

ИСТОРИЯ УСТАНОВЛЕНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ЗА ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В РОССИИ

Е. С. Карпова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 1 октября 2016 г.

Аннотация: статья посвящена исследованию истории установления административной ответственности за земельные правонарушения в России. Анализируются основные этапы данного исторического процесса. Рассматриваются особенности современного правового регулирования административной ответственности за земельные правонарушения.

Ключевые слова: использование и охрана земли, земельное правонарушение, административная ответственность за земельное правонарушение, административное взыскание, штраф.

Abstract: the article is devoted to the research of history of the establishment of administrative responsibility for land offence in Russia. The article explores the main stages of this historical process. The author also analyzes special features of current legal regulation of administrative responsibility for land offence.

Key words: use and protection of land, land offence, administrative responsibility for land offence, administrative penalty, administrative fine.

Как верно отмечают И. Р. Бец и Д. С. Бузов, «характерной чертой законодательства об административной ответственности является его динамическое состояние. Это связано с экономическими, социальными, политическими процессами, происходящими в обществе на том или ином этапе развития»¹.

Процесс установления административной ответственности за земельные правонарушения имеет длительную историю, которую условно можно разделить на несколько периодов. Эти периоды обуславливаются принятием различных нормативно-правовых документов, регулирующих отношения в данной сфере. Детально проанализировав законодательство об административной ответственности за земельные правонарушения, полагаем целесообразным выделить четыре исторических периода его становления и развития:

- 1) до утверждения Основ земельного законодательства СССР и союзных республик 1968 г.;
- 2) с 1968 по 1984 г.;
- 3) с 1984 по 2001 г.;
- 4) с 2001 г. по настоящее время.

¹ Бец И. Р., Бузов Д. С. История развития института административной ответственности // Актуальные проблемы развития национальной и региональной экономики : сб. науч. трудов V Междунар. науч.-практ. конф. для студентов, магистрантов, аспирантов и молодых ученых (Белгород, 24 апреля 2014 г.) / под науч. ред. Е. Н. Камышанченко, Ю. Л. Растопчиной. Белгород, 2014. С. 274.

Первый период характеризовался, прежде всего, отсутствием отдельных нормативно-правовых актов об административной ответственности за земельные правонарушения. Более того, в действовавших в то время нормативных актах, регулирующих земельные правоотношения, также отсутствовали нормы об административной ответственности за земельные правонарушения. В качестве подтверждения этого факта можно привести Земельный кодекс РСФСР 1922 г., который был введен в действие постановлением ВЦИК от 30 октября 1922 г.² В данном нормативно-правовом акте отсутствовала глава о возможных мерах ответственности за правонарушения в сфере охраны и использования земли, да и само понятие «земельное правонарушение» в нем также не упоминалось.

В дальнейшем был принят Декрет СНК РСФСР от 28 июня 1926 г. «Об утверждении Положения об издании местными исполнительными комитетами и городскими советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке»³, который установил, что краевые, областные, губернские, окружные и уездные исполнительные комитеты и их президиумы, а также городские советы и их президиумы имеют право издавать, в пределах соответствующей территории, обязательные постановления на основаниях и в порядке, определяемом настоящим Положением (п.1). Пунктом 7 рассматриваемого Положения предусматривался перечень вопросов, по которым могли издаваться такие обязательные постановления. В числе этих вопросов была, в частности, охрана лесов и насаждений, лугов, посевов и зеленей от хищений, истребления, потравы и порчи, т.е. первые упоминания о нарушениях в сфере охраны и использования земли. Действие вышеуказанных обязательных постановлений распространялось как на частных лиц, так и на государственные учреждения и предприятия и общественные организации, причем соответствующие должностные лица несли в административном порядке такую же ответственность, как и частные лица. За нарушение обязательных постановлений в качестве взыскания в административном порядке могли налагаться предупреждение, штраф или принудительные работы.

30 марта 1931 г. было принято постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об утверждении Положения об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке»⁴, которое, в свою очередь, установило, что местные исполкомы и советы, а также их президиумы имеют право, в пределах соответствующей территории, издавать обязательные постановления, устанавливая в них для всего населения или отдельных его групп или учреждений, предприятий и организаций те или иные обязанности, несоблюдение которых влечет ответственность в административном или в подлежащих случаях в судебном порядке (п.1). В качестве

² СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

³ Там же. 1926. № 39. Ст. 304.

