

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
И.о. зав. кафедрой
_____ Т.А. Зайцева
«_____» _____ 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Юридическая ответственность за нарушение земельного законодательства

Исполнитель
студент группы 421узб

(подпись, дата)

Л.В. Мерзликина

Руководитель
доцент

(подпись, дата)

Е.Г. Черкашина

Нормоконтроль

(подпись, дата)

О.В. Громова

Благовещенск 2018

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

Факультет юридический
Кафедра гражданского права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

_____ П.Г. Алексеенко
«_____» _____ 2017 г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студентки Мерзликиной Людмилы Викторовны.

1. Тема выпускной квалификационной работы: Юридическая ответственность за нарушение земельного законодательства

(утверждена приказом от 29.03.2017 № 678-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта) 10.02.2018 года

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Земельный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, Кодекс об административных правонарушениях.

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): выявить проблемы правового регулирования юридической ответственности за земельные правонарушения и предложить пути их решения, рассмотреть некоторые виды юридической ответственности за нарушения земельного законодательства.

7. Дата выдачи задания: 15 июня 2017 года.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Черкашина Елена Геннадьевна, доцент.

Задание принял к исполнению 15 июня 2017 года _____
(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 52 с., 49 источников.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ, УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ, ЭЛЕМЕНТЫ ПРАВОНАРУШЕНИЯ.

Вопрос о применении юридической ответственности за земельные правонарушения заслуживает внимания исходя из того, что земля как природный объект и природный ресурс используется различными хозяйствующими субъектами и для разных целей, но при этом остается объектом, принадлежащим всем жителям планеты Земля.

Законодательство нашего государства по этому вопросу достаточно понятно, а его применение в установленном порядке позволяет обеспечивать и рациональное использование земельных ресурсов, и их охрану в процессе использования. При этом права и законные интересы участников земельных отношений также защищаются нормами права.

Совершаемые правонарушения в земельной сфере вызывают со стороны государства определенную реакцию в виде применения разнообразных санкций к правонарушителям, разнообразие и порядок применения которых урегулированы нормами достаточно специфических законов - Уголовного кодекса, Кодекса об административных правонарушениях, Гражданского и Трудового кодексов.

В представленной работе автором предпринята попытка проанализировать и выявить особенности видов юридической ответственности, применяемых в связи с совершением земельных правонарушений.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Общая характеристика и современные концепции института юридической ответственности в Российской Федерации	8
2 Юридическая ответственность за правонарушения в области использования и охраны земель	16
3 Некоторые виды юридической ответственности за нарушение земельного законодательства	22
3.1 Уголовная ответственность	22
3.2 Административная ответственность	26
3.3 Возмещение вреда, причиненного земельным правонарушением	38
Заключение	45
Библиографический список	48

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации;

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации;

КоАП РФ – Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации;

ТК РФ – Трудовой кодекс Российской Федерации;

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность данной выпускной квалификационной работы состоит в следующем. Земля – это уникальный дар природы, богатство. В соответствии с Конституцией Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Согласно Земельному кодексу РФ, земля подлежит охране как главный природный объект.

В данной выпускной квалификационной работе мы рассматриваем юридическую ответственность за нарушения земельного законодательства. Институт юридической ответственности является одним из составляющих элементов обеспечения надлежащего и безопасного использования земли.

Земля как природный объект выполняет три основные функции: экономическую, экологическую, культурно – оздоровительную. В соответствии со ст. 1 ЗК РФ земля есть основа жизни и деятельности человека, а также важнейший компонент окружающей среды.

Целью выпускной квалификационной работы является исследование юридической ответственности в связи с совершением земельных правонарушений.

Из вышеставленной цели вытекают следующие задачи:

- 1) охарактеризовать институт юридической ответственности в Российской Федерации;
- 2) изучить особенности юридической ответственности за правонарушения в области использования и охраны земель;
- 3) рассмотреть некоторые виды юридической ответственности за нарушения земельного законодательства;
- 4) выявить проблемы правового регулирования юридической ответственности за земельные правонарушения и предложить пути их разрешения.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникаю-

щие в сфере привлечения к юридической ответственности за правонарушения в земельной сфере.

Предмет исследования составляют нормы действующего Российского законодательства, регулирующие применение юридической ответственности в земельной сфере.

Теоретическую основу настоящего исследования составили работы ученых: Боголюбова С.А., Ерофеева Б.В., Галаган И.А., Булгакова В.В. и др.

Нормативную базу исследования составили нормы Конституции РФ, Земельного кодекса РФ, Кодекса РФ об административных правонарушениях, Уголовного кодекса.

Выпускная квалификационная работа структурно состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка.

1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ ИНСТИТУТА ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Институт юридической ответственности – это сердцевина соответствующей (любой) отрасли права и представляет собой интегративную основу всей системы отрасли.

Понятию и характеристике института юридической ответственности посвятили свои труды многие ученые-правоведы. Большинство ученых исходит из того положения, что юридическая ответственность является частью социальной (позитивной) ответственности, входя в структуру правовой системы на правах особого его элемента и основана на нормативных требованиях, обеспечивающихся государственным принуждением. В настоящее время многие ученые-юристы рассматривают юридическую ответственность в двух аспектах – негативном (ретроспективном) и позитивном (проспективном). Вместе с тем имеется достаточно много проблемных вопросов, связанных с характеристикой юридической ответственности.

По мнению д.ю.н. профессора Н.С. Малеина, «юридическая ответственность является частью социальной (позитивной) ответственности, входя в структуру правовой системы на правах особого его элемента и «выступает обеспечивающим фактором правомерного поведения, блокируя правонарушения»¹. При этом юридическая ответственность характеризуется тремя признаками (государственно-правовым принуждением, осуждением правонарушения и его субъекта, наличием неблагоприятных последствий для правонарушителя.

Известный советский исследователь права С.Н. Братусь делал вывод о том, что «нравственная ответственность, равно как и всякая иная связанная с нарушением других, не юридических, социальных норм, ответственность (если она не отождествляется с сознанием обязанности, долга, а выступает как ретро-спективная ответственность), – это, как и юридическая ответственность, та же

¹ Малеин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М.: Юрид. лит., 1985. 182 с.

обязанность, но исполненная под воздействием принуждения»². Б.Т. Базылев под социальной ответственностью личности понимал «обязанность индивида действовать в интересах общества, обусловленную правом общества требовать соблюдение общих интересов, выраженных в социальных нормах»³. При нарушении социальной ответственности индивидом возникает моральное осуждение антисоциального поступка личности со стороны общества. В случае моральной ответственности осуждение личности выражается в отрицательном, для нее общественном мнении, карающем душу человека.

По мнению д.ю.н., профессора Г.В. Мальцева, «нельзя регулировать поведение людей, не устанавливая ответственности за их поступки, не вменяя им действий и решений, принятых со знанием дела. С другой стороны, возложение юридической ответственности на индивидов средствами права было бы лишено всякого смысла, если бы оно не вызывалось потребностями упорядочения общественной жизни»⁴

А.В. Малько, В.В. Нырков, К.В. Шундилов представляют социальную ответственность как сложное многоаспектное явление, состоящее «из двух составляющих:

- 1) ответственности личности за совершенные деяния перед другими индивидами, социальными группами, государством и обществом в целом;
- 2) ответственности общества и государства перед отдельной личностью или социальной группой».

Причем они различают позитивную социальную ответственность (установление и применение обществом мер поощрения за совершение лицом значимых социально полезных деяний) и негативную социальную ответственность (установление и применение обществом различных мер наказания за совершение субъектом общественно опасных деяний, нарушающих предписания социальных норм. Под юридической ответственностью данный коллектив авторов

² Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. Очерк теории. М.: Юридическая литература, 1976. 215 с.

³ Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск, 1985. 189 с.

⁴ Мальцев Г.В. Нравственные основания права. М.: Юрид. Литер., 2013. С. 174.

понимает «необходимость лица подвергнуться мерам государственного принуждения за совершенное правонарушение. Меры эти могут быть: личного характера (лишение свободы); имущественного характера (штраф); организационного характера (увольнение)»⁵.

В.Н. Бибило дифференцирует понятия «правовая ответственность» и «юридическая ответственность»: «Правовая ответственность носит сугубо правовой характер и является абстрактной по своему существу. Она не связана с конкретными действиями субъекта, а предлагается государством и закрепляется в нормативно-правовых актах. Юридическая ответственность – это реальная ответственность нарушителя. Она основана на правовой ответственности и осуществляется с использованием не только правовых норм, но и иных социальных норм, присущих обществу на данном этапе его развития и усвоенных правоприменителем для ориентации его в оценке противоправного деяния»⁶. Похожей позиции придерживался известный российский исследователь Н.В. Витрук: «Юридическая ответственность – это ответственность на основе права и законов государства, в процессе реализации законов и в соответствии с законами государства. Правовая ответственность лежит в основе юридической ответственности, она определяет цели, функции и принципы юридической ответственности. Правовая ответственность наиболее тесно связана со справедливостью. Как правило, правовая ответственность находит адекватное выражение, прежде всего в нормах Конституции, а они в свою очередь получают конкретизацию и развитие в текущем (отраслевом) законодательстве»⁷.

