

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

УДК 349.4

О КЛАССИФИКАЦИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Е. С. Карпова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 11 декабря 2017 г.

Аннотация: статья посвящена исследованию различных видов земельных правонарушений. Анализируются классификации земельных правонарушений, предложенные авторами в научной литературе, высказываются предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: классификация, земельное правонарушение, административная ответственность за земельное правонарушение, право собственности на землю, право пользования земельным участком, охрана земель, управление в области использования и охраны земель.

Abstract: the article is devoted to the research of different types of land offences. The article explores the classifications of land offences which are mentioned in academic literature. On the basis of the analysis the author offers a proposal about improvement of the legislation.

Key words: classification, land offence, administrative responsibility for land offence, property right to land, land leasehold, land protection, management in the area of use and protection of land.

Вопрос о классификации земельных правонарушений требует особого внимания и представляет интерес для рассмотрения по многим причинам. Классификацией является распределение земельных правонарушений по отдельным группам (видам), каждая из которых будет характеризоваться только ей присущими признаками.

Наиболее общая классификация земельных правонарушений впервые была сформулирована в Указе Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы»¹. В нем были выделены четыре группы неправомερных действий, подлежащих административному штрафу:

- нарушение утвержденной градостроительной документации при отводе земель и 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;

¹ Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст. 4935.

– нерациональное использование сельскохозяйственных земель, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от водной, ветровой эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв, использование земельных участков не по целевому назначению, а также способами, приводящими к порче земель, систематическое невнесение платежей за землю;

– уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение предписаний, выданных должностными лицами, осуществляющими государственный контроль за использованием и охраной земель, по вопросам устранения нарушений земельного законодательства.

Однако, очевидно, что представленная классификация не была полной и достаточной.

В настоящее время вопрос о классификации земельных правонарушений совершенно не раскрывается в законодательстве и лишь в наиболее общем виде затрагивается в научной литературе. Данный вопрос носит исключительно теоретический характер. Тем не менее исследование различных видов земельных правонарушений поможет выявить особенности и специфику каждого из этих видов, а также понять, почему за конкретное деяние наступает административная ответственность.

Исходная и самая очевидная общетеоретическая классификация – это классификация по степени общественной опасности, согласно которой все земельные правонарушения делятся на земельные преступления и земельные проступки. В свою очередь, можно говорить о так называемой «подклассификации» и в зависимости от вида наступающей ответственности выделять среди земельных проступков земельные административные проступки, земельные дисциплинарные проступки, земельные гражданско-правовые проступки и собственно земельно-правовые проступки.

Хотелось бы особое внимание уделить рассмотрению тех видов земельных правонарушений, за которые предусмотрена административная ответственность. Прежде всего, проанализируем уже предложенные в научной литературе классификации земельных правонарушений.

А. П. Анисимов выделяет две классификации земельных правонарушений². Учитывая, что земля является неотъемлемой частью окружающей среды, он отмечает, что все земельные правонарушения можно разделить на две группы:

1) лишенные экологической окраски и не связанные с причинением вреда земле как составной части окружающей среды (например, уничтожение или повреждение специальных знаков – ст. 7.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 2001 г.³ (далее – КоАП РФ);

2) причиняющие вред землям и являющиеся одновременно экологическими правонарушениями (порча земель – ст. 8.6 КоАП РФ, нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами – ст. 8.3 КоАП РФ).

² См.: Анисимов А. П. Земельное право России : учеб. для академического бакалавриата / под ред. А. П. Анисимова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 208–209.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

По нашему мнению, данная классификация является наиболее общей.

А. П. Анисимов выделяет также более детальную классификацию и делит земельные правонарушения на следующие группы:

а) правонарушения в сфере использования земельных участков. К ним можно отнести невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии (ст. 8.7 КоАП РФ), использование земельного участка не по целевому назначению, невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.8 КоАП РФ) и др.;

б) правонарушения, посягающие на земельный участок как природный объект, являющиеся одновременно и экологическими правонарушениями. Подобными правонарушениями являются нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.3 КоАП РФ), порча земель (ст. 8.6 КоАП РФ) и др.;

в) правонарушения, посягающие на отношения собственности и иные права на земельный участок как объект недвижимого имущества. В их числе самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1 КоАП РФ), самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых (ст. 7.4 КоАП РФ) и др.;

г) правонарушения в сфере управления землями. Ими являются нарушение порядка предоставления земельных участков (ст. 19.9 КоАП РФ), несоблюдение порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним (ст. 19.21 КоАП РФ) и др.