⁴ Там же. 1931. № 17. Ст. 186.

вопросов, по которым могли издаваться обязательные постановления, были, например, охрана лесов и лесных насаждений от хищений, истреблений и пожаров; введение агрикультурных и зоотехнических улучшений на территории района или в отдельных земельных обществах или сельскохозяйственных объединениях; борьба с потравками, порчей лугов, зеленой и посевов (п. 3–6). Очевидно, что перечень вопросов, связанных с землей, был уже немного расширен в сравнении с Декретом 1926 г. Пунктом 13 постановления ВЦИК и СНК РСФСР 1931 г. устанавливалось, что в каждом обязательном постановлении должна быть предусмотрена за его нарушение ответственность в административном или судебном порядке. За нарушение обязательных постановлений предусматривались аналогичные взыскания: предупреждение, штраф или принудительные работы.

Два указанных нормативных акта – Декрет СНК РСФСР 1926 г. и постановление ВЦИК и СНК РСФСР 1931 г. – можно считать исходными в процессе законодательного регулирования административной ответственности за земельные правонарушения. Однако они не устанавливали конкретных составов правонарушений и наказаний за их совершение, а лишь предусматривали потенциальную возможность для местных исполкомов и советов принимать обязательные постановления по соответствующим вопросам. Поэтому, учитывая ценность и значение, которые земля всегда имела в нашей стране, была острая необходимость принятия отдельного нормативного акта, регулирующего ответственность за нарушения в сфере охраны и использования земли.

Важно отметить, что первый период характеризуется также принятием 21 июня 1961 г. Указа Президиума Верховного Совета СССР «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»⁵, положившего начало общесоюзной кодификации законодательства об административной ответственности. Принятие данного указа систематизировало административно-правовые нормы, касающиеся установления и применения штрафа как вида административного взыскания, определило перечень составов административных правонарушений, определило систему органов, применяющих меры административного воздействия.

Второй период (1968–1984 гг.) начался принятием Основ земельного законодательства СССР и союзных республик, утвержденных Законом СССР от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII⁶, в которых раздел XI был посвящен ответственности за нарушение земельного законодательства. Статьей 50 были предусмотрены следующие составы земельных правонарушений:

- самовольное занятие земельных участков;
- бесхозяйственное использование земель и использование их в целях извлечения нетрудовых доходов;

⁵ Ведомости ВС СССР. 1961. № 35. Ст. 368.

⁶ Там же. 1968. № 51. Ст. 485.

– порча сельскохозяйственных и других земель, загрязнение их производственными и иными отходами и сточными водами;

– невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и других процессов, ухудшающих состояние почв;

– несвоевременный возврат временно занимаемых земель или невыполнение обязанностей по приведению их в состояние, пригодное для использования по назначению;

– уничтожение межевых знаков границ землепользований.

Было предусмотрено, что лица, виновные в данных нарушениях, несут уголовную или административную ответственность в порядке, устанавливаемом законодательством СССР и союзных республик.

1970 г. ознаменовался принятием Земельного кодекса РСФСР (далее – ЗК РСФСР), утвержденного Законом РСФСР от 1 июля 1970 г.⁷, который также включил в себя раздел XI «Ответственность за нарушение земельного законодательства». Статья 137 ЗК РСФСР 1970 г. «Уголовная и административная ответственность за нарушение земельного законодательства» продублировала все составы земельных правонарушений, предусмотренные ст. 50 Основ земельного законодательства 1968 г., но помимо этого закрепила и дополнительные составы, такие как:

– отступление без надлежащего разрешения от утвержденных в установленном порядке проектов внутрихозяйственного землеустройства;

– непринятие мер по борьбе с сорняками;

– невыполнение условий снятия и хранения плодородного слоя почвы.

Основы земельного законодательства СССР 1968 г. и ЗК РСФСР 1970 г. предусматривали также необходимость возврата самовольно занятых земельных участков по их принадлежности без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования; возможность изъятия земельного участка за систематические нарушения правил пользования землей по постановлению (решению) органов, предоставивших земельные участки; обязанность для предприятий, организаций, учреждений и граждан возместить вред, причиненный в результате нарушения земельного законодательства.

Однако ни первый, ни второй нормативный акт не предусматривал мер административной ответственности за земельные правонарушения, т.е. конкретных санкций.