Мы поддерживаем мнение, высказанное в научной литературе, о том, что «функции, принципы, цели, задачи юридической ответственности относятся к категориям, в которых раскрывается сущность, социальное назначение и роль юридической ответственности в формировании правового государства и гражданского общества». Б.Т. Базылев указывал на то, что институт юридической ответственности, прежде всего, осуществляет функцию общей превенции пра-

⁵ Малько А.В. Теория государства и права. М.: Норма, 2012. С. 304.

⁶ Бибило В.Н. Судопроизводство. Минск: Право и экономика, 2013. 328 с.

⁷ Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2008. С. 12 .

вонарушений и в этом смысле участвует в охране правопорядка, в реализации охранительной функции права. Непосредственной целью института юридической ответственности является наказание правонарушителя, в ходе реализации которой институт юридической ответственности выполняет в отношении возможных правонарушителей предупредительную функцию на более действенном уровне (цель устрашения правонарушителя со стороны государства).

К специфическим признакам юридической ответственности Д.А. Липинский относит следующие: «основывается на правовых нормах; гарантируется государством; обеспечивается государственным принуждением или убеждением; осуществляется в процессуальной форме; являясь единой, имеет две формы реализации. Анализируя проявления государственно-правовой формы реализации юридической ответственности – обязанность, осуждение, реализацию санкций правовой нормы, Д.А. Липинский приходит к выводу о том, что существенным признаком государственно-принудительной формы реализации юридической ответственности выступает обязанность, и я является обязательным признаком»⁸.

Ретроспективная ответственность наступает вследствие нарушения субъектом обязанностей, установленных государством и выраженных в правовых формах, именно это ответственность за правонарушение. Ретроспективная ответственность – основной элемент механизма правовой охраны устраивающих государство общественных отношений. Юридическая ответственность – многосторонняя категория и обозначается как:

- 1) средство укрепления законности;
- 2) вариант правового регулирования в виде наложения запретов;
- 3) принцип деятельности правового государства;
- 4) средство укрепления законности.

Особенность ретроспективной ответственности может быть раскрыта посредством краткого анализа важнейших признаков.

⁸ Липинский Д.А. Проблемы совершенствования процессуальной ответственности // Право и политика. 2004. № 11.

Во-первых, юридическая ответственность – это особое политико–правовое состояние.

Во-вторых, юридическая ответственность – мера и вид государственного принуждения. Может ли юридическая ответственность являться принуждением к исполнению обязанности? Да, может, главное для законности правопорядка это исполнение обязанностей.

В-третьих, это состояние, при котором правонарушитель испытывает неблагоприятные последствия. Юридическая ответственность – это определенный вид правового обременения, лишения, урон.

В-четвертых, наступает и осуществляется на основе и в пределах норм права и назначается санкциями правовых норм.

В-пятых, наступает за лично совершенное преступление.

В-шестых, осуществляется в специальных процессуальных формах. Речь идет не только о национальном процессуальном праве, но и о международном судебном или ином производстве.

Сторонники узкого понимания юридической ответственности указывают, что добровольная ответственность не имеет ничего общего с юридической ответственностью, поскольку она лишена процессуальной формы осуществления и не обеспечена государственным принуждением «Традиционно понимаемая эффективность правовой (ретроспективной) ответственности складывается из действия так называемой общей и специальной превенций, т.е. воздействия закона и практики его применения ко всему населению (включая тех, кто не совершал правонарушений) и к тем, кто правонарушение совершил. Оба эти аспекта достаточно полно исследованы в правовой литературе. Основным⁹ показателем успешности уголовно-правового воздействия на лиц, уже совершивших преступление (специальная превенция), обычно считается процент рецидива, а эффективность общей превенции определяется ростом или снижением всей преступности в стране»

Являясь сторонником узкого понимания юридической ответственности,

⁹ Хачатуров Р.Л. Общая теория юридической ответственности». СПб.: Юридический центр Пресс, 2012. С. 16.

М.Б. Смоленский считает, что «юридическая ответственность – это одна из форм или разновидностей общесоциальной ответственности, которая применяется лишь к тем, кто совершил правонарушение, т.е. нарушил норму права, преступил закон. Меры юридической ответственности могут быть: личного характера (лишение свободы); имущественного характера (штраф); организационного характера (увольнение). К целям юридической ответственности относятся: обеспечение прав и свобод субъектов; охрана и защита общественного порядка. Кроме этого автор выделяет охранительную как основную цель, воспитательную и предупредительную. Цели юридической ответственности конкретизируются в функциях юридической ответственности, к которым относятся: штрафная; правовосстановительная; воспитательная»¹⁰.

В.М. Лазарев понимает юридическую ответственность как «надлежащее выполнение, в том числе и путем претерпевания физическими и юридическими лицами правовых велений, вытекающих из правовых запретов и юридических обязанностей, снабженных штрафными санкциями, применяемыми к виновным в совершении общественно опасного, противоправного и наказуемого деяния»¹¹. По нашему мнению, формулировка, данная В.М. Лазаревым, подходит больше проявлению юридической ответственности в негативном (ретроспективном) аспекте, чем в целом понятию юридической ответственности.

Р.Л. Хачатуров и Д.А. Липинский единую ответственность понимают как «объективно закрепленную в нормах права целевую установку, ориентир должного поведения субъекта права и критерий его оценки как ответственного или безответственного, позволяющий субъекту, еще не совершившему юридически значимого деяния, заранее знать о своей ответственности, тем самым дисциплинируя и сосредотачивая его на выполнении общих законодательных правил. Если он их соблюдает, то поступает юридически ответственно, в противном случае – безответственно. Сообразно поступкам наступают и последствия, что

¹⁰ Смоленский М.Б. Теория государства и права. М.: Дашков и К; Академцентр, 2012. С. 290 - 293.

¹¹ Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. М.: Юристъ, 2013. 472 с.

вполне соответствует общеправовому принципу справедливости»¹². В целом, по нашему мнению, данная формулировка соответствует понятию единой юридической ответственности. Что касается последствий, эта черта характеризует в большей мере также юридическую ответственность в негативном (ретроспективном) ракурсе, чем юридическую ответственность в целом.

А.Ф. Вишневский утверждает, что «в правовой позитивной ответственности по существу нет юридического содержания, это скорее ответственность этического плана. Сторонники позитивной ответственности пытаются наделить юридическую ответственность не свойственным ей позитивно-нравственным содержанием. Юридическая же ответственность по своей природе априори является негативной»¹³.

Е.В. Родионова считает, что «юридическая ответственность так же едина, как и любая разновидность социальной ответственности. Различаются лишь формы ее реализации: добровольная и государственно-принудительная. Юридическая ответственность, проявляясь в своем позитивном значении через правовые обязанности, адресуется субъектам права в расчете на их сознательное, добровольное выполнение и представляет собой наиболее желательную и безболезненную форму реализации юридической ответственности. Если же конкретное лицо не исполняет возложенные на него обязанности, им допускаются отклонения от социальной роли, то в этом случае возникает необходимость в принудительном воздействии на него с целью обеспечения общественно-полезного поведения с его стороны». При этом автор делает вывод о том, «что осуждение правонарушителя и применение к нему правового принуждения свидетельствует не о возникновении юридической ответственности, а об изменении ее формы: добровольная форма реализации ответственности уступает место государственно-принудительной». По нашему мнению, Е.В. Родионова наиболее верно показала переход (трансформацию) позитивного аспекта юри-

¹² Хачатуров Р.Л. Общая теория юридической ответственности. СПб.: Юридический центр Пресс, 2015. 950 с.

¹³ Вишневский А.Ф. Теоретические проблемы юридической ответственности в правовой науке второй половины XX - начала XXI в. // Вестник Академии МВД. 2012. № 2 (24). С. 164.

дической ответственности в негативный»¹⁴.

Действующее законодательство Российской Федерации содержит широкий массив нормативных предписаний, регламентирующих применение института обстоятельств, исключающих юридическую ответственность. Указанные обстоятельства можно встретить в различных отраслях права (уголовном, гражданском, административном, налоговом, трудовом и др.).

В УК РФ, например, в гл. 8 закрепляет следующие обстоятельства, исключающие преступность деяния: необходимая оборона, крайняя необходимость, причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление, физическое и психическое принуждение, обоснованный риск, исполнение приказа или распоряжения. В КоАП РФ прямо называется только одно из указанных обстоятельств – крайняя необходимость (ст. 2.7), в Гражданском кодексе РФ – необходимая оборона (ст. 1066) и крайняя необходимость (ст. 1067). Формулируя соответствующие положения в Трудовом кодексе РФ и Налоговом кодексе РФ, законодатель посвятил им всего по одной статье, в которых перечислил обстоятельства, исключающие юридическую ответственность.

