. Кроме того, возникает вопрос о том, как информировать правообладателей земельных участков о проводимых административных обследованиях их участков, а также о результатах обследований.

На сегодняшний день институту административной ответственности присущ ряд проблем, связанных как с правовой регламентацией составов административных правонарушений некоторых процессуальных норм, так и с правоприменительной практикой. Так, изменение административного и земельного законодательства как на федеральном, так и на региональном уровне вызывает такие ситуации, когда законодательство в области административной ответственности «не успевает» за изменениями земельного законодательства.

Для устранения пробелов и противоречий в законодательстве, выявленных в ходе анализа норм, регулирующих административную ответственность за земельные правонарушения, предлагается:

Во-первых, устранить рассредоточение по КоАП РФ составов земельных

правонарушений, за которые наступает административная ответственность, путем их объединения и внесения в КоАП РФ новой главы – 8.1 «Административные правонарушения в области охраны и использования земель»;

Во-вторых, полагая, что административное обследование введено как форма, альтернативная проверкам, менее затратная, охватывающая большие площади, «не отвлекающая» правообладателей земельных участков от их хозяйственной деятельности, представляется целесообразным добавить статью 71.2 ЗК РФ таким основанием для его проведения, как поступающие обращения органов власти, граждан и организаций;

В-третьих, предлагается закрепить в Правилах проведения административного обследования объектов земельных отношений, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 18.03.2015 N 251³², норму, согласно которой оповещение лиц о факте проведения административного обследования будет проводиться с помощью размещения информации на официальных сайтах территориальных органов Росреестра в сети Интернет, а в случае выявления по итогам обследования признаков нарушений земельного законодательства, за которые предусмотрена административная и иная ответственность, направлять таким правообладателям уже письменное уведомление с помощью почтовой связи.

3.3 Уголовная ответственность за земельные правонарушения

Статья 74 ЗК РФ предусматривает также возможность применения уголовной ответственности за совершение преступлений в земельной сфере.

По общему правилу, уголовная ответственность применяется при совершении таких правонарушений, которые квалифицируются как преступления. Преступлением признается виновно совершаемое, общественно опасное деяние, которое запрещено нормами уголовного законодательства под угрозой назначения и применения наказания. Уголовная ответственность за преступления в сфере земельных отношений применяется в соответствии с нормами УК

³² Постановление Правительства Российской Федерации "Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений" от 18 марта 2015 г. № 251 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 13. Ст. 1937.

РФ.

Практика привлечения к уголовной ответственности за преступления в земельной сфере известна мало. В целом сложилось скептическое отношение к преступлениям, совершенным против земли и природопользования, которые не принято считать общественно опасными. Поэтому при обнаружении фактов загрязнения земель предпочтение отдается применению мер административной и гражданско-правовой ответственности. Выявление других преступлений в земельной сфере представляется весьма затруднительным, что создает высокую латентность подобного рода незаконных действий.

Увеличение числа экологических, и, в частности, земельных правонарушений обусловило возникновение повышенного интереса к их пресечению и порядка применения уголовной ответственности за их совершения.

Общим объектом данной категории преступлений выступает общественная безопасность, которая понимается как состояние защищенности интересов общества. Частью общественной безопасности является безопасность не только экологическая, представляющая собой состояние защищенности природной среды от вероятного вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий.

Преступления, совершенные в рамках земельного законодательства, представляют собой особый вид земельных правонарушений, которые характеризуются следующими признаками:

- 1) общественная опасность земельного преступления выражается, прежде всего, в том, что оно посягает на наиболее значительные общественные ценности, какими являются жизнь, здоровье. Указанные преступления причиняют вред природным ресурсам, к которым относится земля, а также животному и растительному миру;

- 2) субъектами уголовной ответственности могут быть только физические лица, которые в уголовном праве делятся на две группы – граждан и должностных лиц;

3) исчерпывающий перечень деяний, признаваемых земельными преступлениями, содержится только в одном федеральном законе - УК РФ.

Меры уголовной ответственности применяются только в судебном порядке в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Вынесению решения суда предшествует проведение следствия правоохранительными органами. Вынесенное судом обвинение служит основанием применения к правонарушителю уголовных санкций³³. Уголовные санкции, применяемые к нарушителям норм земельного законодательства, включают штраф, исчисляемый относительно минимального размера оплаты труда, обязательные или исправительные работы, ограничение или лишение свободы. Привлечение лица, виновного в совершении преступлений в земельной сфере, не освобождает его от обязанности устранить допущенное правонарушение и возместить причиненный вред.

