

СОВРЕМЕННОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
ЗА НАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. С. Карпова

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 1 сентября 2014 г.

**Аннотация:** *статья посвящена исследованию современного правового регулирования юридической ответственности за земельные правонарушения. Анализируются виды указанной выше ответственности, предусмотренные действующим российским законодательством. Предлагаются направления совершенствования законодательства по исследуемой теме.*

**Ключевые слова:** *земельное правонарушение, юридическая ответственность, административная ответственность, уголовная ответственность, дисциплинарная ответственность, гражданско-правовая ответственность, специальная земельно-правовая ответственность.*

**Abstract:** *the article is devoted to the research of current legal regulation of legal responsibility for offences against the land law. The article explores the types of the previously mentioned responsibility which are provided for in the current legislation of the Russian Federation. On the basis of the analysis the author has proposed directions of improvement of the legislation.*

**Key words:** *offence against the land law, legal responsibility, administrative responsibility, criminal responsibility, disciplinary responsibility, civil liability, special land law responsibility.*

Говоря о юридической ответственности за земельные правонарушения, прежде всего, необходимо отметить, что понятие «земельное правонарушение», которым оперирует Земельный кодекс Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – ЗК РФ), нигде не раскрывается. Более того, некоторые авторы отмечают, что данное понятие не укладывается в рамки типологии правонарушений, давно выработанной как юридической наукой, так и нормотворческой и правоприменительной практикой<sup>2</sup>. Так, в юридической науке традиционно в зависимости от объекта правонарушения и степени причиненного вреда различают правонарушения: гражданские (деликты), административные, уголовные (преступления), дисциплинарные.

М. Ю. Тихомиров подчеркивает, что «выделение в российской правовой системе такой отрасли, как земельное право, не означает, что земельно-правовые отношения охраняются нормами данной отрасли. Охрана

---

<sup>1</sup> Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>2</sup> См.: Тихомиров М. Ю. К вопросу об ответственности за «земельные правонарушения» // Право и экономика. 2007. № 5. С. 69.

правовых отношений в действительности осуществляется нормами гражданского, административного, трудового и уголовного права в зависимости от объекта и тяжести совершенного правонарушения. С учетом того, нормами какой отрасли права, предусматривающими юридическую ответственность за конкретное деяние, охраняется нарушенное отношение, «земельное правонарушение» может квалифицироваться соответственно как гражданское, административное, уголовное или дисциплинарное правонарушение»<sup>3</sup>.

Важность института юридической ответственности за нарушения в сфере земельных отношений подчеркивает С. А. Чаркин, который, обосновывая необходимость разработки концепции развития земельного законодательства в целях модернизации земельного права, отмечает, что представляется целесообразным включить в эту концепцию блок вопросов, касающихся проблем совершенствования механизма юридической ответственности за земельные правонарушения. В данном блоке на основе обобщения правоприменительной практики должны быть сделаны предложения по оптимизации административного, уголовного и гражданского законодательства, а также в рамках теории земельно-правовой ответственности необходимо высказать предложения по оптимизации применения данного вида ответственности<sup>4</sup>.

Особенностью института юридической ответственности за земельные правонарушения является то, что нормы его носят преимущественно отсылочный характер.

Так, согласно ст. 74 ЗК РФ лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут административную или уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством. Статья 75 ЗК РФ в свою очередь закрепляет, что порядок привлечения к дисциплинарной ответственности за земельные правонарушения определяется трудовым законодательством, законодательством о государственной и муниципальной службе, законодательством о дисциплинарной ответственности глав администраций, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Таким образом, для применения мер уголовной, административной или дисциплинарной ответственности за нарушения в сфере земельных отношений необходимо опираться на уголовное, административное и трудовое законодательство.

Однако институт юридической ответственности за земельные правонарушения содержит также нормы, применение которых прямо предусмотрено ЗК РФ: это нормы, регулирующие применение специальной земельно-правовой ответственности (ст. 54 ЗК РФ), и нормы, предусматривающие возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями (ст. 76 ЗК РФ).