Поэтому впервые был принят отдельный нормативный акт об административной ответственности за земельные правонарушения – Указ Президиума Верховного Совета СССР от 14 мая 1970 г. «Об административной ответственности за нарушение земельного законодательства», утвержденный Законом СССР от 15 июля 1970 г.⁸, который установил размеры штрафов для должностных лиц и граждан за конкретные земельные правонарушения. Так, для должностных лиц штраф был уста-

⁷ Ведомости ВС РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581.

⁸ Ведомости ВС СССР. 1970. № 20. Ст. 165.

новлен: 1) за порчу сельскохозяйственных и других земель, загрязнение их производственными и иными отходами и сточными водами, бесхозяйственное использование земель, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и других процессов, ухудшающих состояние почв, – в размере до 100 рублей; 2) за использование земельных участков не в соответствии с теми целями, для которых они предоставлены, – в размере до 100 рублей; 3) за несвоевременный возврат временно занимаемых земель или невыполнение обязанностей по приведению их в состояние, пригодное для использования по назначению, – в размере до 50 рублей; 4) за отступление без надлежащего разрешения от утвержденных в установленном порядке проектов внутрихозяйственного землеустройства – в размере до 50 рублей. Для граждан штраф был установлен только за уничтожение межевых знаков границ землепользований – в размере до 10 рублей.

Таким образом, согласно Указу 1970 г., за нарушения земельного законодательства административную ответственность могли нести только должностные лица, граждане могли быть привлечены к административной ответственности только за уничтожение межевых знаков границ землепользований. На практике в случаях, если некоторые из названных в Указе 1970 г. нарушений (например, порча земли, нарушение противоэрозионных правил и др.) были совершены колхозниками, рабочими или служащими предприятий, не являющимися должностными лицами, Указ не применялся. Однако это не означало, что подобные нарушения оставались безнаказанными. Если нарушения были допущены рабочим, колхозником или служащим при исполнении ими своих трудовых обязанностей, могла наступить дисциплинарная или материальная ответственность в связи с трудовым и колхозным законодательством.

«Ограничение применения Указа от 14 мая 1970 г. в отношении граждан объясняется необходимостью повысить ответственность должностных лиц, допускающих нарушения закона. Из этого, конечно, не следует, что правонарушения, совершаемые гражданами, не представляют собой общественной опасности»⁹.

Меры административных взысканий, предусмотренные Указом 1970 г., применялись к правонарушителям, как правило, административными комиссиями. Основанием для рассмотрения дела о нарушении земельного законодательства являлся протокол, составленный уполномоченным на то должностным лицом, инспектором землеустроительной службы системы Министерства сельского хозяйства СССР либо представителем общественности.

Второй период характеризуется также принятием 23 октября 1980 г. Верховным Советом СССР Основ законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях¹⁰. «Данный документ

⁹ Жариков Ю. Г. Закон на страже землепользования (предупреждение земельных правонарушений). М., 1985. С. 70.

¹⁰ Ведомости ВС СССР. 1980. № 44. Ст. 909.

стал первым в истории государства общесоюзным кодифицированным актом, регулирующим все основные вопросы борьбы с административными правонарушениями. В нем содержались все принципиальные положения об административной ответственности из предшествующего законодательства, традиционно сохранили объединение в одном акте материальных и процессуальных норм. Вместе с тем Основы включали в себя ряд новых положений: впервые были сформулированы задачи законодательства об административных правонарушениях (ст. 1); закреплено положение о необходимости профилактики правонарушений (ст. 4). Впервые были сформулированы правовое легальное понятие административного проступка как основания административной ответственности и его формально-юридические признаки, определены системы субъектов такого проступка и административных взысканий, введен институт необходимой обороны и крайней необходимости, а также закреплена перечень обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность»¹¹. Тем не менее, несмотря на все достоинства этого нормативного акта, составы земельных правонарушений и санкции за их совершение в нем не были предусмотрены.

Третий период (1984–2001 г.) начался принятием Кодекса РСФСР об административных правонарушениях 1984 г.¹² (далее – КоАП РСФСР) – первого кодифицированного государственно-правового акта России по вопросам административной ответственности. КоАП РСФСР 1984 г., как и Основы 1980 г., стал комплексным актом, охватывающим все действовавшие к тому времени союзные и республиканские правовые нормы об административных правонарушениях. «КоАП РСФСР занял особое место в системе законодательства об административных правонарушениях: это самый крупный акт, регулировавший как общие вопросы административной ответственности, так и определявший конкретные виды административных правонарушений и виды взысканий за их совершение»¹³. В том числе речь идет и о видах земельных правонарушений.

