Институт юридической ответственности как составляющая земельного правопорядка

ГАЛИНОВСКАЯ Елена Анатольевна,
ведущий научный сотрудник отдела
аграрного, экологического и природо-
ресурсного законодательства ИЖиСП,
кандидат юридических наук

Земельно-правовое регулирование в Российской Федерации направлено прежде всего на обеспечение рационального, неистощительного использования земельных ресурсов, защиту прав и законных интересов собственников земель, землевладельцев и землепользователей, поддержание стабильности и упорядоченности земельных отношений. Вместе с тем использование земель в Российской Федерации все еще осуществляется с серьезными нарушениями требований законодательства, что приводит к большим потерям лесных и сельскохозяйственных угодий, загрязнению земель, их деградации. Так, по данным Министерства сельского хозяйства РФ за 2012 г., одними из самых распространенных видов правонарушений на землях сельскохозяйственного назначения являются невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от захламливания (364,5 тыс. га), а также снятие плодородного слоя почвы (100,5 тыс. га)¹.

Причины сложившейся ситуации только отчасти кроются в недостатках инструмента привлечения к юридической ответственности за земельные правонарушения. Неотвратимостью наказания должны поддерживаться правопорядок,

обеспечиваться соблюдение законности. Институт юридической ответственности за нарушения в области охраны и использования земель — важная составляющая правового механизма воздействия на земельные отношения. Следовательно, как и все составляющие этого механизма, институт ответственности является средством достижения общей цели — обеспечения правомерного использования земель. Наложение санкции за земельное правонарушение не самоцель. В этом смысле, безусловно, подтверждается мнение С. Н. Братуся о том, что характеристика ответственности как наказания является односторонней и главное для законности и правопорядка — это исполнение обязанностей².

Несмотря на то что в научной литературе периодически высказывается справедливая критика в адрес содержания отдельных норм³, зако-

² См.: Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). М., 1976. С. 6.

³ См.: Бабенко Л. Н. Земельные правонарушения как основание гражданско-правовой ответственности // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. № 2; Чикильдина А. Ю. Правовые проблемы ответственности за нарушение правового режима дачных, садовых и огородных земельных участков // Правовые вопросы недвижимости. 2010. № 1. С. 11—14; Гончарова Е. А. Проблемы правоприменения норм земельно-правовой ответственности // Правовые вопросы недвижимости. 2008. № 2; Лобанова Л., Андреев А. Уголовная ответственность за порчу земли // Законность. 2007. № 12; Аверьянова Н. Н. Принудительное изъятие земельного участка у собственника как специальная земельно-правовая ответственность // Нотариус. 2008. № 2; Жерновой М. В., Доро-

¹ См.: Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения, опубликованный Министерством сельского хозяйства РФ в 2012 г. URL: <http://www.mcx.ru>.

нодательство в этой сфере тем не менее обладает определенной полнотой и системностью. Если обратиться к содержанию законодательного регулирования привлечения к ответственности за земельные правонарушения, можно сделать вывод о достаточно развернутой нормативно-правовой основе. Нормы о юридической ответственности, установленные Земельным кодексом РФ (ст. 44—47, 74—76), Кодексом РФ об административных правонарушениях (ст. 7.1, 7.2, 8.6, 8.8 и др.), Гражданским кодексом РФ (ст. 285—287), Уголовным кодексом РФ (ст. 254), охватывают практически все виды юридической ответственности.

В целом законодательство о привлечении к ответственности за земельные правонарушения направлено как на предотвращение действий, которые противоречат требованиям о рациональном использовании земель и установленному правопорядку, так и на осуществление положительных действий по использованию земель и их охране, если они предписаны законодательством. То есть конечной целью института ответственности в земельном праве является соблюдение обязанностей по рациональному использованию и охране земель. Нормы земельного законодательства об обязанностях собственников и землевладельцев земельных участков соотносены с нормами о юридической ответственности за неисполнение этих обязанностей.