---

<sup>3</sup> Тихомиров М. Ю. Указ. соч. С. 69–70.

<sup>4</sup> См.: Чаркин С. А. Разработка концепции развития земельного законодательства – главное направление модернизации земельного права // Рос. юстиция. 2010. № 11. С. 19.

Анализ указанных выше норм земельного законодательства свидетельствует о том, что в настоящее время за нарушения в сфере земельных отношений возможно наступление административной, уголовной, дисциплинарной, гражданско-правовой и земельно-правовой ответственности.

Наиболее распространенным видом ответственности за земельные правонарушения является административная ответственность, которая наступает за совершение противоправных деяний, характеризующихся меньшей степенью общественной опасности по сравнению с уголовными преступлениями. Меньшая степень общественной опасности предполагает отсутствие причинения ущерба здоровью граждан или окружающей среде при совершении земельного правонарушения.

Согласно ст. 74 ЗК РФ лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут административную ответственность в порядке, установленном законодательством. Соответственно, порядок применения административной ответственности за земельные правонарушения установлен Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)<sup>5</sup>.

КоАП РФ не содержит отдельной главы, предусматривающей административную ответственность за земельные правонарушения. Составы земельных правонарушений рассредоточены по нескольким его главам. Если систематизировать все предусмотренные КоАП РФ составы земельных правонарушений и классифицировать их в зависимости от содержания земельных правонарушений, можно выделить три группы<sup>6</sup>:

- 1) деяния, нарушающие право собственности и право пользования земельным участком (ст. 7.1–7.2, 7.10, 7.34);
- 2) деяния, нарушающие требования в области охраны земель (ст. 8.6–8.8, 10.10);
- 3) земельные правонарушения против порядка управления (ст. 7.16, 8.5, 14.35, 19.9).

Административная ответственность за земельные правонарушения может наступать в случае нарушения не только КоАП РФ, но и законов субъектов Российской Федерации. «Важно отметить, что законами субъектов РФ может устанавливаться административная ответственность только за нарушения земельно-правовых норм, закрепленных в законах соответствующего субъекта РФ. За нарушения норм федеральных законов административная ответственность устанавливается только КоАП РФ»<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>6</sup> См.: *Болтанова Е. С.* Земельное право : учебник. М., 2009. С. 276–277 ; *Земельное право : учеб. для бакалавров / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, О. А. Романова.* М., 2013. С. 213–214.

<sup>7</sup> *Земельное право России : учеб. для бакалавров / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков, С. А. Чаркин ; под ред. А. П. Анисимова.* 3-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 259.

Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ)<sup>8</sup> в настоящее время предусматривает всего два состава непосредственно «земельных» преступлений: ст. 254 (порча земли) и ст. 170 (регистрация незаконных сделок с землей).

Под порчей земли понимается 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. Состав указанного преступления является материальным, поскольку необходимым элементом является наступление предусмотренных в ст. 254 УК РФ последствий: причинение вреда здоровью человека или окружающей среде. Именно по наличию данного квалифицирующего признака и проводится различие между административно наказуемой порчей земли (ст. 8.6 КоАП РФ) и уголовным преступлением.

Статья 170 УК РФ предусматривает ответственность за три вида деяния: регистрацию заведомо незаконных сделок с землей, т.е. придание сделке юридической силы без достаточных на то оснований; искажение сведений государственного кадастра недвижимости, т.е. их несоответствие фактическим качественным, количественным, правовым характеристикам земельного участка как объекта кадастрового учета, а равно умышленное занижение размеров платежей за землю (земельного налога или арендной платы)<sup>9</sup>. Обязательным признаком, позволяющим квалифицировать указанные выше действия как преступление, является их совершение должностным лицом из корыстной или личной заинтересованности и с использованием своего служебного положения.

Некоторые авторы выделяют и другие составы земельных преступлений, предусмотренных УК РФ: ст. 179 «Принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения»<sup>10</sup>, ст. 231 «Незаконное культивирование растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры», ст. 262 «Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов»<sup>11</sup>. Однако, на наш взгляд, данная точка зрения представляется не вполне обоснованной.