Действующие нормы УК РФ предусматривают пять составов преступлений в земельной сфере. Согласно статье 167 главы 21 УК РФ уголовная ответственность наступает вследствие умышленного уничтожения или повреждения чужого имущества, в случае, если данные деяния повлекли за собой причинение значительного ущерба. Учитывая, что земля признается имуществом, данная статья распространяется на действия, направленные на уничтожение или повреждение земель. Под уничтожением понимается приведение земельного участка в полную непригодность для использования по целевому назначению или существенное ухудшение его состояния. Обязательным признаком данного преступления является наступление тяжких последствий: существенное ухудшение качества и состояния земель, устранение которых требует длительного времени, больших финансовых и материальных затрат, уничтожение отдельных природных объектов, деградация земель и иные негативные изменения, препятствующие их сохранению и правомерному использованию.

Статья 168 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за уничтожение или повреждение чужого имущества по неосторожности при наличии

³³ Сундуров Ф.Р., Талан М.В. Наказание в уголовном праве: учебное пособие. М.: Статут, 2015. С. 112.

отягчающих обстоятельств. Отягчающим обстоятельством в данном случае является причинение в результате совершения правонарушения ущерба в крупном размере. Размер ущерба признается крупным, если он в 500 раз превышает минимальный размер оплаты труда.

Регистрация заведомо незаконных сделок с землей, искажение учетных данных государственного земельного кадастра либо умышленное занижение платежей за землю влечет применение мер уголовной ответственности по статье 170 УК РФ. Обязательным условием, позволяющим квалифицировать такие действия как преступление, является их совершение должностным лицом из корыстной или личной заинтересованности с использованием своего служебного положения.

В рамках исследования данной темы необходимо рассмотреть одну из статей главы 26 УК РФ, а именно статью 254, которая предусматривает ответственность за порчу земли. Законодателем определено, что порча земли представляет собой отравление, загрязнение или иную порчу земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде³⁴.

Положение рассматриваемой статьи направлено на охрану земли как ценнейшего национального достояния, средства производства, необходимого для функционирования всех отраслей хозяйства путем предотвращения его порчи, то есть ухудшения качественного состояния земель вследствие нарушения правил хозяйственной или иной деятельности, объектом которой является земля.

Таким образом, основным объектом преступного посягательства является экологическая безопасность общества, а факультативными объектами — здоровье человека, жизнеспособность и экологическое равновесие иных объектов

³⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: в ред. Федерального закона Российской Федерации от 07 марта 2017 г. № 33-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

охраны окружающей природной среды.

Предметом преступления выступает земля, которая представляет собой поверхность, охватывающую плодородный слой почвы. Как было уже отмечено ранее, в соответствии со статьей 1 ЗК РФ земля определяется как природный объект, охраняемый в качестве важнейшей составной части природы, природный ресурс, используемый в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории РФ, и одновременно как недвижимое имущество, объект права собственности и иных прав на землю³⁵. В рассматриваемом контексте категория земель квалифицирующего значения для данного состава не имеет.

Необходимо подчеркнуть, что объективная сторона состава преступления заключается в порче земли, которая определяется законодателем, как полное или частичное разрушение ее плодородного слоя, сопровождаемое ухудшением его физических или биологических свойств или снижением природно-хозяйственной ценности земель.

Деяние по составу представлено следующими формами:

- а) отравлением земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности;
- б) загрязнением земли этими продуктами;
- в) иной порчей земли указанными продуктами.

Анализируя состав рассматриваемого преступления, следует отметить, что обязательным признаком объективной стороны выступает способ его осуществления, который может быть выражен в отравлении, загрязнении, захламлении и (или) иной порче земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности.

В качестве субъекта рассматриваемого преступления выступает лицо, обязанное соблюдать правила обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, химикатами и иными опасными химическими или биологическими

³⁵ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ: в ред. Федерального закона Российской Федерации от 03 июля 2016 г. № 365-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

веществами. Субъективная сторона преступления, предусмотренного ст. 254 УК РФ, характеризуется умышленной и неосторожной виной.

Законодатель также указывает на конкретные виды правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами, нарушение которых может повлечь уголовную ответственность при определенных условиях. Соответственно указанные правила обращения считаются нарушенными в случаях: превышения нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в почве, применения, не разрешенных в России, пестицидов и агрохимикатов.

На основании вышесказанного, следует признать, что деяние уже выступает последствием, которое выражается в причинении вреда здоровью человека или окружающей среде.

Соответственно причинная связь должна устанавливаться между нарушением правил, сформулированных и закрепленных в законодательных актах, и порчей земли, а также между порчей земли и причинением вреда здоровью человека или окружающей среде.

Необходимо также отметить, что квалифицированный состав (ч. 2 ст. 254 УК РФ) предусматривает ответственность за порчу земли, совершенную в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации.