Так, ст. 42 ЗК РФ установлено, что собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны: использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить

вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту; сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках в соответствии с законодательством; осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов, в том числе меры пожарной безопасности; своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами; своевременно производить платежи за землю; соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов; не допускать загрязнения, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий; выполнять иные требования, предусмотренные Земельным кодексом РФ, федеральными законами.

За несоблюдение перечисленных и иных установленных Земельным кодексом РФ и другими федеральными законами обязанностей и должна наступать юридическая ответственность. Конечной же целью реализации норм об ответственности является восстановление надлежащего состояния земель и земельного правопорядка и в этом — одно из основных направлений развития института юридической ответственности за правонарушения в земельной сфере. Согласимся с точкой зрения С. Н. Братуся о том, что юридическая ответственность — это та же обязанность, но принудительно исполняемая, если лицо (гражданин или организация), на котором эта обязанность лежит, не исполняет ее добровольно⁴.

Вместе с тем следует признать, что за такие правонарушения, как порча земель, использование земель-

хов А. П. Административная ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель // Российский следователь. 2008. № 13.

⁴ См.: Братусь С. Н. Указ. соч. С. 6.

ных участков не по целевому назначению или неиспользование земель в целях ведения сельского хозяйства или строительства, привлечение к ответственности еще затруднено. Кроме того, реализация норм об ответственности, как уже было сказано, должна в конечном счете способствовать восстановлению нарушенных земель. Однако приведение земель и земельных участков в надлежащее состояние после выявления правонарушения все еще составляет проблему. По данным Росреестра за 2012 г., наиболее низкие показатели устранения выявленных нарушений отмечены в г. Москве (21,5%), Ленинградской (36,0%) и Ульяновской (47,0%) областях⁵.

Проблемы с реализацией норм об ответственности возникают чаще всего на стадии выявления правонарушения, определения его состава и выявления виновного лица. Так, по данным Министерства сельского хозяйства РФ, основными причинами прекращения судами производства по делам об административных правонарушениях являлись в том числе недоказанность факта совершения правонарушения; недоказанность причастности юридического лица (гражданина) к совершению вменяемого административного правонарушения; отсутствие подтверждения государственным кадастром сведений о принадлежности земельного участка к соответствующей категории земель⁶.

⁵ См.: Анализ показателей деятельности территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению государственной функции по государственному земельному надзору за 2012 год. URL: http://rosreestr.ru/wps/portal/p/cc_ib_state_supervision/cc_ib_state_ground_control_and_monitoring/cc_ib_state_ground_control/cc_ib_reports_and_results_checks.

⁶ См.: Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения, опубликованный Министерством сельского хозяйства Российской Федерации в 2012 г.

Из приведенных данных видно, что привлечению к ответственности препятствуют не только проблемы исполнения мероприятий земельного надзора (хотя исполнение контрольно-надзорных функций органами государственной власти и органами местного самоуправления может служить предметом критики), но недостатки земельного законодательства в целом.

Так, законодательно установлено, что принудительное прекращение права собственности и иных прав на землю наступает за использование земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель (ст. 285 ГК РФ, ст. 45, 46 ЗК РФ). Право собственности на землю может быть принудительно прекращено, если участок предназначен для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом (ст. 284 ГК РФ).

Использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием или неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях является административным правонарушением согласно ст. 8.8 КоАП РФ.

Однако, если в кадастровых и иных правоустанавливающих документах не указана категория земель, привлечь к ответственности за перечисленные правонарушения не представляется возможным. Известно, что уточнение категории земель для многих земельных участков, предоставленных в пользование 30—50 лет назад, весьма затруднительно. Одновременно с этим в отдельных регионах сложилось мнение о необязательности точного установ-

ления категории земель для земельного участка. При этом процедуры, предусмотренные Федеральным законом от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», обеспечивающие установление категории земель, исполняются без должной тщательности. Как результат кадастровые документы зачастую не содержат сведений о категории земель либо в кадастре и в правоустанавливающих документах категория устанавливается с ошибками и нарушениями.