Ю. П. Амелин отмечает, что, если систематизировать все предусмотренные КоАП РФ составы земельных правонарушений и классифицировать их в зависимости от субъектов (правонарушителей) и содержания земельных правонарушений, можно выделить три группы⁴:

1) противоправные деяния, нарушающие право собственности и иные права на землю (например, самовольное занятие земельного участка – ст. 7.1 КоАП РФ; самовольное занятие лесного участка – ст. 7.9 КоАП РФ);

2) противоправные деяния, нарушающие правила использования земель и их охраны (например, уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления – ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ; нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах – ч. 2 ст. 8.12 КоАП РФ);

3) противоправные деяния, нарушающие правила управления земельным фондом (например, искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды лицами, обязанными сообщать такую информацию – ст. 8.5 КоАП РФ; нарушение

⁴ См.: Амелин Ю. П. Административная ответственность за нарушения законодательства по использованию и охране земель // Актуальные проблемы государства и права в современный период : сб. статей. Томск, 1998. Ч. 2. С. 125.

порядка предоставления земельных участков – ст. 19.9 КоАП РФ; невыполнение в установленный срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор, муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства – ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ).

С классификацией Ю. П. Амелина полностью согласна Е. С. Болтанова⁵. В данной классификации, в отличие от предложенной А. П. Анисимовым, отдельно не выделяются правонарушения, посягающие на земельный участок как природный объект и являющиеся одновременно экологическими правонарушениями. Здесь они включены в число противоправных деяний, нарушающих правила использования земель и их охраны.

Несколько иные формулировки видов земельных правонарушений предлагает в своей классификации Б. В. Ерофеев. Так, он выделяет:

«– нарушения экономического характера: самовольное занятие земли; несвоевременный возврат временно занимаемых земельных участков; отступление от проектов внутрихозяйственного землеустройства и др.;

– нарушения экологического характера: порча и уничтожение плодородного слоя почвы; проведение мелиоративных и других работ, отрицательно влияющих на состояние земель; невыполнение обязательных противоэрозионных мероприятий и т.п.;

– нарушения, связанные с землей, т.е. в части объектов, представляющих собой постоянную или временную недвижимость, связанную с землей: самовольное возведение хозяйственных и бытовых строений; потрава посевов, повреждение насаждений; умышленное повреждение дорожных сооружений и др.»⁶.

В указанной классификации в качестве примеров приведены некоторые составы земельных правонарушений, которые в действующем КоАП РФ уже отсутствуют или сформулированы иначе. Мы намеренно процитировали их в той формулировке, которая была предложена Б. В. Ерофеевым, чтобы была ясна суть его классификации.

Хотелось бы особо обратить внимание на мнение О. И. Крассова, который в качестве отдельного вида земельных правонарушений выделяет административные нарушения на транспорте, поскольку они также являются нарушениями земельного законодательства (глава 11 КоАП РФ)⁷. Так, загрязнение полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог, распашка земельных участков, покос травы, осуществление рубок и повреждение лесных насаждений и иных многолетних насаждений, снятие дерна и выемка грунта, за исключением работ по содержанию полос отвода автомобильных дорог или по ремонту автомобильных дорог, их

⁵ См.: Болтанова Е. С. Земельное право : учебник. 2-е изд. М., 2013. С. 282–283.

⁶ Ерофеев Б. В. Земельное право России : учебник. 8-е изд., перераб. М., 2004. С. 419.

⁷ См.: Крассов О. И. Земельное право : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 302–303.

участков, выпас животных, а также их прогон через автомобильные дороги вне специально установленных мест, согласованных с владельцами автомобильных дорог, признаются согласно ст. 11.21 КоАП РФ административным правонарушением.

Административную ответственность влечет также нарушение землепользователями правил охраны автомобильных дорог или дорожных сооружений (ст. 11.22 КоАП РФ). Состав правонарушения образуют неисполнение землепользователями участков, прилегающих к полосам отвода автомобильных дорог, в пределах населенных пунктов на дорогах федерального значения обязанностей по устройству, ремонту или регулярной очистке пешеходных дорожек или переходных мостиков в границах закрепленных за ними участков либо обязанностей по содержанию в технически исправном состоянии и чистоте выездов с закрепленных участков или с подъездных путей на автомобильную дорогу общего пользования, включая переездные мостики.

Наиболее подробно хотелось бы остановиться на классификации, предложенной Е. В. Сырых, которая отмечает, что административные правонарушения, связанные с землей, составы которых закреплены в КоАП РФ, можно разделить на три группы:

- 1) правонарушения в области использования и охраны земель;
- 2) правонарушения в области охраны собственности на землю;
- 3) иные правонарушения⁸.

Данная классификация представляет, по нашему мнению, особый интерес для рассмотрения, так как включает в себя наиболее значительное число различных видов земельных правонарушений. Так, Е. В. Сырых внутри трех вышеперечисленных групп земельных правонарушений дополнительно выделяет еще и подгруппы.

