

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»
юридический факультет

ЗЕМЛЯ КАК ОБЪЕКТ
ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ

СБОРНИК
СТУДЕНЧЕСКИХ НАУЧНЫХ РАБОТ

Тверь 2018

УДК 349.4(082)

ББК Х407.1я43

З-53

З-53 Земля как объект эколого-правовой охраны: Сборник студенческих научных работ. – Тверь: Твер. гос. ун-т, 2018. – 112 с.

Настоящий сборник включает научные статьи студентов 3 курса юридического факультета (ООП 40.03.01 ЮРИСПРУДЕНЦИЯ профиль «Правопользование и правоприменение») Тверского государственного университета – победителей конкурса студенческих научных работ «Земля как объект эколого-правовой охраны» – по актуальным вопросам земельного и экологического законодательства в части охраны земель и представляет интерес для студентов и преподавателей юридических вузов и факультетов.

Все материалы представлены в авторской редакции.

УДК 349.4(082)

ББК Х407.1я43

© Тверской государственный
университет, 2018.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРОГРАММА ПРОВЕДЕНИЯ «КРУГЛОГО СТОЛА»	
«ЗЕМЛЯ КАК ОБЪЕКТ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ».....	4
ПОЛОЖЕНИЕ О КОНКУРСЕ СТУДЕНЧЕСКИХ НАУЧНЫХ РАБОТ ПО	
ТЕМЕ «ЗЕМЛЯ КАК ОБЪЕКТ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ».....	5
<i>Булыгин О.И., Исмаилов Р.Н., Сидоров Т.Г.</i>	
ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ВРЕД,	
ПРИЧИНЁННЫЙ ЗЕМЛЯМ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО	
НАЗНАЧЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ).....	9
<i>Зеленова З. В.</i>	
УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПОРЧУ ЗЕМЛИ.....	19
<i>Карапетян М. А., Карзова А. С.</i>	
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ НЕ ПО ЦЕЛЕВОМУ НАЗНАЧЕНИЮ:	
ПОНЯТИЕ И ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ.....	28
<i>Кокорева А. А., Жгилёва Т. А.</i>	
АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПОРЧУ ЗЕМЕЛЬ.....	39
<i>Ищук Е. Н., Зорина Н. А.</i>	
НЕВЫПОЛНЕНИЕ СОБСТВЕННИКАМИ, ЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ,	
ЗЕМЛЕВЛАДЕЛЬЦАМИ И АРЕНДАТОРАМИ ОБЯЗАННОСТЕЙ	
ПО РЕКУЛЬТИВАЦИИ ЗЕМЕЛЬ.....	52
<i>Малкова А. А., Сулаева К. А.</i>	
ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ	
С НАРУШЕНИЕМ ВИДА РАЗРЕШЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ.....	77
<i>Кузьменко С. В., Пименов М. В.</i>	
НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ДОБЫЧЕ НЕРУДНЫХ	
ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ.....	88
<i>Талышова Р. С., Хихловская Ю. В.</i>	
ЗЕМЛИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ КАК ОБЪЕКТ	
ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ.....	100

ПРОГРАММА ПРОВЕДЕНИЯ «КРУГЛОГО СТОЛА»

«Земля как объект эколого-правовой охраны»

27 ноября 2017 г. 12.00 – 13.30

Юридический факультет ТвГУ

г. Тверь, ул. 2-ая Грибоедова, д. 22, ауд. 215

Организаторы «круглого стола»

Общественная палата Тверской области; кафедра экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности юридического факультета ТвГУ.

Модератор – Туманова Лидия Владимировна, председатель Общественной палаты Тверской области, декан юридического факультета ТвГУ

Выступления:

- 1. Туманова Лидия Владимировна – вступительное слово**
- 2. Васильчук Юлия Владимировна, к.ю.н., зав. кафедрой экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности – «Об эффективности правовых мер по охраны земель»**
- 3. Плеханов Дмитрий Евгеньевич, Тверской природоохранный прокурор – «Прокурорский надзор за соблюдением законодательства об охране земель»**
- 4. Сообщения студентов 3 курса ООП 40.03.01 ЮРИСПРУДЕНЦИЯ профиль «Правопользование и правоприменение»**
 - I. Использование земельных участков не по целевому назначению и (или) с нарушением вида разрешенного использования**
 - 1) Карапетян Милена Амуровна, Карзова Анастасия Сергеевна «Понятие и правовые последствия использования земельных участков не по целевому назначению»**
 - 2) Малкова Анастасия Алексеевна, Сулаева Ксения Алексеевна**

«Правовые последствия использования земельных участков с нарушением вида разрешенного использования»

II. Нарушение мер по охране земель при ведении работ, связанных с нарушением почвенного покрова

1) **Пименов Максим Викторович** «Нарушение законодательства при добыче нерудных полезных ископаемых»

2) **Ищук Екатерина Николаевна** «Рекультивация земель как правовая мера охраны земель»

III. Юридическая ответственность за нарушение мер по охране земель

1) **Сидоров Тихон Геннадьевич** «Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный землям сельхозназначения»

2) **Зеленова Злата Владиславовна** «Уголовная ответственность за порчу земель»

3) **Жгилева Татьяна Александровна, Кокорева Анна Александровна** «Административная ответственность за порчу земель»

5. Дискуссия, подведение итогов «круглого стола»

ПОЛОЖЕНИЕ

о конкурсе студенческих научных работ по теме

«Земля как объект эколого-правовой охраны»

Утв. заседанием кафедры экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности
09.10.2017 г. (протокол № 2)

В связи с проведением в 2017г. в Российской Федерации Года экологии и Года особо охраняемых природных территорий на юридическом факультете ТвГУ кафедрой экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности совместно с Общественной палатой Тверской области проводится конкурс студенческих научных

работ по теме «**Земля как объект эколого-правовой охраны**».

Организатор конкурса – кафедра экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности Тверского государственного университета, Общественная Палата Тверской области.

1. Настоящее **Положение** определяет порядок и условия проведения конкурса студенческих работ по теме «**Земля как объект эколого-правовой охраны**».

2. Конкурс проводится в **целях**:

- реализации основных мероприятий по проведению в 2017 г. в Тверской области Года Экологии и Года особо охраняемых природных территорий;
- стимулирования научно-исследовательской деятельности студентов по актуальным вопросам экологического и земельного права;
- приобретения навыков разработки нормативных правовых актов;
- содействия законодательным инициативам молодежи.

3. **Задачами** конкурса являются:

- содействие внедрению в учебный процесс образовательных методов и приемов, вырабатывающих у студентов стремление к самостоятельному поиску, совершенствованию полученных знаний, приобретению навыков научно-исследовательской деятельности;
- содействие освоению студентами отдельных общеобразовательных и профессиональных компетенций;
- повышение заинтересованности студентов в обсуждении практически значимых проблем региона в области землепользования и охраны окружающей среды;
- повышение информированности студентов по вопросам правовой охраны земель в Тверской области.

4. **Участниками конкурса** являются студенты 3 курса юридического факультета ТвГУ по направлению подготовки «Юриспруденция».

5. **На конкурс представляются** студенческие работы, которые должны

содержать научное исследование по указанной проблематике.

Сроки проведения конкурса: 09.10 – 15.12.2017 г.

8. Этапы проведения конкурса:

- 1) Согласование темы научной работы: 09.10 – 12.10.2017 г.
- 2) Подготовка и представление на кафедру ЭПиПОПД предварительного варианта работы: 12.10 – 27.10.2017 г.
- 3) Доработка, подготовка окончательного варианта работы на кафедру ЭПиПОПД: 28.10 – 07.11.2017 г.
- 4) Представление научной работы на кафедру ЭПиПОПД: 08 – 09.11.2017 г.
- 5) Проверка работ научным руководителем: 10.11 – 15.11.2017 г.
- 6) Подготовка выступлений на «круглый стол»: 15.11 – 27.11.2017 г.
- 7) Подведение результатов конкурса: 27.11 – 15.12.2017 г.

9. Представленная на конкурс студенческая работа должна отвечать следующим требованиям:

Работа по выбранной и согласованной с научным руководителем темой должна носить научно-исследовательский характер и состоять из двух частей:

- 1) научно-исследовательская часть (постановка проблемы, обоснование актуальности темы исследования, анализ действующего законодательства; пробелы правового регулирования);
- 2) выводы автора, которые должны включать предложения законодательного или правоприменительного характера.

Рекомендуемый объем работы – 10 – 15 страниц. Работа должна быть выполнена в машинописном варианте в формате А 4. Расстояние между строками 1,5 интервала; размер шрифта 2 – 2,7 мм по высоте. В конце работы дается список использованных источников в следующей последовательности: 1) нормативно-правовые акты; 2) специальная литература (в алфавитном порядке); 3) правоприменительная (судебная) практика. На последней странице работы ставится дата ее выполнения и личная подпись автора.

10. Критерии оценивания научных работ:

- соответствие тематике конкурса научных работ (См. Приложение № 1);
- достаточность при раскрытии темы исследования, наличие проблематики;
- самостоятельность суждений при раскрытии содержательной части работы;
- уровень анализа используемой литературы, материалов судебной и правоприменительной практики;
- соединение теоретических положений с анализом изученной правоприменительной (судебной практики);
- изучение и анализ федерального, регионального законодательства, определение пробелов правового регулирования;
- уровень владения юридической терминологией, правовыми конструкциями, другими приемами и правилами юридического языка;
- формулировка и обоснованность выводов и рекомендаций (предложений), в том числе законодательного характера.
- умение определять проблемы правового регулирования и формулировать предложения по совершенствованию законодательства;
- владения навыками разработки нормативных правовых актов по указанной тематике;
- соответствие указанным требованиям.

Работа должна быть представлена в сроки, установленные настоящим Положением.

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ВРЕД, ПРИЧИНЁННЫЙ ЗЕМЛЯМ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ)

О.И. Булыгин, Р.Н. Исмаилов, Т.Г. Сидоров

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Работа посвящена проблеме возмещения вреда, причинённого землям сельскохозяйственного назначения. Анализируется эффективность выбранного вида ответственности на основании судебной практики Тверской области. Предпринята попытка определить необходимость внесения изменений в действующее законодательство, призванных повысить результативность мер по возмещению вреда, причинённого землям сельскохозяйственного назначения.

Ключевые слова: *ответственность, земельное право, возмещение вреда, способы причинения вреда, сельскохозяйственные земли.*

Земля — это важнейшая часть окружающей природной среды, являющаяся главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве¹. По-прежнему единственным источником органических продуктов питания, их основой является земля, несмотря на многочисленные попытки синтеза. Под «землей» в данном случае, мы, конечно, подразумеваем такие категории земель в Российской Федерации как земли сельскохозяйственного назначения (далее — с/х назначения).

В соответствии с ч. 1 ст. 77 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ) к землям с/х назначения относятся земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. В качестве нужд сельского хозяйства, очевидно, рассматривается посев сельскохозяйственных культур,

¹ Пункт 1 ГОСТ 26640-85

выращивание корнеплодов и овощей¹. То есть законодатель таким образом определяя категорию земель с/х назначения недвусмысленно подчёркивает их особое свойство – плодородие, то есть способность производить употребляемую в пищу человеком продукцию. В таком случае земля выступает как основное средство производства.

Гражданско-правовая ответственность, по мнению заслуженного учёного Иоффе О.С. представляет собой санкцию за правонарушение, вызывающие для нарушителя отрицательные последствия в виде лишения субъективных гражданских прав, либо возложении новых дополнительных гражданско-правовых обязанностей. Гражданско-правовая ответственность за вред, причинённый землям с/х назначения обладает некоторой спецификой, обусловленной уникальным свойством з/с назначения – плодородием. Она заключается в том, что вред в таких случаях выражается в снижении плодородия, то есть уменьшении способности эффективного использования, сокращении «возможно получаемого урожая». Поэтому цель такой ответственности вернуть земле её способность производить на первоначальном уровне.

Проанализировав материалы судебной практики, мы установили, что гражданско-правовая ответственность в отношении причинения вреда землям с/х назначения, неразрывно связана с иными видами юридической ответственности, например, административной (ст. 8.6 КоАП РФ). Тем не менее, в силу специфики ответственности, возникающей из публичных правоотношений, она в полной мере не может «защитить» такие земли, так как санкция в виде денежного взыскания не направляется на восстановление нарушенного почвенного слоя. В таких случаях гражданско-правовая ответственность преследует и другую немаловажную цель: недопущение выведение земель с/з назначения из с/х оборота и повышение плодородия почв.

¹ Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник для вузов / Б.В. Ерофеев. – 10-е изд., перераб. и доп. – М.: Эскмо, 2008. С. 347.

Так же, как и любой вид юридической ответственности, гражданско-правовая направлена на достижение цели охраны такой категории земель.

Земли с/х назначения выступают как основное средство производства в сельском хозяйстве, имеют особый правовой режим и подлежат особой охране, направленной на сохранение их площади, предотвращение развития негативных процессов и повышение плодородия почв.

В соответствии с данными государственной статистической отчетности площадь земельного фонда Российской Федерации на 1 января 2016 года составила 1712,5 млн. га, из них земли сельскохозяйственного значения – 385,5 млн. га, а в 2015 году составила 383,7 млн. га, то есть на 0,47% меньше. Применительно к Тверской области, по состоянию на 1 января 2016 года она включает 2576 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения, а в 2015 году доля таких земель составляла 2577, то есть снижение количества на 0,1%. Из приведённых выше статистических данных следует, что относительно Тверской области не сохраняется общенациональная тенденция роста доли земель с/х назначения, что может быть вызвано снижением такой категории земель в Верхневолжье, в том числе и в результате причинения им вреда, также и путём неиспользования. Такое положение диктует необходимость принятия дополнительных мер по охране данной категории земель, а также определяет высокую актуальность данной работы.

Изучая судебную практику по исследуемому вопросу, мы обнаружили различные примеры, иллюстрирующие вред, который может быть причинён землям с/х назначения.

Как мы ранее выяснили, земли с\х назначения обладают особым свойством – свойством плодородия, которое обусловлено наличием плодородного слоя. Плодородный слой – это верхняя гумусированная часть почвенного профиля, обладающая благоприятными для роста растений химическими, физическими и агрохимическими свойствами¹. Учитывая

¹ П. 19 Приказа Минприроды РФ № 525, Роскомзема № 67 от 22.12.1995 «Об утверждении

данную особенность, можем заключить, что вред таким землям выражается в повреждении или уничтожении плодородного слоя почвы, что заключается в частичном или полном его нарушении в результате умышленных или неосторожных действий, а также вследствие непринятия мер по предотвращению негативных последствий, вызванных антропогенными и природными факторами, характеризующееся утратой плодородного слоя почвы или ухудшением её физических и биологических свойств, а также снижением природно-хозяйственной ценности земель¹.

Негативное влияние на плодородный слой может быть различно.

Например, путём проведения несанкционированных работ с использованием техники по выкопке поливных труб, связанные со снятием и перемещением плодородного слоя почвы. В результате проведения таких работ плодородный слой почвы был перемещен с нижними глинистыми почвенными слоями, что привело к уничтожению плодородного слоя почвы².

Другая категория споров наиболее многочисленна, а именно самовольное занятие участков земель, относящихся к землям с/х назначения. Самовольное занятие может выражаться в возведении бетонного забора, а также расположение на территории такого участка фонтанов, водоёмов, беседок, лужаек, декоративных мостиков – всё это неминуемо приводит к повреждению плодородного слоя почвы, поэтому помимо ликвидации таких объектов необходимо также восстановление плодородия.

Другой пример, демонстрирующий причинение вреда путём самовольного занятия земельного участка, содержится в решении Заволжского

Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы».

¹ П.4 Приказа Минприроды РФ от 25.05.1994 № 160 «Об утверждении Инструкции по организации и осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель органами Минприроды России».

² Решение Саратовского районного суда Омской области по делу № 2-473/2017 10.10.2017 г.

районного суда г. Твери от 27 октября 2014 г. по делу № 2-2957/2014. В данной ситуации самовольное занятие участка земель с/х назначения выразилось в возведении самовольной постройки. Такая самостоятельная постройка представляла ограждение из деревянного штакетника, сетки-рабицы по металлическим столбам, часть металлического гаража.

Также вред плодородному слою почвы может быть выражен в снятии и перемещении такого слоя, его перекрытии строительным мусором¹. То есть вред не всегда причиняется только лишь активными действиями, но и может наступить из-за бездействия, как в последнем приведённом случае. Суд рассматривает складирование строительного мусора как бездействие. Конечно, прежде чем такой мусор появился необходимо его создать, что невозможно без активных действий причинителя вреда по его складированию. Однако вред в таких случаях возникает не из-за действий, а из-за бездействия, то есть в результате того, что мусор убран не был. Причинно-следственная связь, как необходимое условие гражданско-правовой ответственности, между действиями по складированию мусора и вредом, причинённым землям с/х назначения, отсутствует. Внимательный анализ судебной практики позволил выяснить, что довольно часто вред плодородию наступает не в результате действий, а в результате бездействия.

Примером может послужить решение Ржевского городского суда Тверской области по делу № 2-5552/2014 от 11 июня 2014 года. В нём указано, что вред землям с/х назначения выразился в несанкционированном размещении нефтесодержащих отходов на них, что привело к перекрытию и химическому загрязнению таким отходами земель.

Типичным для Тверской области примером можно считать решение Западнодвинского районного суда Тверской области по делу № 2-154/2-2014 от 21 мая 2014 г. Вред в данной ситуации выразился в захламлении территории

¹ Решение Калининского районного суда Тверской области по делу № 2-1257/2015 от 10 декабря 2015 г.

земельного участка отходами заготовки древесины (сучья, обрезки деревьев, опилки).

Сложность представляет определение степени причинённого вреда.

В соответствии со п. 1 ст. 1064 Гражданского кодекса РФ вред, причинённый имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объёме. Такое общее положение Гражданского законодательства, относящиеся устанавливающие правило полного возмещения вреда, то есть «теоретически» возвращение такого положения, которое существовало до причинения вреда, конкретизируется в ч. 1 ст. 78 ЗК РФ, в которой указано, что вред, причинённый в результате земельных правонарушений, подлежит возмещению в полном объёме. То есть гражданско-правовой ответственности в данном случае предшествует иная, например, административная или уголовная.

В соответствии со ст. 78 ФЗ «Об охране окружающей среды» такой вред определяется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учётом понесённых убытков, в том числе упущенной выгоды, в также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, а при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утверждёнными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. Анализируя данное положение, мы видим следующую проблему: вред может быть определён путём подсчёта тех сил и средств, которые фактически потребовались для восстановления полезных свойств земли до прежнего уровня – такая общая сумма будет предъявлена к причинителю вреда как требование о возмещении затрат на восстановление, но в таком случае возникает вопрос, как посчитать, хотя бы предварительно, сколько будет понесено затрат на восстановление об этом далее в работе; либо возможно по-другому, то есть с помощью некоторых общих параметров определяется причиненный вред, выражается в денежном

значении и такое требование сразу предъявляется к причинителю вреда с обязательством возместить такой вред в натуре или уплатить денежную компенсацию соответствующего размера. Однако в последнем случае, как показывает практика, такой подсчёт не всегда возможен.