Чтобы избежать подобных спорных ситуаций, полагаем необходимым закрепить в ст. 74 ЗК РФ отсылку к конкретным статьям УК РФ (ст. 170, 254), согласно которым несут ответственность лица, виновные в совершении земельных преступлений.

В качестве одного из актуальных вопросов в настоящее время признается установление уголовной ответственности юридических лиц за эко-

<sup>8</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>9</sup> См.: *Болтанова Е.С.* Указ. соч. С. 279.

<sup>10</sup> См.: *Земельное право : учеб. для бакалавров / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, О. А. Романова.* С. 210–212.

<sup>11</sup> См.: *Тихомиров М. Ю.* Указ. соч. С. 70.

логические преступления в связи с тем, что уголовно-правовые санкции, применяемые за экологические преступления, должны сделать занятие экологически вредной производственной деятельностью экономически не выгодным для предприятия и всех его работников<sup>12</sup>.

Статья 75 ЗК РФ закрепляет дисциплинарную ответственность за земельные правонарушения, которая наступает в случаях, если в результате ненадлежащего выполнения работниками своих должностных или трудовых обязанностей организация понесла административную ответственность за проектирование, размещение и ввод в эксплуатацию объектов, оказывающих негативное (вредное) воздействие на состояние земель, их загрязнение химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами.

Вопрос об обоснованности закрепления в ЗК РФ норм о дисциплинарной ответственности поднимался неоднократно, в том числе на уровне органов государственной власти. Так, в 2008 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Государственным Собранием – Курултаем – Республики Башкортостан был внесен проект федерального закона № 45753-5 «О признании утратившей силу статьи 75 Земельного кодекса Российской Федерации». Постановлением Государственной Думы от 16 января 2009 г. № 1600-5 ГД<sup>13</sup> указанный законопроект был отклонен, поскольку исключение из ЗК РФ ст. 75 может повлечь снижение уровня ответственности работников и организаций в случае невыполнения трудовых или должностных обязанностей, приводящих к совершению земельных правонарушений.

Некоторые авторы отмечают, что положения ст. 75 ЗК РФ свидетельствуют о нарушении принципа недопустимости двойной ответственности за один совершенный проступок. Так, Е. А. Сухова в целях усиления эффективности дисциплинарной ответственности за правонарушения в области охраны и использования земель и обеспечения соблюдения принципа недопустимости двойной ответственности предлагает следующую редакцию ст. 75 ЗК РФ: «Должностные лица и работники организаций, виновные в совершении земельных правонарушений, несут дисциплинарную ответственность в соответствии с трудовым законодательством»<sup>14</sup>.

На наш взгляд, наиболее обоснованным является мнение М. Ю. Тихомирова, который приводит убедительные доводы того, что ст. 75 в ее нынешней редакции вряд ли уместна в ЗК РФ<sup>15</sup>.

Во-первых, ЗК РФ как основополагающий правовой акт в системе земельного законодательства согласно ст. 3 имеет целью регулирование земельных отношений, т.е. отношений по использованию и охране земель.

<sup>12</sup> См.: Сухова Е. А. Юридическая ответственность за нарушения земельного законодательства // Право и экономика. 2006. № 2. С. 74–75.

<sup>13</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 465.

<sup>14</sup> См.: Сухова Е.А. Указ. соч. С. 72.

<sup>15</sup> См.: Тихомиров М. Ю. Указ. соч. С. 70–71.

Абсолютно очевидно, что отношения, связанные с применением мер дисциплинарной ответственности, не являются земельными отношениями. Поэтому нормы данной статьи выходят за пределы правового регулирования, определенные в ст. 3 ЗК РФ.

