

Бекбатырова Гульзира Манаповна

магистрант

Антонов Игорь Петрович

канд. юрид. наук, доцент

Калининградский филиал АОЧУ ВО «Московский
финансово-юридический университет МФЮА»

г. Калининград, Калининградская область

ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

***Аннотация:** в статье приведен анализ эффективности мер административной ответственности за нарушения в сфере землепользования.*

***Ключевые слова:** нарушение земельного законодательства, низкая эффективность мер административной ответственности, несоразмерность степени вины и вида наказания, формальный подход при определении умысла.*

Земля как особый объект вещных прав наиболее уязвима в плане проявления в отношении нее различных правонарушений и преступлений. Защита земли от таких деяний это, в большей части – наказание за уже совершённые правонарушения, которое наступает по мере их выявления. В действующем законодательстве РФ нет точного определения понятия «земельные правонарушения». Однако по общему правилу, под земельным правонарушением следует понимать противоправное деяние (действие или бездействие), направленное против установленного Конституцией РФ и иным законодательством земельного строя, порядка управления и пользования землей, ее охраны, а также против земельных прав и интересов юридических лиц и граждан. Выделяют следующие виды земельных правонарушений:

В области охраны собственности: самовольное занятие земельного участка; уничтожение межевых знаков; пользование недрами без разрешения (лицензии), либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением

(лицензией); порча земель (загрязнения, снятие плодородного слоя почвы, уничтожение плодородного слоя почвы); самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых; самовольное занятие водного объекта или пользование им без разрешения и занятие участка лесного фонда или участка леса, не входящего в лесной фонд; самовольная переуступка права пользования землей, недрами, участком лесного фонда, участком леса, не входящего в лесной фонд; использование земли не в соответствии с целевым назначением, принадлежностью к той или иной категории и разрешенными видами использования; нарушение требований по рациональному использованию предоставленных земельных участков.

В области охраны окружающей среды и природопользования: несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов; нарушение законодательства об экологической экспертизе; неправомерный отказ в выдаче, сокрытие, искажение информации о состоянии окружающей природной среды и земельных участков, непосредственно затрагивающих земельные права и интересы гражданина; нарушение правил охраны водных объектов, водопользования, эксплуатации водохозяйственных или водоохраных сооружений и устройств; нарушение правил охраны атмосферного воздуха, выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума; нарушение правил лесопользования, побочного лесопользования, незаконная порубка, повреждение либо выкапывание деревьев и кустарников, нарушение требований к охране лесов; порча сельскохозяйственных и иных земель, несвоевременный возврат временно занимаемых земель или неприведение их в состояние, пригодное для использования их по назначению; 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 с особыми

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

Земельные правонарушения могут классифицироваться как:

– *гражданско-правовые правонарушения*, к которым относятся: порча земель, самовольное занятие территорий, уничтожение знаков и указателей, застройка вблизи залегания полезных ископаемых, использование не по целевому назначению и т. д.;

– *уголовные правонарушения*, то есть совершение сделок с искаженными учетными данными или в форме, несоответствующей нормам законодательства, занижение размеров земельных платежей, нарушение правил и режимов особо охраняемых зон, производство работ без соблюдения мер защиты и охраны окружающей среды, несоблюдение ветеринарных, санитарно-эпидемиологических и иных требований.

Профилактика правонарушений в сфере землепользования – мера весьма призрачная, юридически не определенная и на сегодняшний день на практике не применяемая.

Каким образом профилактически можно защитить лес от незаконной вырубки, сельскохозяйственные угодья от превращения их в карьеры для добычи песка и т. д.? Установка соответствующих информационных щитов или разъяснительная работа среди граждан, как профилактические меры, даже теоретически, не воспринимаются всерьез. А личная ответственность, стремление знать и соблюдать законы не относятся к нашему традиционному стилю жизни. Таким образом, профилактическая и воспитательная роль отводится наказанию за

правонарушения, которое должно быть разумным и главное соразмерным возмездием за совершенное, и уроком для воздержания от аналогичных действий в будущем как правонарушителя, подвергшегося наказанию, так и иных лиц. Именно это и установлено статьей 3.1. КоАП РФ. Цели административного наказания: административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами [3].