Например, заочное решение Пролетарского районного суда города Твери от 03 февраля 2016 года № №2-233/2016, где суд отказал в удовлетворении требований к причинителю вреда о возмещении ущерба, причинённого землям с/х назначения, хотя наличие такого вреда не оспаривалось, однако не удалось доказать такой вред в заявленном размере, а именно препятствием стало, как указал суд, отсутствие такого параметра как масса однородных отходов, которыми были захламлены земли с/х назначения; необходимость этого параметра прямо предусмотрена в законе.

Переходя к вопросу возмещения такого вреда, стоит обратить внимание на норму, закреплённую в ч. 3 ст. 76 ЗК РФ, которая устанавливает, на кого возлагается обязанность по восстановлению плодородного почвенного слоя. Существует два механизма: либо причинитель вреда должен самостоятельно восстановить плодородную способность земли, либо это будет сделано государством за его счёт.

В первом случае причинителю вреда необходимо занимать непрофессиональной деятельностью и обращаться в специализированные организации. Это достаточно затруднительно. Например, в Твери удалось обнаружить несколько таких организаций. К сожалению, примерную сумму работ по восстановлению установить сложно, так как расчёт необходим в каждом конкретном случае. Цена таких услуг варьируется. Она зависит от условий причинения вреда, времени, которое прошло с момента порчи земель, глубины обработки, необходимости вывоза повреждённого почвенного слоя, глубины и иных параметров. Установлено, что средняя цена санации земель составляет 500 000 рублей за один гектар.

Помимо высокой стоимости работ по восстановлению плодородия

земель с/х назначения в качестве ещё одной проблемы можно выделить деятельность соответствующих органов власти, которые осуществляют контроль в данной области.

Практически во всех муниципальных образованиях Тверской области действуют области созданы постоянные комиссии по вопросам рекультивации земель, снятия, сохранения и рационального использования плодородного слоя почвы. На практике их деятельность, обычно, ограничивается только одной функцией – приёмкой результатов рекультивационных работ. Это не позволяет организовать эффективную работу уполномоченных органов по восстановлению плодородия почв.

Таким образом, основываясь на всём вышесказанном, а также благодаря внимательному изучению материалов судебной практики, можем сделать вывод, что в случаях причинения вреда землям с/х назначения существенной проблемой, на наш взгляд, является исполнение таких судебных решений. В частности, на кого возлагается обязанность по восстановлению нарушенного уникального свойства почвы земель с/х назначения – плодородия.

Норма, содержащаяся в ч. 3 ст. 76 ЗК РФ сформулирована таким образом, что позволяет суду выбор, оставляя на его усмотрение разрешение вопроса о том, кто будет возмещать причинённый вред. В первом случае обязанность возмещения вреда может быть возложена на лицо, причинившее такой вред. Такому лицу необходимо заниматься «непрофильной» для него деятельностью. Невелика вероятность, что такое лицо разбирается тонкостях проведения работ по восстановлению свойства плодородия земли. Поэтому причинителю вреда необходимо искать соответствующие организации, которые занимаются на профессиональной основе вопроса восстановления плодородия почвы, и вступать с такими организациями в договорные отношения, что также является определённым риском, выражающемся в потенциальной возможности нарушения обязательств такой организацией, что может отдалить перспективу восстановления плодородия, таким образом не

давая использовать земли с/х назначения по назначению.

В ином случае суд вправе возложить обязанность по восстановлению нарушенного плодородия на государство, работы по которому будут производиться за счёт причинителя вреда. Такая позиция представляется наиболее эффективной и отвечающей целям гражданско-правовой ответственности за вред, причинённый землям с/х назначения – недопущение выбытия земель из сельскохозяйственного оборота. Это связано с тем, что государство представляет собой наиболее централизованную систему, которая способна наиболее рационально управлять содержащимся в нём имуществом. Это обеспечивается наличием разветвлённой системы органов исполнительной власти, которые обладают строго определённой компетенцией, позволяющей сосредоточиться на решении конкретных задач. В связи с этим, государство в лице уполномоченных органов, по-нашему мнению, сможет обеспечить наилучший результат по восстановлению плодородия земель.

Всё вышеизложенные проблемы приводят к тому, что в Тверской области сокращается численность земель, пригодных для с/х использования. Деятельность по восстановлению плодородия земель плохо развита в пределах субъекта: не самостоятельные организации, не уполномоченные органы пока не могут в полной мере обеспечить существовавший до нарушения уровень плодородия. На наш взгляд, всё вышепрозвучавшее диктует необходимость внесения изменений в действующее законодательство. В частности, урегулировать более детально порядок восстановления земель; конкретизировать полномочия комиссий по рекультивации земель.

Список литературы

1. Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник для вузов / Б.В. Ерофеев. – 10-е изд., перераб. и доп. – М.: Эскмо, 2008. С. 347.

2. Приказ Минприроды РФ № 525, Роскомзема № 67 от 22.12.1995 «Об утверждении Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы».
3. Приказ Минприроды РФ от 25.05.1994 № 160 «Об утверждении Инструкции по организации и осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель органами Минприроды России».
4. Решение Саратовского районного суда Омской области по делу № 2-473/2017 от 10.10.2017 г.
5. Решение Калининского районного суда Тверской области по делу № 2-1257/2015 от 10 декабря 2015 г.
6. Ерофеев Б.В. Экологическое право России. М., 1999. С.300
7. Флейшиц Е.А. Обязательства из причинения вреда и из неосновательного обогащения. – М., 1951. – С. 5.
8. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. – М.: «Статут», 2000. - С. 329
9. Анисимов А.П. Земельное право России: учебник / А.П. Анисимов, А.Я.Рыженков, А.Е. Черноморец: под ред. А.П. Анисимова.- 2-е изд., перераб. – М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2010. – 410с. – (Основы наук).
10. Федеральный закон от 24.07.2002 N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".
11. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды".
12. Быстров Г. Е. О правовом режиме земель сельскохозяйственного назначения. М., 2003.
13. Приказ Минприроды России от 08.07.2010 N 238 "Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды" (Зарегистрировано в Минюсте России 07.09.2010 N 18364).

Об авторах:

БУЛЫГИН Олег Игоревич – студент III-ого курса юридического факультета (юриспруденция) Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: oibulygin@edu.tversu.ru.

ИСМАИЛОВ Рамиль Намик Оглы – студент III-ого курса юридического факультета (юриспруденция) Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: rnismailov@edu.tversu.ru.

СИДОРОВ Тихон Геннадьевич студент III-ого курса юридического факультета (юриспруденция) Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: tgsidorov@edu.tversu.ru.

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПОРЧУ ЗЕМЛИ

З. В. Зеленова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Рассматриваются особенности привлечения к уголовной ответственности за порчу земли

Ключевые слова: земля, земельное право, уголовная ответственность, нарушение земельного законодательства

При нарушении земельного законодательства наступает ответственность, устанавливаемая различными отраслями права. Гражданско-правовая ответственность устанавливается гражданским и земельным законодательством, административная – Кодексом об административных

правонарушениях,¹ уголовная – Уголовным Кодексом.²

Уголовная отвесность устанавливается за порчу земли (ст. 254 УК), и находится в главе 26 УК «Экологические преступления», из чего можно сделать вывод, что объектом преступного посягательства является экология, экологические права граждан.

Диспозиция ст. 254 УК альтернативна и представляет собой набор действий, каждого из которых будет достаточно для привлечения к ответственности по данной статье. Следовательно, объективная сторона составляет: отравление, загрязнение или иную порчу 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. При этом для возникновения состава преступления, исходя из диспозиции должны быть соблюдены несколько условий, первое - нарушение правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами. Данная норма является отсылочной и прописана в ст. 49 Федерального Закона № 7 «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002,³ в которой указывается, что юридические и физические лица обязаны выполнять правила производства, хранения, транспортировки и применения химических веществ, используемых в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, требования в области охраны окружающей среды, а также принимать меры по предупреждению негативного

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // "Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.

² Уголовный Кодекс Российской Федерации от 13.06.1996. (в ред. 29.07.2017) // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 1996. - №25

³ Федеральный Закон "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // "Собрание законодательства РФ", 14.01.2002, N 2, ст. 133

воздействия хозяйственной и иной деятельности и ликвидации вредных последствий для обеспечения качества окружающей среды, устойчивого функционирования естественных экологических систем и сохранения природных ландшафтов в соответствии с законодательством Российской Федерации. Это норма тоже является «рамочной», так как закрепляет только общие положения, а также в случае применения статьи 254 УК, лишнего субъекта юридических лиц, которые не могут быть субъектами уголовных правоотношений. Так же по данному вопросу существует Федеральный Закон № 109 «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» от 19.07.1997,¹ в главе 4 настоящего закона устанавливаются общие правила обращения с пестицидами и ядохимикатами. К примеру транспортировка пестицидов и агрохимикатов допускается только в специально оборудованных транспортных средствах (ст. 20 ФЗ-109), следовательно, если порча земли произошла при неправильной транспортировке, при наличии иных условий лицо будет подлежать уголовной ответственности. Так же существует межгосударственный стандарт: ГОСТ 12.3.041-86 «Система стандартов безопасности труда (ССБТ). Применение пестицидов для защиты растений. Требования безопасности», устанавливающий основные правила обращения с ядохимикатами, применимый при охране труда, следовательно, нарушение данного нормативно-правового акта, так же может являться условием привлечения к уголовной ответственности. Так же актуальным является вопрос понятия видов самой порчи земли. Отравление — насыщение почвы ядохимикатами или ядовитыми (токсичными) продуктами хозяйственной деятельности, в результате чего земля становится опасной для здоровья людей, животных, насекомых, растений и иных организмов и пользование ею может вызвать их гибель. Загрязнение заключается в физическом, химическом, биологическом изменении качества почвы, которое превышает установленные

¹ Федеральный Закон № 109 «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» от 19.07.1997 // Собрание законодательства Российской Федерации от 21 июля 1997 г. N 29, ст. 3510

нормативы вредного воздействия и создает угрозу здоровью человека, состоянию растительного и животного мира. Иная порча земли (как и отравление или загрязнение) связывается только с нарушением правил обращения с опасными химическими или биологическими веществами. Поэтому к иной порче земли не относится засорение земли отбросами или отходами, устройство без разрешения свалки полигонов, порча земли сточными водами и механическим путем (снос плодородного слоя, нарушение правил рекультивации земель, рытье канав, отсыпка отвалов, затопление, способствование образованию оврагов и ветровой эрозии и т.д.). Эти деяния могут повлечь административную ответственность. К иной порче можно отнести приведение земли в негодность вследствие возникновения в ней опасных химических соединений после применения удобрений или ядохимикатов с нарушением правил, размножение опасных организмов, вредителей или уничтожение полезных организмов. Удобрения — это органические и минеральные вещества, содержащие элементы питания растений. Их вносят в почву, раствором опрыскивают растения, обрабатывают семена. Из агрохимикатов и биологических веществ чаще всего используются пестициды — весьма большая группа химических и биологических средств борьбы с вредителями и болезнями растений, с сорной растительностью, вредителями зерна и зернопродуктов, древесины, шерсти, кожи, изделий из хлопка, с эктопаразитами домашних животных, с переносчиками заболеваний человека и животных. К пестицидам также относят регуляторы роста растений. Предельно допустимые нормы применения агрохимикатов в сельском хозяйстве устанавливаются в дозах, обеспечивающих охрану здоровья, сохранение генетического фонда человека, растительного и животного мира и утверждаются специально уполномоченными на то государственными органами РФ в области охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического надзора с учетом международных стандартов. К иным опасным химическим или биологическим веществам относятся те, которые подлежат обязательной государственной регистрации на

основании Постановления Правительства РФ от 12.11.1992 N 869 «О государственной регистрации потенциально опасных химических и биологических веществ» (в ред. от 05.04.1999)

Вторым условием, необходимым для наступления уголовной ответственности является причинение вреда здоровью человека или окружающей среде. Разъяснение данного пункта дается в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. N 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»,¹ пункт 2 данного постановления устанавливает, что вредом здоровью признается - вред здоровью любой степени тяжести одному или нескольким лицам. Понятие вреда окружающей среде указано в ФЗ-7, вред окружающей среде - негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. Таким образом, можно сделать вывод, что условиями привлечения к уголовной ответственности является нарушение правил обращения с ядовитыми веществами и вред здоровью человека и окружающей среде.

Также определённые трудности при определении объективной стороны данного деяния вызывает измерение вреда причинённого окружающей среде. В соответствии со ст. 78 ФЗ-7 определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. N 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // СПС «Гарант» URL: <http://www.garant.ru> [Электронный ресурс] (Дата обращения 28.10.2017)

среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. Следовательно, данная норма закона более детально регламентируется подзаконными актами. Так приказ Минприроды России от 08.07.2010 N 238) "Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды"¹ регламентирует порядок исчисления вреда, причинённого почвам, как природному объекту.

Одной из проблем при привлечении к ответственности по данной статье является установление обязательной причинно-следственной связи между деянием (загрязнением земли) и последствиями (вред здоровью/окружающей среде), так как состав преступления материальный. Причинная связь в преступлении, предусмотренном ст. 254 УК РФ, устанавливается в два этапа. Вначале должно быть установлено, что причинение вреда здоровью или смерть человека либо причинение вреда окружающей среде явилось следствием загрязнения, отравления или иной порчи земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности. Затем требуется установить, что загрязнение, отравление или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности произошли вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке.

Другая особенность причинно-следственной связи между деянием и его последствиями. Последствия, предусмотренные ст. 254 УК РФ, нередко значительно отстают от самого деяния. Это связано с тем, что процесс причинения вреда здоровью человека и окружающей среде в результате отравления или загрязнения, или иной порчи земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности может быть постепенным и достаточно

¹ Приказ Минприроды России от 08.07.2010 N 238 "Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды" //"Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", N 40, 04.10.2010.

долгим, а результаты этого процесса могут проявляться через значительный промежуток времени. Постепенным и длительным может быть и сам процесс отравления, загрязнения или иной порчи земли, поскольку неопределенно долгим, длящимся может быть само деяние. Таковым он бывает, в частности, в случаях, когда вследствие систематического и длительного нарушения правил обращения с опасными химическими и биологическими веществами вредные продукты хозяйственной или иной деятельности накапливаются, аккумулируются в земле постепенно, малыми дозами и только по истечении определенного времени достигают уровня или концентрации, опасных для здоровья человека и окружающей среды, в том числе для самой земли как компонента природной среды.¹

Также следует заметить, что сложность при привлечении к ответственности за порчу земли представляет собой сам факт обнаружения загрязненного земельного покрова. Загрязнение земли ядохимикатами нельзя выявить при осмотре земли, и для его обнаружения необходимо сообщение кого-либо о преступлении. При этом субъект, который должен сообщить о совершенном преступлении чаще всего фактически отсутствует. Сообщение акте преступления может поступить из СМИ или из сообщения государственных органов. При этом на практике деяния о которых сообщается в СМИ оказываются административными правонарушениями. Например, в Тверской области было заявление прокуратуры, опубликованное в региональные СМИ: «Прокуратура просит возбудить дело о порче земель во время рок-фестиваля «Нашествие» в Тверской области», при этом исходя из обстоятельств правонарушения, состава уголовного наказуемого деяние нет, так как земля была повреждена механически.

Сообщения государственных органов обычно имеют под собой основание: сообщение Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям

¹ Мусеилов А.Г. Проблемы совершенствования уголовно-правовых норм об ответственности за порчу земли // Вестник академии права и управления М., 2012. С.53 - 57.

размещенное в одном из региональных СМИ о порче земли в Торжокском районе. По сообщениям государственного органа земля была загрязнена бензапиреном, следовательно, условие о порче земли при неправильном обращении с химическими веществами было соблюдено, вред, причинённый окружающей среде должен устанавливаться экспертизой. После таких публикаций может быть возбуждено уголовное дело и виновные лица привлечены к ответственности, но такие сообщения существуют не постоянно, поэтому можно говорить о существующей проблеме выявления совершенных преступлений.

Существует практика привлечения к ответственности по данной статье. Примером может служить, приговор № 1-81/2015 от 18 марта 2015 г. по делу № 1-81/2015 Лазаревского районного суда. Гражданин, управляя транспортным средством нарушил правила дорожного движения, вследствие чего произошла авария. При этом данный гражданин не соблюдал правила транспортировки химикатов, из-за чего произошла утечка неэтилированного бензина, что было причиной нанесения вреда окружающей среде. По данному факту было возбуждено уголовное дело. Обвиняемый полностью признал свою вину и был вынесен обвинительный приговор. Наличие обвинительного приговора по данному делу можно объяснить стечением «благоприятных» факторов для правоприменителя. Само деяние признается обвиняемым и существуют оба условия: неправильная транспортировка и химический элемент, которым была загрязнена почва. Так же есть факт загрязнения почвы который доказан, то есть четко выраженные последствия. Но в большинстве случаев доказать наличие состава, и просто выявить состав преступления очень сложно, что можно объяснить недостатком материального и процессуального права.

Для увеличения правоприменительной практики по привлечению к ответственности за порчу земли представляется возможным изменение диспозиции статьи 254 УК. Статья 254 УК содержит обязательную ссылку на вред, причинённый человеку или окружающей среде. При этом порча земли в

следствии неправильного обращения с ядохимикатами само по себе независимо от последствий образует опасное правонарушение, поэтому может быть целесообразным исключение из диспозиции ссылки на последствия порчи земли.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты:

- 1) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // "Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.
- 2) Уголовный Кодекс Российской Федерации от 13.06.1996. (в ред. 29.07.2017) // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 1996 - №25
- 3) Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // "Собрание законодательства РФ", 24.12.2001, N 52 (ч. I), ст. 4921
- 4) Федеральный Закон "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // "Собрание законодательства РФ", 14.01.2002, N 2, ст. 133
- 5) Федеральный Закон № 109 «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» от 19.07.1997 // Собрание законодательства Российской Федерации от 21 июля 1997 г. N 29, ст. 3510
- 6) Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. N 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // СПС «Гарант» URL: <http://www.garant.ru> [Электронный ресурс] (Дата обращения 28.10.2017)
- 7) Приказ Минприроды России от 08.07.2010 N 238 "Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды" // "Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", N 40, 04.10.2010.

Научная литература:

- 1) Александрова Н.С. «Уголовная ответственность за порчу земли: проблемы правоприменения»
- 2) Ищенко Е.П., Топорков А.А. Криминалистика: Учебник. — 2-е издание. — М.: Юридическая фирма "КОНТРАКТ", ИНФРА-М, 2010.
- 3) Мусейбов А.Г. Проблемы совершенствования уголовно-правовых норм об ответственности за порчу земли // Вестник академии права и управления М. 2012. С.-53-57.