Согласно Временному порядку объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации³⁶, зонами чрезвычайной экологической ситуации объявляются участки территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной и иной деятельности происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных, приостановка и предотвращение которых невозможны только за счет организационно-управленческого потенциала и материально-финансовых

³⁶ Приказ Минприроды России (Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ) «Об утверждении «Временного порядка объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации» от 6 февраля 1995 г. № 45 // Прав.регол. природопользов.и охраны окр.среды: Сб. нор. актов. М.: 1996 Раздел 11. Ст. 365.

ресурсов данной территории.

В то же время существуют Критерии оценки экологической обстановки территорий для выявления зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия³⁷, согласно которым экологическая обстановка может классифицироваться по возрастанию степени экологического неблагополучия следующим образом:

- 1) относительно удовлетворительная;
- 2) напряженная;
- 3) критическая;
- 4) кризисная (или зона чрезвычайной экологической ситуации);
- 5) катастрофическая (или зона экологического бедствия).

Однако, нормативного закрепления понятия зона экологического бедствия нет. Поэтому отнесение экологической обстановки к состоянию «зона экологического бедствия» возможно только на основании предложенных критериев оценки.

Анализ материалов судебной практики по Российской Федерации за последние пять лет свидетельствует о том, что по ст. 254 УК РФ, предусматривающей ответственность за порчу земель, к уголовной ответственности не привлечен ни один человек. Правонарушитель, допустивший негативное воздействие на землю, наказывается в административном порядке незначительной суммой штрафа по сравнению с размером ущерба, причиненного главному природному ресурсу, которым является земля.

В качестве примера привлечения к ответственности по ст. 254 УК РФ можно привести приговор в отношении Свириденко А. Ф., который совершил преступление при следующих обстоятельствах. Свириденко А.Ф., являясь оператором котельной ГУ «ЦВМ и Р «Сосновый» МВД России, и, находясь на своем рабочем месте, вовремя не проверил уровень давления в мазутной сети и работу оборудования котельной в целом, в результате чего не заметил, что про-

³⁷ Приказ Минприроды России (Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации) «Критерии оценки экологической обстановки территорий для выявления зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия» от 30 ноября 1992 г. // Документ опубликован не был.

изошло выдавливание фрагмента прокладки мазутного трубопровода, в связи с чем, из емкости для хранения нефтепродукта началась утечка и разлив 3500 литров мазута, являющегося опасным химическим веществом, который протекая по ущелью, достиг береговой зоны, в связи с чем, участок местности площадью 40 кв.м., расположенный на территории Небутского сельского поселения Туапсинского района Краснодарского края, был загрязнен опасным химическим веществом - мазутом.

Согласно расчету исчисления размера вреда, нанесенного окружающей природной среде от загрязнения земель нефтесодержащими веществами на территории ГУ «Центр восстановительной медицины и реабилитации Сосновый» МВД России, представленного государственным инспектором УФС Росприроднадзора по Краснодарскому краю, выполненного в соответствии с «Порядком определения размеров ущерба от загрязнения земель химическими веществами», утвержденным Роскомземом 10.11.1993 года и МПР РФ 18.11.1993 года, согласованным с Минюстом России письмом № 06-09/610 от 13.12.1993 года, а также с учетом отобранных ФГУ «ЦЛАТИ по ЮФО» проб грунта на глубине 0,2 метра, было установлено, что уровень концентрации нефтепродуктов в почве площадью 40 кв. м. превышает ориентировочно допустимую концентрацию в 28,7 - 55 раза, что является сильной степенью загрязнения окружающей.

В судебном заседании Свириденко А.Ф. виновным себя признал полностью, согласился с объемом предъявленного обвинения и поддержал ходатайство о рассмотрении дела в особом порядке, т.е. без проведения судебного разбирательства. При назначении наказания суд также учитывал данные о личности подсудимого Свириденко А.Ф., который совершил преступление небольшой тяжести, по месту жительства характеризуется положительно, по месту работы характеризуется посредственно, является инвалидом III группы, ранее не судим. Оценив изложенные обстоятельства, суд признал Свириденко А.Ф. виновным в совершении преступления предусмотренного ч.1 ст. 254 УК РФ и назначил наказание в виде штрафа в размере 100 000 (сто тысяч) рублей, в до-

ход государства.³⁸

Следует отметить, что, кроме указанных экологических преступлений, в настоящее время «процветает» такой вид преступления, как вывоз плодородного слоя почвы, не признаваемое преступлением из-за отсутствия соответствующего состава в УК РФ.