Анализ указанных обстоятельств дает основание полагать, что законодатель придает им различное содержание, поскольку отличаются не только их наименования, но и перечень, механизм применения, а также соотношение с другими элементами институтов соответствующих видов юридической ответственности.

¹⁴ Родионова Е.В. Юридическая ответственность как разновидность социальной ответственности: современные проблемы. М.: Юрлитинформ, 2011. 148 с.

2 ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Земля является предметом правового регулирования многих отраслей права: конституционного права – при определении государственного суверенитета, налогового права – при взимании платы за землю, гражданского права – при регулировании сделок с землей и т.д. В экологическом праве земля выступает как один из компонентов окружающей среды, но наиболее важный. В Конституции РФ, «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»¹⁵. Основной Закон Российской Федерации выделяет землю из других компонентов окружающей среды, определяя, таким образом, ее особый правовой статус.

Основным нормативно-правовым актом, помимо Конституции РФ, является Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ. Земельные правоотношения также регулируются Федеральным законом от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и многими другими федеральными законами. В развитие федеральных законов принимаются указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативно-правовые акты министерств и ведомств, например Указ Президента РФ от 16.05.1997 № 485 «О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами», Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре», Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы», Приказ Минэкономразвития РФ от 23.06.2005 № 138 «Об утверждении

¹⁵ 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 РФ. 2014. № 31. Ст. 9.

Методических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель особо охраняемых территорий и объектов» и т.д.

Как закреплено в ст. 72 Конституции РФ, в совместном ведении РФ и ее субъектов находятся вопросы природопользования. В соответствии с этим положением субъекты Российской Федерации вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование отношений, связанных с использованием, управлением и охраной земель. Этим правом воспользовались многие субъекты РФ.

Основанием привлечения к юридической ответственности за нарушение земельного законодательства является земельное правонарушение.

О. Маркова под «земельным правонарушением понимает общественно вредное действие (бездействие) определенных положениями закона субъектов или ответственных лиц, нарушающее собой требования земельного законодательства. Законом установлен порядок использования и охраны земель, согласно которому охраняются и любые вещные права субъектов земельного права на землю. В роли субъектов такого правонарушения могут выступать как физические или юридические лица (как российские, так и иностранные), так и представители органов власти»¹⁶.

Одним из дискуссионных в юридической науке является вопрос о видах юридической ответственности.

Действующий ЗК РФ предусматривает несколько видов ответственности за деяния, нарушающие земельное законодательство. В частности, можно вести речь о следующих видах ответственности:

1) дисциплинарная – таковая наступает в отношении работников, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои трудовые обязанности в сфере охраны, использования или управления землями, о чем говорится в ст. 75 Земельного кодекса РФ;

2) административная – наступает как следствие виновного действия (бездействия) лиц, связанного с нарушением установленного земельного правопо-

¹⁶ Маркова О. Возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями // ЭЖ-Юрист. 2017. № 42. С. 3.

рядка. В этом случае применяются нормы КоАП РФ (например: ст.ст. 8.6 и 10.9);

3) уголовная – наступает при совершении лицом опасного для общества деяния, ставящего под угрозу земельные и совокупно с ними общественные отношения (например: УК РФ, ст.ст. 246, 254, 231, 260, 167);

4) гражданско-правовая – наступает в случае, если противоправные действия лица, помимо прочего, повлекли за собой причинение вреда.

В.Б. Ерофеев наряду с традиционными видами ответственности за земельные правонарушения «выделяет специальные виды, необходимость которых ученый обосновывает тем, что к нарушителю могут применяться специальные наказания: лишение права пользования земельным участком, обязанность снести самовольно возведенное строение»¹⁷.

Не земельно-правовая санкция своим наименованием определяет вид юридической ответственности, а наоборот, вид юридической ответственности диктует характер наказания, предусматриваемого санкциями правовой нормы. В подтверждение этой точки зрения сошлемся на д.ю.н., профессора Н.М. Колосову, которая, исследуя тему конституционных санкций, указывает, что «в юридической литературе справедливо отмечается, что отнесение санкции к той или иной отрасли права зависит не от их названия, а прежде всего от того, исполнение нормы какой отрасли права они непосредственно обеспечивают». Что касается природы принуждения, используемого в специфической санкции – изъятии земельного участка, то следует обратиться к мнению ученых о гражданско-правовом характере такого принуждения»¹⁸.

Правонарушение, выявленное, и зафиксированное в установленном порядке, является юридическим фактом, инициирующим процесс наказания, который заканчивается исполнением решения судебного или административного органа о наказании виновного лица. Земельные правонарушения включают действия (бездействие), совершаемые по поводу земли и запрещенные законом.

¹⁷ Ерофеев В.В. Земельное право. М.: ООО «Профобразование», 2012. 656 с.

¹⁸ Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000.

В сущности, речь идет о нарушениях порядка землепользования или требований в области охраны земель, права собственности на землю. К земельным правонарушениям относятся также действия должностных лиц, связанные с ненадлежащим исполнением, неисполнением или нарушением возложенных на них полномочий и функций по управлению земельными ресурсами.

Таким образом, земельное правонарушение – это противоправное действие или бездействие, нарушающее земельное законодательство, приводящее к негативным последствиям или создающее угрозу возникновения таких последствий и наказуемое по закону действия (бездействия), предметом посягательства которых является земля.

Земельное правонарушение состоит из элементов, которые квалифицируют совершенное действие (бездействие) как правонарушение. Совокупность этих элементов, к которым относятся объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона, образуют состав правонарушения.

Объектом земельного правонарушения является земельный правовой порядок. В качестве конкретного объекта выступает конкретный земельный участок, права и законные интересы собственников земли, землепользователей, арендаторов.

Субъектами земельных правонарушений могут выступать граждане, юридические лица, должностные лица, независимо от формы собственности и подчиненности.

Объективную сторону образует противоправное деяние, совершенное в нарушение земельного законодательства. Противоправное поведение может быть выражено в действии, например загрязнении земель, либо бездействии, заключающемся в неисполнении возложенных обязанностей. К последним, например, относятся неуплата земельного налога либо арендной платы невыполнение требований по обеспечению воспроизводства плодородия почв.

К субъектам земельного правонарушения относятся физические и юридические лица. Физические лица как субъекты юридической ответственности, в свою очередь, делятся на граждан и должностных лиц, меры ответственности

для которых устанавливаются отдельно. К должностным лицам относятся руководители государственных и негосударственных предприятий и организаций, сотрудники государственных и муниципальных органов, признаваемые таковыми по законодательству о государственной службе, а также, включая Вооруженные Силы РФ.

В состав должностных лиц не входят руководители общественных объединений.

Субъективная сторона правонарушения выражается в наличии вины правонарушителя.

Субъективную сторону земельного правонарушения составляет психическое отношение субъекта к совершаемому деянию, т. е. вина.

Обязательный признак - вина, которая может выступать в форме прямого умысла (самовольный захват земельного участка) и небрежности (нерациональное использование земель). Факультативный признак цель совершения деяния и мотивы, под влиянием которых совершено правонарушение. При отсутствии в деянии лица, совершившего нарушение земельного законодательства, хотя бы одного из перечисленных элементов состава правонарушения, это лицо не подлежит юридической ответственности.

Лица, виновные в совершении земельных правонарушений, привлекаются к ответственности в порядке, установленном законодательством.

Теория земельного права считает возможным объединить земельные правонарушения в две группы: чисто земельные правонарушения и земельные правонарушения с экологической окраской.

Состав правонарушения может быть формальным или материальным. При материальном составе действие признается правонарушением при наступлении предусмотренных законом последствий. Речь может идти о применении агрохимикатов в нарушение установленных правил, вызвавшем загрязнение земель. Искажение сведений о состоянии и использовании земель также будет земельным правонарушением, так как в нем есть признаки формального правонарушения, которое признается таковым с момента его совершения независимо

от наступивших опасных последствий.

Для характеристики правонарушений применяется метод их классификации, которая проводится по различным признакам.

Однако наиболее важное практическое значение имеет классификация по видам ответственности. В соответствии с данной классификацией выделяют административные и гражданско-правовые правонарушения, преступления, дисциплинарные проступки.

«Земельные» преступления определяются как уголовно наказуемые посягательства на земли как объект земельных правоотношений.

Административные правонарушения – такие действия (бездействие), которые влекут наказание виновных лиц в административном порядке. От преступления административное правонарушение отличает меньшая степень общественной опасности. Степень общественной опасности определяется путем выяснения обстоятельств, характеризующих составы правонарушений, последствия противоправного деяния, размер причиненного ущерба.