Интересно, что в главе 6 «Административные правонарушения, посягающие на социалистическую собственность» составов земельных правонарушений не было. Все они были расположены в главе 7 «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды, памятников истории и культуры», например: бесхозяйственное использование земель; порча сельскохозяйственных и других земель; несвоевременный возврат временно занимаемых земель или неприведение их в состояние, пригодное для использования по назначению; самовольное отступление от проектов внутрихозяйственного землеустройства; уничтожение межевых знаков; нарушение порядка проведения мелиоративных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения или на землях, предназначенных для осуществления производства сельско-

¹¹ *Бец И. Р., Бузов Д. С.* Указ. соч. С. 276.

¹² Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

¹³ *Бец И. Р., Бузов Д. С.* Указ. соч. С. 276.

хозяйственной продукции; уничтожение и (или) повреждение мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений на землях сельскохозяйственного назначения и др. Один состав содержался также в главе 9 «Административные правонарушения в сельском хозяйстве. Нарушения ветеринарно-санитарных правил» – непринятие землепользователями мер по борьбе с сорняками.

Согласно КоАП РСФСР 1984 г., субъектами административных правонарушений могли быть только должностные лица и граждане. Это было обусловлено тем, что «в 60-е годы сложилась концепция о нецелесообразности установления административной ответственности для юридических лиц, т.е. государственных предприятий и других хозяйствующих субъектов»¹⁴. Уже позже, начиная с 1991 г., штрафы за земельные правонарушения начали применяться к различным юридическим лицам, что было определено изменением статуса этих субъектов, приватизацией большинства предприятий, развитием рыночных отношений, рынком земли.

Верховным Советом РСФСР 25 апреля 1991 г. был утвержден Земельный кодекс РСФСР¹⁵ (далее – ЗК РСФСР), который содержал раздел XIV «Ответственность за нарушение земельного законодательства». В этом разделе предусматривались составы земельных правонарушений и штрафы за их совершение. Следует отметить, что ЗК РСФСР 1991 г. действовал параллельно с КоАП РСФСР 1984 г., но при этом составы земельных правонарушений в этих двух актах не совпадали. Так, в ЗК РСФСР были закреплены такие составы, как самовольное занятие земельных участков, самовольное строительство, захламление земель, проектирование, размещение, строительство и ввод в эксплуатацию объектов, отрицательно влияющих на состояние земель, искажение сведений о состоянии и использовании земель и другие, которых не было в КоАП РСФСР 1984 г. При этом привлекать к административной ответственности уполномоченные органы имели право в соответствии с двумя данными нормативными актами. Налицо явная коллизия, существовавшая в законодательстве того времени.

Помимо прочего, как вполне обоснованно отмечает К. Х. Ибрагимов, характерной чертой ЗК РСФСР 1991 г. является то, что он открыл историю государственного земельного контроля России¹⁶. В ЗК РСФСР впервые в истории России осуществлен также системный и комплексный подход к охране земель как к сложному природному образованию, поскольку в ст. 100 установлено, что охрана земель включает систему правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на их рациональное использование, предотвращение необоснованных изъ-

¹⁴ Аграрная реформа в Российской Федерации : правовые проблемы и решения / под ред. З. С. Беляевой, О. А. Самончик. М., 1998. С. 200.

¹⁵ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

¹⁶ См.: *Ибрагимов К. Х.* Правовые проблемы модернизации государственного земельного контроля России (10-летию принятия Земельного кодекса Российской Федерации посвящается) // Правовые вопросы недвижимости. 2011. № 2 С. 17.

ятий из сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий, а также на восстановление продуктивности земель, в том числе земель лесного фонда, и на воспроизводство и повышение плодородия почв.

В качестве негативной характеристики ЗК РСФСР 1991 г. К. Х. Ибрагимов отмечает следующее: «Хотя X раздел ЗК РСФСР состоит всего из трех статей – 107-й и 108-й, посвященных собственно регулированию госземконтроля, и 109-й, посвященной почему-то мониторингу земель, этого оказалось достаточно, чтобы на десятилетия вперед задать вектор землеохранной деятельности государства как распыленной между многими министерствами и ведомствами. Это вытекает из нормы ст. 108, предусматривающей, что госземконтроль осуществляется Советами народных депутатов, Госкомитетом РСФСР по земельной реформе, а также другими государственными органами»¹⁷.