Однако привлечение к ответственности за данный вид правонарушения необоснованно возложено на нормы КоАП РФ, в соответствии с которым «самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы, уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления, влекут наложение административного штрафа» в размерах, определенных статьей 8.6 КоАП РФ. Таким образом, законодателем не принят тот факт, что основным объектом указанного правонарушения является также экологическая безопасность природной среды.

Отсутствие единой регламентации земельных правонарушений и земельных преступлений не только в определенной мере способствует совершению указанных преступлений, но и создает значительные препятствия для эффективной правоприменительной деятельности правоохранительных органов по выявлению, раскрытию и расследованию экологических преступлений.

Ущерб, нанесенный природе в результате неправомерных действий неустановленных лиц по выводу земли из хозяйственного оборота, оценивается в миллионы рублей, а штрафы по действующему законодательству составляют тысячи или десятки тысяч рублей. Вследствие чего возникает необходимость ужесточения ряда мер юридической ответственности за совершение земельных правонарушений и преступлений против охраны и защиты земли и земельных ресурсов.

Имеющийся дисбаланс между отсутствием виновных, привлеченных к

³⁸ Приговор Туапсинского районного суда от 07 февраля 2011 г. по делу № 1-27/11 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-tuapsinskij-rajonnyj-sud-krasnodarskij-kraj-s/act-100530483/> (дата обращения: 04.04.2017).

уголовной ответственности, и количеством загрязненной и испорченной земли, свидетельствует о проблемах правового регулирования преступлений в земельной сфере.

Для решения вышеописанных проблем представляется возможным исключить статью 8.6 «Порча земель» из КоАП РФ и включить её содержание в статью 254 УК РФ, а также ужесточить наказания в виде штрафа путем его увеличения. Предлагается изложить статью 254 УК РФ в следующей редакции:

«Статья 254. Порча земли

1. Самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы – наказываются штрафом до четырехсот тысяч рублей либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет.

2. Уничтожение плодородного слоя почвы, отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами и отходами производства и потребления при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде, -

наказываются штрафом в размере до девятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двадцати четырех месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет.

3. Те же деяния, совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, -

наказываются ограничением свободы на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

4. Деяния, предусмотренные частями второй или третьей настоящей статьи, повлекшие по неосторожности смерть человека, -

наказываются принудительными работами на срок до пяти лет либо лишением свободы на тот же срок.».

3.4 Дисциплинарная ответственность за совершение земельных правонарушений

Дисциплинарная ответственность относится к одному из главных правовых способов воздействия на лиц, нарушающих трудовую дисциплину.

Дисциплинарная ответственность за земельные правонарушения раскрывается в ряде нормативно-правовых актов, таких как ТК РФ, уставы, правила внутреннего трудового распорядка, а также в иных актах как федерального, так и регионального уровня, локальных актах, принимаемых в организации³⁹. В указанных нормативных актах регламентированы профессиональные обязанности и способы дисциплинарного воздействия за их неисполнение. В подавляющем большинстве случаев это относится к работникам очистных и иных природоохранных цехов и установок, экологических служб предприятий, сельскохозяйственных предприятий, то есть к лицам, деятельность которых прямо или косвенно связана с использованием и охраной земель.

В пункте 1 статьи 75 ЗК РФ закреплена дисциплинарная ответственность должностных лиц и работников организаций, виновных в совершении земельных правонарушений в случаях, если в результате ненадлежащего выполнения ими своих должностных или трудовых обязанностей организация понесла административную ответственность за проектирование, размещение и ввод в эксплуатацию объектов, оказывающих негативное (вредное) воздействие на состояние земель, их загрязнение химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами.

Отличительной особенностью дисциплинарной ответственности от уголовной и административной является то, что она может наступать по основаниям, которые устанавливаются не только в законах, но и в иных нормативных

³⁹ Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Основы права. М.: Проспект, 2015. С. 386.

правовых актах, а также в трудовом договоре, который заключается между работником и работодателем. Дисциплинарная ответственность за совершение земельного правонарушения наступает в тех случаях, когда неисполнение или ненадлежащее исполнение закрепленных в трудовом договоре обязанностей приводит к нарушению установленных требований земельного законодательства. Этим обусловлен объект правонарушения, в качестве которого выступают трудовые и земельные отношения.

Субъектом дисциплинарного вида ответственности в рамках земельного законодательства могут выступать лица, в обязанности которых входит соблюдение земельного законодательства, например, по проведению мероприятий, связанных с повышением плодородия земель. Это агрономы, механизаторы, санитарные врачи. Так, дисциплинарным проступком является непринятие работником мер по борьбе с эрозией и иными негативными процессами, происходящими на почве.

По общему правилу, дисциплинарная ответственность наступает за совершение дисциплинарного проступка. Согласно положению статьи 192 ТК РФ дисциплинарным проступком является неисполнение или ненадлежащее исполнение работником возложенных на него трудовых обязанностей⁴⁰.