Во-вторых, дисциплинарная ответственность как вид юридической ответственности является категорией трудового права и означает ответственность работников за совершенные ими дисциплинарные правонарушения (проступки). При этом согласно ст. 192 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ)<sup>16</sup> дисциплинарный проступок – это неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей. Дисциплинарный проступок может выражаться, например, в нарушении правил внутреннего трудового распорядка, должностных инструкций, положений, приказов администрации, технических правил и т.п. Поэтому принципиально неверно говорить о дисциплинарной ответственности работников за совершение «земельных правонарушений».

Исходя из изложенного, М. Ю. Тихомиров приходит к выводу о необходимости радикального изменения редакции ст. 75 ЗК РФ с целью приведения ее в соответствие с давно сформировавшимися юридическими категориями. Он отмечает, что было бы вполне оправдано вообще исключить данную статью из текста ЗК РФ, поскольку она не обладает качествами правового регулятора соответствующих общественных отношений, так как нормы гражданского, административного, трудового и уголовного права применяются к правонарушителям и без дополнительных «указаний» земельно-правовых норм<sup>17</sup>. Мы полностью поддерживаем данную точку зрения М. Ю. Тихомирова.

Гражданско-правовая ответственность в форме возмещения вреда, причиненного земельными правонарушениями, предусмотрена ст. 76 ЗК РФ. Юридические лица и граждане обязаны возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения ими земельных правонарушений. Таким образом, здесь находит подтверждение общий гражданско-правовой принцип полного возмещения вреда лицом, причинившим вред.

Говоря о гражданско-правовой ответственности за земельные правонарушения, необходимо отметить ее основную особенность – данный вид ответственности может применяться наряду с другими видами, т.е. одновременно с ними. Так, согласно ч. 2 ст. 74 ЗК РФ привлечение лица, виновного в совершении земельных правонарушений, к уголовной или административной ответственности не освобождает его от обязанности устранить допущенные земельные правонарушения и возместить причиненный ими вред. Кроме того, важной особенностью является то, что комплексный характер рассматриваемых правоотношений обуславливает их регулирование нормами и земельного, и гражданского права.

---

<sup>16</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

<sup>17</sup> См.: Тихомиров М. Ю. Указ. соч. С. 70–71.

Г. А. Мисник и Л. Н. Бабенко отмечают, что «основанием гражданско-правовой ответственности в земельных отношениях является земельное гражданское правонарушение. Отсутствие законодательного определения данного понятия порождает противоречия в толковании и применении норм о гражданско-правовой ответственности за причинение вреда правообладателю земельного участка. Представляется необходимым закрепление в законодательстве следующего определения: *земельное гражданское правонарушение – виновное противоправное деяние, нарушающее земельное законодательство и причиняющее имущественный и/или моральный вред правообладателям земельных участков вследствие неблагоприятного изменения состояния земельного участка* (курсив наш. – Е. К.). Объективными признаками земельного правонарушения в гражданских правоотношениях выступают: нарушение земельного законодательства, повлекшее нарушение гражданских прав субъектов земельных правоотношений; наличие особого предмета противоправного посягательства, которым выступают земля и земельный участок; проявление вреда в форме загрязнения, нерационального и нецелевого использования земель, повреждения или уничтожения имущества потерпевшего, нарушения здоровья человека»<sup>18</sup>.

Возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями, производится по общим правилам, установленным главой 59 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)<sup>19</sup>. Вред, причиненный нарушением земельного законодательства, – это материальный вред в виде убытков, в том числе упущенной выгоды, которые несут государство, физические и юридические лица, собственники либо пользователи принадлежавших им земельных участков, в результате умышленного или неосторожного нарушения правовых земельных требований иными лицами либо в результате неправомерной правотворческой или административной деятельности органов государственной власти<sup>20</sup>.

Такой материальный вред может выражаться в загрязнении земель, утрате качественных характеристик почвенного слоя земель, самовольном занятии земельного участка, незаконном изъятии или использовании земельного участка. В экономическом аспекте это трансформируется в стоимость утраченного или поврежденного земельного участка, вынужденных расходов на очистку или рекультивацию земель, а также в стоимость неполученных доходов в результате утраты или повреждения земель<sup>21</sup>.