В целом после принятия ЗК РСФСР 1991 г. предусмотренные в нем составы земельных правонарушений не менялись до принятия КоАП РФ 2001 г., но Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы»¹⁸ были предусмотрены дополнительные составы земельных правонарушений помимо предусмотренных ЗК РСФСР 1991 г., такие как:

- нарушение утвержденной градостроительной документации при отводе земель, противоправные действия должностных и юридических лиц, повлекшие за собой самовольное занятие земель;
- нарушение установленного режима использования земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного назначения, других земель с особыми условиями использования, а также земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению.

Кроме того, п. 3 данного указа был установлен порядок перерасчета размеров штрафов, установленных ЗК РСФСР 1991 г.

Необходимо отметить, что размеры штрафов, предусмотренные в КоАП 1984 г., ЗК РСФСР 1991 г. и Указе 1993 г. № 2162, не совпадали даже для аналогичных правонарушений, что вызывало определенные сложности в применении мер административной ответственности за нарушение требований земельного законодательства. В частности, бесхозяйственное или нерациональное использование земель, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой и водной эрозии и других процессов, ухудшающих состояние почв, использование земельных участков не по целевому назначению содержалось как в КоАП 1984 г., так и в Указе 1993 г. Причем если в КоАП был предусмотрен штраф от 1/3 до 1 МРОТ и только для должностных лиц, то, согласно указу, максимальный штраф для должностных лиц и граждан мог быть 10, а для юридических лиц – 20 МРОТ¹⁹.

¹⁷ Ибрагимов К. Х. Указ. соч. С. 18.

¹⁸ Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст. 4935.

¹⁹ См.: Аграрная реформа в Российской Федерации : правовые проблемы и решения / под ред. З. С. Беляевой, О. А. Самончик. М., 1998. С. 203.

Учитывая изложенное, в случае выявления нарушений земельного законодательства нормы КоАП 1984 г. на практике фактически не применялись, что объяснялось крайне низкими размерами предусмотренных в нем штрафных санкций.

Еще одним важным нормативно-правовым актом того периода можно назвать постановление Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. № 1362 «Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации»²⁰, в котором очень подробно был регламентирован порядок наложения штрафов за нарушения земельного законодательства (раздел IV). Полномочия по наложению штрафов за различные виды земельных правонарушений были распределены между органами Комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству, органами Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации, органами Государственного комитета Российской Федерации по вопросам архитектуры и строительства, Государственным комитетом санитарно-эпидемиологического надзора Российской Федерации, органами и учреждениями государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации.

Четвертый, современный, этап исторического развития института административной ответственности за земельные правонарушения (с 2001 г. по настоящее время) обусловлен закономерностью возникновения потребности в регулировании новых правоотношений. Он характеризуется параллельным действием двух основных нормативно-правовых актов – Земельного кодекса Российской Федерации 2001 г.²¹ (далее – ЗК РФ) и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 2001 г.²² (далее – КоАП РФ). При этом ЗК РФ 2001 г. в отличие от ЗК РСФСР 1991 г. не содержит составов административных земельных правонарушений, а в ст. 74 закрепляет норму, отсылающую нас к административному законодательству. Мы согласны с мнением Н. А. Луниной и Е. Г. Полинковой, которые отмечают, что «это имеет положительное значение, так как теперь не будет противоречия между нормами административного и земельного законодательства, а при применении мер данного вида ответственности будут ссылаться только на нормы административного права»²³.

КоАП РФ, в свою очередь, содержит значительное число составов земельных правонарушений, которое ощутимо выросло по сравнению с КоАП РСФСР 1984 г. При этом они не закреплены в одной главе, а сосредоточены в пяти его главах:

²⁰ Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 2. Ст. 78.

²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

²² Там же. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

²³ Лунина Н. А., Полинкова Е. Г. Административная ответственность за земельные правонарушения // Правовое регулирование общественных отношений в условиях рыночной экономики : сб. науч. трудов / под ред. С. А. Свиридова. Воронеж, 2003. С. 90.