Однако вопрос соразмерности ответственности, предусмотренной Кодексом об административных правонарушениях в сфере землепользования и тяжести совершенного деяния, зачастую даже не ставится при определении наказания. Земельное правонарушение, как любое иное правонарушение, характеризуется четырьмя элементами: объектом, субъектом, объективной стороной и субъективной стороной правонарушения. Объект земельного правонарушения – общественные отношения в области охраны и использования земель. Объективная сторона земельного правонарушения – это конкретные деяния нарушителя, посягающего на земельные интересы участников земельных отношений, следствием чего является нарушение законных прав физических и юридических лиц и причинение им вреда. Субъекты земельного правонарушения – граждане или юридические лица, которые нарушили нормы земельного законодательства. Субъективную сторону земельного правонарушения составляет психическое отношение субъекта к совершаемому деянию, то есть как нарушитель относится к совершаемому деянию. Закон предусматривает две формы вины: умысел и неосторожность. Умышленным является земельное правонарушение, при котором нарушитель предвидит наступление вредных последствий своего поведения и желает (прямой умысел), либо сознательно допускает (косвенный умысел) их. Неосторожность (халатность) бывает двух видов: самонадеянность (легкомыслие) и небрежность. Самонадеянность имеет место тогда, когда лицо, нарушившее требования закона, предвидело общественно вредные последствия своей деятельности, но легкомысленно рассчитывало избежать их. Небрежность

проявляется в том, что лицо не предвидело наступления вредных последствий, хотя должно было и могло их предвидеть. Именно при оценке субъективной стороны правонарушения необходим более детальный внимательный подход и соответствующая дифференциация видов наказания.

По-настоящему действенными можно назвать лишь меры в отношении нарушений использования земель сельскохозяйственного назначения, поскольку процедуры по выявлению и устранению их четко регламентированы и имеют прогрессивную шкалу вплоть до изъятия земельного участка у нерадивого собственника [2 ст. 6]. Подобные меры предлагаются законодателем и в отношении иных категорий земли, но с точки зрения незыблемости института частной собственности, по нашему мнению, не допустимы. Поэтому требуется более грамотный подход к совершенствованию мер ответственности за нарушение земельного законодательства, который создаст с одной стороны высокий уровень ответственности собственников и уважение иных лиц к чужой собственности, а с другой утвердит все общество в неприкосновенности личного имущества.

В настоящее же время, государственные и муниципальные органы земельного надзора, осуществляя свои полномочия, действуют шаблонно: выносят нарушителю предписание об устранении правонарушения, составляют протокол об административном правонарушении и направляют в суд для привлечения нарушителя к административной ответственности. Наиболее часто применяемой судами мерой, является штраф, один и тот же размер которого в одном случае ложится на нарушителя тяжким бременем (когда штрафуют пенсионера, сарайчик которого на метр-другой выходит за границу участка), а в другом – остается просто незамеченным для нарушителя (когда приносящее огромную прибыль, оборудование коммерческой организации установлено на чужой земле). В последнем случае, правонарушение не устраняется, процедура повторяется бесконечно. Количество протоколов для нарушителя никак не влияет на строгость наказания, размер штрафа может быть увеличен только в «случае повторного неисполнения предписания в течение одного года» [3 ст. 19. 5. 26]. Но нарушение земельного законодательства всегда длящееся, и вот третье неисполнение

предписания в суде становится первым (совершенным в течении календарного года, со дня исполнения постановления суда) и ответственность за него – как за впервые совершенное...