В целях пресечения земельных правонарушений современное земельное законодательство наделило должностных лиц, осуществляющих надзор за использованием и охраной земель, определенными правами – приостанавливать любое строительство, разработку месторождений полезных ископаемых, эксплуатацию объектов, проведение работ, если они осуществляются с нарушением земельного законодательства, установленного режима использования земель, и если эти работы ведутся по проектам, получившим отрицательное заключение, либо не прошедшим государственную экологическую экспертизу.

3 НЕКОТОРЫЕ ВИДЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

3.1 Уголовная ответственность

Уголовная ответственность – это форма юридической ответственности, предусмотренная законом за совершение преступления, наступающая для лица, его совершившего, после приговора суда и реализуемая в том или ином виде наказания. От других форм юридической ответственности уголовная отличается большей строгостью.

Уголовная ответственность применяется при совершении таких правонарушений, которые квалифицируются как преступления. «Лица виновные в совершении преступлений, т.е. общественно опасных деяний, запрещенных Уголовным кодексом под угрозой наказания, несут уголовную ответственность»¹⁹.

Субъектами уголовной ответственности могут быть только физические лица, которые в уголовном праве делятся на две группы – граждан и должностных лиц. Меры уголовной ответственности применяются только в судебном порядке в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

По мнению В.В. Булгакова, «особенностью ответственности за земельные правонарушения является то, что привлечение виновных лиц к уголовной ответственности не освобождает от обязанности возместить убытки и устранить последствия земельного правонарушения. Существуют четыре группы составов преступлений»²⁰. Законодатель предусмотрел уголовно-правовую защиту земельных отношений следующих видов:

- 1) отношения по поводу земли как объекта природы, в сельскохозяйственном производстве (например: ст.ст. 254, 262 УК РФ);
- 2) отношения собственности на земельный участок (например: ст.ст. 159, 163, 179 УК РФ);
- 3) отношения в сфере управления земельными ресурсами, в том числе по

¹⁹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 26.08.2017) (ст. 14). Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 254.

²⁰ Булгаков В.В. Понятие правовых форм использования земель // Вестник ВГУ. 2013. Вып. 6. С. 122.

распоряжению земельными участками (например: ст.ст. 285, 285.3, 286, 290, 292, 293 УК РФ);

4) отношения в сфере платежей за землю (например: ст.ст. 170, 198, 199 УК РФ);

5) отношения в сфере порядка государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав (например: ст. 170 УК РФ).

За пределами уголовного преследования остались такие противоправные деяния, как пользование, владение и распоряжение землей без правоустанавливающих документов; использование земель способами, приводящими к порче и уничтожению плодородного слоя; самовольное изменение целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения, земель лесов первой группы, особо охраняемых земель; уклонение от восстановления нарушенных земель после применения к виновному мер административного воздействия.

Глава 26 Уголовного Кодекса РФ «Экологические преступления» – ст. 254 УК РФ. Критерием разграничения составов административного правонарушения и преступления является оценка наступивших последствий от порчи земли. Согласно ст. 254 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 при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде, наказываются уголовным штрафом, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, либо обязательными работами, либо исправительными работами. Те же деяния, повлекшие по неосторожности смерть человека, наказываются исправительными работами сроком до пяти лет либо лишением свободы на тот же срок²¹.

«Объект преступления – экологическая безопасность, а также отношения

²¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 26.08.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 254.

по обеспечению охраны и рационального использования земли. Предметом преступления выступает земля как составная часть естественной природной среды (земли, находящиеся в промышленной зоне, сельскохозяйственные угодья, земли отдельных пользователей земельных участков: населенных пунктов, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения, лесного и водного фондов, а также земли запаса). Для решения вопроса применения рассматриваемой статьи не имеет значения, является ли земля освоенной, осваиваемой либо освоенной человеком, выведенной из оборота, не влияют форма собственности на землю и характер владения ею»²².

Объективная сторона преступления выражается в порче земли, которую законодатель определяет как отравление, загрязнение или иную порчу земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке.

Субъект преступления – лицо, достигшее шестнадцатилетнего возраста, которое по роду своей профессиональной деятельности в частном порядке хранит, использует или транспортирует удобрения, стимуляторы роста растений, ядохимикаты и иные опасные химические или биологические вещества.

С субъективной стороны преступление характеризуется умышленной либо неосторожной формой вины.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ²³ «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» отмечается, что под причинением вреда здоровью человека при совершении преступлений, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 254 УК РФ, следует понимать причинение вреда здоровью любой степени тяжести одному или нескольким лицам».

²² Лебедев В.М. Комментарий к Уголовному кодексу РФ. М. : Издательство Юрайт, 2017. 316 с.

²³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 (ред. от 30.11.2017) «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» (П. 2) . [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

В научной литературе отмечаются следующие недостатки юридической конструкции объективной стороны преступления, предусмотренного ст. 254 УК РФ.

Законодатель в ч. 1 ст. 254 УК РФ предусмотрел лишь некоторые источники и способы порчи земель. Общественно опасной и требующей применения уголовного наказания по своей сути может быть и порча земель. «По ч. 1 ст. 254 УК РФ за 2016 год был осужден 1 человек, что значительно отличается от 2015 года, где осужденных по основной статье 7 человек и 1 уголовное дело прекращено»²⁴.

Далеко не все виды обращения с этими веществами при нарушении соответствующих правил и наступлении определенных последствий обозначены законодателем как подлежащая уголовному наказанию порча земель, а лишь хранение, использование и транспортировка.

Учитывая, что объективная сторона рассматриваемого состава преступления сформулирована необоснованно сложно, а также имея в виду объективные трудности в доказывании факта вреда окружающей среде, нередко отдаленного по времени от самого преступного деяния, можно заключить, что институт уголовной ответственности за порчу земель функционирует неэффективно.

Проанализировав разнообразные предложения по совершенствованию норм указанной статьи, считаем необходимым сформулировать вывод: единственным надежным критерием разграничения смежных составов, а вместе с ними – и видов ответственности, которые, разумеется, не могут быть применены к одному лицу за порчу земель, может быть критерий стоимостный. Признаком преступления, в отличие от административного правонарушения, следует признать последствия в виде вреда окружающей среде, причиненного в значительном размере, причем, что он собой представляет – это должен определить сам законодатель и указать в примечании к ст. 254 УК РФ. Конкретизация

²⁴ Сайт Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации: судебная статистика. [Электронный ресурс]. URL <http://www.cdep.ru/> (дата обращения: 20.10.2017).

оценочных понятий желательна не только в отношении рассматриваемого деяния, но и применительно к иным экологическим преступлениям.

Будучи отраженной в тексте уголовного закона, она позволит устранить негативную практику, при которой виновным удается избежать уголовной ответственности и наказания, когда для этого имеются все основания.

3.2 Административная ответственность

На современном этапе развития общества административная ответственность является наиболее распространенным видом ответственности, применяемым при нарушении, в том числе земельного законодательства.

Административная ответственность – это применение государственными органами, их должностными лицами установленных государством мер административного воздействия к гражданам, а в соответствующих случаях и к организациям за совершенные административные правонарушения.

Из смысла ст. 74 ЗК РФ усматривается, что основанием применения административной ответственности к участникам земельных правоотношений является земельное правонарушение.

Действующее административное законодательство закрепляет конкретные виды земельных правонарушений и отождествляет административную ответственность с реакцией государства на земельное правонарушение, выражающееся в применении мер административного воздействия на правонарушителя.

Согласно КоАП РФ, «административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность»²⁵.

Обратимся к первому признаку земельного правонарушения – противоправности, то есть наличию нормативных оснований ответственности. Проти-

²⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2017) (ч. 1 ст. 2.1) // Парламентская газета. 2002. 05 янв. № 2-5.

воправность означает, прежде всего, то, что физическое или юридическое лицо понесет наказание, если будет доказано, что его действие или бездействие вызвало нарушение правил, установленных действующим законодательством.

В связи с этим следует отметить, что ст. 74 ЗК РФ является бланкетной. Данной статьей предусмотрено, что лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут административную ответственность в соответствии с действующим законодательством. Таким образом, данная статья отсылает к административному законодательству, а непосредственно ЗК РФ не содержит составов земельных правонарушений.

Однако требования, за нарушение которых возможно наступление административной ответственности, не содержатся в самом земельном законодательстве. Так в КоАП РФ имеются очень показательные примеры, например ч. 1 ст. 7.2 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за уничтожение или повреждение межевых знаков границ земельных участков, а равно невыполнение обязанностей по сохранению указанных знаков. Ст. 42 ЗК РФ свидетельствует, что: собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках в соответствии с законодательством.

Следующий важный признак земельного правонарушения – виновность, которая также является обязательным условием наступления административной ответственности.

«Отсутствие вины²⁶ исключает признание деяния административным правонарушением, в том числе при его формальной противоправности. В таком случае исключается также административная ответственность за его совершение».