В данном случае можно говорить и о противоречии между законодательством о юридической ответственности за использование земель не по целевому назначению и законодательством о кадастре недвижимости. Так, согласно п. 2 ст. 7 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» сведения о категории земель и разрешенном использовании отнесены к дополнительным сведениям, которые на практике могут быть не внесены в документы кадастрового учета.

Таким образом, при наличии норм о привлечении к ответственности за использование земельного участка без учета его принадлежности к той или иной категории законодательство фактически допускает образование земельного участка и как следствие его использование без четкого установления категории земель.

Привлечение же к ответственности за несоблюдение требований о разрешенном использовании земельных участков оказывается еще более затруднительным. На основании Градостроительного кодекса РФ и Земельного кодекса РФ разрешенное использование земельных участков считается установленным, если на территории, где расположен земельный участок, действуют градостроительные регламенты, утвержденные правилами землепользования и застройки, либо федераль-

ными законами устанавливается особый порядок утверждения разрешенного использования для отдельных случаев⁷. Иными словами, для установления вида разрешенного использования земельного участка должен быть соблюден определенный, установленный законом порядок. Однако для значительного числа земельных участков (особенно это касается земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, земель особо охраняемых природных территорий) виды разрешенного использования не установлены. Довольно часто в кадастровых документах запись о разрешенном использовании земельного участка делается по его фактическому использованию. Разумеется, несоблюдение такого «разрешенного использования» считать правонарушением невозможно.

Затруднения в привлечении к ответственности за земельные правонарушения возникают и в связи с тем, что определенный законом состав правонарушения требует отслеживания качественного состояния земель как природного ресурса и природного объекта.

Так, для определения состава правонарушения «неиспользование земель по целевому назначению» необходимы критерии такого неиспользования, т. е. установление факта неосуществления на земельном участке должной хозяйственной деятельности. В целях обеспечения контролирующих органов такими критериями принято постановление Правительства РФ от 23 апреля 2012 г. № 369, которым

⁷ См. федеральные законы от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» и от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации — городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

определены признаки неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах РФ. Согласно постановлению неиспользование земельного участка определяется на основании одного из следующих признаков: на пашне не производятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы; на сенокосах не производится сенокосение; на культурных сенокосах содержание сорных трав в структуре травостоя превышает 30% площади земельного участка; на пастбищах не производится выпас скота; на многолетних насаждениях не производятся работы по уходу и уборке урожая многолетних насаждений и не осуществляется раскорчевка списанных многолетних насаждений; залесенность и (или) закустаренность составляет на пашне свыше 15% площади земельного участка; залесенность и (или) закустаренность на иных видах сельскохозяйственных угодий составляет свыше 30%; заочкаренность и (или) заболачивание составляет свыше 20% площади земельного участка.

Из приведенного перечня признаков видно, что проблема установления критериев неиспользования сельскохозяйственных земель решена только отчасти, а сами признаки обозначены в весьма общей форме.

Не менее сложным оказывается и привлечение к ответственности за такие правонарушения, как использование земельного участка способами, которые приводят к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки (ст. 45, 46 ЗК РФ), а также использование участка с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством (ст. 285 ГК РФ).

За данные правонарушения предусматривается наиболее существенная санкция — изъятие земельного участка. Однако, поскольку для выявления правонарушения требуется оценка состояния земли и окружающей среды, исполнимость норм остается невысокой. Это связано и с содержанием анализируемых норм. В частности, специально определенных «правил рационального использования земель» земельное законодательство не содержит, соответственно, отсутствуют и критерии грубого нарушения таких правил. Законодательно закреплены требования в области охраны земель (гл. 2 ЗК РФ) и охраны окружающей среды (Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»), но данные требования не соотношены с положениями ст. 45, 46 ЗК РФ и ст. 285 ГК РФ.