Судебная практика:

- 1) Приговор № 1-81/2015 от 18 марта 2015 г. по делу № 1-81/2015 Лазаревского районного суда // Судебные и нормативные акты РФ URL: <http://sudact.ru/> [Электронный ресурс] (Дата обращения 28.10.2017)
Электронные информационные ресурсы:
- 1) Информационный портал "Tverigrad"// URL: <https://tverigrad.ru/> [Электронный ресурс] (Дата обращения 28.10.2017)
- 2) Официальный сайт Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям // Официальный сайт URL: <http://rshn-tver.nichost.ru> [Электронный ресурс] (Дата обращения 28.10.2017)

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ НЕ ПО ЦЕЛЕВОМУ НАЗНАЧЕНИЮ: ПОНЯТИЕ И ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

М. А. Карапетян, А. С. Карзова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Использование земель в соответствии с целевым назначением необходимо для стабильного и устойчивого развития территорий, в противном случае землям, используемым не по целевому назначению, может быть

нанесен экологический и иной ущерб. В этом и заключается основная проблема нашей темы работы. В настоящее время в нашем государстве нередко субъекты земельных правоотношений нарушают действующее законодательство, что отрицательно сказывается на благоприятном состоянии земель. Кроме того, отсутствует надлежащий контроль и надзор за использованием земель, за состоянием земельных ресурсов.

Особую актуальность получили вопросы исследования таких базовых понятий правового режима земель, как «целевое назначение земельного участка» и «разрешенное использование земельного участка». При отсутствии законодательного определения рассматриваемых понятий, как в научной, так и в правоприменительной практике в настоящее время существуют спорные позиции в отношении содержания этих понятий и целей их практической реализации. Однозначное толкование всех элементов правового режима земель в Российской Федерации необходимо для грамотного регулирования отношений по использованию и охране земель, не допускающего ситуации неправомерного ограничения прав законных обладателей земельных участков, в том числе при установлении норм их предоставления.

Учитывая исключительную важность такого объекта гражданского права, как земельные участки, наше законодательство исходит из целевого характера использования земельного участка и из необходимости использовать его реально. Что же понимается под использованием земель по целевому назначению?

Для того чтобы наиболее полно изучить вопрос об использовании земель не по целевому назначению, необходимо дать определение понятию «целевое назначение земель» и раскрыть его особенности.

Так, целевое назначение земель определяется Б. В. Ерофеевым как «установленные законодательством порядок, условия, предел эксплуатации (использования) для конкретных целей в соответствии с категориями земель»¹

¹ Ерофеев Б.В. Земельное право: учебник – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2013. С. 186

А. К. Голиченков под «целевым назначением земель» предлагает понимать критерий деления земель на ряд категорий, а также критерий правомерности использования земельных участков в ходе решения вопроса о принудительном прекращении прав на землю либо привлечения виновных к ответственности за нарушения земельного законодательства.¹

Таким образом, целевое назначение земель можно рассматривать с двух аспектов. Во-первых, это установленные законом пределы и варианты рационального использования земельного участка для целей их собственниками либо иными лицами, обладающими земельными участками на любом легальном уровне. А во-вторых, это разделение земель по определенным категориям, которые также законодательно закреплены.

Одним из основных принципов земельного законодательства является деление по целевому назначению на категории, он означает публичное ограничение возможностей правообладателей земельных участков использовать их в иных, нежели установлено, целях. Правовой режим земель, согласно этому принципу, определяется, исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территории и требованиями законодательства. (п.8 ч.1 ст.1 ЗК РФ)

Такие категории закреплены в ст. 7 ЗК РФ. К ним относятся:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов;
- 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- 4) земли особо охраняемых территорий и объектов;

¹ Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учебное пособие для вузов. М., 2008. С. 154.

- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса¹.

Правовое значение деление земель по целевому назначению заключается в следующем:

1. Каждая категория земель предназначена для определенных целей, и использование земель должно осуществляться с учетом того предназначения, которое законодатель определил в правовых нормах для данной категории.

Например, земли лесного и водного фондов, земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и иного специального назначения не предназначены для строительства жилых домов, соответственно, для использования их под строительство таких объектов требуется изменение категории земель. Целевое назначение земель отражается в специальной документации (кадастровой, землеустроительной, градостроительной и др.) и периодически может изменяться (например, в результате перевода земель из одной категории в другую).

2. Целевое назначение подразумевает четкое определение конкретных прав и обязанностей по рациональному использованию и охране земельных участков для их правообладателей. При этом в действительности никакого «одного» целевого назначения практически для любой категории земель не существует.

Так, целевое назначение земельного участка сельскохозяйственного назначения не предполагает необходимости выращивания на нем только одного определенного вида сельскохозяйственных культур. Более того, в

¹ Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ.банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство»

состав земель сельскохозяйственного назначения входят участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции (п. 2 ст. 77 ЗК РФ).

3. Не только юридическое, но и социальное значение целевого назначения заключается в том, что оно определяется не по усмотрению собственника земельного участка в рамках осуществления его правомочий, а устанавливается органами государственной власти и органами местного самоуправления в порядке, установленном законом. В этом смысле определение целевого назначения земель в зависимости от их принадлежности к категории, а также дальнейшее установление конкретного вида использования земельного участка из состава соответствующей категории в соответствии с целевым назначением следует рассматривать как основной способ реализации нормами земельного права публичных интересов в сфере земельных отношений

4. Целевое назначение является способом правового воздействия не столько в отношении лица, которое использует земельный участок, сколько в отношении органа государственной власти или органа местного самоуправления, которые уполномочены устанавливать разрешенное использование земельных участков.

Однако существует мнение, что следует отказаться от деления земель на категории. Множественность категорий рождает сложности как для пользователей земель, так и для контролирующих органов. категории земель создают для собственников земельных участков излишние затруднения и путаницу в вопросе, что же можно делать с принадлежащими им участками, а чего делать нельзя.

На наш взгляд, деление земель по категориям является необходимым для определения целевого назначения. Именно наличие института категорий земель до настоящего времени препятствует бесконтрольному использованию земель в несоответствующих целях. Кроме того, деление земель по категориям сложилось исторически и является одним из основных принципов земельного

законодательства на которых базируются все земельные правоотношения. Отмена таких основополагающих идей может привести к реформированию всего земельного законодательства, которое и так, по нашему мнению, является нестабильным и внесение новых положений может привести к многочисленным проблемам как законотворческого, так и правоприменительного характера.

Наряду с целевым использованием и назначением земельных участков существует еще одно понятие - разрешенное использование земельного участка.

Разрешенное использование земельного участка — это совокупность параметров и видов допустимого использования полезных свойств земельного участка и расположенных на нем природных ресурсов, а также объектов недвижимости в хозяйственных или потребительских целях в соответствии с регламентом либо в ином порядке, предусмотренном законодательством.¹

Данная правовая конструкция дает ответ на вопрос о содержании прав и обязанностей правообладателя, вытекающих из принадлежности участка к определенной территории (территориальной зоне), определяемой посредством градостроительного зонирования.

Виды разрешенного использования земельных участков устанавливаются применительно к каждой территориальной зоне. Разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства может быть следующих видов:

- основные виды разрешенного использования;
- условно разрешенные виды использования;
- вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только как дополнительные к основным и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

¹ Федоренко Ю.В. Разрешенное использование земельного участка: понятие, содержание, проблемы // Сибирский юридический вестник. 2010. №4 (51). С. 69.

Вид разрешенного использования земельного участка относится к числу его важнейших характеристик, поскольку совместно с целевым назначением (категорией) земель, на которых земельный участок сформирован, определяет его правовой режим, от которого зависит, как земельный участок предоставляется пользователям, как он может использоваться и в каких пределах им можно распоряжаться.

В научной литературе справедливо обращалось внимание на необходимость четкого урегулирования в действующем законодательстве конкретных целей использования земель, определенного перечня полномочий органов власти, действующих в отношении тех или иных участков, порядка и сроков принятия ими решений и списка необходимых для этого документов. На наш взгляд, Земельный кодекс РФ необходимо дополнить специальной главой, в которой содержались бы общие положения о целевом назначении земель, в зависимости от принадлежности к той или иной категории, конкретные действия и факты, характеризующие нецелевое использование земель. К таким действиям можно отнести: изменение режима земель, нарушение землеустроительных проектов, осуществление непредусмотренных видов деятельности, например, когда вместо производства сельскохозяйственной продукции осуществляется строительство какого-либо объекта.

Невыполнение собственниками земель и лицами, не являющимися таковыми обязанности, предусмотренной ст. 42 ЗК РФ (использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением) влечет для правонарушителя неблагоприятные последствия в виде привлечения его к различным видам ответственности.

Прежде всего это административная ответственность по ст. 8.8 КоАП РФ в соответствии с которой, использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием, влечет наложение административного штрафа в зависимости от определения кадастровой

стоимости земельного участка, в процентном соотношении.

Другим видом ответственности за использование земель не по целевому назначению является гражданско-правовая ответственность. Так, Гражданский Кодекс РФ предусматривает основания для изъятия у собственника земельного участка. Основание по ст.284 ГК РФ относится только к земельным участкам сельскохозяйственного назначения или участкам, предназначенным для жилищного или иного строительства, и предполагает не использование такого земельного участка по целевому назначению в течение трех лет. Таким образом, земельный участок вообще не используется по целевому назначению в течение определенного срока. То есть выражается в бездействии лица.

Следующее основание предусмотрено ст. 285 ГК РФ: если использование участка осуществляется с нарушением требований законодательства Российской Федерации, в частности, если участок используется не по целевому назначению, то земельный участок может быть изъят у собственника

Важным и актуальным является вопрос о разграничении использования земель не по целевому назначению и использовании с нарушением вида разрешенного использования.

Общим у них является то, что они есть свойство объекта, а не субъекта права. Не так уж важно, у какого конкретного частного или публичного субъекта права и на каком титуле будет земельный участок — его целевое назначение от этого не изменится. Разрешенное использование (по общему правилу) — это метод уточнения (дифференциации) целевого назначения к отдельным фрагментам (частям) категории земель. Именно поэтому, например, крестьянское (фермерское), личное подсобное или дачное хозяйства не являются «видами разрешенного использования» земель.

Общее у этих процедур еще и то, что они являются средствами реализации управленческой функции государства (в публичном праве) и одновременно устанавливают пределы осуществления правомочий собственника (в частном праве).

Говоря же об их отличиях, следует отметить, что конструкция «целевое назначение» имеет земельно-правовой, то есть более «отраслевой», характер и распространяется на все категории земель (кроме земель запаса). Категория «разрешенное использование» не всегда будет частью «целевого назначения», так как она не устанавливается для всех категорий земель. Так, у земель водного фонда или земель обороны нет никакого разрешенного использования, а целевое назначение есть.

Если же говорить о землях населенных пунктов, по поводу которых и возникает основное количество споров о правах на земельные участки, то разрешенное использование предполагает установление параметров и видов использования не только земельных участков, но и расположенных на них объектов недвижимости. Таким образом, оно не просто уточняет содержание целевого назначения земель данной категории, но и сильно выходит за его рамки, имеет межотраслевой характер. Именно поэтому стоит рассматривать целевое назначение и разрешенное использование земельных участков как родственные, но далеко не полностью совпадающие категории.

При этом, следует иметь ввиду, что ст.8.8 КоАП РФ предусматривает ответственность за использование земельного участка не по целевому назначению, а нарушение разрешенного использования путем возведения здания, сооружения или другого строения именуется самовольной постройкой и регулируется ст. 222 ГК РФ. Из этого следует, что если судом установлено нарушение именно разрешенного использования, он не вправе применять норму административного права, так как нарушение разрешенного использования не всегда влечет использование земли не по целевому назначению

Анализируя судебную практику Российской Федерации в области нарушения земельного законодательства РФ, можно отметить, что проблема использования земель не по целевому назначению является одной из наиболее часто встречающейся, что делает ее весьма актуальной для изучения. Также, суды выносят различные решения по идентичным вопросам, не принимая во

внимание различие между понятиями целевого назначения и разрешенного использования.

Зачастую под нецелевым использованием земель суд подразумевает фактическое использование участка не в соответствии с видом разрешенного использования, зафиксированным в регистрационных документах.

Проанализировав судебную практику, можно сделать несколько выводов.

Во-первых, привлечение собственника земельного участка к административной ответственности по статьям 8.7 и 8.8 КОАП, должно являться обязательным условием для реализации процедуры принудительного прекращения его права по основаниям, предусмотренным ГК РФ и ЗК РФ, поскольку наличие факта привлечения к данной ответственности и последующее несоблюдение собственником требований по своевременному использованию земельного участка должны служить одними из основных доказательств неисполнения им возложенных на него обязанностей.

Во-вторых, органы и их должностные лица, которые привлекают к административной ответственности по ст.8.8. КоАП РФ, либо обращаются с исковым заявлением в суд не всегда правильно толкуют, в чем заключается нарушение использования земель по целевому назначению. К примеру, должностные лица обращаются с иском о запрете собственнику земельного участка использовать его не по целевому назначению. Суд в таких случаях поясняет, что целевое назначение не меняется и не наносится ущерб земельному участку, следовательно, требование о привлечении к ответственности по ст. 8.8 КоАП РФ не может быть удовлетворено. (<https://rospravosudie.com/court-kalininskij-rajonnyj-sud-tverskaya-oblast-s/act-559318768/>) »). Либо должностные лица не доказывают факт нарушения, не предоставляя доказательств. Например, должностным лицом доводы лица, привлекаемого к административной ответственности, о его невиновности или другие важные факты не проверяются, доказательства опровергающие данные доводы не предоставляются. Кроме того, может быть, что в самом

постановлении по делу об административном правонарушении должностное лицо не указывает процентное отношение от кадастровой стоимости, из которого он исходил при назначении административного наказания. Таким образом, лица незаконно привлекаются к административной ответственности по ст.8.8 КоАП РФ (Определение Люберецкого городского суда Московской области «рассмотрев жалобу АОП на постановление № от ДД.ММ.ГГ главного государственного инспектора по г.о. Лыткарино и <адрес> по использованию и охране земель ДИС о привлечении к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ»)

В-третьих, в таких судебных решениях, в которых признается законность привлечения к административной ответственности за использование не по целевому назначению земель, не анализируется, в чем именно выразилось нецелевое использование земельных участков. Суды ограничиваются лишь указанием того, что фактическое использование земельного участка не соответствует установленному для него виду разрешенного использования. Например, судебное решение, где земельный участок использовался для предпринимательской деятельности, однако разрешенного его использование «для индивидуального жилищного строительства». При этом лицо было привлечено к ответственности по ч. 1 ст. 8.8. КоАП РФ (Решение Лихославльского районного суда (Тверская область). Дело № 12-33/2016 г.)

Суммируя вышесказанное, можно отметить, что не все собственники, землепользователи, землевладельцы и арендаторы используют земельные участки по целевому назначению. Данная проблема приводит к ухудшению качества земель, неправильному налогообложению. Для решения данной проблемы необходимо повысить штрафы за использование земель не по целевому назначению, а также в отдельных случаях ввести уголовную ответственность. Данные меры простимулируют граждан выполнять предписания закона.

Библиография

1. Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ

(ред. от 29.07.2017) Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. Банк «ВерсияПроф». Разд.»Законодательство»

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017)// Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ.банк.»ВерсияПроф». Разд. «Законодательство»

3. Гражданский кодекс Российской Федерации)// Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ.банк.»ВерсияПроф». Разд. «Законодательство»

4. Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учебное пособие для вузов. М., 2008. С.360

5. Ерофеев Б.В. Земельное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ИД «ФОРУМ»:ИНФРА-М,2013.-416 с. – (Профессиональное образование)

6. Федоренко Ю.В. Разрешенное использование земельного участка: понятие, содержание, проблемы // Сибирский юридический вестник. 2010. № 4 (51). С. 69.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПОРЧУ ЗЕМЕЛЬ

А. А. Кокорева, Т. А. Жгилёва

Земля является особо важным природным объектом, обладающим своей спецификой и оказывающим влияние и на другие природные объекты. По сравнению с иными природными ресурсами земля выполняет наиболее широкие и значимые функции в системе общественных отношений, поэтому нарушение земельного правопорядка, неисполнение или ненадлежащее исполнение правовых требований отрицательно сказываются на использовании и охране земель. Охрана земель представляет собой комплекс

организационно-хозяйственных агрономических, технических, мелиоративных, экономических и правовых мероприятий по предотвращению и устранению процессов, ухудшающих состояние земель, а также случаев нарушения порядка пользования землями.¹

Актуальность данной научной работы заключается в том, что существуют проблемы, связанные с отсутствием в законодательстве понятия «земельное правонарушение», а также, связанные с трудностями разграничения смежных составов, а именно ч.2 ст.8.6 КоАП РФ и ч.1 ст.254 УК РФ.

Целью научной работы является выявление проблем, связанных с практикой применения ст.8.6 КоАП РФ и поиск путей их решения.

Задачами научной работы являются:

- 1) анализ судебной практики применения ст.8.6 КоАП РФ;
- 2) изучение позиций учёных в области указанных выше проблем;
- 3) подведение итогов и выдвижение собственных способов решения проблем;

Земля может выступать как:

- 1) природный объект и природный ресурс;
- 2) недвижимость;
- 3) объект гражданского оборота;
- 4) объект права собственности и иных прав;
- 5) политическое и правовое пространство;

В данной научной работе порча земли будет рассматриваться как порча природного объекта и природного ресурса. Земля как природный объект и природный ресурс обладает следующими признаками и свойствами:

- 1) естественное происхождение (исключением является, когда в случаях, предусмотренных ФЗ, могут создаваться искусственные земельные участки);

¹ ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84) «Земли. Термины и определения» от 28.10.1985 №3453 п.15

2) земля представляет собой основное природное богатство, ведущее звено в системе всех других природных ресурсов и (или) объектов, обеспечивая тем самым существование и функционирование экологических систем;

3) земля представляет собой вечное средство производства при учете рационального и правильного его использования;

4) пространственная ограниченность;

5) локализованность, т.е. постоянство местонахождения земельных участков;

6) незаменимость земли;

В правовой науке понятие «земля» недостаточно разработано и не имеет должного правового закрепления, но её определение содержится в п.1 ГОСТа 26640 – 85: земля - важнейшая часть окружающей природной среды, характеризующаяся пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, являющаяся главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также пространственным базисом для размещения предприятий и организаций всех отраслей народного хозяйства.