Третий признак земельного правонарушения как основания административной ответственности – это наказуемость. Сущность этого признака состоит в

²⁶ Сорокин В.Д. КоАП РФ и классическое понимание вины как основания административной ответственности // Административное и административно - процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2012. С. 214. 230.

следующем: «конкретное деяние может считаться земельным правонарушением только в том случае, если за его совершение КоАП РФ или законами субъектов РФ предусмотрена административная ответственность, выражающаяся в применении к правонарушителю уполномоченными государственными органами предусмотренного административного наказания» Объектом административного правонарушения являются общественные отношения в сфере государственного управления, регулируемые нормами права и охраняемые мерами административной ответственности.²⁷

Так, например, ч. 1 ст. 8.6 КоАП РФ предусматривает административную ответственность «за порчу земель в результате самовольного снятия или перемещения плодородного слоя почвы, а ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ предусматривает ответственность за 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»²⁸. А ч. 3 ст. 254 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за порчу земли, повлекшую причинение вреда здоровью человека или окружающей среде²⁹. Мы видим, что объект посягательств в данном случае один и тот же, разница лишь в последствиях, наступивших вследствие правонарушения, т.е. в степени общественной опасности.

Примером привлечения к административной ответственности послужит судебная статистика РФ. «Всего в федеральные суды общей юрисдикции и мировые суды Российской Федерации по ст. 8.6 КоАП РФ поступило за 2016 год 517 дел, рассмотрено 511, освобождено от административной ответственности (наказания) 93 человека, 280 лиц, подвергнутых наказанию, штраф назначен 258 лицам. Остаток неоконченных дел на начало года ч. 2 ст. 8.6 КоАП составлял 29 дел. Что свидетельствует о большом количестве нарушений в области

²⁷ Сбирунов П.Н. Административно-процессуальные аспекты реализации мер государственного принуждения в сфере земельных правоотношений // Вестник ТГУ. 2017. № 15. С. 3.

²⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.01.2018) // Парламентская газета. 2002. 05 янв. № 2-5.

²⁹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

порчи земли»³⁰.

Для квалификации противоправного деяния в качестве земельного правонарушения как основания административной ответственности требуется наличие совокупности необходимых и достаточных, с точки зрения закона, условий (элементов) – состава правонарушения. В состав земельного правонарушения, как и любого другого вида административного правонарушения, включаются четыре элемента: объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.

Исходя из положений главы XIII ЗК РФ, общим объектом земельного правонарушения являются общественные отношения в области охраны и использования земель. Из чего следует что, земельному правонарушению как основанию административной ответственности присущи все признаки общего понятия административного правонарушения (противоправность, виновность, наказуемость, общественная опасность), а также наличие всех элементов состава административного правонарушения (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона). Однако в земельном праве они наполняются специфическим земельно-правовым содержанием.

Рассматриваемые и анализируемые составы земельных правонарушений в КоАП РФ не обособлены, разбросаны по разным главам. В частности, следует назвать гл. 7 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны собственности», гл. 8 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», гл. 10 КоАП РФ «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель», гл. 19 КоАП РФ «Административные правонарушения против порядка управления».

В указанных главах предусмотрены следующие составы административных правонарушений, которые можно отнести к земельным правонарушениям.

В области охраны собственности:

³⁰ Сайт Судебного департамента при Верховном суде РФ:судебная статистика по делам, рассматриваемым федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями. [Электронный ресурс]. URL: <http://cdep.ru> (дата обращения: 20.10.2017).

а) ст. 7.1 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за «Самовольное занятие земельного участка».

Объектом правонарушения в этом случае, являются общественные отношения, возникающие в области пользования, распоряжения и владения землями, отдельно взятыми участками, а также отношения, направленные на обеспечение охраны права собственности на данные земли.

В качестве предмета рассматриваемого состава административного правонарушения можно обозначить земли и составляющие их земельные участки, то есть части поверхности земли, включая покрывающий их почвенный слой. Границы таких земельных участков обязательно должны быть определены и закреплены в установленном законом порядке путем проведения необходимой процедуры государственной регистрации.

Объективная сторона может быть выражена только активными действиями, направленными на установление доминирующего положения виновного лица на спорном земельном участке.

Субъектом рассматриваемого состава административного правонарушения могут быть: физические лица, лица без гражданства, иностранные граждане, должностные лица и юридические лица.

Субъективная сторона устанавливается только в форме умысла».

Приведем пример из судебной практики Благовещенского городского суда:

Благовещенский городской суд рассмотрел дело по иску Администрации г. Благовещенска к Т. об освобождении земельного участка.

Администрация г. Благовещенска обратилась в суд с иском, «указав, что ответчиком для установки бетонного гаража самовольно занят земельный участок площадью 23 кв. м., расположенный в квартале № 477 г. Благовещенска. Истец требует обязать ответчика освободить самовольно занятый земельный участок площадью 23 кв. м., расположенный в квартале № 477, путем вывоза железобетонного гаража.

Судом установлено, что ответчик установил гараж на земельном участке

площадью 23 кв. м. в месте, указанном истцом. При подготовке дела к судебному разбирательству было установлено, что до настоящего времени отвод земельного участка, занятого ответчиком, под массив гаражей либо под индивидуальный гараж, не осуществлялся.

Суд решил: в соответствии со ст. 7.1 КоАП РФ обязать Т. освободить самовольно занятый земельный участок площадью 23 кв. м., расположенный в квартале № 477 г. Благовещенска, путем вывоза железобетонного гаража. Взыскать с Т. государственную пошлину в доход местного бюджета – 6 000 рублей»³¹.

б) ст. 7.2 «Уничтожение или повреждение специальных знаков», согласно которой уничтожение или повреждение межевых знаков границ земельных участков, невыполнение обязанностей по сохранению указанных знаков влечет наложение административного штрафа на граждан, должностных лиц и на юридических лиц;

в) ст. 7.10 «Самовольная уступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом», согласно которой самовольная уступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом, самовольная мена земельного участка влечет наложение административного штрафа на граждан, на должностных лиц и на юридических лиц;

г) ст. 7.14 «Организация или проведение земляных, строительных или иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия», согласно которой организация или проведение земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия в случаях, если такое разрешение обязательно, влечет наложение административного штрафа на граждан, на должностных лиц и на юридических лиц;

д) ст. 7.16 «Незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесенных к землям историко-культурного назначения», согласно кото-

³¹ Приговор Благовещенского городского суда об освобождении земельного участка от 23.11.2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://blag-gs.amr.sudrf.ru> (дата обращения: 28.11.2017).

рой «незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесенных к землям историко-культурного назначения, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в области охраны окружающей среды и природопользования»³²;

е) ст. 8.6 «Порча земель», согласно которой «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 влечет наложение административного штрафа на граждан, на должностных лиц, на юридических лиц и на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также административное приостановление деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и юридических лиц»³³;

ж) ст. 8.7 «Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв», согласно которой невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, сноса объектов лесной инфраструктуры, невыполнение требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель влечет наложение административного штрафа на граждан, на должностных лиц и на юридических лиц.

«Объектом правонарушения - являются общественные отношения в области рационального землепользования.

Объективная сторона правонарушения - представляет собой действия

³² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.01.2018) // Парламентская газета. 2002. 05 янв. № 2-5.

³³ Там же.

(бездействие) и выражается: - в невыполнении или несвоевременном выполнении обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, включая общераспространенные полезные ископаемые, осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей, а также после завершения строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, сноса объектов лесной инфраструктуры (ч. 1 комментируемой статьи); - в невыполнении установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель (ч. 2 комментируемой статьи).

Субъектами правонарушения - являются граждане, должностные лица и юридические лица.

Субъективная сторона правонарушения - характеризуется умыслом и неосторожностью»³⁴.

з) ст. 19.9 «Нарушение порядка предоставления земельных или лесных участков либо водных объектов», согласно которой нарушение должностным лицом установленных законодательством сроков рассмотрения заявления граждан или юридических лиц о предоставлении находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных или лесных участков либо водных объектов, влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей. Удовлетворение должностным лицом заявления гражданина или юридического лица о предоставлении находящегося в государственной или муниципальной собственности земельного или лесного участка либо водного объекта, которое в соответствии с законом не может быть удовлетворено, влечет наложение административного штрафа в размере от де-

³⁴ Комментарий к Кодексу об административных правонарушениях (постатейный) / под ред. А.Н. Гусева. М., 2017. С. 10.

сяти тысяч до двадцати тысяч рублей. Отказ должностного лица в удовлетворении заявления гражданина или юридического лица о предоставлении находящегося в государственной или муниципальной собственности земельного или лесного участка либо водного объекта по не предусмотренным законом основаниям, влечёт наложение административного штрафа в размере от пяти до двенадцати тысяч рублей.