При осуществлении государственного земельного надзора (контроля) уполномоченные федеральные органы государственной власти согласно Положению о государственном земельном контроле⁸ отслеживают соблюдение собственниками земельных участков, землевладельцами и землепользователями конкретных, установленных законодательно требований в области охраны земель, в том числе: выполнение обязанностей по рекультивации земель; выполнение требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель; выполнение в соответствии с Федеральным законом от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственно-

⁸ Утверждено постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 «О государственном земельном контроле».

го назначения, включая мелиорированные земли и др. Однако и перечисленные мероприятия земельного надзора (контроля) не позволяют точно определить, какие из обнаруженных нарушений могут быть основанием к применению статей Земельного и Гражданского кодексов об изъятии земель.

Наибольшую опасность состоянию земель и окружающей среды представляют правонарушения в области порчи земель. Вместе с тем существует проблема неисполнения норм КоАП РФ (ст. 8.6) и УК РФ (ст. 254), предусматривающих ответственность за данное деяние. Органы государственной власти видят решение проблемы в ужесточении законодательства. Минсельхозом России разработан и направлен в Правительство РФ проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и иные законодательные акты Российской Федерации (в части повышения ответственности за порчу земель (почв)». Законопроект предусматривает изменение состава правонарушений, установленных как КоАП РФ, так и УК РФ, а также ужесточение санкций за порчу земель. В целом прослеживается стремление законодателя согласовать положения ЗК РФ, Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», КоАП РФ и УК РФ в части обеспечения охраны земель и привлечения к ответственности за неисполнение установленных законом требований.

Однако ужесточение мер ответственности как за порчу земель, так и за другие правонарушения может возыметь действие в том случае, если и иные механизмы установленного правового порядка — соблюдение требований по охране земель, осуществление государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля и др. — выполняются неукоснительно. Если не доказа-

но, что при поддерживаемом земельном правовом порядке только низкий уровень санкций мешает пресечь и ликвидировать последствия порчи земель, повышение санкций может оказаться неэффективным.

Одним из наиболее распространенных правонарушений, для которых сложно определить ответственное лицо по составу правонарушения «порча земель», является захламливание и загрязнение земель несанкционированными свалками бытовых и иных отходов. Как правило, такие свалки возникают и увеличиваются спонтанно действиями сотен и тысяч людей и определить ответственных невозможно. От такого вида правонарушений страдают земли сельскохозяйственного назначения, земли лесного, водного фонда, расположенные вдоль автомобильных дорог, близ поселений или дачных, садоводческих или огородных участков. Как представляется, эту проблему можно решить установлением системы предупредительных мер (отслеживание состояния земель, проведение разъяснительной работы, организация уборки территорий с возможным привлечением местных жителей и др.), которые могут быть реализованы органами местного самоуправления в рамках предоставленных им полномочий.

Статьей 7.1 КоАП РФ предусмотрен состав еще одного довольно распространенного правонарушения — самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а в случае необходимости без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности.

При выяснении наличия или отсутствия состава правонарушения, предусмотренного в этом случае, приходится решать ряд вопросов: установлено ли законом требование по оформлению правоустанавливающих документов на землю в рас-

смаатриваемом случае, является ли документ, предъявленный пользователем земельного участка, правоустанавливающим документом; соответствуют ли все стадии оформления документов требованиям закона; достаточными ли оказались действия лица по оформлению права на земельный участок; какие обстоятельства вызвали самовольное занятие участка и ненадлежащее оформление правоустанавливающих документов на него и др.

Одним из основных признаков самовольного занятия следует считать владение участком без правоустанавливающих документов. Немаловажное значение имеет и получение определенных выгод в связи с таким владением. При этом пользование участком иными лицами исключается или существенно ограничивается. Это означает, что самовольное занятие может быть и не связано с возведением строений или сооружений. Оно может выразиться в возведении ограждений или осуществлении иных действий, дающих ясно понять, что лицо объявляет себя владельцем участка и считает нежелательным неконтролируемое присутствие на занятой территории иных лиц. Какой вид деятельности осуществляет на земельном участке неправомерный владелец, для признания правонарушения не имеет значения.