Статья 1082 ГК РФ предусматривает два способа возмещения вреда: возмещение вреда в натуре и возмещение вреда в денежной форме (возмещение убытков).

<sup>18</sup> Мисник Г. А., Бабенко Л. Н. Возмещение вреда, причиненного земельным правонарушением // Экологическое право. 2011. № 1. С. 24.

<sup>19</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая : федер. закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

<sup>20</sup> См.: Земельное право : учеб. для бакалавров / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, О. А. Романова. С. 216.

<sup>21</sup> См.: Там же.

Возмещение вреда в натуре предполагает, во-первых, обязанность причинителя вреда своими силами и за свой счет привести земельный участок в пригодное для использования состояние при его захламлении, других видах порчи, самовольном занятии, снести здания, строения, сооружения при самовольном занятии земельного участка или самовольном строительстве, а также восстановить уничтоженные межевые знаки; во-вторых, вернуть самовольно занятые земельные участки их собственникам, землепользователям, землевладельцам, арендаторам без возмещения затрат, произведенных лицами, виновными в нарушении земельного законодательства, за время незаконного пользования этими земельными участками (ч. 2, 3 ст. 76 ЗК РФ).

Возмещение убытков в денежной форме связано с проведением расчетов потерь и расходов, связанных с восстановлением нарушенного права. Размер причиненных убытков определяется, как правило, судом при рассмотрении дел о земельных правонарушениях. Отношения по возмещению убытков, причиненных земельным правонарушением, регулируются постановлением Правительства РФ от 7 мая 2003 г. № 262 «Об утверждении правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц»<sup>22</sup>.

Важно отметить, что, поскольку земля является не только объектом недвижимости, но и объектом природы, часто земельные правонарушения наносят ущерб как конкретным собственникам, землевладельцам, землепользователям, так и окружающей среде<sup>23</sup>. Особенностью определения размера возмещения убытков, причиненных земельными правонарушениями окружающей среде, является применение в таких случаях такс и специальных методик. Так, согласно ст. 77 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>24</sup> вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. Так, приказом Министерства природы и экологии России от 8 июля 2010 г. № 238<sup>25</sup> утверждена специальная Методика для исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды.

---

<sup>22</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 19. Ст. 1843.

<sup>23</sup> См.: *Болтанова Е. С.* Указ. соч. С. 284.

<sup>24</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>25</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 4.



В законодательстве не устанавливается приоритета какой-либо из двух форм возмещения вреда, причиненного земельным правонарушением. Тем не менее на практике наиболее удобной формой возмещения земельного вреда является денежная форма, что, по сути, снижает эффективность института возмещения вреда, причиненного земельным правонарушением, так как не всегда полученные потерпевшим денежные средства используются на восстановление нарушенных земель<sup>26</sup>.

Проанализировав правовые нормы, регулирующие применение административной, уголовной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности за земельные правонарушения, мы склонны согласиться с мнением Е. А. Галиновской, которая отмечает следующее: «Несмотря на то что в научной литературе периодически высказывается справедливая критика в адрес содержания отдельных норм, законодательство 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»<sup>27</sup>. Она придерживается мнения, что основные проблемы связаны с практической реализацией норм об ответственности. Так, затруднения в привлечении к ответственности за земельные правонарушения автор видит в следующем<sup>28</sup>:

1) 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).

Однако если в кадастровых и иных правоустанавливающих документах не указана категория земель (например, уточнение категории для земельных участков, предоставленных в пользование 30–50 лет назад, весьма затруднительно), то привлечь к ответственности за перечисленные правонарушения не представляется возможным;

2) 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;

<sup>26</sup> См.: Земельное право : учеб. для бакалавров / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, О. А. Романова. С. 219.

<sup>27</sup> Галиновская Е. А. Институт юридической ответственности как составляющая земельного права // Журнал рос. права. 2014. № 1. С. 42.

<sup>28</sup> См.: Там же. С. 43–45.

3) 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, исполнение норм остается невысоким. 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 указанных правил.