Одним из свойств земли как природного объекта является его вечность, но при учете правильного использования земли. Таким образом, если земли будут подвергаться порче – одновременно будет причиняться вред такому важному свойству как вечность, вследствие чего земля окажется непригодной для использования. За порчу земель предусмотрена уголовная (ст. 254 УК РФ) и административная (ст. 8.6 КоАП) ответственность. Говоря о юридической ответственности за земельные правонарушения, прежде всего, необходимо отметить, что понятие «земельное правонарушение», которым оперирует ЗК РФ, нигде не раскрывается. Поскольку в данной научной работе будет рассматриваться административная ответственность за порчу земель, необходимо разобраться с понятием земельного правонарушения. Здесь мы сталкиваемся с первой проблемой, поскольку, несмотря на то, что

административная ответственность является наиболее распространенным видом ответственности за земельные правонарушения, земельное законодательство не содержит определения административного правонарушения в области использования и охраны земель, поэтому следует обращаться к КоАПу РФ.¹

Объектами правонарушений, предусмотренных ст.8.6 КоАП РФ выступают сельскохозяйственные и иные земли, то есть любые виды земельных участков независимо от форм собственности или характера владения, в том числе:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения
- 2) земли населенных пунктов;
- 3) земли, занятые под нужды промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и др.;
- 4) земли природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;
- 5) земли лесного и водного фондов, а также земли запаса.

Обычно снятие или перемещение плодородного слоя почвы производится в процессе рекультивации почвенного слоя. Снятие и перемещение плодородного слоя почвы осуществляется на основании соответствующих разрешений. Так, в Тверской области действует Постановление Администрации Тверской области от 31 августа 2010 года №427-па «Об утверждении порядка выдачи разрешений на проведение внутрихозяйственных работ, связанных с нарушением почвенного покрова, на территории Тверской области», в котором указано, для каких работ необходимо получить разрешение. Постановлением Правительства РФ от 23 февраля 1994 г. «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» было определено, что нормы снятия

¹ Болтанова Е.С. Земельное право: Учебник/ Под ред. Болтановой Е.С – М.: ИД РИОР – 2009. – с.274

плодородного слоя почвы, потенциально плодородных слоев и пород устанавливаются при проектировании в зависимости от уровня плодородия нарушаемых почв с учетом заявок и соответствующих гарантий со стороны потребителей на использование потенциально плодородных слоев и пород. При этом снятый верхний плодородный слой почвы используется для рекультивации нарушенных земель или улучшения малопродуктивных угодий. Ответственность за самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы наступает независимо повлекли эти действия опасные последствия или нет.

Следует отметить, что ни в одном законодательном акте не дается понятия "порча земли". Лишь в п. 8 Определения основных понятий видов нарушений земельного законодательства, утвержденного Роскомземом 29 марта 1994 г. N 3-14-1\404, текст которого официально опубликован не был, под порчей и уничтожением плодородного слоя почвы понимается частичное или полное разрушение почвенного покрова, характеризующиеся ухудшением его физического и биологического состояния, а также снижением (потерей) плодородия почв, вследствие чего использование земельного участка невозможно либо требует введения специальных ограничений, включая консервацию земель для проведения мероприятий по восстановлению плодородия почв. Характеристика данного правонарушения дополнена в Приложении N 1 к Инструкции Минприроды от 25.05.1994 г. «По организации и осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель органами Минприроды России». В нем под порчей и уничтожением плодородного слоя понимается и изменение качественных характеристик, произошедших в результате нарушения правил обращения с химическими и биологическими веществами, в тех случаях, когда плодородный слой невозможно восстановить либо для его восстановления требуется значительное время.

Субъектами административной ответственности за земельные правонарушения являются физические и юридические лица, при этом назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает

от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, и наоборот. Административной ответственности подлежит вменяемое лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста. Должностные лица подлежат административной ответственности за совершение правонарушений в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Состав правонарушения по ч. 1 формальный, так как он не предусматривает наступления в результате его совершения какого-либо материального последствия, таким образом, объективную сторону образуют действия, т.е. снятие или перемещение плодородного слоя почвы. Субъективная сторона характеризуется виной в форме прямого умысла или неосторожности. Состав правонарушения по ч. 2 материальный, поскольку существуют последствия, выражающиеся в форме уничтожения плодородного слоя почвы, таким образом, объективную сторону образуют действия или бездействие, т.е. несоблюдение или ненадлежащее соблюдение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления и последствия, т.е. уничтожение плодородного слоя почвы, и причинная связь. Субъективная сторона характеризуется виной в форме косвенного умысла или неосторожности. Субъектом правонарушения могут быть граждане, должностные лица и юридические лица.

Проанализировав судебную практику мы столкнулись с рядом интересных, на наш взгляд, судебных решений:

- 1) касаясь юридического лица: ООО «Тверь Агропром» заключило с

ООО «Велес» договор подряда на выполнение полного комплекса работ, связанных со строительством прудов для орошения прилегающих сельскохозяйственных угодий в соответствии с Проектной документацией «Пруд для орошения» разработанных ООО «Тверьагропроект». В результате указанных работ, на земельном участке снят плодородный слой почвы на площади 10,9 га, который вперемешку с грунтом складирован в бурты общей высотой около 3 м по всему периметру участка. В центральной части земельного участка произведена выемка грунта на площади 2 га, глубиной до 5 м, в результате чего образовался карьер заполненный водой. По краям карьера конусовидной формы расположены отвалы вынутого грунта общей площадью около 2.4 га, высотой до 18 м. Определением от 11.06.2015 №08-09/85 (01) возбуждено дело об административном правонарушении и проведении административного расследования по факту самовольного снятия и перемещения плодородного слоя почвы. Из заключения экспертной комиссии в области агрохимии и плодородия почв ФГБУ «Тверская МЛВ» от 28.07.2015 следует, что имеются нарушения в уровне плодородия почвы на ненарушенной части, на нарушенной части участка из отвала, из буртов, то есть произошло уничтожение плодородного слоя почвы на нарушенной части участка и отвале.

2) касаясь физического лица: Сугоконь В.В. организовал и провел на земельном участке сельскохозяйственного назначения, принадлежащего ему на праве собственности подготовительные работы по разработке карьера, связанные со снятием и перемещением плодородного слоя почвы на площади. Сугоконь не получил соответствующее разрешение на производство таких работ, в связи с чем в его действиях имеется состав административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст.8.6 КоАП РФ. Несмотря на то, что Сугоконь совершал работы на основании решения руководителя ООО, используя также его технику, ответственность будет нести Сугоконь, который также является собственником земельного участка, на котором он проводил работы.

На основе анализа учебной и научной литературы, законодательства, а также судебной практики, мы хотим предложить следующее определение земельного правонарушения. Земельное правонарушение – это виновное противоправное деяние (выражаемое в форме действия или бездействия), направленное против порядка пользования и охраны земли, против интересов физических и юридических лиц, приводящее к негативным последствиям и наказуемое по закону. Данное определение целесообразно закрепить в ЗК РФ, поскольку указанный правовой акт оперирует понятием «земельное правонарушение», но не раскрывает его содержания.

Следующей проблемой, на наш взгляд, является разграничение составов ч.2 ст.8.6 КоАП РФ и ст.254 УК РФ. Диспозиция ст. 254 УК звучит следующим образом: «отравление, загрязнение и иная порча земли» опасными веществами. Полагаем, что в контексте ч. 2 ст. 8.6 КоАП и ч. 1 ст. 254 УК слова «уничтожение» и «отравление» являются синонимами. Природная среда терпит вред при уничтожении плодородного слоя почвы или порчи земли вредными веществами. Поэтому сложно обнаружить разграничительный признак. Сложность отграничения уголовно наказуемых деяний от административных правонарушений в экологической сфере обусловлена тем, что диспозиции уголовно-правовых норм главы 26 УК не содержат точных критериев разграничения. Характер общественной опасности экологических преступлений и правонарушений совпадает. Они посягают на возможность природной среды к самоочищению и самовосстановлению, и тем самым на состояние природной среды и ее пригодность для живых организмов. Разграничение происходит по степени общественной опасности, т.е. интенсивности воздействия на общественные отношения, которая проявляется во вредности наступивших негативных последствий.

По ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ уничтожение или порча земель может совершаться в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления, т. е. реально вред

здоровью людей и окружающей среде не причиняется, вред причиняется только земле. А по ст. 254 УК РФ вред реально должен быть причинен здоровью человека или окружающей среде. Загрязнение, отравление или иная порча земли сами по себе еще не образуют оконченного состава преступления, предусмотренного статьей 254 УК РФ, а при определенных условиях могут быть квалифицированы как одноименное административное правонарушение «Порча земель», предусмотренное статьей 8.6 КоАП. Преступление считается оконченным только тогда, когда вредные последствия повлекли, в свою очередь, последствия второго ряда - причинение вреда окружающей среде или здоровью человека или по неосторожности смерти.

Обратившись к судебной практике, мы выявили ряд интересных ситуаций. В качестве примера можно привести следующее: Управлением Росприроднадзора по Тверской области проведены проверочные мероприятия в районе биологических очистных сооружений АО «Верхневолжский кожевенный завод». В результате рейдового осмотра зафиксирован разрыв трубы до приемного коллектора хозяйственно-бытовых стоков, идущих на биологические очистные сооружения (БОС) АО «Верхневолжский кожевенный завод», а также сброс канализационных сточных вод на рельеф местности и далее по земельному участку в сторону водного объекта. При обследовании места разлива обнаружены темные пятна на поверхности почвы с характерным запахом канализационных стоков. В ходе обследования территории в месте разлива сточных вод на рельеф местности были отобраны пробы почвы. Площадь загрязнения почвы составила 188 кв.м. (4,7 х 40 м) и 24,91 кв.м. (5,3 х 4,7 м). По результатам лабораторных исследований исследованная проба почвы, отобранная в месте сброса сточных вод в результате разрыва трубы до приемного коллектора хозяйственно-бытовых стоков, идущих на биологические очистные сооружения (БОС) АО «Верхневолжский кожевенный завод», имеет многократные превышения над фоновой пробой, отобранной в 60 м юго-западнее загрязненного участка по содержанию аммония обменного в 1,1 раз, фосфора подвижного в 1,2 раза,

сульфатов в 1,5 раза, хлоридов в 1,5 раза, нитратов в 3,1 раза, нитратов в 1,8 раза, нефтепродуктов в 2,4 раза. Мы считаем, что наказание в данном случае является несоразмерным с причиненным ущербом, поскольку была загрязнена большая площадь земли. Но не был причинен вред ни здоровью человека, ни окружающей среде, и поэтому назначена административная ответственность. В связи с чем полагаем, что разграничение ч.2 ст.8.6 КоАП РФ и ст.254 УК РФ только по фактам причинения вреда здоровью человека или окружающей среде недостаточно, и поэтому предлагаем установить еще один немаловажный критерий – значительность размера причиненного вреда землям, земельным участкам или частям земельных участков, повлекшее порчу почвы. Вред землям заключается в негативном изменении почвенных составов в результате загрязнения, отравления, повлекшее за собой их деградацию и истощение плодородных слоев. Предложенный нами критерий заключается в определении размера ущерба, нанесенного в результате уничтожения плодородного слоя почвы, порчи земель нарушением правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления. В Постановлении Пленума Верховного суда РФ от 05.11.1998 г. «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» в п. 13 суд указал, что при рассмотрении уголовных дел, возникших в связи с нарушением экологического законодательства, необходимо отграничивать экологические преступления от экологических проступков, т.е. виновных противоправных деяний, причиняющих вред окружающей природной среде и здоровью человека, за которые установлена административная ответственность. В случае возникновения трудностей в разграничении уголовно наказуемого деяния и административного проступка особое внимание следует уделять выяснению всех обстоятельств, характеризующих состав экологического правонарушения, последствий противоправного деяния, размера нанесенного вреда и причиненного ущерба. Таким образом, поскольку способ совершения административного проступка

и уголовного преступления одинаков, то основным критерием их разграничения является размер ущерба. Мы считаем, что если ущерб определяется до 100000 рублей, то тогда субъект будет привлекаться к административной ответственности, а если 100000 рублей и более, т.е. если причинен значительный ущерб – к уголовной ответственности, даже несмотря на то, что не будет причинен вред здоровью человека или окружающей среде.

В связи с этим предлагаем внести примечание к ч.2 ст.8.6 КоАП РФ.

В результате нашего исследования необходимо сделать следующие выводы: Поскольку земля является особо важным природным объектом, ответственность за ее порчу должна быть конкретно урегулирована. Во – первых, должно быть законодательно закреплено понятие земельного правонарушения, для того, чтобы четко определять состав административного правонарушения. Во-вторых, административная ответственность за порчу земель, на наш взгляд, недостаточно разработана, поскольку отсутствуют конкретные критерии разграничения порчи земли как административного правонарушения и как уголовного преступления, вследствие чего возникают проблемы, связанные с несправедливым определением наказания.

Приложение

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту Федерального Закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

1. Общая характеристика проекта правового акта.

Проект Федерального Закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» предлагает внести изменения в виде примечания в ч.2 ст.8.6 КоАП РФ.

2. Обоснование необходимости принятия проекта правового акта.

Проект закона разработан с целью разграничения уголовной и административной ответственности за порчу земель. Диспозиции ст.254 УК

РФ и ч.2 ст.8.6 КоАП имеют сходства, но главным отличием является то, что следствием совершения преступления является причинение вреда здоровью человека или окружающей среде, а следствием правонарушения является порча земель. Полагаем, разграничение статей только по критериям причинения вреда здоровью человеку или окружающей среде недостаточным, поэтому предлагаем внести также критерий значительности причиненного землям вреда. Таким образом, разграничение уголовной и административной ответственности будет более явным, а наказание станет соразмерным совершенному деянию.

3. Возможные последствия принятия правового акта.

Принятие проекта закона будет являться прямым проявлением принципа справедливости, поскольку разграничив таким образом административное и уголовное наказания, меры административно-правового характера и уголовно-правового характера будут соответствовать характеру и степени опасности совершенного субъектом деяния.

4. Оценка соответствия проекта правового акта федеральному и региональному законодательству.

Потребуется внесение изменений в ст.254 УК РФ в виде примечания, касательно значительности ущерба.

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

Статья 1.

Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации, № 1 от 7 января 2002 года, ст. 1) следующие изменения:

Часть 2 статьи 8.6 дополнить примечанием следующего содержания:

Примечание. Административная ответственность за порчу земель наступает в случае, если размер вреда, причиненного землям, повлекшее за собой изменение, деградацию и истощение ее почвенных составов, не является значительным. Под значительным вредом следует понимать негативное изменение почвенных составов земли в результате ее загрязнения, вследствие чего произошла их деградация и истощение, а также это повлекло причинение ущерба на сумму, превышающую 100000 рублей.

Статья 2.

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования.

Список литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (КоАП РФ) // "Российская газета" от 31 декабря 2001 г.
2. ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84) «Земли. Термины и определения» от 28.10.1985 №3453 п.15
3. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 05.11.1998 г. «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения»
4. Инструкции Минприроды от 25.05.1994 г. «По организации и осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель органами Минприроды России»
5. Александрова Н. С. Уголовная ответственность за порчу земли: проблемы правоприменения // Известия ОГАУ. 2013. №2 (40) С.274-275.
6. Алёхин А.С. Вопросы ответственности за порчу земель/ А.С.Алёхин. – Инновационная наука: прошлое, настоящее, будущее, Часть 3, 2016. – с.7 - 9.
7. Болтанова Е.С. Земельное право: Учебник/ Под ред. Е.С.Болтановой – М.: ИД РИОР – 2009. – 553 с.

8. Качина Н., Хлупина Г. Проблемы применения нормы об уголовной ответственности за порчу земли // Уголовное право. - М.: АНО "Юридические программы", 2010, № 1. - С. 50.
9. Попов И.В. Проблемы отграничения преступлений против природной среды от административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования// "Российский следователь", 2014. N 1. с. 42
10. Репин М.Е. Некоторые особенности объективной стороны преступления, предусмотренного статьей 254 «Порча земли» Уголовного кодекса Российской Федерации/ М.Е. Репин – Юридические науки, №9, 2016. – с.127 – 131.
11. Федосова Д.В., Хатуаев В.У. Административная ответственность за земельные правонарушения в системе мер государственного принуждения/ Д.В.Федосова, В.У.Хатуаев. – Вестник Воронежского института МВД России, №1, 2011. – с.14 – 19.

НЕВЫПОЛНЕНИЕ СОБСТВЕННИКАМИ, ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ, ЗЕМЛЕВЛАДЕЛЬЦАМИ И АРЕНДАТОРАМИ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО РЕКУЛЬТИВАЦИИ ЗЕМЕЛЬ

Е. Н. Ищук, Н. А. Зорина

Считаем необходимым обратить внимание на то, что охрана почв имеет огромное значение для всей нашей планеты, поскольку неправильная эксплуатация этого природного ресурса является причиной возникновения различных деструктивных процессов, а именно разрушения верхнего слоя земли и потери его плодородия, в результате чего из пользования агропромышленным комплексом выпали огромные территории, на которых из-за несоблюдения правил по улучшению земель невозможно достичь необходимой урожайности и использовать их рационально, при этом предотвращая их разрушение.

Охрана почв на сегодняшний день является острой правовой и экологической проблемой, принимающей глобальные масштабы. Она имеет непосредственное отношение к вопросам обеспечения населения нашей планеты продуктами питания.

Охрана и улучшение почв – это совокупность обязательных мероприятий, включающих в себя систему мер, направленных на осуществление определенных действий по защите, улучшению качества и рациональному использованию земельных ресурсов. Проведение этих работ позволяет сохранить и повысить плодородие, а также поддержать устойчивость верхнего слоя почвы.

При проведении работ, связанных с нарушением почвенного покрова и рекультивацией земель, соблюдение установленных экологических и других стандартов, правил и норм является обязательным¹. В противном случае нарушителю грозит административная ответственность в соответствии с нормами главы 8 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Рекультивация земель проводится согласно требованиям Постановления Правительства РФ от 23.02.1994 № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» (далее — Постановление № 140) и Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы, утвержденных Приказом Минприроды России и Роскомзема от 22.12.1995 № 525/67 (далее — Основные положения).

Существует множество вариантов определения термина «рекультивация земель», и мы приведём некоторые из них.

Инженер-эколог Будина Т.Ю. приводит один из вариантов определения термина «рекультивация земель». Рекультивация земель — это комплекс работ, направленных на восстановление продуктивности и народно-хозяйственной

¹ Будина Т.Ю. Охрана лесов, недр и земельных ресурсов//«Справочник эколога». 2013.-№3.- С.17

ценности нарушенных земель, а также на улучшение условий окружающей среды в соответствии с интересами общества¹.

Согласно специальному (Юридическому) словарю «Рекультивация земель – комплекс мероприятий по восстановлению плодородия почвы, возвращению народному хозяйству участков земли, нарушенных горными, строительными работами. Рекультивация земель является составной частью мероприятий по охране природы в целом и в частности по нейтрализации разрушительных воздействий промышленности на окружающий ландшафт; имеет большое социальное, экономическое и экологическое значение²».

По нашему мнению, оба этих термина отражают реальную сущность процесса рекультивации и, соответственно, оба могут применяться на практике в равной мере, поскольку расхождений в них нет.