Субъектом дисциплинарной ответственности может выступать только лицо, состоящее с организацией в трудовых отношениях. Меры дисциплинарной ответственности, такие как замечание, выговор, увольнение, применяются к правонарушителю по усмотрению администрации организации и в необходимых случаях. Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены и другие дисциплинарные взыскания. Те дисциплинарные взыскания, которые не предусмотрены федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине, применению не подлежат. В соответствии с положением статьи 193 ТК РФ до момента применения мер дисциплинарного воздействия работодатель обязан

⁴⁰ Трудовой кодекс Российской Федерации" от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ: в ред. Федерального закона Российской Федерации от 03 июля 2016 г. № 348-ФЗ // Российская газета. 2011. № 256.

потребовать от работника объяснение в письменной форме. Непредоставление работником объяснения не препятствует применению дисциплинарного взыскания⁴¹.

Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения совершенного проступка, не беря в учет время болезни работника, пребывания его в отпуске, а также время, необходимое для учета мнения представительного органа работников. Дисциплинарное взыскание не подлежит применению по истечении шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - по истечении двух лет со дня его совершения. В пределы указанных сроков не входит время, затраченное в связи с производством по уголовному делу. Распоряжение работодателя относительно применения дисциплинарного взыскания доводится до сведения работника под роспись в течение трех рабочих дней со дня его издания без учета времени отсутствия работника на рабочем месте. В случае, если работник отказывается ознакомиться с изданным распоряжением под роспись, составляется соответствующий акт.

Таким образом, дисциплинарная ответственность в земельной сфере обусловлена наличием следующих условий:

1) дисциплинарная ответственность за земельные правонарушения наступает согласно положениям, предусмотренным в таких нормативно-правовых актах, как ТК РФ, уставы, правила внутреннего трудового распорядка, а также иные акты федерального и регионального уровня, локальные акты, принятые в пределах организации;

2) дисциплинарная ответственность наступает за невыполнение природоохранных мероприятий и в случае нерационального использования земельных ресурсов, а также за нарушение нормативов качества окружающей среды и требований земельного законодательства;

3) основанием привлечения к дисциплинарной ответственности служит

⁴¹ Трудовой кодекс Российской Федерации" от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ: в ред. Федерального закона Российской Федерации от 03 июля 2016 г. № 348-ФЗ // Российская газета. 2011. № 256.

факт нарушения работником или должностным лицом закрепленной трудовой дисциплины, проявляющемся в совершении дисциплинарного проступка, которым признается виновное неисполнение трудовой обязанности во время работы.⁴²

Дисциплинарные взыскания подлежат применению за нарушение норм земельного законодательства по отношению к тем работникам, в чьи трудовые обязанности включено соблюдение земельно-правовых норм. Объект правонарушения в данном случае является двойным, а именно в качестве объекта выступают в данном случае правила внутреннего распорядка и правила использования земель.

Так, в результате надзорной проверки Амурской межрайонной природоохранной прокуратурой соблюдения золотодобывающими предприятиями законодательства при пользовании недрами на территории Селемджинского района, было установлено следующее. В нарушение ч. 1 ст. 25, ч. 1 ст. 26, ст. 29 ЗК РФ, ООО «Покровзолото» производство вскрышных работ велось без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю. По данному факту Амурский межрайонный природоохранный прокурор руководителю ООО «Покровзолото» внес представление об устранении нарушений природоохранного законодательства и привлечении виновных лиц к ответственности, которое рассмотрено и удовлетворено - начальник участка золотодобывающего предприятия Онищук В.Г. привлечен к дисциплинарной ответственности в виде замечания.⁴³

В статье 75 ЗК РФ говорится о двух видах земельных правонарушений. К ним относится проектирование, размещение и ввод в эксплуатацию объектов, которые оказывают негативное влияние на качество земельных ресурсов, а также способствуют загрязнению земель химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами.

Под проектированием, размещением и вводом в эксплуатацию объектов,

⁴² Ерофеев Б.В. Земельное право: учебник для вузов. М.: ООО «Профобразование», 2014. С. 478.

⁴³ Прокуратура Амурской области [Электронный ресурс]. URL: http://www.prokamur.ru/news_cont.php?idnews=7158 (дата обращения: 06.03.17).

которые оказывают отрицательное воздействие на качество земельных ресурсов подразумеваются действия, влекущие нарушение нормативов, стандартов и режимов использования земли. Под загрязнением земель понимается проникновение в почву веществ, которые оказывают негативное влияние на ее химический состав.