Таким образом, Е. А. Галиновская ведет речь о затруднениях, связанных с применением мер специальной земельно-правовой ответственности.

Вопрос о наличии специальной земельно-правовой ответственности остается спорным вплоть до настоящего времени. Тем не менее, несмотря на отсутствие законодательного закрепления указанного понятия, полагаем, что нормы действующего ЗК РФ позволяют говорить о существовании земельно-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности, которая выражается в принудительном прекращении права на земельный участок.

Взросший в последнее время в юридической литературе интерес к данному виду ответственности, по мнению К. Х. Ибрагимова, вызван тем, что «динамично развивающееся земельное законодательство, формирующееся разнообразие форм земельной собственности, множество складывающихся земельных отношений выдвигают задачу упорядочения, наряду с общей юридической ответственностью, а также земельно-правовой ответственности. По наличию комплекса необходимых объективных условий (высокий публичный интерес, существование кодифицированных источников правового регулирования, специфического земельно-процессуального института, особых видов правонарушений, связанных с особенностями земли и т.д.) земельно-правовая ответственность имеет все основания для обособления. Выделение земельно-правовой ответственности как специальной обусловлено и тем, что земля характеризуется специфическими свойствами, которые затрудняют правовое регулирование земельных отношений традиционными видами юридической ответственности»<sup>29</sup>.

Применение земельно-правовой ответственности обеспечивает заинтересованность в надлежащем использовании земельных ресурсов<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> *Ибрагимов К. Х.* Вопросы земельно-правовой ответственности // Журнал рос. права. 2006. № 10. С. 102.

<sup>30</sup> См.: *Болтанова Е. С.* Указ. соч. С. 287.

Субъектами земельно-правовой ответственности могут быть собственники земельных участков, землепользователи и землевладельцы. Как справедливо отмечает Е. С. Болтанова, арендаторы земельных участков не могут быть привлечены к земельно-правовой ответственности, поскольку прекращение арендных отношений в связи с ненадлежащим использованием земельных участков производится в рамках гражданско-правовой ответственности, наступающей в связи с неисполнением (ненадлежащим исполнением) договорных отношений<sup>31</sup>.

Важно отметить, что основания и порядок применения мер земельно-правовой ответственности регулируются как земельно-правовыми нормами, так и нормами гражданского права. Так, порядок и основания принудительного прекращения права собственности на земельный участок урегулированы ст. 284–286 ГК РФ, а права постоянного (бессрочного) пользования, права пожизненного наследуемого владения, право безвозмездного срочного пользования земельным участком – ст. 45, 47, 54 ЗК РФ.

Принудительное прекращение права пожизненного наследуемого владения земельным участком, права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком является исключительной мерой, которая применяется при условии неустранения факта ненадлежащего использования земельного участка, и осуществляется на основании вступившего в законную силу судебного акта об изъятии земельного участка (указанный порядок предусмотрен ст. 54 ЗК РФ).

«К сожалению, в гражданском и земельном законодательстве отсутствует четкость в установлении порядка изъятия земельного участка у его собственника. Статья 286 ГК РФ содержит бланкетную норму, отсылая по ряду вопросов к земельному законодательству. Однако в ЗК РФ не решены те вопросы, которые должны быть урегулированы земельным законодательством (орган, уполномоченный принимать решение об изъятии земельного участка; порядок обязательного заблаговременного предупреждения собственников участков о допущенных нарушениях). Тем не менее ГК РФ устанавливает в общем виде процедуру изъятия земельного участка ввиду его ненадлежащего использования»<sup>32</sup>.

При неиспользовании земельного участка в соответствии с его целевым назначением или ненадлежащем использовании земельного участка его собственником уполномоченный орган выносит предупреждение о допущенном земельном правонарушении с установлением срока для его устранения. В случае неустранения факта нарушения орган государственной власти или орган местного самоуправления, осуществляющий предоставление соответствующего земельного участка, выносит решение об изъятии земельного участка.