Тот, кто нарушает закон не умышленно и не извлекает из нарушения материальной выгоды, как правило, исправляет ситуацию в максимально короткие сроки.

Те же, кто осознанно идет на правонарушение, скрупулёзно просчитывает возможные санкции, и, зная об их ничтожности, изначально не намерены отказываться от своей противоправной деятельности. Именно по этой причине, повсеместно происходит и самозахват земли, и ее использование не в соответствии с назначением, порча плодородного слоя почвы и т. д.

Анализ правоприменительной практики Кодекса об административных правонарушениях позволяет сделать вывод, что привлечение к ответственности злостных нарушителей земельного законодательства, извлекающих материальную выгоду из своей противоправной деятельности, носит формальный характер, также как и оценка степени вины землепользователей, оказавшихся в роли правонарушителей по вине должностных лиц (кадастровых инженеров, сотрудников органов местного самоуправления и др.). Такое положение вещей не способствует повышению уровня сознательности и не может сформировать у землепользователей собственной гражданской позиции и личной ответственности.

До настоящего времени также не решена проблема обеспечения необходимой инженерной инфраструктурой земельных участков, подлежащих предоставлению для жилищного строительства семьям, имеющим трех и более детей. Органами исполнительной власти обязанности по надлежащему ее финансированию не исполняются.

Таким образом, налицо нарушения в сфере землепользования не только гражданами, предпринимателями, но и органами местного самоуправления.

В этой связи назрела необходимость создания системы контроля за использованием земель всех категорий и видов разрешенного использования всеми землепользователями. Для этого необходимы четкие алгоритмы работы органов

земельного контроля (местного, регионального и федерального уровней), обеспечивающего по-настоящему действенные меры по защите земли, устранение нарушений в кратчайшие сроки.

Исправлению ситуации сможет способствовать и более активная работа прокуратуры, возможно даже выделение в её структуре специальных отделов, усиление кадровой основы, а именно – обучение сотрудников прокуратуры земельному законодательству, специфике кадастровой деятельности и картографии. В настоящее же время Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 7 декабря 2007 года №195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» на практике демонстрирует признаки неисполняемого. Содержащиеся в нем такие четкие установки, как:

- необходимость проверки исполнения законов, на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т. п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях. В качестве повода для прокурорских проверок рассматривать материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона [4 ст. 6];

- при выборе форм реагирования на выявленные незаконные правовые акты руководствоваться тем, что прокурор обязан безотлагательно принести протест на незаконный правовой акт, в случае его отклонения – в установленном порядке обратиться с заявлением в суд;

- при условии их исполнения, могут стать действительно незаменимым инструментом в деле формирования гражданской ответственности, как отдельных членов, так и всего общества в целом [4 ст. 4. 2.]

Немаловажной нам представляется повышение уровня ответственности в сфере землепользования органов местного самоуправления. В настоящее время повсеместно чиновниками этой структуры не только не обеспечивается

надлежащий надзор за соблюдением, установленных законом, требований физическими лицами и предпринимателями, но и допускается игнорирование этих требований при осуществлении ими полномочий. Это происходит не только по причине конфликта интересов, но часто и в силу недостаточной профессиональной подготовки сотрудников или их безответственности. Это подтверждается и анализом практики прокурорского надзора, который периодически проводится Генеральной Прокуратурой.

Таким образом, искоренение нарушений в сфере землепользования невозможно без формирования высокой гражданской ответственности. А эта задача должна решаться на всех уровнях законодательной и исполнительной власти, обеспечиваться правоохранным ресурсом под строгим, но объективным государственным надзором.

Список литературы

1. Земельный Кодекс РФ.
2. Федеральный закон от 24.07.2002 №101-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».
3. Кодекс РФ об административных правонарушениях №195-ФЗ от 30.12.2001 г.
4. Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 7 декабря 2007 года №195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».
5. Статистика Генеральной Прокуратуры РФ «О состоянии законности в сфере исполнения земельного законодательства».