Кроме загрязнения земель химическими и радиоактивными веществами, дисциплинарная ответственность применяется в случае загрязнения земель производственными отходами и сточными водами. Земли подвергаются загрязнению отходами промышленных предприятий; атомных станций или других установок; при разведке и разработке нефти, угля и других полезных ископаемых. Под отходами следует понимать непригодные для производства данной продукции виды сырья, которые не подлежат дальнейшему употреблению. Под сточными водами понимаются воды, использованные в промышленности, сельскохозяйственном производстве, для хозяйственно-бытовых и коммунальных нужд и для которых характерно изменение их первоначальных химических, биологических и физических свойств.

Из текста ст. 75 ЗК РФ следует, что к дисциплинарной ответственности могут быть привлечены проектировщики, строители, члены рабочей группы по выбору земельного участка, члены комиссии по приемке объекта в эксплуатацию, другие должностные лица, которые виновны в нарушении земельного законодательства, состоящие в трудовых отношениях с организацией, привлеченной к административной ответственности за нарушение этого законодательства. Таким образом, дисциплинарная ответственность этих лиц может наступить только после того, как организация, в которой они работают, уже привлечена к административной ответственности. Необходимо отметить, что данное положение свидетельствует о нарушении принципа недопустимости двойной ответственности за один совершенный проступок.

В целях усиления эффективности дисциплинарной ответственности за правонарушения в области охраны и использования земель и обеспечения соблюдения принципа недопустимости двойной ответственности предлагается

следующая редакция ст. 75 ЗК РФ:

«Статья 75. Дисциплинарная ответственность за земельные правонарушения

Должностные лица и работники организаций, виновные в совершении земельных правонарушений, несут дисциплинарную ответственность в соответствии с трудовым законодательством.».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате выполнения бакалаврской работы были исследованы общественно-правовые отношения, возникающие вследствие привлечения к юридической ответственности за нарушение земельного законодательства.

Для этого был проанализирован большой массив нормативных правовых актов, регулирующих отношения в данной области. Также охарактеризованы понятие, состав и содержание земельного правонарушения, рассмотрены различные виды юридической ответственности за земельное законодательство и их особенности, исследованы проблемы относительно применения к виновным лицам мер юридической ответственности в результате нарушения ими норм земельного законодательства посредством изучения соответствующих нормативных правовых актов, правоприменительной и судебной практики.

По результатам проведенной работы можно сделать следующие выводы о состоянии правового регулирования юридической ответственности за земельные правонарушения:

1) действующий Земельный кодекс Российской Федерации не содержит формулировки относительно понятия земельного правонарушения, в связи с чем, представляется целесообразным внести в главу XIII Земельного кодекса Российской Федерации статью 73.1 «Понятие земельного правонарушения»;

2) возмещение вреда, причиненного земельным правонарушением, невозможно в полном объеме. Исходя из этого предлагается дополнить статью 76 Земельного кодекса Российской Федерации «Возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями» частью 1.1, согласно которой помимо причиненного вреда возмещению будет подлежать дополнительная компенсация;

3) отмечено рассредоточение по Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях составов земельных правонарушений, за которые наступает административная ответственность. Предлагается устранить эту проблему путем объединения данных составов и внесения в КоАП РФ новой главы – 8.1 «Административные правонарушения в области охраны и ис-

пользования земель»;

4) внесение в Земельный кодекс Российской Федерации новых статей 71.1 и 71.2 требует их дальнейшей конкретизации в подзаконных актах. Так, необходимо определить процедуру оповещения лиц о факте проведения административного обследования и дополнить статью 71.2 таким основанием для его проведения, как поступающие обращения органов власти, граждан и организаций;

5) ущерб, нанесенный природе в результате неправомерных действий неустановленных лиц по выводу земли из хозяйственного оборота, оценивается в миллионы рублей, а штрафы по действующему законодательству составляют тысячи или десятки тысяч рублей. Для решения данной проблемы представляется возможным исключить статью 8.6 «Порча земель» из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и включить её содержание в статью 254 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также ужесточить наказания в виде штрафа путем его увеличения.

Отсутствие единой регламентации земельных правонарушений и земельных преступлений не только в определенной мере способствует совершению указанных преступлений, но и создает значительные препятствия для эффективной правоприменительной деятельности правоохранительных органов по их выявлению, раскрытию и расследованию.

Исходя из вышеизложенного следует, что необходимо последовательное системное обновление законодательства федерального и регионального уровней, что приведет к более эффективному применению мер юридической ответственности за нарушение земельного законодательства, а в результате – к сокращению числа земельных правонарушений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. ФЗ от 28.03.2017 № 39-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

3 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. ФЗ от 28.03.2017 № 39-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

4 Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. ФЗ от 03.07.2016 № 365-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – №44. – Ст. 4147.