Согласно п. 1 Постановления № 140³ рекультивация земель, нарушенных юридическими лицами и гражданами при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа, проведении всех видов строительных, геологоразведочных, мелиоративных, проектно-изыскательских и иных работ, связанных с нарушением поверхности почвы, а также при складировании, захоронении промышленных, бытовых и других отходов, загрязнении участков поверхности земли, если по условиям восстановления этих земель требуется снятие плодородного слоя почвы, проводится в обязательном порядке и осуществляется за счет собственных средств юридических лиц и граждан в соответствии с утвержденными проектами рекультивации земель.

¹ Будина Т.Ю. Рекультивация нарушенных земель. Гост 17.5.1.03-86//«Охрана природы.Земли. Классификация вскрышных и вмещающих пород для биологической рекультивации земель» -М., 2006. Гост 17.5.1.03-С.15

² Экология. Юридический энциклопедический словарь// Под ред. Проф. С. А Боголюбова. – М.: издательство НОРМА, 2000.-С. 448

³ Постановление Правительства РФ от 23.02.1994 N 140 "О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы"

Соответственно, за невыполнение субъектами права обязанности по рекультивации и улучшению земель, как и замечалось ранее, предусмотрена административная ответственность : согласно п.4 ст.8.8 КоАП РФ «Невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на должностных лиц - от ста тысяч до двухсот тысяч рублей; на юридических лиц - от двухсот тысяч до четырехсот тысяч рублей¹». Рекультивация – собирательное понятие и представляет собой трудоёмкий процесс, состоящий из двух (условно) этапов – технического и биологического, в своей монографии о них пишут В.И. Сметанин и В.Н. Земсков: «Частичный возврат территории в хозяйственное использование и приведение карьера [любого участка земли] в технически безопасное состояние достигается за счёт проведения технического и биологического этапов рекультивации. На техническом этапе рекультивации экологические проблемы, возникающие после завершения разработки полезных ископаемых, разрешаются очень непросто или остаются неразрешёнными²».

Рекультивации подлежат нарушенные земли всех категорий, а также прилегающие земельные участки, полностью или частично утратившие продуктивность в результате отрицательного воздействия нарушенных земель. Рекультивация проводится как следствие проведения определенных видов работ с почвой, которые предполагают нанесение вреда ей и ухудшение её каче-

¹ Пункт 4 Ст.8.8 "Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017)

² Сметанин В.И., Земсков В.Н. Рекультивация земель с использованием остатков сточных вод//Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный университет природообустройства». -2013.-№2.-С.18

ственных характеристик. Установлены конкретные случаи, в которых рекультивации после проведения определенных работ необходима. Так, в соответствии с п.5 Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы рекультивации [в обязательном порядке!] подлежат земли, нарушенные при следующих работах: разработке месторождений полезных ископаемых открытым или подземным способом, а также добыче торфа; прокладке трубопроводов, проведении строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, геологоразведочных, испытательных, эксплуатационных, проектно-изыскательских и иных работ, связанных с нарушением почвенного покрова: ликвидации промышленных, военных, гражданских и иных объектов и сооружений; складировании и захоронении промышленных, бытовых и других отходов; строительстве, эксплуатации и консервации подземных объектов и коммуникаций (шахтные выработки, хранилища, метрополитен, канализационные сооружения и др.); ликвидации последствий загрязнения земель, если по условиям их восстановления требуется снятие верхнего плодородного слоя почвы; проведении войсковых учений за пределами специально отведенных для этих целей полигонов¹.

Согласно п.8 Основных положений «Нормы снятия плодородного слоя почвы, потенциально плодородных слоев и пород (лесс, лессовидные и покровные суглинки и др.) устанавливаются при проектировании в зависимости от уровня плодородия нарушаемых почв с учетом заявок и соответствующих гарантий со стороны потребителей на использование потенциально плодородных слоев и пород²». Это означает, что нормы снятия почвы устанавливает проект рекультивации нарушенных земель в зависимости от того, насколько

¹ П.5 Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы (утв. Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67)

² П.8 Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы (утв. Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67)

упал уровень плодородия данного участка. Снятый слой почвы обычно тоже идёт в дело - рекультивируется, после чего улучшает малопродуктивные угодья. Цели, не связанные с сельским или лесным хозяйствами, обычно не преследуются, поскольку это экономически невыгодно. Исключение составляют случаи, когда отсутствуют возможности использования снятого почвенного слоя для лесного фонда или улучшения земель для сельского хозяйства.

На территории каждого субъекта есть организации проведения рекультивации, передачи или приёмки рекультивированных земель. Там же рассматриваются и другие вопросы, которые связаны с нарушением почвенных покровов и их восстановлением. Так, в Твери утвержден перечень организаций, имеющих право (лицензию) на проведение землеустроительных работ, в т.ч. и рекультивационных работ. Такими организациями, в частности, являются ООО «Цисиз», ООО «Эколайн», ООО «Гидроинжстрой», ООО «Стройотряд 69», ООО «Центр-РСК», ООО «Капрус» и т.д. Полный перечень данных организаций установлен Решением Тверской Городской Думы «Об утверждении правил благоустройства г.Твери» от 16 октября 2014 года¹.

Согласно п.6 Основных положений «Условия приведения нарушенных земель в состояние, пригодное для последующего использования, а также порядок снятия, хранения и дальнейшего применения плодородного слоя почвы, устанавливаются органами, предоставляющими земельные участки в пользование и дающими разрешение на проведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова, на основе проектов рекультивации, получивших положительное заключение государственной экологической экспертизы²». Разработка проектов рекультивации осуществляется на основе действующих эколо-

¹ Решение Тверской Городской Думы «Об утверждении правил благоустройства г.Твери» от 16 октября 2014 года №368 (с изменениями на: 24.10.2016)

² П.6 Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы (утв. Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67)

гических, санитарно-гигиенических, строительных, водохозяйственных, лесохозяйственных и других нормативов и стандартов с учетом региональных природно-климатических условий и месторасположения нарушенного участка.

Рекультивация земель является составной частью технологических процессов, связанных с нарушением земель и должна проводиться с учетом местных почвенно-климатических условий, степени повреждения и загрязнения, ландшафтно-геохимической характеристики нарушенных земель, конкретного участка, требований инструкции.

Самой рекультивации предшествует подготовительный этап – сбор необходимых документов и получение разрешения на проведение рекультивации. Данный порядок подробно описан в Приказе Минприроды РФ и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67 "Об утверждении Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы" с оговоркой в п.2 о том, что «Территориальные органы Минприроды России и Роскомзема в пределах своей компетенции могут утверждать необходимые инструктивно - методические документы и давать разъяснения по вопросам рекультивации нарушенных земель, учитывающие особенности законодательных и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации¹». Тем не менее, согласно п.1 Приказа «данные положения являются обязательными для исполнения всеми юридическими, должностными и физическими лицами, в том числе иностранными юридическими и физическими лицами²». Итак, процессу рекультивации предшествует получение

¹ П.2 Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы (утв. Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67)

² П.1 Приказ Минприроды РФ и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67 "Об утверждении Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы"

разрешения на проведение внутрихозяйственных работ, связанных с нарушением почвенного покрова, т.е. основания и условия рекультивации устанавливаются задолго до её проведения – непосредственно перед началом работ, которые и приведут к необходимости её проведения.

Начать данный процесс следует с подачи заявления в орган местного самоуправления, в котором согласно п.1 Приложения №2 к Основным Положениям, указываются : 1. а) вид работ, способ и сроки разработки, объем добычи и для каких целей; б) площадь нарушаемых земель по видам угодий и почвенным разностям, глубина разработки; в) финансовые и технические возможности для снятия плодородного слоя почвы (при необходимости, нижележащих потенциально плодородных пород) и последующей рекультивации земель, данные о привлекаемых для этих целей подрядных организаций; г) площадь, мощность и объем снимаемого плодородного слоя почвы, место и срок его хранения, дальнейшее использование; д) дата окончания технического этапа рекультивации, срок восстановления плодородия рекультивируемых земель и их дальнейшее использование, перечень мероприятий по улучшению рекультивированных земель (биологический этап рекультивации); е) наличие в границах землепользования ранее нарушенных земель, а также территорий с особыми условиями использования (санитарные и охранные зоны, земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения и пр.). К заявлению прилагаются:

2. Чертеж (план) землепользования с нанесенными границами мест добычи общераспространенных полезных ископаемых или проведения других работ, складирования плодородного слоя почвы и, при необходимости, потенциально плодородных пород.

3. Схема (проект) рекультивации нарушенных земель, согласованный с местными органами Минприроды России и Роскомземом. [Проект рекультивации может разрабатываться как силами самого предприятия/собственника земельного участка, так и при помощи сторонней коммерческой организации, специализирующейся на выполнении подобных проектов. Во втором случае

уменьшается время разработки проекта и снижается вероятность возникновения недочетов, а следовательно, и возможных штрафов и санкций. Готовый проект рекультивации нарушенных земель должен быть согласован с местными органами Минприроды и Роскомземом. Готовый проект в первую очередь согласуется с землевладельцем, на участке которого происходит или планируется производственная деятельность, способствующая нарушению почвенного покрова. Данный вид работ подпадает под действие ст. 19 Закона «О землеустройстве»¹, откуда следует, что проекты рекультивации нарушенных земель относятся к землеустроительной документации. Таким образом, далее проект направляется на экспертизу в Росреестр РФ. Сроки ее проведения, как правило, составляют не более месяца. Данный процесс госпошлиной не облагается. Направляется проект в двух экземплярах. После прохождения экспертизы один из них хранится в территориальном органе Росреестра. В проект рекультивации входят:

- Описание мероприятий, направленных на восстановление земель.
- Расчет материальных затрат на данный процесс, а также его календарный график.

Также в состав проекта входят графические материалы в виде карт и чертежей.

Дополняется требуемой сметной документацией².

Мероприятия по рекультивации земель, входящие в рассматриваемый проект, включают инженерные, горнотехнические, лесохозяйственные, сельскохозяйственные и прочие мероприятия, способствующие восстановлению биологической продуктивности и сельскохозяйственной

¹ ст. 19 Федерального закона от 18.06.2001 N 78-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "О землеустройстве" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016 . СПС Консультант Плюс, 1997-2017

² П.1 Приложения №2 к Основным положениям о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы (утв. Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67)

ценности нарушенных, в ходе промышленной деятельности, земель. При разработке проекта рассматриваются различные направления рекультивации нарушенного участка земли и выбирается наиболее оптимальный. Он непосредственно направлен на восстановление земельных ресурсов и эффективное использование плодородного слоя почвы.

4. Документ, подтверждающий оплату рассмотрения заявления.

5. Согласования с заинтересованными государственными органами и организациями, а также другие материалы, определенные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Факт обращения в исполнительный орган власти с данным обращением (заявлением) фиксируется в Журнале регистрации обращений и выдачи разрешений на проведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова, для внутрихозяйственных целей. Рекомендуемая форма данного журнала содержится в Приложении N 4 к Основным положениям¹.

Как уже сказано выше, собственно процедура рекультивации состоит из двух этапов - технического и биологического (им предшествует подготовительный – процесс сбора документов и согласования проекта рекультивации, о котором подробно рассказывается выше), а в каждом из них можно выделить конкретные мероприятия. Так, на техническом этапе, производится планировка, формируются откосы, снимается и наносится плодородный слой почвы, устраиваются мелиоративные и гидротехнические сооружения, заготавливаются токсичные породы, удалённые вскрытием, организуются разнообразные работы для создания условий проведения второго этапа мероприятий. Согласно п.9 Основных положений «Сроки проведения технического этапа рекультивации определяются органами, предоставившими землю и давшими разрешение на проведение работ, связанных с нарушением почвенного

¹ Приложение №4 к Основным положениям о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы (утв. Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67)

покрова, на основе соответствующих проектных материалов и календарных планов.

При проведении военных учений, геологоразведочных, поисковых, изыскательских и других работ, не связанных с изъятием земель, сроки рекультивации определяются по согласованию с собственниками земли, земле-владельцами, землепользователями, арендаторами¹». Восстанавливает плодородие почвы биологическое вмешательство: агротехнические, фитомелиоративные мероприятия, улучшающие агрохимические, агрофизические, биохимические свойства, а также другие показатели плодородности. Биологический - завершающий этап, включающий озеленение, биологическую очистку почвы, лесное строительство, фиторекультивационные и агромелиоративные мероприятия, которые направлены на полное восстановление почвообразовательных процессов.

Далее результат рекультивации подлежит приёму уполномоченными лицами. Согласно п.14 Основных положений «Для организации приемки (передачи) рекультивированных земель, а также для рассмотрения других вопросов, связанных с восстановлением нарушенных земель, рекомендуется создание решением органа местного самоуправления специальной Постоянной Комиссии по вопросам рекультивации земель (далее именуется - Постоянная Комиссия), если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и актами органов местного самоуправления»². Рекультивированные участки принимаются с обязательным выездом на место. Ее утверждает председатель или заместитель Постоянной комиссии в десятидневный срок после подачи заявления юридическими или физическими

¹ П.9 Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы (утв. Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67)

² П.14 Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы (утв. Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67)

лицами, сдающими земли. Относительно состава Постоянной комиссии в Основных положениях содержатся следующие рекомендации «В состав Постоянной Комиссии включаются представители землеустроительных, природоохранных, водохозяйственных, лесохозяйственных, сельскохозяйственных, архитектурно-строительных, санитарных, финансово-кредитных и других заинтересованных органов»¹.

Председателем Постоянной Комиссии рекомендуется назначать представителя органа местного самоуправления, а его заместителем - председателя районного (городского) комитета по земельным ресурсам и землеустройству.

Приёмка (передача) всех рекультивированных земель должна осуществляться в течение одного месяца после подачи в Постоянную комиссию извещения о завершённых действиях по восстановлению почв². Обычно в рабочей комиссии состоят представители муниципальных и государственных органов, заинтересованных в землепользовании, а также члены непосредственно Постоянной комиссии. Лица, сдающие и принимающие восстановленные территории, представители проектных и подрядных организаций, специалисты и эксперты тоже принимают участие в приёмке рекультивированных площадей. Порядок рекультивации нарушенных земель проверяется после рассмотрения всех положенных документов.

Приемка-передача рекультивированных земель осуществляется в месячный срок после поступления в Постоянную Комиссию письменного извещения о завершении работ по рекультивации, к которому прилагаются следующие материалы: разрешение на проведение подобных работ (копии), то есть документ, удостоверяющий право пользования недрами и землёй; копия

¹ П.15 Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы (утв. Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67)

² П.17 Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы (утв. Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67)

плана землепользования, где нанесены границы всех восстановленных участков; проект рекультивации нарушенных земель; данные почвенных, инженерно-геологических, гидрогеологических и других необходимых обследований до проведения работ, связанных с нарушением почвенного покрова, и после рекультивации нарушенных земель; схема расположения наблюдательных скважин и других постов наблюдения за возможной трансформацией почвенно-грунтовой толщи рекультивированных участков (гидрогеологический, инженерно-геологический мониторинг) в случае их создания; проектная документация (рабочие чертежи) на мелиоративные, противоэрозионные, гидротехнические и другие объекты, лесомелиоративные, агротехнические и иные мероприятия, предусмотренные проектом рекультивации, или акты об их приемке (проведении испытаний); материалы проверок выполнения работ по рекультивации осуществленных контрольно-инспекционными органами или специалистами проектных организаций в порядке авторского надзора, а также информация о принятых мерах по устранению выявленных нарушений; сведения о снятии, хранении, использовании, передаче плодородного слоя, подтвержденные соответствующими документами; отчеты о рекультивации нарушенных земель по форме N 2-тп (рекультивация) за весь период проведения работ, связанных с нарушением почвенного покрова, на сдаваемом участке (приложение N 5)¹. Перечень указанных материалов уточняется и дополняется Постоянной Комиссией в зависимости от характера нарушения земель и дальнейшего использования рекультивированных участков.

По окончании фактической приёмки работ Постоянной комиссией составляется Акт приемки-сдачи рекультивированных земель и Отчёт о рекультивации земель, снятии и использовании плодородного слоя почвы за 20__ г (их рекомендуемые формы также утверждены Приказом Минприроды №525-

¹ П.17 Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы (утв. Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67)

67 («Объект считается принятым после утверждения Председателем (заместителем) Постоянной Комиссии акта приемки-сдачи рекультивированных земель (приложение N 4»¹)). Однако приёмка рекультивированной земли может быть не признана состоявшейся, если Комиссия в ходе проверки придет к выводу о незавершенности процесса рекультивации : в п.22 Основных положений говорится, что «По результатам приемки рекультивированных земель Постоянная Комиссия вправе продлить (сократить) срок восстановления плодородия почв (биологический этап), установленный проектом рекультивации, или внести в органы местного самоуправления предложения об изменении целевого использования сдаваемого участка в порядке, установленном земельным законодательством³».

Перечень материалов, предоставляемых при приемке-передаче, в каждом случае уточняется и дополняется Постоянной комиссией. Изменения и дополнения продиктованы характером нарушения земель и дальнейшего использования рекультивированных участков⁴. В Тверской области (на уровне субъекта) рекультивация регулируется Постановлением Администрации Тверской области «Об утверждении порядка выдачи разрешений на проведе-

¹ П.21 Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы (утв. Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67)

² Приложение №4 к Основным положениям о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы (утв. Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67)

³ П.22 Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы (утв. Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67)

⁴ Абз.2 П.17 Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы (утв. Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67)

ние работ, связанных с нарушением почвенного покрова, на территории Тверской области»¹, никаких коррективов по сравнению с нормами Основных положений с учётом особенностей почв в данном регионе им не внесено .

Приемку рекультивированных участков с выездом на место осуществляет рабочая комиссия, которая утверждается Председателем (заместителем) Постоянной Комиссии в 10-дневный срок после поступления письменного извещения от юридических (физических) лиц, сдающих земли. Рабочая комиссия формируется из членов Постоянной Комиссии [о том, как формируется она, сказано выше], представителей заинтересованных государственных и муниципальных органов и организаций. В работе комиссии принимают участие представители юридических лиц или граждане, сдающие и принимающие рекультивированные земли, а также при необходимости специалисты подрядных и проектных организаций, эксперты и другие заинтересованные лица². Как мы можем заметить, круг лиц, принимающих участие в приемке работ довольно широк, а значит, процесс приемки рекультивированных участков можно считать максимально «прозрачным» и объективным, поскольку разносторонний анализ и беспристрастная оценка конечных результатов работ гарантируются большим количеством лиц, принимающих участие в приемке, их разными сферами профессиональной деятельности и, возможно, даже разным социальным статусом (тем самым снижен риск дачи взяток должностным лицам организаций и органов власти).

¹ Постановление Администрации Тверской области от 31 августа 2010г. №427-па «Об утверждении порядка выдачи разрешений на проведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова, на территории Тверской области»

² П.18 Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы (утв. Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67)

В случае неявки представителей сторон, сдающих и принимающих рекультивированные земли, при наличии сведений о их своевременном извещении и отсутствии ходатайства о переносе срока выезда рабочей комиссии на место, приемка земель может быть осуществлена в их отсутствие ¹.