Приведем пример о возбуждении производства об административном правонарушении:

Прокуратурой Магдагачинского района была проведена проверка исполнения органами местного самоуправления ФЗ от 01.05.2016 г. № 199-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территории субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» на территории муниципального образования Магдагачинского района.

В администрацию пгт. Магдагачи, через Федеральную информационную систему «Дальний Восток.РФ» 27.10.2017 от гражданина Николаенкова Д.В. поступило заявление о предоставлении земельного участка в безвозмездное пользование по основаниям, предусмотренным ФЗ от 01.05.2016 №119-ФЗ. В процессе обработки заявления специалистом администрации было установлено, что Николаенков Д.В. зарегистрирован в г. Москва, в связи с чем, администрацией рабочего поселка было отказано 28.10.2017 г. в предоставлении запрашиваемого земельного участка в безвозмездное пользование, поскольку, согласно требованиям ФЗ от 01.05.2016 № 119-ФЗ земельные участки предоставляются жителям, зарегистрированным только на территории Дальнего Востока.

Таким образом, в действиях главы пгт. Магдагачи выразившихся в отказе гражданину Николаенкову Д.В. в предоставлении земельного участка в безвозмездное пользование по основанию, не предусмотренному ФЗ от 05.01.2016 №119-ФЗ, усматривается состав административного правонарушения, преду-

смотренного ч. 3 ст. 19.9 КоАП РФ.

Руководствуясь ст.ст. 19.9, 28.4 КоАП, прокурор Магдагачинского района постановил в отношении должностного лица – главы пгт. Магдагачи возбудить дело об административном правонарушении, предусмотренного ч. 3 ст. 19.9 КоАП.

Другая группа составов, содержащихся в КоАП РФ, касается сельского хозяйства, ветеринарии и мелиорации земель.

Так, ст. 10.1 устанавливает ответственность за нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками.

Согласно ст. 10.9 «Проведение мелиоративных работ с нарушением проекта» проведение мелиоративных работ с нарушением проекта их проведения влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан, должностных и юридических лиц.

Следует признать оправданными составы, включенные в ст. 10.10 КоАП РФ «Нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений. Повреждение мелиоративных систем», поскольку массовый характер приобретают нарушения, например, при проведении линий электропередачи или линий связи, в случае их захода на сельскохозяйственные угодья, пастбища, сенокосы, или вырубку мелиоративного лесного насаждения и др.

Однако нарушители часто уходят от административной ответственности в силу нарушения уполномоченными органами, имеющими право привлекать к административной ответственности, процедурных вопросов, что является серьезным изъяном в их работе. Определен видовой состав субъектов, которые в пределах компетенции, установленной для них, «уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях. Таковыми являются: судьи (мировые судьи). При общей подведомственности судьям дел об административных правонарушениях необходимо учитывать также и подсудность таких дел. Рассмотрение дел об административных правонарушениях в судебном порядке

осуществляется: судьями федеральных судов, образуемых в соответствии с Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» в соответствии с закрепленной за ними подсудностью: судьями районных судов в случаях, установленных ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ; «судьями арбитражных судов»³⁵; «судьями гарнизонных военных судов - об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы»³⁶; «мировыми судьями, не входящими в систему федеральных судов и являющихся судьями субъектов РФ, об административных правонарушениях, не отнесенных к подсудности федеральных судов»³⁷; «комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, создаваемыми на территории субъекта РФ в порядке, установленном законодательством субъекта РФ»; федеральными органами исполнительной власти, их структурными подразделениями, территориальными органами и структурными подразделениями территориальных органов, а также иными государственными органами в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ.

«Для установления принадлежности того или иного органа к федеральным органам исполнительной власти и их структуры надлежит руководствоваться Указами Президента РФ»³⁸. Для уяснения структуры, задач и функций федеральных органов исполнительной власти, а также иных государственных органов надлежит обращаться к соответствующим федеральным законам, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, положениям о данных органах, а также официальным сайтам конкретного федерального органа ис-

³⁵ Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ (ред. 15.02.2016) «Об арбитражных судах в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

³⁶ Федеральный конституционный закон от 23.06.1999 № 1-ФКЗ (ред. 01.01.2017) «О военных судах Российской Федерации» (П. 3 ч. 1 ст. 7). [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

³⁷ Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ (ред. 05.04.2016) «О мировых судьях в Российской Федерации» (пп. 9 п. 1 ст. 3). [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

³⁸ Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 (ред. 23.11.2016) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

полнительной власти (например, структурные подразделения и территориальные органы МВД России, а правомочие полиции осуществлять производство по делам об административных правонарушениях закреплено п. 5 ч. 1 ст. 2 Закона о полиции); Банк России; органы и учреждения уголовно-исполнительной системы, к которым отнесены: уголовно-исполнительные инспекции, исправительные центры, арестные дома, колонии-поселения, воспитательные колонии, лечебные исправительные учреждения, исправительные колонии общего, строгого или особого режима, тюрьмы, следственные изоляторы; органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие региональный государственный надзор либо переданные им полномочия в области федерального государственного надзора, указанные в гл. 23 КоАП РФ; государственные учреждения, подведомственные федеральным органам исполнительной власти, уполномоченные в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора, государственного портового контроля, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также государственные учреждения, подведомственные органам исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченные в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения. Также определен видовой состав субъектов, которые рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, в пределах полномочий, установленных этими законами. Таковыми являются: мировые судьи; комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; уполномоченные органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов РФ; административные комиссии, иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов РФ; государственные учреждения, подведомственные соответственно органам исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченные в соответ-

ствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий на особо охраняемых природных территориях регионального значения»³⁹.

3.3 Возмещение вреда, причиненного земельным правонарушением

В соответствии с п. 1 ст. 76 ЗК РФ, юридические лица и граждане обязаны в полном объеме возместить вред, причиненный в результате совершения ими земельных правонарушений. Данную редакцию нельзя считать удачной, поскольку вред может быть причинен не только действиями граждан и юридических лиц, но и действиями государственных или муниципальных органов власти, которые могут необоснованно привлечь лицо к ответственности либо отказать в предоставлении земельного участка. Родовое понятие вреда сформулировано гражданским законодательством, понимающим под таковым материальный ущерб, который выражается в уменьшении имущества потерпевшего и (или) умалении нематериального блага (жизнь, здоровье и т.д.).

В ГК РФ установлены два способа возмещение вреда: в натуре «(реальный) и в денежной форме (возмещение убытков), суд, принимая решение, должен выбрать один из названных способов возмещения вреда: на лицо, ответственное за причинение вреда, возлагается обязанность либо предоставить вещь того рода и качества, исправить поврежденную вещь либо возместить причиненные убытки в денежном выражении».

До недавнего времени Арбитражные суды чаще отказывали в удовлетворении требований по возмещение вреда в случае проведения ответчиком работ по рекультивации. Например, «решением Арбитражного суда Санкт-Петербурга от 06.11.2016 было отказано в иске департаменту Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Северо-Западному федеральному округу о взыскании с ООО сумм возмещения ущерба, причиненного окружающей среде в результате аварийного нефти.

³⁹ Комментарий к Кодексу об административных правонарушениях (постатейный) / под общ. ред. А.Н. Гусева. М., 2014. С. 101.

Ответчиком был заказан проект рекультивации земель, согласованный с администрацией муниципальных районов, в собственности которых находятся участки земель, нарушенные при ликвидации аварийного разлива нефти. В соответствии с проектом были проведены технический и биологический этапы рекультивации.

По окончании рекультивации на участке нарушенных земель исполнителями работ был предоставлен отчет по результатам обследования участка нарушенных земель в результате аварии на магистральном нефтепроводе, согласно которому после рекультивации на нарушенных земельных участках были проведены отборы проб и их измерение. Результаты исследований после рекультивации определяются как не превышающие предельно допустимые нормы коэффициенты.

Аргументация суда состояла в том, что в силу п. 1 ст. 78 ФЗ от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» затраты, произведенные в соответствии с утвержденными в установленном порядке проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, могут учитываться при определении размера вреда, причиненного окружающей среде.

На основании норм действующего законодательства (ст. 1082 ГК РФ, ст. 78 Закона об охране среды) вред окружающей среде может быть возмещен путем восстановления нарушенного состояния окружающей среды. Ответчиком осуществлен полный комплекс мероприятий по ликвидации последствий аварийного выхода нефти и возмещению вреда, причиненного окружающей среде, путем восстановления нарушенного состояния. Все мероприятия по восстановлению окружающей среды ответчик произвел за свой счет. Таким образом, восстановление нарушенного состояния земельного участка произведено в натуральной форме, что не противоречит действующему законодательству»⁴⁰.