5 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. ФЗ от 01.06.2017 № 104-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

6 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. ФЗ от 03.07.2016 № 348-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.

7 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. ФЗ от 17.04.2017 № 71-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

8 Федеральный закон от 12 декабря 2011 г. № 427-ФЗ (в ред. ФЗ от 03.07.2016 № 361) «О внесении изменений в статьи 2 и 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодатель-

ства Российской Федерации. – 2011. – № 51. – Ст. 7448.

9 Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ (в ред. ФЗ от 03.07.2016 № 373-ФЗ) «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 26 (часть I). – Ст. 3377.

10 Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. ФЗ от 03.07.2016 № 358-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

11 Постановление Правительства Российской Федерации от 18 марта 2015 г. № 251 «Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 13. – Ст. 1937.

12 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. N 297-р (в ред. распоряжения Правительства Российской Федерации от 28.08.2014 № 1652-р) «Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2017 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 12. – Ст. 1425.

13 Приказ Минприроды России (Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ) от 6 февраля 1995 г. № 45 «Об утверждении «Временного порядка объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации» // Прав.регул. природопользов.и охраны окр.среды: Сб. нор. актов. – М.: 1996 Раздел 11. – Ст. 365-366.

14 Закон Амурской области от 30 марта 2007 г. № 319-ОЗ «Об административной ответственности в Амурской области» (в ред. Закона Амурской области от 06.03.2017 № 52-ОЗ) // Вестник Администрации Амурской области. – 2007. – № 1.

15 Указ Мэра Москвы от 05 апреля 2002 г. № 20-УМ «Об основах регулирования земельных отношений в городе Москве» // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. – 2002. – № 2-3 (11-12).

II Специальная литература

16 Аверьянова, Н.Н. Государственное регулирование земельных отношений: учебное пособие / Н. Н. Аверьянова. – М.: Проспект, 2016. – 136 с.

17 Арушанян, Д.А. Земельное правонарушение как основание прекращения права собственности / Д. А. Арушанян, М. В. Пчельников. – Проблемы охраны и использования земельных ресурсов: сборник научных трудов. – Ростов-на-Дону, 2017. – С. 11-16.

18 Бабенко, Л.Н. Возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями: проблемы применения / Л. Н. Бабенко. // Право и политика. – 2014. – № 9. – С. 1202-1209.

19 Боголюбов, С.А. Земельное право: учебник / С. А. Боголюбов. – М.: Юрайт-Издат, 2015.

20 Болтанова, Е.С. Эколого-правовые основы регулирования застройки земель зданиями и сооружениями в России / Е. С. Болтанова. – Томск, 2014. – 457 с.

21 Болтанова, Е.С. Юридическая ответственность за земельные правонарушения / Е. С. Болтанова // Журнал российского права. – 2014. – № 12.

22 Бочаров, Н.Н. Правовой режим земельного участка как объекта права собственности граждан / Н. Н. Бочаров. – Рязань, 2014. – 196 с.

23 Булгаков, В.В. Правонарушения в сфере земельного права / В. В. Булгаков, Ю. Э. Григорьев // Современные тенденции развития науки и технологий. – 2017. – № 2-6. – С. 36-38.

24 Бутылина, Е.В. Земельный надзор и контроль / Е. В. Бутылина. – Москва, 2015. – 27 с.

25 Вагина, О.В. Обзор некоторых новых изменений земельного законодательства, вступающих в силу с 1 марта 2015 г. / О. В. Вагина // Бизнес, Менеджмент и Право. – 2014. – № 2. – С. 125-127.

26 Вараксин В.В. Природопользование и охрана окружающей среды. Природоохранная деятельность правоохранительных органов (организационно-правовые вопросы) / В. В. Вараксин. – Екатеринбург, 2004. – 250 с.

27 Верещагина, Д.В. Гражданско-правовое регулирование отчуждения недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка / Д. В. Верещагина. – Уфа, 2014. – 202 с.

28 Волков Г.А. Принципы земельного права России / Г. А. Волков. – М.: Городец, 2015.

29 Гладун, Е.Ф. Управление земельными ресурсами / Е. Ф. Гладун. – Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2015. – 41 с.

30 Городецкая, Е.А. Административно-правовое регулирование агропромышленного комплекса / Е. А. Городецкая. – М.: Юристъ, 2014. – 224 с.

31 Гусев Р.К. Земельное право: учебное пособие / Р. К. Гусев. – М.: Юридическая фирма "КОНТРАКТ": "ИНФРА М", 2000. – 205 с.

32 Жочкина, И.Н. Региональное государственное экологическое управление: концепция современного механизма правового регулирования / И. Н. Жочкина. – Москва, 2015. – 277 с.