1) глава 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности» (самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1); уничтожение или повреждение специальных знаков (ст. 7.2); самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых (ст. 7.4); самовольная уступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом (ст. 7.10); незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесенных к землям историко-культурного назначения (ст. 7.16); использование земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования юридическим лицом, не выполнившим в установленный федеральным законом срок обязанности по переоформлению такого права на право аренды земельного участка или по приобретению этого земельного участка в собственность (ст. 7.34);

2) глава 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» (искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды лицами, обязанными сообщать такую информацию (ст. 8.5); порча земель (ст. 8.6); невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.7); использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.8); нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах (ст. 8.12));

3) глава 10 «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель» (сооружение и (или) эксплуатация линий связи, линий электропередачи, трубопроводов, дорог или других объектов на мелиорируемых (мелиорированных) землях без согласования со специально уполномоченным государственным органом в области мелиорации земель (ч.3 ст. 10.10));

4) глава 14 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций» (внесение кадастровым инженером заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории или подлог документов, на основании которых были подготовлены межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карта-план территории, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния (ч. 4 ст. 14.35));

5) глава 19 «Административные правонарушения против порядка управления» (нарушение порядка предоставления земельных или лесных участков либо водных объектов (ст. 19.9)).

Все вышеперечисленные земельные правонарушения в научной литературе условно делятся на три группы: административные правонарушения, посягающие на право собственности и право пользования земельным участком; административные правонарушения в области охраны

земель; административные правонарушения против порядка управления в области использования и охраны земель.

«КоАП РФ 2001 г. изменил и субъектный состав земельного правонарушения. Если КоАП РСФСР в основном закреплял ответственность должностных лиц, в некоторых случаях – граждан (ст. 54 КоАП РСФСР), а юридические лица вообще не являлись субъектами, привлекаемыми к административной ответственности за земельные правонарушения, то КоАП РФ 2001 г. предусматривает ответственность и граждан, и должностных лиц, и юридических лиц»²⁴.

КоАП РФ предусматривает также санкции за каждое земельное правонарушение, причем размеры штрафов по сравнению с КоАП РСФСР 1984 г. существенно увеличены. Штраф является основным наказанием за все земельные правонарушения. Лишь в ч. 4 ст. 7.2 КоАП РФ предусмотрено и такое наказание, как предупреждение. Других видов санкций за земельные правонарушения нет.

Говоря об установлении административной ответственности за земельные правонарушения в настоящее время, нельзя не отметить еще один важный момент. Согласно ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ 2001 г., административная ответственность за земельные правонарушения может быть также установлена законами субъектов РФ. Содержание законодательства субъектов РФ в этой части довольно разнообразно.

Например, Законом Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области»²⁵ установлены такие виды земельных правонарушений, как сжигание сухой травы, стерни, соломы и иных растительных остатков на землях сельскохозяйственного назначения, землях населенных пунктов, землях особоохраняемых территорий и объектов, землях водного фонда (ст. 38); неисполнение сельскохозяйственными товаропроизводителями – собственниками, землевладельцами, землепользователями, арендаторами земельных участков обязанностей по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения (ст. 39); нарушение требований в сфере сохранения и воспроизводства защитных лесных насаждений на землях сельскохозяйственного назначения (ст. 44.9).

Законом Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ «Об административных правонарушениях»²⁶ установлена административная ответственность за нарушение либо неисполнение требований по использованию земельного участка, установленных органом местного самоуправления (ст. 7.4); невыполнение собственниками, владельцами, пользователями (в том числе арендаторами) земельных участков обязанностей по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения, предусмотренных нормативными правовыми актами Краснодарского края (ст. 7.6).

²⁴ Лунина Н. А., Полинкова Е. Г. Указ. соч. С. 93.

²⁵ Коммуна. 2004. 13 янв.

²⁶ Кубанские новости. 2003. 29 июля.

Итак, анализ истории развития института административной ответственности за земельные правонарушения в России показал, что в зависимости от политической, экономической, социальной обстановки в стране законодательство на протяжении длительного времени претерпевало множество изменений. Вышеперечисленные факторы влияли на развитие права в целом и института административной ответственности за земельные правонарушения в частности. На каждом историческом этапе назревала необходимость совершенствования законодательства. На наш взгляд, учитывая процессы, происходящие в сфере земельных правоотношений на современном этапе развития общества, требуется дальнейшее совершенствование рассматриваемого института с учетом интересов общества, государства и граждан и соблюдения общеправовых принципов и специальных принципов земельного законодательства.

Воронежский государственный университет

Карпова Е. С., преподаватель кафедры трудового права

E-mail: katya-vsu88@mail.ru

Тел.: 8-905-658-19-35

Voronezh State University

Karpova E. S., Lecturer of the Labour Law Department

E-mail: katya-vsu88@mail.ru

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