Применительно к земельным участкам, родовое определение вреда следует конкретизировать. Поэтому под вредом, причиненным земельным правона-

⁴⁰ Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга о взыскании сумм возмещения ущерба. [Электронный ресурс]. URL: <http://spb.arbitr.ru/> (дата обращения: 20.10.2017).

рушением, следует понимать «вред, причиненный Российской Федерации и ее субъектам, муниципальным образованиям, физическим и юридическим лицам в результате умышленного или неосторожного нарушения требований земельного законодательства»⁴¹.

Несомненно, Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования выступают в деликтных обязательствах ограничено в силу своей специальной правоспособности, обусловленной их публично-правовым статусом. Однако в силу закона, их участие в охранительных правоотношениях в случае причинения противоправными действиями вреда земельным участкам, находящимся в государственной или муниципальной собственности (после ее окончательного разделения), либо земельным участкам как объектам природы и составной части окружающей среды сомнений не вызывает.

Следовательно, сам вред, причиненный в результате земельного правонарушения, может иметь двоякий характер, а именно – причинять вред земельному участку как объекту природы (порча земель) либо быть следствием посягательств на отношения собственности на земельный участок как объект недвижимости (уничтожение межевых знаков). Например, «самовольное занятие земельного участка как таковое не причиняет вред земле как природному объекту, посягая лишь на отношения собственности», на него, однако будучи осуществленным без надлежащих правовых оснований, оно может являться и источником экологически обусловленного вреда (например, самовольное занятие земельного участка для размещения отходов). В последнем случае данное правонарушение будут являться одновременно и экологическим правонарушением.

Следует обратить внимание на признак сочетания различных видов ответственности за некоторые земельные правонарушения. Например, в силу п.2 ст. 74 ЗК РФ привлечение лица к административной ответственности не освобождает его от обязанности возместить причиненный вред. Поэтому, например, в случае привлечения лица к административной ответственности за порчу земель (ст. 8.6 КоАП РФ), указанный правонарушитель будет обязан кроме упла-

⁴¹ Боголюбов С.А. Земельное право. М.: Издательство Юрайт; 2011. 240 с.

ты штрафа, возместить вред земельному участку в силу п.п. 2, 3 ст. 76 ЗК РФ.

Поскольку земля является составной частью окружающей среды, к данным правоотношениям применимо определение «вреда окружающей среде как негативного изменения окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов»⁴². «Компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда. Определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды»⁴³.

Конкретизирован указанным законом и принцип полного возмещения вреда. «Вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) субъектом хозяйственной и иной деятельности»⁴⁴.

«Лица, совместно причинившие вред, несут солидарную ответственность перед потерпевшим». Суд вправе по заявлению потерпевшего и в его интересах возложить на указанных лиц долевую ответственность, с учетом степени вины каждого из них, а при невозможности определить степень вины – исходя из ра-

⁴² Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133. (Ст. 1).

⁴³ Там же. Ст. 78.

⁴⁴ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. П. 2 Ст. 77.

венства долей (ч. 2 ст. 1080, п. 2 ст. 1081 ГК РФ). При этом необходимо учитывать, что при совершении правонарушения несколькими лицами они несут солидарную ответственность за причиненный вред лишь по тем эпизодам, в которых установлено их совместное участие. «Суд вправе уменьшить размер возмещения вреда, причиненного гражданином, с учетом его имущественного положения, кроме случаев, когда он причинен действиями, совершенными умышленно»⁴⁵.

В Земельном Кодексе предусматриваются «возмещение убытков, причиненных нарушением прав землеобладателей, возможность правомерного причинения убытков и их возмещение. Убытки, в том, числе упущенная выгода, возмещаются в полном объеме за счет соответствующих бюджетов или лицами, в пользу которых изымаются земельные участки или ограничиваются права на них в следующих случаях»:⁴⁶

а) при изъятии участков для государственных или муниципальных нужд, связанных с выполнением международных обязательств, размещением объектов муниципального или государственного значения при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов (ст. 49 ЗК РФ);

б) ухудшение качества земель в результате деятельности других лиц, в том числе на соседнем земельном участке (ч. 1 п. 2 ст. 57 ЗК РФ);

в) ограничением прав землеобладателей в охранных, санитарно-защитных зонах, в особых условиях охраны окружающей среды и природных ресурсов, начала и завершения застройки или освоения земельного участка по согласованному проекту (ч. 2 п. 3 ст. 57 ЗК РФ);

г) временном занятии земельных участков в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий и других чрезвычайных ситуациях (ст. 51 ЗК РФ);

д) изменения целевого назначения земельного участка на основании ходатайства органа государственной власти или местного самоуправления о пере-

⁴⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 1083.

⁴⁶ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 62.

воде участка из состава земель одной категории в другую без согласования с землеобладателем (ст. 54 ЗК РФ).

Земельный кодекс РФ также ограничил круг субъектов гражданско-правовой ответственности за причиненный вред только гражданами и юридическими лицами (ст. 76 ЗК). Между тем, вред собственникам и иным титульным владельцам и пользователям земли может быть причинен не только ими, но и органами государственной власти или местного самоуправления либо их должностными лицами. К примеру, из-за принятия ошибочных, незаконных решений по изъятию земельных участков, ограничению прав на землю. В таких случаях обязанность по возмещению вреда возлагают соответственно на казну муниципального образования или государства по общим правилам гражданско-правовой ответственности с учетом положений ст.ст. 15, 16, 1064, 1069 ГК РФ.

В статье 76 ЗК РФ также говорится об обязанностях по возмещению вреда. В данном случае речь идет об имущественном вреде, который в называются «убытками и ущербом»⁴⁷.

В последнюю категорию включают как реальный ущерб, так и упущенную выгоду (неполученный доход). В случаях причинения имущественного вреда земельным правонарушением возмещению подлежат убытки в целом, включая упущенную выгоду (ст. 1064 и др. гл. 59 ГК РФ).

В таких объемах подлежат возмещению убытки, к примеру, когда самовольно занимают земельный участок. При этом по правилам п. 2 ст. 76 ЗК РФ нарушителям права не возмещают затраты, которые им были произведены.

⁴⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 15.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Земля как незаменимый природный объект составляет основу жизнедеятельности людей, как природный ресурс является национальным богатством страны. С этим соглашаются все, что не мешает ухудшать качество земли результатами антропогенной деятельности. Надзор за рациональным использованием земельных ресурсов – обязанность государства.

Ответственность за нарушение установленного законом земельного порядка – обязанность землепользователей. Юридическая ответственность в области охраны и использования земель – система принудительных мер, которые применяются к физическим или юридическим лицам как субъектам прав на землю за совершение ими противоправного деяния. Такие меры могут иметь предупредительный характер с последующим пресечением неправомерного поведения субъектов, либо подвергать наказанию за совершение таких действий.

Для привлечения лица к ответственности требуется основание, которым является правонарушение.

В соответствии с поставленными целями и задачами в работе было проанализировано современное правовое регулирование юридической ответственности за нарушения в сфере земельных отношений в Российской Федерации. Достаточно подробно подверглось анализу нормативно-правовое регулирование административной, уголовной, и гражданско-правовой ответственности за земельные правонарушения.

По результатам проведенного исследования можем заключить, что административная ответственность является наиболее часто применяемым видом ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений. Поэтому от того, насколько совершенным будет ее нормативно-правовое регулирование, а также применение этих норм на практике, напрямую зависит степень эффективности правовой охраны земельных правоотношений. Поскольку административная ответственность за правонарушения в сфере земельных отношений тесно связана с другими видами ответственности, особенно с имущественной,

совершенствование нормативно-правового регулирования этих видов ответственности также имеет важное значение.

Рассмотренные в настоящей работе вопросы позволили нам выявить неточности, противоречия и пробелы в нормативном регулировании административной ответственности за земельные правонарушения.

Предлагаем дополнить КоАП РФ гл. 8.1 «Административные правонарушения в области использования, управления и охраны земель», в которой классифицировать и разместить в логической последовательности все предусмотренные на данный момент в нескольких главах составы правонарушений в области использования, управления и охраны земель. Целесообразность и обоснованность создания в КоАП РФ отдельной главы, посвященной административным правонарушениям в области земельных правоотношений, обусловлены следующими факторами:

1) отличием земельных правонарушений от других административных правонарушений по объекту посягательства, по характеру охраняемых общественных отношений;

2) важностью и значимостью земельных правоотношений, обусловленными спецификой земли;

3) необходимостью системного подхода к регулированию земельных отношений, в том числе и в части установления административной ответственности за земельные правонарушения.

Специальный вид юридической ответственности за правонарушения в области охраны и использования земель, имеющий свои особые правовые основания. Она не является разновидностью гражданско-правовой ответственности.

Считаем, что причины низкой эффективности земельно-правовой ответственности заключаются в рассогласованности норм Земельного кодекса РФ и Гражданского кодекса РФ по вопросу ее регулирования; недостатках деятельности органов государственного земельного надзора по установлению оснований и соблюдению досудебного порядка привлечения к земельно-правовой от-

ветственности, а также органов государственной власти и органов местного самоуправления в принятии мер по прекращению прав на земельные участки посредством обращения в суд с соответствующими исковыми заявлениями.