Рекультивируемые земли и прилегающая к ним территория после завершения всего комплекса работ должны представлять собой оптимально организованный и экологически сбалансированный устойчивый ландшафт.

Однако, как это часто и бывает в законодательстве, существуют некоторые проблемы относительно применения на практике данной меры ответственности. Так, в приведённой выше цитате из статьи Сметанина и Земского обозначена и одна из главных проблем относительно рекультивации – непригодность земель для дальнейшего использования после рекультивации из-за ухудшения качественных характеристик почв в том числе из-за некачественно проведённой рекультивации (не в соответствии с нормами законодательства и надлежащими правилами проведения рекультивации).

Одной из центральных проблем в этой сфере является то, что формирование почвенного покрова и растительности - процесс не одной сотни лет. Длительность трансформации техногенного ландшафта определяется, с одной стороны, спецификой свойств и режимов каркасной основы, заложенной на техногенной фазе, и с другой – особенностями биоклиматической обстановки данной местности. В большинстве случаев на это потребуются многие тысячелетия. В неблагоприятных условиях почва и растительный покров не сформируются никогда и будут пребывать в эволюционном тупике. Исследования, проведенные В. П. Серединой и

¹ П.18 Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы (утв. Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67)

несколькими другими учёными-экологами¹, свидетельствуют о том, что в благоприятных биоклиматических и почвенно-экологических условиях Кузнецкой лесостепи процессы аккумуляции гумуса протекают достаточно интенсивно. И, тем не менее, более чем за 15 лет формирования и развития техногенных ландшафтов запасы органического вещества не достигли уровня зональной почвы. Таким образом, даже в наилучших, но малораспространенных случаях, для этого потребуется несколько десятилетий. Основным и наиболее эффективным способом восстановления почвенно-экологических функций нарушенных экосистем на сегодняшний день остается рекультивация нарушенных земель.

Ещё одна проблема, связанная с рекультивацией, заключается в постоянном увеличении площадей, пострадавших от отсутствия необходимых восстановительных мероприятий и в особенности это касается чрезвычайно распространенного места для семейного, детского и многих других видов отдыха на природе – леса. С.О. Григорьева так описывает данную проблему: «Значение отдыха как среды отдыха постоянно возрастает. Рекреационная деятельность осуществляется на всех доступных землях лесного фонда, но потребности общества меняются во времени. Увеличивается площадь лесных земель, используемых под рекреацию, меняются рекреационные занятия, усиливается роль активных видов деятельности. Расширяющееся с каждым годом рекреационное использование лесов выдвигает на первый план проблемы рациональной организации лесного отдыха (увеличения природно-ресурсной базы рекреации, охраны лесов от чрезмерного антропогенного действия)»². Это означает, что своевременному пресечению незаконного

¹ Середина В.П., Непотребный А.И., Садыков М.Е. Характер изменения свойств почв нефтезагрязненных экосистем в условиях гумидного почвообразования//Вестник Крас ГАУ.2010.- № 10. С. 8.

² Григорьева С.О. Экологические аспекты в исследованиях по управлению лесными экосистемами//»Труды Санкт-Петербургского научно-исследовательского института лесного хозяйства».2014.-№2.С.11

использования земель, связанного с отсутствием рекультивации, препятствует тот факт, что площади, используемые для хозяйственной деятельности, слишком быстро увеличиваются и надзорные органы несвоевременно берут новые земли под свой контроль.

Проанализировав судебную практику, мы пришли к выводу, что наиболее типичными нарушениями является невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв, а именно использование земельных участков не по целевому назначению и зарастание земельных участков сорной растительностью.

Одним из типичных примеров применения мер административной ответственности является Постановление заместителя руководителя Управления Россельхознадзора по Республике Мордовия и Пензенской области¹, которым общество с ограниченной ответственностью «Суздальское зерно» (далее - ООО «Суздальское зерно») привлечено к административной ответственности по части 2 статьи 8.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) в виде административного штрафа в размере 400000 руб.

Основанием для этого послужили результаты проведенной межрайонной прокуратурой проверки соблюдения земельного законодательства при использовании земель сельскохозяйственного назначения, в ходе которой было установлено, что ООО «Суздальское зерно» на земельном участке сельскохозяйственного назначения, расположенного по адресу: <адрес>, кадастровый номер № не проводит основную обработку почвы, культивацию земли, мероприятия по известкованию почв, внесению органических удобрений, что ведет к трансформации цепного вида земель сельскохозяйственного назначения (пашни), в залежь. Участок зарастает сорной растительностью, что снижает

¹ Постановление заместителя руководителя Управления Россельхознадзора по Республике Мордовия и Пензенской области № от 17.01.2017 г.

величину и качество сельскохозяйственной продукции, способствует распространению сорной растительности на соседние участки. На участке не проводится комплекс организационных агрономических, технических, мелиоративных и иных мероприятий по предотвращению процессов, ухудшающих состояние земель. Одним из примеров применения норм законодательства по данным мотивам является решение Орловского областного суда, вынесенное по делу №21-230/2017 от 20 октября 2017 года, которым решение судьи Советского районного суда г. Орла от 5 сентября 2017 года по административному делу о привлечении к административной ответственности общества с ограниченной ответственностью «Суздальское зерно» по ч.2 ст. 8.7 КоАП РФ оставить без изменения, жалобу защитника ООО «Суздальское зерно» по доверенности Обыденников А.В. – без удовлетворения, т.е. в данном случае речь шла об успешном правоприменении норм о рекультивации.

Кроме того, достаточно встречается такая проблема, как отсутствие у собственников земельных участков разрешения на проведение некоторых видов земляных работ. Так, например, Индивидуальным предпринимателем главой КФХ Завьяловой С.В. (земельный участок принадлежит на праве собственности) было получено разрешение от 23 марта 2016 г., выданное Администрацией муниципального образования «Заволжское сельское поселение» Калининского района Тверской области на строительство дома для проживания фермера птицевода на земельном участке с кадастровым номером, расположенном<адрес>.

В период с 23 марта 2016 года по 12 мая 2016 года, в нарушение установленного порядка и без соответствующего разрешения индивидуальный предприниматель глава КФХ Завьялова С.В. организовала проведение земляных работ со снятием и перемещением плодородного слоя почвы на земельном участке с кадастровым номером №, расположенном вблизи<адрес>.

15 февраля 2017 года в отношении индивидуального предпринимателя – главы крестьянского (фермерского) хозяйства Завьяловой С.В. государственным инспектором отдела земельного надзора Управления

Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Тверской области составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 8.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, отвечающий требованиям ст.28.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Индивидуальный предприниматель – глава крестьянского (фермерского) хозяйства Завьялова С.В. допустила нарушение земельного законодательства при проведении земляных работ, выразившееся в самовольном снятии и перемещении плодородного слоя почвы.

Постановлением заместителя руководителя Управления Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям Бурдинского И.В. №ПСТ-06-20/413 от 30 марта 2017 года¹ Завьялова С.В. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст.8.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях² и ей назначено наказание в виде административного штрафа в размере 5000 рублей.

Также нередки случаи привлечения к ответственности за загрязнение почв нефтепродуктами на довольно обширных по площади территориях (порядка нескольких га), при этом землепользователи/владельцы данных земельных участков часто не заботятся должным образом о том, чтобы предотвратить распространение губительных химических веществ на соседние земельные участки, уж точно не предназначенные для данной деятельности, но попадающие в зону риска распространения данных отходов. Учитывая критерии оценки состояния экологической обстановки, проводятся соответствующие мероприятия, прежде всего - техническая рекультивация нарушенных земель, после чего - биологическая. Есть три определённых

¹ Постановление заместителя руководителя Управления Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям Бурдинского И.В. №ПСТ-06-20/413 от 30 марта 2017 года

² Ст.8.6 "Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017)

уровня загрязнения почв: фоновый, повышенное и высокое загрязнение. Первый - до пятидесяти миллиграммов содержания нефтепродуктов на килограмм сухого грунта. Второй - до тысячи миллиграммов, третий - до пяти тысяч. Именно третий уровень предполагает назначение рекультивации как почвы, так и грунтовых вод. Второй уровень должен насторожить ответственных лиц, обязанных произвести мониторинг данного участка земли. Организовывается разработка проекта рекультивации нарушенных земель, загрязнённых нефтью и её продуктами, по уравненной схеме. Первоначальные действия направляются на активизацию микроорганизмов в почве, чтобы они разрушали углеводороды. Также почва рыхлится, в неё вносятся известь, гипс, высокие дозы минеральных и органических организмов, затем всё это перепахивается. Создаётся мульчированная поверхность, состоящая из питательных смесей, высеваются повышенные нормы нефтетолерантных культур. Выращиваются полевица белая, тимopheевка, красная овсяница, безостый кострец, многолетний люпин, восточная бекмания, канареечник, рогатый люцерна и клевер. Появившиеся на загрязнённой почве растения в корм животным идут под жёстким контролем, поскольку в них накапливаются канцерогены и ароматические полициклические углеводороды. Одним из примеров проблемы применения соответствующих норм на практике можно считать решение Московского районного суда г.Твери №12-393/2015 от 10 сентября 2015 г¹., которым отменено Постановление Управления Росприроднадзора по Тверской обл. по делу об административном правонарушении по ч.2 ст.8.6 КоАП РФ. Данное решение суда мотивировано тем, что суд считает факт порчи почв нефтепродуктами недоказанным несмотря на заключение эксперта, свидетельствующее об обратном и тем, что суд считает невозможным привлечь генерального директора организации, в пользовании которой находится

¹ Решение № 12-393/2015 от 10 сентября 2015 г. по делу № 12-393/2015 Московский районный суд г. Твери (Тверская область) // СПС «Картоoteca дел судов общей юрисдикции»

данный земельный участок, поскольку «генеральный директор ООО «СО «Тверьнефтепродукт» не является лицом, совершившим противоправное действие (бездействие) и не может нести ответственность по данному правонарушению, вина должностного лица в совершении правонарушения, предусмотренного ч.2 ст.8.6 КоАП РФ не доказана, отсутствует состав вменённого должностному лицу административного правонарушения». Из последнего «вытекает» ещё одна проблема привлечения к ответственности – невозможность (трудность) установления надлежащего ответчика, т.е. лица, подлежащего ответственности за данное правонарушение, поскольку суд привлекает к ответственности лиц только при наличии прямых и неопровержимых доказательств вины конкретного лица в совершении конкретного правонарушения. Это связано ещё и с тем, что данные правонарушения, как правило, совершаются не одним действием, они длятся в течение определённого (как правило, весьма длительного) отрезка времени и зафиксировать момент нарушения закона данным лицом в данном месте весьма проблематично.

Обязанность проведения рекультивации зафиксирована в Земельном кодексе РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 13 Земельного Кодекса Российской Федерации «в целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по: воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения; защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами, загрязнения отходами производства и потребления и дру-

ного негативного воздействия; защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, сохранению достигнутого уровня мелиорации¹».

Статьей 42 Земельного Кодекса Российской Федерации установлено, что «собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны, в частности, использовать земельные участки в соответствии с их целевым значением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту²». Данное положение напрямую связано с рекультивацией, поскольку часто именно неправомерное использование земельного участка наносит значительный вред качественным характеристикам почв и, как следствие, рекультивация становится вынужденной мерой для восстановления земли.

На наш взгляд, для повышения эффективности применения рекультивационных работ на практике, было бы вполне уместно, целесообразно и справедливо сначала усилить контроль за теми собственниками, которым надлежит в обязательном порядке провести рекультивацию с тем, чтобы устранить максимально возможное количество нарушений в данной сфере, а затем (постепенно в течение нескольких лет) на законодательном уровне ввести конкурсную систему оценивания качества рекультивационных работ и их количественных характеристик на уровне субъекта (процедура оценивания может включать в себя анализ результатов рекультивации за последние несколько лет, информации о добросовестности выполнения рекультивационных работ в пределах установленных сроков или с задержкой и иных характеристик), либо на уровне Российской Федерации с целью выявления наиболее законопослушных и «успешных» в рекультивации субъектов/муниципальных образований и, как

¹ Ч. 2 ст. 13 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.11.2017)

² Ст.42 "Земельного кодекса Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.11.2017)

следствие, финансового поощрения «лидеров конкурса» в виде отчисления из средств, например, федерального бюджета, определенной суммы единовременно на поддержку (а также защиту, охрану) земель и природных ресурсов в данном муниципальном образовании/субъекте.

Таким образом, данная мера станет новым стимулом как для организаций, так и для органов власти выполнять обязанности по рекультивации земли и в целом охране окружающей природной среды качественно, в срок, усилить контроль за рекультивационными мероприятиями в своём регионе/муниципальном образовании и создавать инновационные методы, позволяющие минимизировать негативное влияние антропогенной деятельности человека и химически опасных производств на природу, так как конкуренция всегда заставляет заинтересованных в стимулировании совершенствоваться и всячески прогрессивно действовать, изобретая все новые и новые методы борьбы с загрязнениями окружающей среды.

Библиографический список

Нормативно-правовые акты:

Основные положения о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы (утв. Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67)

Постановление Администрации Тверской области от 31 августа 2010г. №427-па «Об утверждении порядка выдачи разрешений на проведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова, на территории Тверской области»

Постановление Правительства РФ от 23.02.1994 N 140 "О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы"

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017)

Приказ Минприроды РФ и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. N 525/67 «Об утверждении Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы»

Решение Тверской Городской Думы «Об утверждении правил благоустройства г.Твери» от 16 октября 2014 года №368 (с изменениями на: 24.10.2016)

Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.11.2017)

Федеральный закон от 18.06.2001 N 78-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "О землеустройстве" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // СПС Консультант Плюс, 1997-2017

Научная литература:

Будина Т.Ю. Охрана лесов, недр и земельных ресурсов//«Справочник эколога». 2013.-№3.-С.17

Будина Т.Ю. Рекультивация нарушенных земель. Гост 17.5.1.03-86//«Охрана природы. Земли. Классификация вскрышных и вмещающих пород для биологической рекультивации земель» -М., 2006. Гост 17.5.1.03-С.15

Григорьева С.О.Экологические аспекты в исследованиях по управлению лесными экосистемами//»Труды Санкт-Петербургского научно-исследовательского института лесного хозяйства».2014.-№2.С.11

Середина В.П., Непотребный А.И., Садыков М.Е. Характер изменения свойств почв нефтезагрязненных экосистем в условиях гумидного почвообразования//Вестник Крас ГАУ.2010.-№10.С.8

Сметанин В.И., Земсков В.Н. Рекультивация земель с использованием остатков сточных вод//Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный университет природообустройства».-2013.-№2.-С.18

Экология. Юридический энциклопедический словарь// Под ред. Проф. С. А Боголюбова. – М.: издательство НОРМА, 2000.-С. 448

Судебная практика:

Постановление заместителя руководителя Управления Россельхознадзора по Республике Мордовия и Пензенской области № от 17.01.2017 г.

Постановление заместителя руководителя Управления Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям Бурдинского И.В. №ПСТ-06-20/413 от 30 марта 2017 года

Решение № 12-393/2015 от 10 сентября 2015 г. по делу № 12-393/2015 Московского районного суда г. Твери (Тверская область) // СПС «Картотека дел судов общей юрисдикции»

ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ С НАРУШЕНИЕМ ВИДА РАЗРЕШЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

А. А. Малкова, К. А. Сулаева

Основные принципы земельного законодательства закреплены в статье 1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ). Одним из таких принципов является деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства¹.

В советский период понятие "разрешенное использование земельных участков" не применялось. Л.Е. Бандорин утверждает, что "конструкция разрешенного использования земельных участков, прежде чем она была воспринята законодательством на федеральном уровне, сформировалась "снизу", на муниципальном уровне"². Первым федеральным актом, в котором

¹ п. 8 ч. 1 ст. 1 "Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

² Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: термины и определения

встречается данное понятие, был Указ Президента РФ "Об Основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 01 июля 1994 года"¹. Разрешенное использование вводилось как мера по охране земли как объекта эколого-правовой охраны. Впервые легальное определение разрешенного использования земельных участков было закреплено в Градостроительном кодексе 1998 года² (далее – ГрК РФ 1998 г.). Согласно этому определению разрешенное использование земельных участков и иных объектов недвижимости в градостроительстве – это использование объектов недвижимости в соответствии с градостроительным регламентом; ограничения на использование указанных объектов, установленные в соответствии с законодательством РФ, а также сервитуты.

Актуальность работы заключается в том, что разрешенное использование земельных участков является важнейшим институтом земельного права, который способствует охране земли, в том числе как объекта эколого-правовой охраны, однако правовые последствия нарушения вида разрешенного использования вызывают научные дискуссии и противоречивую судебную практику.

Основная цель исследования – определить правовые последствия нарушения вида разрешенного использования и выявить существующие проблемы.

// Экологическое право. №4 [Спец. вып.]: К 70летию со дня рождения Кафедры экологического и земельного права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова. 2012. С. 20.

¹ п. 4.10 Указ Президента РФ от 22 июля 1994 года №1535 "Об Основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 01 июля 1994 года" // СЗ РФ. 1994. №13. Ст. 1478.

² ст. 1 Градостроительный кодекс Российской Федерации от 07 мая 1998г. №73-ФЗ // СЗ РФ. 1998. №19. Ст.2069 (утратил силу).

Для достижения этой цели необходимо решить следующие задачи: изучить земельное законодательство в области разрешенного использования земельных участков; исследовать научную литературу по заданной теме; провести анализ судебной практики по данному вопросу.

Теоретической основой работы являются труды российских ученых и юристов: Л.Е. Бандорина, Р.С. Барзгоевой, О.И. Крассова, М. Попова, А.И. Ткачева и др.

А.П. Анисимов полагает, что "разрешенное использование земельного участка – совокупность параметров и видов допустимого использования полезных свойств земельного участка и расположенных на нем природных ресурсов, а также объектов недвижимости в хозяйственных или потребительских целях в соответствии с регламентом"¹.

Пункт 1 статьи 37 Градостроительного кодекса РФ (далее - ГрК РФ)² устанавливает следующие виды разрешенного использования земельных участков:

1. основные виды разрешенного использования;
2. условно разрешенные виды использования;
3. вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

Виды разрешенного использования устанавливаются применительно к каждой территориальной зоне. Установление основных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства является обязательным применительно к каждой территориальной зоне, в отношении которой устанавливается градостроительный регламент. Р.С.

¹ Анисимов А.П. Разрешенное использование земельных участков: вопросы теории // Гражданское право. 2006. N 4.

² "Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. №1. Ст.16.

Баразгова делает справедливый вывод о том, что "если в отдельно взятом муниципальном образовании не приняты правила землепользования и застройки, то и никаких видов разрешенного использования там быть не может"¹.

На данный момент Правила землепользования и застройки приняты во всех муниципальных образованиях Тверской области. Применительно к городу Твери градостроительные регламенты содержатся в разделе II Правил землепользования и застройки города Твери².