Н. Н. Аверьянова отмечает, что «положения ст. 286 ГК РФ противоречат Конституции РФ, так как в ней предусмотрена возможность для органов государственной власти или местного самоуправления принимать

<sup>31</sup> См.: Там же. С. 288.

<sup>32</sup> Там же. С. 93.

решение о принудительном изъятии земельного участка. Между тем ст. 35 Конституции РФ говорит о том, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Здесь имущество изымается не для государственных нужд, а в качестве ответственности за совершенное правонарушение, следовательно, без решения суда государственный или муниципальный орган власти такое решение принять не может»<sup>33</sup>. Мы согласны с мнением автора, что процедура такого изъятия должна быть осуществлена в соответствии со ст. 54 ЗК РФ, предусматривающей условия и порядок принудительного прекращения прав на земельный участок для лиц, не являющихся его собственниками, ввиду ненадлежащего использования земельного участка, т.е. по аналогии с законом.

Полагаем целесообразным дополнить главу 8 ЗК РФ «Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель» отдельной статьей, посвященной земельно-правовой ответственности за ненадлежащее использование земельных участков. В указанной статье, во-первых, должно быть закреплено понятие земельно-правовой ответственности, а именно в форме принудительного изъятия у лица земельного участка, принадлежащего ему на праве собственности, постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения, за систематическое нарушение земельного законодательства. Во-вторых, нормы данной статьи должны регламентировать основания и порядок применения земельно-правовой ответственности, т.е. необходимо систематизировать нормы, содержащиеся в ст. 284–286 ГК РФ, ст. 45, 47, 54 ЗК РФ. Поддерживая точку зрения Е. А. Суховой, которая считает, что вопросы прекращения права на землю в порядке применения специальной земельной ответственности не являются по своей природе гражданско-правовыми, представляется верным исключить их из ГК РФ и разрешить исчерпывающим образом в ЗК РФ<sup>34</sup>.

Кроме того, учитывая, что в указанных статьях имеется значительное число недостатков, которые препятствуют реализации земельно-правовой ответственности в правоприменительной практике, следует разработать и законодательно закрепить правила рационального использования земель, понятия «существенное снижение плодородия земель» и «значительное ухудшение экологической обстановки» (эти понятия являются оценочными, они не раскрываются ни в административном, ни в земельном законодательстве, в связи с этим невозможно правильно ква-

---

<sup>33</sup> *Аверьянова Н. Н.* Принудительное изъятие земельного участка у собственника как специальная земельно-правовая ответственность // *Нотариус.* 2008. № 2. С. 38.

<sup>34</sup> См.: *Сухова Е. А.* Юридическая ответственность за нарушения земельного законодательства // *Право и экономика.* 2006. № 2. С. 71.

лифицировать совершенное правонарушение и привлечь лицо к ответственности<sup>35</sup>).

Итак, правовое регулирование юридической ответственности за земельные правонарушения служит, прежде всего, целям рационального, неистощительного использования земельных ресурсов, защиты прав и законных интересов собственников земель, землепользователей и землевладельцев, поддержания стабильности и упорядоченности земельных отношений. Нормы права, регулирующие отношения юридической ответственности за земельные правонарушения, составляют отдельный институт земельного права, который является важной составляющей частью правового механизма воздействия на земельные отношения<sup>36</sup>. Именно поэтому регулярное усовершенствование и оптимизация рассмотренных норм являются столь необходимыми в условиях настоящей действительности.

---

<sup>35</sup> См.: Лобачев С. В. К вопросу о прекращении прав на землю как мере земельно-правовой ответственности лиц // Юрист. 2012. № 19. С. 34.

<sup>36</sup> См.: Галиновская Е. А. Указ. соч. С. 41.

*Воронежский государственный университет*

*Карпова Е. С., аспирант кафедры административного и муниципального права*

*E-mail: katya-vs88@mail.ru*

*Тел.: 8-905-658-19-35*

*Voronezh State University*

*Karpova E. S., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: katya-vs88@mail.ru*

*Tel.: 8-905-658-19-35*