Как правило, самовольное занятие земельного участка — правонарушение, характерное для неправомерного использования земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и санкция должна быть направлена на прекращение такого использования и возврат земельного участка собственнику в надлежащем состоянии. Этот вид ответственности, а также упомянутые виды земельно-правовой ответственности — изъятие земельного участка за использование не по целевому назначению либо за его неиспользование в целях ведения сельского хозяйства или строи-

тельства — направлены в целом на обеспечение не только правомерного, но и рационального использования земель. Однако с обеспечением именно рационального использования земель возникают проблемы. Целью изъятия земельного участка у нарушителя должно стать предоставление его другому, более ответственному владельцу. Но последнее не является задачей института изъятия земельного участка. Установление нормы о том, что земельный участок подлежит продаже с публичных торгов (ст. 286 ГК РФ), решает проблему только отчасти. Действительный инструмент перераспределения изымаемых и неиспользуемых земельных участков в земельном праве пока не разработан. Думается, что и в этом заключается причина недостаточной действительности норм об изъятии ненадлежаще используемых земель.

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 (контролю). 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

Аверьянова Н. Н. Принудительное изъятие земельного участка у собственника как специальная земельно-правовая ответственность // Нотариус. 2008. № 2.

Бабенко Л. Н. Земельные правонарушения как основание гражданско-правовой ответственности // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. № 2.

Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). М., 1976.

Гончарова Е. А. Проблемы правоприменения норм земельно-правовой ответственности // Правовые вопросы недвижимо-

ности // Правовые вопросы недвижимости. 2008. № 2.

Жерновой М. В., Дорохов А. П. Административная ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель // Российский следователь. 2008. № 13.

Лобанова Л., Андреев А. Уголовная ответственность за порчу земли // Законность. 2007. № 12.

Чикильдина А. Ю. Правовые проблемы ответственности за нарушение правового режима дачных, садовых и огородных земельных участков // Правовые вопросы недвижимости. 2010. № 1.

Обзор

VIII Ежегодных научных чтений, посвященных памяти профессора С. Н. Братуся

23 октября 2013 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ состоялись VIII Ежегодные научные чтения, посвященные памяти профессора С. Н. Братуся, на тему «Юридическая ответственность: современные вызовы и решения». Чтения собрали большое количество участников из разных регионов России, а также из-за рубежа и по ряду поднятых проблем, особенно в сфере уголовной и административной ответственности, отличались высоким накалом полемики.

Со вступительным словом к участникам чтений обратилась директор ИЗИСП, вице-президент РАН **Т. Я. Хабриева**. Она подчеркнула, что проблема юридической ответственности в различных аспектах в течение многих лет исследовалась в Институте, упоминая прежде всего труды И. С. Самощенко¹, Е. А. Флейшиц², В. А. Рахмилови-

ча³ и изданную в 1976 г. монографию С. Н. Братуся «Юридическая ответственность и законность (очерк теории)». Тема чтений охватывает широкий спектр обсуждаемых проблем, которые обладают и общетеоретическим, и отраслевым значением. Участникам чтений были предложены для обсуждения вопросы, поставленные в выпущенном Институтым сборнике «Юридическая ответственность: современные вызовы и решения: Материалы для VIII Ежегодных научных чтений памяти профессора С. Н. Братуся» (М., 2013).

С докладами выступили судья Конституционного Суда РФ доктор юридических наук, профессор Г. А. Гаджиев; советник Президента РФ член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, профессор В. Ф. Яковлев; заведующий кафедрой международного частного права Всероссийской академии внешней торговли доктор юридических наук, профессор А. С. Комаров

публик // Советское государство и право. 1962. № 3.

³ См.: Рахмилович В. А. Основные вопросы договорной ответственности по советскому гражданскому праву: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1955.

¹ См.: Самощенко И. С. Вопросы общей теории советского права. М., 1960; Самощенко И. С., Фарукишин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971.

² См.: Флейшиц Е. А. Общие начала ответственности по Основам гражданского законодательства Союза ССР и союзных рес-