При этом основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства выбираются их правообладателями самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования³. Однако запрещен выбор только вспомогательного вида разрешенного использования без выбора основного вида разрешенного использования.

Положения законодательства, в том числе касающиеся ответственности за нарушение вида разрешенного использования, не являются статичными и подвергаются изменению. Например, статья 8.8. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Далее - КоАП РФ)⁴ за 15 лет изменялась 5 раз, при этом в диспозиции статьи "разрешенное использование" то появлялось, то исчезало. Как нам кажется, эти изменения вызвали нестабильность в правоприменительной практике. На данный момент

¹ Баразгова Р.С. Целевое назначение и разрешенное использование земельных участков: содержание и соотношение понятий // Современное право. №6. 2009. С. 50-53

² Решение Тверской городской Думы от 2 июля 2003 года N 71 "Правила землепользования и застройки города Твери" // URL: <http://docs.cntd.ru/document/441669141>.

³ Ткачев А.И. Проблемные вопросы привлечения к административной ответственности за использование не по целевому назначению земельных участков в населенных пунктах // Мониторинг правоприменения. 2013. №3. С.55-59.

⁴ "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. N 1 (ч. 1). Ст. 1.

складывается ситуация, при которой к ответственности по статье 8.8 КоАП РФ привлекают только в случае, если помимо вида разрешенного использования, нарушается и категория земель, однако, нарушение категории земли невозможно без нарушения вида разрешенного использования.

К примеру, решением Максатихинского районного суда Тверской области было оставлено без изменения постановление заместителя главного государственного инспектора в Бежецком, Весьегонском, Краснохолмском, Лесном, Максатихинском, Молоковском, Сандовском и Сонковском районах, главного специалиста-эксперта Бежецкого межмуниципального отдела Управления Росреестра по Тверской области Матиной С.Р. о привлечении Шустрова С.Н. к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ. При этом, Шустровым С.Н. нарушался как вид разрешенного использования земельного участка "под личное подсобное хозяйство", так и категория земель "земли населенных пунктов"¹.

Стоит отметить, что деление земель на категории в зависимости от их целевого назначения традиционно для российского земельного права. Земельный кодекс РСФСР 1922 года впервые закрепил категории земель по целевому назначению². При этом разрешенное использование в советский период не применялось, а впервые было закреплено лишь в 1998 году. Считаем возможным согласиться с М. Поповым, который считает, что предпочтение необходимо отдать наиболее точному и современному институту разрешенного использования³.

¹ Решение Максатихинского районного суда Тверской области по делу 12-37/2017 // РосПравосудие // URL: <https://rospravosudie.com/court-maksatixinskij-rajonnyj-sud-tverskaya-oblast-s/act-559960667/>.

² Земельный кодекс РСФСР от 30 октября 1922 года // СУ РСФСР. 1922. №68. Ст. 901 (утратил силу).

³ Попов М. Изменение разрешенного использования и целевого назначения земельных участков // Хозяйство и право. 2009. № 2.

В связи с этим пункт 1 статьи 8.8 КоАП РФ необходимо изложить ее в следующей редакции: "Использование земельного участка с нарушением вида разрешенного использования, за исключением случаев, предусмотренных частями 2, 2.1 и 3 настоящей статьи, - влечет наложение административного штрафа в случае, если определена кадастровая стоимость земельного участка, на граждан в размере от 0,5 до 1 процента кадастровой стоимости земельного участка, но не менее десяти тысяч рублей; на должностных лиц - от 1 до 1,5 процента кадастровой стоимости земельного участка, но не менее двадцати тысяч рублей; на юридических лиц - от 1,5 до 2 процентов кадастровой стоимости земельного участка, но не менее ста тысяч рублей, а в случае, если не определена кадастровая стоимость земельного участка, на граждан в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до двухсот тысяч рублей".

При этом при наложении штрафа должны учитываться фактические обстоятельства нарушения и степень вины нарушителя.

Кроме того, за нарушение вида разрешенного использования согласно действующему законодательству существуют иные виды ответственности. Так, например, Калининский районный суд Тверской области по иску Тверского межрайонного природоохранного прокурора обязал собственников земельного участка Клепиковского С.Р., Глазова А.А. осуществить сбор и вывоз отходов деревообработки, образовавшихся в результате хозяйственной деятельности, поскольку собственниками земельного участка нарушался вид разрешенного использования, а именно на земельном участке с видом разрешенного использования для обслуживания зерносклада складировались строительные материалы и отходы деревообрабатывающего производства¹.

¹ Решение Калининского районного суда Тверской области по делу № 2-963/16// Судебные и нормативные акты РФ // URL: <http://sudact.ru>.

Таким образом, суд при рассмотрении дел данной категории учитывает вид разрешенного использования. Принимая решение, суды устанавливают, соответствует ли фактическое использование земельного участка установленному для него виду разрешенного использования.

Федеральным законом от 21.07.2014 N 234-ФЗ¹ были внесены изменения в статью 42 ЗК РФ. Согласно предыдущей редакции собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту.

Так, заместитель главного государственного инспектора по использованию и охране земель Бежецкого района, заместитель начальника Бежецкого отдела Управления Росреестра по Тверской области Смелова Л.А. вынесла предписание юридическому лицу - ЗАО "Карат-Груп" об устранении нарушения земельного законодательства, выразившегося в несоответствии вида разрешенного использования: земельный участок с видом разрешенного использования под бетоносмесительный узел фактически использовался под деревообрабатывающий цех².

На наш взгляд, данная норма была изменена не обоснованно, это привело к ещё большим нарушениям вида разрешенного использования, поэтому считаем целесообразным абзац второй статьи 42 ЗК РФ изложить в следующей редакции: "использовать земельные участки в соответствии с их принадлежностью к той или иной категории и видом разрешенного использования способами, не наносящими вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту".

¹ Федеральный закон от 21.07.2014 N 234-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СЗ РФ. 28.07.2014. N 30 (Часть I). Ст. 4235.

² Предписание об устранении нарушения земельного законодательства по материалам проверки № 81.

Использование земельного участка по условно разрешенному виду использования без приведения в соответствие данных государственного кадастра недвижимости с фактическим использованием будет нарушением действующего законодательства, поскольку выбор условно разрешенного вида использования земельного участка требует согласования в порядке ст. 39 ГрК РФ.

К сожалению, в Тверской области сложилась практика строительства зданий на земельных участках с нарушением вида разрешенного использования. Остается неясным, данные нарушения происходят в связи со сложностью понимания действующего законодательства и градостроительных регламентов или исключительно в целях собственной выгоды.

Так, например, на улице Павлова в г. Твери был построен пятиэтажный жилой дом, хотя зона на пересечении улицы Павлова и бульвара Шмидта относится к зоне малоэтажной секционной застройки высотой не выше четырех этажей.

В правоприменительной практике встречаются и иные ситуации: Гришин, Гришина, Мишина, Удальцова, Мальцева, Каширин, Романенко, получив отказ Администрации города Твери в изменении вида разрешенного использования, возвели на земельном участке для индивидуального жилищного строительства жилой дом блокированной застройки, состоящий из шести блоков, имеющих индивидуальные подвалы, первый, второй, мансардный этажи, являющихся автономными, с подключением к внешним инженерным сетям. Судебная коллегия по гражданским делам Тверского областного суда оставила без изменения решение Пролетарского районного суда города Твери, которым постановлено снести за свой счет самовольную постройку¹.

¹ Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Тверского областного суда от 24 декабря 2015 г. по делу N 33-4457/2015.

То есть зачастую отказ уполномоченных органов в изменении вида разрешенного использования не является препятствием для строительства блокированного жилого дома на земельном участке с видом разрешенного использования – для индивидуального жилищного строительства.

Также в качестве примера можно привести апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Тверского областного суда по делу № 33-4687/2015, которым было оставлено без изменения решение Московского районного суда города Твери от 26 августа 2015 года, которым частично удовлетворены иски администрации города Твери о признании самовольными построек, расположенных по адресу: г. Тверь, деревня Бобачево, дом 15 корпус 2 и 3, и об обязанности жильцов снести данные дома за счет собственных средств. На земельных участках с основным видом разрешенного использования "для обслуживания и эксплуатации индивидуального жилого дома" был возведен многоквартирный блокированный жилой дом, строительство которого возможно только на земельном участке с условно разрешенным видом разрешенного использования¹.

Таким образом, нарушение вида разрешенного использования и самовольное строительство на земельном участке объекта недвижимости по общему правилу влечет снос данного объекта, поскольку согласно пункту 2 статьи 222 Гражданского кодекса РФ² самовольная постройка подлежит сносу осуществившим ее лицом.

Тем не менее возникает проблема, связанная с неисполнением судебных решений о сносе незаконно возведенных объектов недвижимости. В законодательстве нет четкой регламентации порядка исполнения судебных актов о сносе самовольных построек. Общие правила содержатся в статье 105

¹ Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Тверского областного суда от 25 декабря 2015 г. по делу № 33-4687/2015.

² "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ // СЗ РФ. 05.12.1994. N 32. Ст. 3301.

Федерального закона от 02.10.2007 N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве"¹. Сама по себе процедура исполнения судебных решений о сносе самовольных построек является довольно сложной. Судебному приставу-исполнителю приходится сочетать меры, предусмотренные различными нормативными правовыми актами, привлекать должника к административной ответственности. При этом применение санкций не всегда приводит к необходимому результату. Многие должники по таким категориям дел стремятся всячески уклониться от исполнения обязанности о сносе незаконной постройки.

Таким образом, вид разрешенного использования служит ограничением на деятельность, осуществляемую на территории земельного участка. Фактическое использование земельного участка не в соответствии с видом разрешенного использования нарушает действующее законодательство РФ. Однако привлечение к ответственности за несоблюдение требований о разрешенном использовании земельных участков оказывается затруднительным. На наш взгляд, необходимо ужесточать ответственность за нарушение вида разрешенного использования, например, в частности, ввести такую меру ответственности, как приостановление деятельности юридических лиц, нарушивших вид разрешенного использования земельного участка.

Список использованной литературы:

- I. Нормативные правовые акты
 1. "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ // СЗ РФ. 05.12.1994. N 32. Ст. 3301.
 2. "Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. №44. Ст. 4147.
 3. "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. N 1

¹ Федеральный закон от 02.10.2007 N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве" // СЗ РФ 08.10.2007. N 41. Ст. 4849.

4. "Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. №1. Ст.16.
5. Федеральный закон от 02.10.2007 N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве" // СЗ РФ 08.10.2007. N 41. Ст. 4849.
6. Федеральный закон от 21.07.2014 N 234-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СЗ РФ. 28.07.2014. N 30 (Часть I). Ст. 4235.
7. Указ Президента РФ от 22 июля 1994 года №1535 "Об Основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 01 июля 1994 года" // СЗ РФ. 1994. №13. Ст.1478.
8. Решение Тверской городской Думы от 2 июля 2003 года N 71 "Правила землепользования и застройки города Твери" // URL: <http://docs.cntd.ru/document/441669141>.
9. "Земельный кодекс РСФСР" от 30 октября 1922 года // СУ РСФСР. 1922. №68. Ст. 901 (утратил силу)
10. "Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 07 мая 1998г. №73-ФЗ// СЗ РФ. 1998. №19. Ст.2069 (утратил силу)

II. Специальная литература

1. Анисимов А.П. Разрешенное использование земельных участков: вопросы теории // Гражданское право. 2006. N 4.
2. Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: термины и определения // Экологическое право. №4 [Спец. вып.]: К 70-летию со дня рождения Кафедры экологического и земельного права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова. 2012.
3. Баразгова Р.С. Целевое назначение и разрешенное использование земельных участков: содержание и соотношение понятий // Современное право. №6. 2009.

4. Крассов О.И. Способы определения правового режима земель// Экологическое право России: сборник материалов научно-практических конференций. Вып. 5 .2005-2007 гг.

5. Попов М. Изменение разрешенного использования и целевого назначения земельных участков // Хозяйство и право. 2009. № 2.

6. Ткачев А.И. Проблемные вопросы привлечения к административной ответственности за использование не по целевому назначению земельных участков в населенных пунктах // Мониторинг правоприменения. 2013. №3.

I. Материалы правоприменительной практики

1. Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Тверского областного суда от 24 декабря 2015 г. по делу N 33-4457/2015.

2. Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Тверского областного суда от 25 декабря 2015 г. по делу № 33-4687/2015.

3. Решение Калининского районного суда Тверской области по делу № 2-963/16// Судебные и нормативные акты РФ // URL: <http://sudact.ru>.

4. Решение Максатихинского районного суда Тверской области по делу 12-37/2017 // РосПравосудие // URL: <https://rospravosudie.com/court-maksatixinskij-rajonnyj-sud-tverskaya-oblast-s/act-559960667/>.

5. Предписание об устранении нарушения земельного законодательства по материалам проверки № 81.

НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ДОБЫЧЕ НЕРУДНЫХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

С. В. Кузьменко, М. В. Пименов

Значительную долю сегодняшних доходов Российской Федерации, а также её субъектов и муниципальных образований, составляют доходы от деятельности, связанной с недропользованием, а именно добычей полезных

ископаемых. Недропользование представляет собой использование различными способами недр для удовлетворения потребностей Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, физических лиц, юридических лиц. В силу особенной важности для государства и согласно абз.1 ст. 8 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-I "О недрах" - пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды. Также необходимо отметить, что в результате противоправной деятельности по добыче полезных ископаемых может быть причинен значительный ущерб окружающей среде и экологии региона. Именно поэтому большой интерес со стороны правоохранительных структур вызывают нарушения законодательства о недрах, в частности неправомерная добыча нерудных полезных ископаемых.

Случаи незаконной добычи нерудных полезных ископаемых нередко встречаются в Тверской области. Так, информационный портал tver-portal.ru¹ в публикации от 18 августа 2016 года сообщает о том, что В Тверской области с начала 2016 года выявлено 20 карьеров по добыче общераспространенных полезных ископаемых на землях сельхозназначения. Об этом сообщает пресс-служба управления Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям.

Общая площадь, которую занимают эти карьеры, превышает 124 гектара. Сумма ущерба, причиненного незаконными действиями нарушителей земельного законодательства, оценивается в 1.525 млрд руб.

Таким образом, целью данной статьи является исследование теоретических положений, связанных с нарушением добычи нерудных полезных ископаемых, анализ законодательства и судебной практики по Тверской области, выявление проблем, существующих в данной сфере.

Нерудные полезные ископаемые – это негорючие и неметаллические

¹ Информационный портал <http://www.tver-portal.ru> – статья «В Тверской области выявлено 20 незаконных карьеров»

твердые горные породы и минералы, используемые в промышленности и строительстве в естественном виде (к данному определению не относятся уголь, нефть, прочие горючие полезные ископаемые, а также подземные воды).

Законодателем, на уровне субъекта Федерации, устанавливается конкретный перечень нерудных полезных ископаемых. Так, в Тверской области он закреплен в распоряжении МПР РФ N 50-р, Администрации Тверской области N 469-ра от 23.10.2006 "Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Тверской области" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 23.11.2006 N 8523). Согласно распоряжению, к нерудным полезным ископаемым в Тверской области относятся: галька, гравий, валуны; известняки; облицовочные камни; песок; песчано-гравийные, гравийно-песчаные, валунно-гравийно-песчаные, валунно-глыбовые породы и т.д.

Часто, такие нерудные полезные ископаемые как песок, глина, мел, щебень, галька и прочие объединяют в особую категорию – общераспространенные полезные ископаемые.

Пользователям недр, согласно ст.9 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-I "О недрах" могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица.

Для получения официального статуса пользователя недр, согласно действующему законодательству необходимо получить государственное разрешение на пользование недр в форме лицензии.

На региональном уровне также утверждается и перечень земель, на которых допускается разработка полезных ископаемых. Так, в соответствии с ч.1 ст.6 Закона Тверской области N 57-ЗО от 06.06.2006 г. «О порядке пользования недрами в Тверской области» - Пользование участками недр местного значения осуществляется на землях промышленности и иного специального назначения, а также на землях лесного фонда, землях водного фонда, землях населенных пунктов, на которых в соответствии с

федеральными законами допускается (не ограничено или не запрещено) пользование недрами, в границах, выделенных для этих целей земельных участков или акватории, указание на которые содержится в лицензии. Предоставлении права пользования участком недр местного значения, содержащим месторождение общераспространенных полезных ископаемых и включенным в перечень участков недр местного значения, утвержденный Правительством Тверской области, для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых

Необходимо особо обратить внимание на то, что чаще всего, лица, добывающие нерудные полезные ископаемые, привлекаются к ответственности по ч.1 ст.7.3, а именно пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденных в установленном порядке технических проектов.

На уровне региона меры по противодействию незаконным действиям добытчикам полезных ископаемых принимают все контролирующие и надзирающие ведомства, в чью компетенцию это входит: Росприроднадзор, Россельхознадзор, Министерство природных ресурсов и экологии Тверской области, правоохранительные органы, региональная прокуратура:

В рейды с экологами ездят и сотрудники полиции, которые имеют право арестовывать технику. Только она чаще всего оказывается собственностью третьих лиц и уже на следующий день возвращается к владельцам. "А виновными, как это часто бывает, признаются водители, тогда как к ответственности следует привлекать компанию или юридическое лицо, которые ведут разработку", - считает адвокат Владимир Постанюк. Но пока доходит до привлечения к ответственности, компании и юридические лица обычно банкротятся и пропадают.¹

¹ Периодическое издание Газета Министерства Внутренних дел РФ «Щит и меч» - статья «Недра уходят в песок» от 10.03.2016

Почему же чаще всего добыча нерудных полезных ископаемых ведется без лицензии?

Начальник отдела прокуратуры Тверской области по надзору за соблюдением федерального законодательства советник юстиции Александр Громов, курирующий, в том числе, надзор за соблюдением природоохранного законодательства, рассказывает: «Одна из проблем – отсутствие лицензий на его добычу, или попытки использовать лазейки в законодательстве, позволяющие обойтись без получения лицензии. Например, карьер разрабатывается под видом устройства пруда или иного искусственного водоема. Понятно, что пруд и огромный карьер, откуда неизвестно в каком объеме вывезен песок – это разные вещи. Но добытчики пытаются пользоваться этой уловкой.¹

Еще чаще мы сталкиваемся с проблемой подмены понятий. Дело в том, что лицензию сразу на добычу получить нельзя – сначала необходимо исследовать предполагаемый участок для разработки, провести маркшейдерские работы. На разведку запасов общепользовного ископаемого также необходима лицензия. Однако многие добытчики полагают, что лицензия на разведку уже позволяет им вывозить песок в необъятных объемах, и более того, торговать им.»