Сказанное, по нашему мнению, может служить иллюстрацией того, что эффективность привлечения к ответственности за нарушения в области охраны и использования земель напрямую зависит от качества установленного в государстве земельного правопорядка, включая полноту и системность нормативно-правовой базы, стабильность законодательства, внятность и однозначность установленных обязанностей по использованию земель, уровень правовой и экологической культуры всех участников отношений, последовательность проведения мероприятий по земельному надзору. Важно помнить о том, что институт юридической ответственности за нарушения в очерченной сфере является неотъемлемой частью общего механизма правового воздействия на земельные отношения. И как часть этого механизма он должен служить обеспечению охраны земельных ресурсов, защите прав и законных интересов собственников, владельцев и пользователей земель в Российской Федерации.

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 РФ. – 2014. - № 31. - Ст. 4398.

2 Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ(ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2001. - № 44. - Ст. 4147.

3 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 32. – Ст. 3301.

4 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 5. - Ст. 410.

5 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Парламентская газета. –2002. – 05 янв. - № 2-5.

6 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. ФЗ от 29.07.2017 № 250-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

7 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.01.2018) // Парламентская газета. - 2002. - 05 янв. - № 2-5.

8 Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 01.01.2016) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Парламентская газета. –2002. – 27 июля. - № 140-141.

9 Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. – 2004. – 31 июля. - № 162.

10 Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Парламентская газета. – 2007. – 07 марта. - № 34.

11 Указ Президента РФ от 16.12.1993 № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы» // Российская газета. – 1993. – 29 дек. - № 239. (Утратил силу).

12 Постановление Правительства РФ от 23.12.1993 № 1362 (ред. от 12.03.1996) «Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации» // Российская газета. – 1994. – 14 янв. - № 8. (Утратил силу).

13 Постановление Правительства РФ от 23.04.2012 № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации» // Российская газета. – 2012. – 28 апр. - № 95.

14 Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р (ред. от 28.08.2014) «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 12. – Ст. 1425.

II Специальная литература

15 Амелин, Ю.А. Административная ответственность за правонарушения в сфере земельных отношений: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Ю.А. Амелин. - М., 2010. – С. 4 - 16.

16 Баранов, В.М. Экспертное доктринальное заключение на проект федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (общая часть)», внесенный депутатами Государственной Думы А.А. Агеевым, Д.Ф. Вяткиным, В.Н. Плигиным / В.М. Баранов, А.Р. Лаврентьев // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2015. – № 2. – С. 215-221.

17 Болтанова, Е.С. Земельно-правовая ответственность: проблемы право-

применения / Е.С. Болтанова // Российское правосудие. – 2015. – № 2. – С. 43 – 50.

18 Бутылина, Е.В. Земельный надзор и контроль: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Е.В. Бутылина. – М., 2015. – 27 с.

19 Галиновская, Е.А. Проблемы эффективности юридической ответственности за земельные правонарушения / Е.А. Галиновская // Юридическая ответственность: современные вызовы и решения: материалы VII Ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся.- М., 2013. – С. 218.

20 Галиновская, Е.А. Институт юридической ответственности как составляющая земельного правопорядка / Е.А. Галиновская// Журнал российского права. – 2014. – № 1. – С. 41.

21 Глухова, М.В. Административная ответственность юридических лиц за правонарушения в области предпринимательской деятельности: проблемы правоприменения и направления совершенствования законодательства: дисс. ... канд. юрид. наук / М.В. Глухова. – Воронеж, 2014. – 316 с.

22 Данилов, Д.Ю. Как сохранить сельхозугодья страны. Органы прокуратуры Российской Федерации проводят целенаправленную работу по устранению нарушений в сфере оборота сельскохозяйственных земель / Д.Ю. Данилов, А.А. Головин // Прокурор. – 2015. – № 3. – С. 35 - 38.

23 Жерновой, М.В. Административная ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель / М.В. Жерновой, А.П. Дорохов // Российский следователь. – 2014. – № 13. – С. 65 – 71.

24 Ибрагимов, К.Х. Вопросы земельно-правовой ответственности / К.Х. Ибрагимов // Журнал российского права. 2016. – № 10. – С. 70-74.

25 Каленов, С.Е. Административная и уголовная ответственность за порчу земель / С.Е. Каленов // Юридический мир. – 2014. – № 8. – С. 103-108.

26 Капустина, М.А. Институт юридической ответственности как элемент системы правового регулирования / М.А. Капустина // Право и закон. – 2016. – № 9. – С. 51-62.

27 Карпова, Е.С. История установления административной ответственности

сти за земельные правонарушения в России / Е.С. Карпова // Вестник ВГУ. – 2016. – № 4. – С. 35-46.

28 Карпова, Е.С. Современное правовое регулирование юридической ответственности за нарушения в сфере земельных отношений в Российской Федерации / Е.С. Карпова // Вестник ВГУ. – 2014. – № 4. – С. 147-159.

29 Кивель, В.Н. Понятие и общая характеристика юридической ответственности как элемента конституционно-правового статуса личности / В.Н. Кивель // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 8. - С. 12 - 17.

30 Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. Е.С. Болтановой. - М., 2014. – С. 23.

31 Комягин, Д.Л. Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель / Д.Л. Комягин // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 10. – С. 8 - 11.

32 Краснов, М.А. Юридическая ответственность – целостное правовое явление / М.А. Краснов // Советское государство и право. – 1984. – № 3. – С. 74 - 76.

33 Малько, А.В. Место и роль юридической ответственности органов публичной власти в концепции правовой политики в сфере юридической ответственности / А.В. Малько, Р.С. Маркунин // Вектор науки Тольяттинского Государственного Университета. – 2016. – № 2. - С.45 - 48.

34 Мисник, Г.А. Возмещение вреда, причиненного земельным правонарушением / Г.А. Мисник, Л.Н. Бабенко // Экологическое право. – 2015. – № 10. – С. 19 – 24.

35 Сбирунов, П.Н. Административно-процессуальные аспекты реализации мер государственного принуждения в сфере земельных правоотношений / П.Н. Сбирунов // Вестник ТГУ. – 2017. – № 15. – С. 3 – 7.

36 Сбирунов, П.Н. Защита прав на землю: земельное и гражданское законодательство и практика его применения / П.Н. Сбирунов // Современный юрист. – 2014. – № 3. – С. 71 – 78.

37 Сергеев, А.В. Основание дисциплинарной ответственности / А.В. Сер-

геев // Вестник Московского университета. – 2015. – № 4. – С. 77.

38 Симоненко, Е.В. Административная и уголовная ответственность за земельные правонарушения / Е.В. Симоненко, А.В. Пискунова // Вестник Томского государственного университета. – 2017. – № 10. – С. 152 – 154.

39 Старова, Е.В. Целевое назначение земельных участков, предоставленных для размещения и эксплуатации промышленных объектов: проблемы применения административной ответственности / Е.В. Старова // Правовые вопросы недвижимости. – 2010. – № 2. – С. 18 – 20.

40 Сухова, Е.А. К вопросу о юридической ответственности за правонарушения в области охраны и использования земель / Е.А. Сухова // Право. Законодательство. Личность. – 2014. – № 1. – С. 119 - 125.

41 Харьков, В.Н. Основы земельного права: учебное пособие / В.Н. Харьков. - Тула: Изд-во ТулГУ. – 2014. – 132 с.

42 Хлупина, Г. Проблемы применения нормы об уголовной ответственности за порчу земли / Г. Хлупина, Н. Качина // Уголовное право. – 2010. – № 1. – С. 49 – 54.

III Историко-правовые акты

43 Декрет СНК РСФСР от 28 июня 1926 года «Об утверждении Положения об издании местными исполнительными комитетами и городскими советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» // СУ РСФСР. – 1926. – № 80. – Ст. 600. (Утратил силу).

44 Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 30.03.1931 «Об утверждении Положения об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» // СУ РСФСР. – 1931. – № 17. – Ст. 186. (Утратило силу).

45 Закон СССР от 13.12.1968 № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. – 1968. – № 51. – Ст. 485. (Утратил силу).

III Интернет ресурсы

46 Официальный сайт Министерства сельского хозяйства Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://mcsx.ru/> - 01.11.2017.

IV Судебная практика

47 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 (ред. от 31.10.2017) «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // Российская газета. – 2012. – 31 окт. - № 251.

48 Приговор Благовещенского городского суда об освобождении земельного участка от 23.11.2015. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://blag-gs.amr.sudrf.ru> - 28.11.2017.

49 Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области о взыскании сумм возмещения ущерба от 25.12.2015. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://spb.arbitr.ru/> - 28.11.2017.