Правонарушения в области использования и охраны земель связаны с нарушением требований к рациональному использованию и охране земель и могут быть, в свою очередь, разделены на три подгруппы:

1. Первую подгруппу составляют правонарушения, связанные с нарушением правового режима использования земель, т.е. требований, обусловленных целевым назначением категории земель и разрешенным использованием земельного участка, к ним относятся:

– использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием; неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в течение срока, установленного указанным федеральным законом; неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению в течение одного года с момента возникновения права

⁸ См.: *Сырых Е. В.* Земельное право : учеб. для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 133–137.

собственности, если такой земельный участок приобретен по результатам публичных торгов на основании решения суда о его изъятии в связи с неиспользованием по целевому назначению или использованием с нарушением законодательства Российской Федерации; неиспользование земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества, в указанных целях в случае, если обязанность по использованию такого земельного участка в течение установленного срока предусмотрена федеральным законом (ст. 8.8 КоАП РФ);

– нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах (ст. 8.12 КоАП РФ) и др.

2. Вторую подгруппу составляют правонарушения, связанные с невыполнением мер по приведению земельных участков в надлежащее состояние. Невыполнение данной обязанности, возложенной на землепользователя законодательством, является основанием для привлечения его к административной ответственности, в том числе в следующих случаях:

– невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ч. 4 ст. 8.8 КоАП РФ);

– невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, включая общераспространенные полезные ископаемые, осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей, а также после завершения строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, сноса объектов лесной инфраструктуры; невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель (ст. 8.7 КоАП РФ) и др.

3. Третью подгруппу составляют правонарушения, связанные с причинением вреда землям. К ней относятся:

– самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы (ч. 1 ст. 8.6 КоАП РФ);

– уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления (ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ).

Основанием для привлечения к административной ответственности в данном случае является сам факт совершения противоправного действия, наступления общественно опасных последствий не требуется (в отличие от уголовной ответственности).

Правонарушения в области охраны собственности на землю посягают на отношения, связанные с осуществлением права собственности на зе-

мельные участки. Такие правонарушения можно разделить на две подгруппы:

1. Правонарушения, связанные с использованием земельных участков без оформления в установленном законом порядке прав на земельные участки. Любое использование земли без оформления имущественных прав на земельные участки (кроме осуществления общего землепользования – нахождения на улицах, парках и т.д.) является неправомерным и является основанием для привлечения к административной ответственности. К данной подгруппе можно отнести следующие правонарушения:

– самовольное занятие земельного участка или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок (ст. 7.1 КоАП РФ);

– самовольная уступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом, а равно самовольная мена земельного участка (ст. 7.10 КоАП РФ).

2. Правонарушения, связанные с уничтожением или повреждением специальных знаков. Подобные знаки несут информацию для землепользователей об особом режиме использования земель, поэтому их уничтожение является общественно опасным деянием. К таким знакам относятся, например, знаки, обозначающие границы прибрежных защитных полос и водоохраных зон водных объектов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, особоохраняемых природных территорий и т.д. Административная ответственность за уничтожение или повреждение специальных знаков установлена ст. 7.2 КоАП РФ.

К иным административным правонарушениям можно отнести следующие:

– искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды лицами, обязанными сообщать такую информацию (ст. 8.5 КоАП РФ); нарушение порядка предоставления земельных участков (ст. 19.9 КоАП РФ); несоблюдение порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним (ст. 19.21 КоАП РФ) и др.

Проанализировав все вышеуказанные классификации, считаем возможным высказать следующее предложение. Поскольку в настоящее время все административные правонарушения в области использования, управления и охраны земель рассредоточены по разным главам КоАП РФ, полагаем целесообразным внести в КоАП РФ отдельную главу «Административные правонарушения в области использования, управления и охраны земель», в которой систематизировать и расположить в логической последовательности все упомянутые нами составы земельных правонарушений.

Предлагаем расположить составы правонарушений в следующем порядке:

1. Административные правонарушения, посягающие на право собственности и право пользования земельным участком (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); 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. Административные правонарушения в области охраны земель (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); 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).

3. Административные правонарушения против порядка управления в области использования и охраны земель (искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды лицами, обязанными сообщать такую информацию (ст. 8.5); незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесенных к землям историко-культурного назначения (ст. 7.16); 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); нарушение порядка предоставления земельных или лесных участков либо водных объектов (ст. 19.9).

Такое расположение составов земельных правонарушений в КоАП РФ (основанное на их классификации) будет способствовать упорядочению законодательных норм и позволит значительно упростить процесс правоприменения для органов, уполномоченных привлекать к административной ответственности лиц, виновных в совершении земельных правонарушений.