33 Жуков, А.В. Юридические лица как субъекты земельных правоотношений / А. В. Жуков. – Волгоград, 2017. – 30 с.

34 Земельное право: учебник / Г.А. Волков [и др.]. – М.: Норма, Инфра-М, 2014.

35 Карпова, Е.С. Земельное правонарушение как основание применения административной ответственности / Е. С. Карпова // Административное право и процесс. – 2015. – № 8. – С. 63-67.

36 Колбасова, Е.В. Правовое регулирование исполнения наказания в виде ограничения свободы / Е. В. Колбасова. – Москва, 2017. – 23 с.

37 Колесова, О.Г. Особенности возмещения вреда, причиненного земельным правонарушением / О. Г. Колесова, С. Е. Моисеев // Издательство: Самарский государственный экономический университет. – 2015. – 32 с.

38 Крассов, О.И. Земельное право: учебник / О. И. Крассов. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – 608 с.

39 Мисник, Г.А. Возмещение вреда, причиненного земельным правона-

рушением / Г. А. Мисник, Л. Н. Бабенко // Экологическое право. – 2011. – № 1. – С. 19-25.

40 Нецветаев, А.Г. Земельное право: учебно-методический комплекс / А. Г. Нецветаев. – Ярославль: Типография ООО "НТЦ Рубеж", 2014. – 386 с.

41 Потапова, А.А. Земельное право: конспект лекций / А. А. Потапова. – М.: Проспект, 2014. – 91 с.

42 Родионова, О.М. Правовые формы реализации волевых отношений в механизме гражданско-правового регулирования / О. М. Родионова. – Москва, 2016. – 57 с.

43 Россинский, Б.В. Административное право / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М.: Норма, 2016. – 877 с.

44 Рыженков, А.Я. Принципы земельного права / А. Я. Рыженков. – Москва: Юрлитинформ, 2017. – 214 с.

45 Соколова, А.А. Правовое обеспечение надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения / А. А. Соколова. – Москва, 2016. – 27 с.

46 Стабровская, О.В. Возмещение вреда, причиненного земельным правонарушением / О. В. Стабровская // НАУКАПАРК. – 2015. – № 9(39). – С. 37-40.

47 Старк Е.Ю. Институт юридической ответственности как составляющая земельного правопорядка / Е. Ю. Старк // Журнал российского права. – 2014. – № 1.

48 Тихомиров М.Ю. Предоставление земельных участков гражданам: новые правила / М. Ю Тихомиров. – М.: Издательство Тихомирова М.Ю., 2014. – 63 с.

49 Хомутов, Р.В. Ответственность за регистрацию незаконных сделок с землей / Р. В. Хомутов. – Кисловодск, 2014. – 185 с.

III Судебная практика

50 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного ко-

декса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 18. – Ст. 1833.

51 Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 января 2010 г. № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» // Российская газета. – 2010. – № 24.

IV Электронные ресурсы

52 Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Амурского областного суда от 20 марта 2015 г. по делу № 33АП-1070/15 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://oblsud.amr.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&rid=2. – 15.05.2017.

53 Постановление мирового судьи судебного участка № 2 Волгоградской области от 17 июня 2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-2-bykovskogo-rajona-s/act-210445513/>. – 12.02.2017.

54 Приговор Туапсинского районного суда от 07 февраля 2011 г. по делу № 1-27/11 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rospravosudie.com/court-tuapsinskij-rajonnyj-sud-krasnodarskij-kraj-s/act-100530483/>. – 04.04.2017.

55 Прокуратура Амурской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.prokamur.ru/news_cont.php?idnews=7369. – 03.04.2017.

56 Прокуратура Амурской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.prokamur.ru/news_cont.php?Idnews=7158. – 01.06.2017.

57 Прокуратура Амурской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.prokamur.ru/news_cont.php?idnews=7080. – 25.05.2017.

58 Прокуратура Амурской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.prokamur.ru/news_cont.php?idnews=7158. – 06.03.17.

59 Решение Благовещенского городского суда от 24 июня 2016 г. по делу № 33АП-6363/16 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://blag-gs.amr.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&rid=4. – 07.04.2017.

60 Решение Мамадышского районного суда Республики Татарстан от 23 мая 2017 г. по делу № 2а-260/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rospravosudie.com/court-mamadyskij-rajonnyj-sud-respublika-tatarstan-s/act-556513484/>. – 13.02.2017.

61 Решение Мирowego судьи судебного участка № 32 в муниципальном образовании «Дорогобужский район» Смоленской области от 17 марта 2017 г. по делу 5-68/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-32-mirovogo-sudi-goroda-smolenska-s/act-238556975/>. – 24.03.2017.