Один из важнейших для нашего региона вопросов – о восстановлении региональных и межмуниципальных дорог, на которые в связи со строительством трассы приходится колоссальная нагрузка, был решен благодаря достижению договоренности между региональным Правительством и ГК «Российские автомобильные дороги» и заключению соответствующих соглашений. Однако есть немало сопутствующих любой большой стройке проблем, нуждающихся во внимании и решении. Одна из них – обеспечение строительства автомагистрали материалами. Речь, в частности, идет о таком

¹ Периодическое издание «Тверская неделя» - статья «Добыча Тверского песка – под контролем» от 15.05.2015

общедоступном полезном ископаемом, как песок, необходимом для создания «подушки» для автодороги. Тверская область очень богата этим материалом – однако способы, которыми его добывают, к сожалению, не всегда законны и безвредны для окружающей среды. Например, самый востребованный в стройке материал - песчано-гравийная смесь - стоит от 700 рублей за кубометр. На строительство одного километра двухполосной дороги в среднем уходит 20 тысяч кубов. Получается, что только за песок дорожники платят по 14 млн рублей на каждый километр. Нелегальные копатели могут продать дешевле, и их товар покупают - добытый по лицензии песок ничем не отличается от ворованного.

Нелегально добытый песок, чаще всего не соответствует стандартам качества и его использование, к примеру, при строительстве трасс федерального значения, приводит к скорому размыву дорог, появлению трещин, ям и прочих недостатков, а за частую вместе с песком одновременно загребают глину и мелкий гравий, в результате чего по стечению некоторого времени в стенах жилых домов, возведённых с использованием нелегального материала, образуются трещины.

Оформление лицензии - процесс непростой. Будущий карьер должен стоять на государственном балансе как годный к недродобыче, в противном случае нужно получать разрешение и тратить деньги на его геологическое изучение. Затем объявляется аукцион, победителю которого достается не только право на недропользование, но и обязанность по рекультивации карьера после завершения всех работ. Не каждый готов к сбору документов, участию в аукционах и уж тем более к последующей рекультивации земли. По подсчетам экспертов, восстановление одного карьера обходится в 200-300 млн рублей. А без рекультивации область, ужесточившая правила недродобычи на своей территории, теперь отказывается закрывать выданные лицензии.¹

¹ На златом песке сидели // Российская газета. 09.03.2016

Хочется подчеркнуть, что в законодательстве наметилась тенденция на решение данной проблемы. Так, согласно Федеральному закону от 26 июля 2017 г. N 188-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах" в части упрощения порядка предоставления права пользования участками недр местного значения для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых в целях выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования" – п.6.ст.10.1 Закона «О недрах» была дополнена следующим положением: по решению органа государственной власти субъекта РФ предоставляются без проведения конкурса или аукциона права пользования участком недр местного значения, который указан в пункте 1 части первой статьи 2.3 настоящего Закона, для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых, необходимых для целей выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования, осуществляемых на основании гражданско-правовых договоров на выполнение указанных работ, заключенных в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" или Федеральным законом от 18 июля 2011 года N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц".

При любом способе добычи происходит значительная выемка пород и их перемещение. Нарушается целостность определенного объема пород, увеличивается их трещиноватость, появляются крупные полости, пустоты. Создание крупных карьеров и шахтных полей сопровождается активизацией различных инженерно-геологических и физико-химических процессов:

- возникают деформации бортов карьера, оползни, оплывины;
- происходит оседание земной поверхности над отработанными шахтными полями. В скальных породах оно может достигать десятков миллиметров, в некрепких осадочных породах – десятков сантиметров и даже

метров;

- на соседних с горными выработками площадях усиливаются процессы эрозии почв, оврагообразования;

- в выработках и отвалах активизируются во много раз процессы выветривания, идет интенсивное окисление рудных минералов и их выщелачивание, во много раз быстрее, чем в природе, идет миграция химических элементов;

- в радиусе нескольких сот метров, а иногда и километров, происходит загрязнение почв тяжелыми металлами при транспортировке, ветровом и водном разносе, почвы также загрязняются нефтепродуктами, строительным и промышленным мусором. В конечном счете, вокруг крупных городов выработок создается пустошь, на которой растительность не выживает.¹

В определении правовой природы вреда, который причиняется компонентам природной среды (недрам, почвам и т.д.) отсутствует юридическая ясность.

Остаются невыясненными вопросы:

- как классифицировать соответствующие виды вреда;
- образуют ли они в общей сложности вред, причиняемый окружающей среде, со всеми общими вытекающими из этого требованиями и принципиальными подходами или представляют собой каждый нечто вполне самостоятельное.

Согласно ст.1 Закона «Об охране окружающей среды» совокупность компонентов природной среды образует в числе прочего природную среду. Последняя, в свою очередь, включена в окружающую среду. Значит, наличие определенного набора правил и принципов в отношении возмещения вреда окружающей среде означает, что они должны применяться и тогда, когда вред причинен конкретному компоненту окружающей среды.

¹ Последствия разработки полезных ископаемых // Интернет ресурс «Ecology Target»
Последствия разработки полезных ископаемых»

В то же время природоресурсное законодательство формально никак не учитывает наличие правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей среде в целом:

- нет отсылок к Закону об охране окружающей среды;
- нет единой терминологии.

Например,

- ст. 51 Закона Российской Федерации «О недрах» регламентирует порядок возмещения вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах;

- в ст. 76 Земельного кодекса Российской Федерации закреплены правила возмещения вреда, причиненного земельными правонарушениями.

На фоне типичных формулировок природоресурсных законодательных актов примечательным является одна из обязанностей по использованию земельных участков (ст. 42 Земельного кодекса Российской Федерации). Она касается как собственников, так и лиц, которые собственниками не являются. Они обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту. В этом случае вред, который может возникнуть при использовании земли, - это вред окружающей среде, который включает в себя вред земле. Но это, пожалуй, единственное юридически закрепленное признание связи возмещения вреда окружающей среде с возмещением вреда компоненту окружающей среды.¹

Законе Российской Федерации «О недрах» данная сторона обособления правового регулирования вообще далеко не единственная:

- В ч. 2 ст. 8 указано, что пользование недрами может нанести ущерб окружающей среде;

¹ Интернет ресурс «Институт судебных экспертиз и криминалистики» - статья «Проблемы возмещения вреда окружающей среде – Часть 2: проблемы законодательства» от 27.01.2017

- В ст. 12, 13.1, 50 содержатся положения, по-своему разграничивающие деятельность по охране недр и по охране окружающей среды. Речь идет о требованиях, мероприятиях по охране недр и окружающей среды, работах, связанных с охраной недр и окружающей среды. Иными словами, в этих случаях законодатель по какой-то причине не ограничился упоминанием только окружающей среды (в составе которой уже подразумеваются недра);

Согласно ч. 2 ст. 51 ЗК РФ, порядок расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства о недрах, устанавливается Правительством Российской Федерации. Этот порядок сейчас содержат Правила расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах, и он весьма специфичен. В частности, указанные Правила ввели понятие «вред, повлекший утрату запасов полезных ископаемых». Так, согласно п.2 Постановления Правительства РФ от 4 июля 2013 г. N 564 "Об утверждении Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах"

Возможно ли возместить причиненный вред недрам в натуре?

В Государственную думу был внесен проект ФЗ N 504011-6 о внесении изменения в ФЗ «Об охране окружающей среды». В первую очередь, авторы проекта предлагают, что под возмещением вреда недрам в натуре стоит понимать проведение работ по рекультивации земель и земельных участков¹;

- и (или) работ по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды в соответствии с проектами рекультивации земель и земельных участков;
- и (или) проектами восстановления нарушенного состояния окружающей среды.

Вред окружающей среде может быть возмещен в стоимостном

¹ Интернет ресурс «Институт судебных экспертиз и криминалистики» - статья «Проблемы возмещения вреда окружающей среде – Часть 2: проблемы законодательства» от 27.01.2017

выражении только в случае:

- если возмещение вреда окружающей среде не может быть осуществлено в натуральной форме;
- или если причинитель вреда отказался от возмещения вреда в натуральной форме.

Конституционный суд (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2016 г. N 225-О) применительно к случаю с рекультивацией земель отмечает:

«восстановление нарушенного состояния окружающей среды осуществляется после ликвидации последствий загрязнения окружающей среды и нетождественно данной процедуре»;

«проведение только одной рекультивации не является способом полного возмещения причиненного экологического вреда, а является лишь средством устранения препятствий к воссозданию экологической системы».

Таким образом, мы вынуждены констатировать тот факт, что возмещение вреда, нанесенного недрам из-за незаконной добычи в природе невозможно.

Можно предложить следующие пути решения проблемы:

- Организовать эффективное взаимодействие региональных органов власти и правоохранительных органов с органами местного самоуправления путем создания межведомственных комиссий по пресечению правонарушений в сфере недродобычи.

- Проработка правовых возможностей изъятия или прекращения прав владения и пользования в отношении предоставленных земельных участков, на которых осуществляется незаконная добыча полезных ископаемых.

- Внедрение технических средств - использование беспилотников и средств космической съёмки для выявления нарушений.

- Развитие превентивных мер – стимулирование деятельности общественных экологических организаций, действующих в сфере экологического воспитания и просвещения населения.

Источники:

1. Земельный кодекс Российской Федерации
2. Кодекс об Административных правонарушениях Российской Федерации.
3. Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 «О недрах»
4. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»
5. Федеральный закон от 26 июля 2017 г. N 188-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах"
6. Закон Тверской Области от 06 июня 2006 года N 57-ЗО «О порядке пользования недрами в Тверской области»
7. Постановление Правительства РФ от 4 июля 2013 г. N 564 "Об утверждении Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах"
8. Распоряжение МПР РФ N 50-р, Администрации Тверской области N 469-ра от 23.10.2006 "Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Тверской области»
9. Проект Федерального Закона N 504011-6 о внесении изменения в ФЗ «Об охране окружающей среды».
10. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2016 г. N 225-О.
11. Бурханова Н. Экономическая география. 2010
12. Экологическое право: учебник для бакалавров/ отв. Ред Н.Г.Жаворонкова, И.О.Краснова. – Москва : Проспект, 2017 – 376с.
13. Периодическое издание «Российская газета» - статья «На золотом песке сидели» от 09.03.2016
14. Периодическое издание «Тверская неделя» - статья «Добыча Тверского песка – под контролем» от 15.05.2015
15. Информационный портал <http://www.tver-portal.ru>

16. Интернет ресурс «Институт судебных экспертиз и криминалистики» - статья «Проблемы возмещения вреда окружающей среде – Часть 2: проблемы законодательства» от 27.01.2017

17. Интернет ресурс «Ecology Target» - статья «Последствия разработки полезных ископаемых»

ЗЕМЛИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ КАК ОБЪЕКТ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ

Р. С. Талышова, Ю. В. Хихловская

Охрана земель рассматривается как обеспечение основы жизни и деятельности населения и создание условий для устойчивого развития общества (ст. 9 Конституции РФ, ст. 12 ЗК РФ).

Более подробно мы остановимся на охране земель сельскохозяйственного назначения.

Особая актуальность данного вопроса заключается в том, что в силу двойственности природы земель сельскохозяйственного назначения, перед ее собственником, землевладельцем, землепользователем, возникает ряд вопросов, ведь с одной стороны - это средство производства, а с другой - объект эколого-правовой охраны. При разработке данных земель необходимо использовать их рационально и при этом не допускать ухудшения их состояния, нанесения вреда, а также стараться обеспечивать улучшение экологического состояния.

Состав земель сельскохозяйственного назначения на примере ТО.

Общая площадь земель сельхозназначения в Тверской области – порядка 2,5 млн гектар. Больше половины из них составляет пашня – это наиболее ценные земли. Регион среди соседних субъектов имеет самый большой объем данного вида угодий. Их использование по Тверской области – 39 %.

Процент использования земель на территориях в основном зависит от активности власти на местах. На передовых позициях по использованию пашни - Лесной (72%), Кесовогорский (58,7), Сонковский (58,5%), Пеновский (57%), Кашинский районы (57%). Есть муниципалитеты, где ситуация значительно хуже. Причиной тому может быть как отсутствие мер стимулирования со стороны региона, так и неспособность, нежелание глав муниципальных образований организовать достойную работу по вовлечению в оборот земель сельскохозяйственного назначения.¹

Улюкаев В.Х. отмечает, что: «Цели охраны земель, с одной стороны, направлены на предотвращение негативного воздействия на земельные участки, с другой - на обязательное оперативное устранение последствий негативного воздействия в случае, когда такое воздействие было произведено».²

Целями охраны земель согласно ст. 12 ЗК РФ являются:

- 1) предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных воздействий хозяйственной деятельности;
- 2) обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности.

ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" деградированными признает земли, на которых в результате природного и антропогенного воздействия происходит ухудшение этих земель. Деградация земель может привести к значительным экономическим потерям, ущербу окружающей природной среде, созданию

¹ <https://rosreestr.ru/site/press/news/rukovoditel-upravleniya-rosreestra-po-tverskoy-oblasti-prinyal-uchastie-v-zasedanii-regionalnogo-pra/?contrast=Y>

² Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э., Нахратов В.В., Литвинов Д.В. Земельное право: Учебник ("Частное право", 2010)

угрозы причинения вреда здоровью человека, снижению качества сельскохозяйственной продукции и к другим тяжелым последствиям.

ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" в ст. 1 дает определение загрязнению почв, под которым понимается содержание в почвах химических соединений, радиоактивных элементов, патогенных организмов в количествах, оказывающих вредное воздействие на здоровье человека, окружающую природную среду, плодородие земель сельскохозяйственного назначения.¹

Земли подвергаются загрязнению в основном отходами промышленных предприятий, атомных станций или других установок; при разведке и разработке нефти, угля и других полезных ископаемых; при применении пестицидов и агрохимикатов в сельскохозяйственном производстве.

Для того, чтобы разобраться в том, каким именно образом сельскохозяйственные землепользователи надлежащим образом не проводят мероприятия по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, мы обратимся к ситуации, которая произошла в Старицком районе Тверской области, где были обнаружены три несанкционированные свалки твердых бытовых и производственных отходов общей площадью 0,27 га при проведении контрольно-надзорных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения в районе деревни Саначино Архангельского сельского поселения Старицкого района Тверской области.

На одном из земельных участков площадью 1,3 га обнаружен очаг механического загрязнения земель, состоящий из коммунальных и производственных отходов, складированных на площади 0,25 га. Части деревянных конструкций, бетонных плит, упаковочных материалов и старой мебели размещены на землях, предназначенных для создания крестьянского фермерского хозяйства, в виде горы отходов высотой около двух метров. Остальная часть

¹ Федеральный закон от 16.07.1998 N 101-ФЗ (ред. от 05.04.2016) "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" ст. 1.

земельного участка также не используется по назначению и зарастает древесно-кустарниковой и сорной растительностью.

На втором земельном участке сельскохозяйственного назначения площадью 2,7 га выявлены две свалки, состоящие из отходов производства пищевых продуктов и изделий из древесины, утративших потребительские свойства. Общая площадь загрязнения составляет 0,02 га, свободные от загрязнения сельхоз-угодья также не используются для сельхозпроизводства и зарастают березами, ольхой и сорными растениями.¹

Указанный пример иллюстрирует то, как собственником земель были нарушены требования земельного законодательства, так как согласно ст. ст. 13 и 14 ЗК РФ, собственники земельных участков обязаны использовать земли в соответствии с целевым назначением, способами, не наносящими вред земле, как природному объекту, а также не допускать загрязнения и зарастания земель деревьями, кустарниками, и сорными растениями.

К сожалению, подобных правонарушений великое множество.

Состояние сельскохозяйственных угодий с каждым годом ухудшается. Из-за сложной экономической обстановки культурно-технические работы практически не проводятся, угодья зарастают кустарником и лесом, не убираются камни, повышается кислотность почв, поэтому из сельскохозяйственного использования исключаются значительные площади (пашня не используется на 50 %, кормовые угодья заросли на 70 %, происходит их заболачивание). Зарастание угодий ведет не только к количественному уменьшению площадей сельскохозяйственных угодий, но и оказывает отрицательное влияние на качественные изменения травостоя лугов и пашен.

Меры охраны сельскохозяйственных земель включают:

¹ <http://st-vestnik.ru/mestnoe-vremya/v-starickom-rajone-vyyavleny-nesankcionirovannye-svalki-bytovyx-i-proizvodstvennyx-otxodov.html>

- определение необходимых прав и обязанностей собственников, владельцев, пользователей и арендаторов по охране и рациональному и использованию земель;
- установление полномочий государственных и муниципальных органов по обеспечению охраны земель;
- установление необходимых правовых режимов для различных категорий земель, введение запретов и дозволений;
- поощрение благоприятной с точки зрения охраны земель деятельности;
- установление мер юридической ответственности за земельные правонарушения, а также порядка изъятия земель за их ненадлежащее использование.

Ст. 13 ЗК РФ содержит широкий круг обязанностей, которые возлагаются на лиц, использующих земельные участки. К ним, в частности, относятся:

- а) сохранение почв и их плодородия;
- б) защита земель от водной и ветровой эрозии, подтопления, заболачивания и др.;
- в) защита сельскохозяйственных угодий и других земель от заражения бактериально-паразитическими и карантинными вредителями и болезнями растений, зарастания сорными растениями, иных видов ухудшения состояния земель;
- г) ликвидация последствий загрязнения и захламления земель;
- д) сохранение достигнутого уровня мелиорации;
- е) рекультивация нарушенных земель, восстановление плодородия почв, своевременное вовлечение земель в оборот;
- ж) сохранение плодородия почв и их использование при проведении работ, связанных с нарушением земель.

Собственники, владельцы, пользователи и арендаторы земель обязаны выполнять экологические требования по охране и восстановлению земель.

Понятие «восстановление земель» сформулировано применительно к землям сельскохозяйственного назначения в ст. 1 ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения".

Воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения - сохранение и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения посредством систематического проведения агротехнических, агрохимических, противоэрозионных и иных мероприятий.

Таким образом, землепользователи должны также суметь устранить все негативные последствия, если таковые возникли вследствие ненадлежащего проведения мер по охране земель.

В научной литературе рядом авторов отмечается, что правовая охрана земель осуществляется для преодоления и предупреждения негативных экологических, экономических и иных последствий землепользования и достигается это путем установления дозволения, поощрения за примерные действия субъектов, а также привлечения правонарушителей к ответственности.

На землях сельхозназначения наибольшее распространение получили несколько видов нарушений, требующих рекультивации: захламление; загрязнение химическое- внесение пестицидов, гербицидов, ядохимикатов по завышенным нормам в результате антропогенной деятельности; деградация земель(порча или уничтожение плодородного слоя почв).¹

Так, непроведение мероприятий по охране земель влечет для правонарушителя неблагоприятные последствия в виде привлечения его к различным видам ответственности.

¹ Экономическая эффективность ликвидации накопленного экологического ущерба и восстановления деградированных земель : монография / В.С. Пестриков, М.П. Шубич, С.И. Носов, ред.: С.И. Носов .— М. : Проспект, 2016 .— 208 с. Библиогр.: с. 172-174 .— ISBN 978-5-9908885-6-2

Например, лицо привлекается к административной ответственности по КоАП РФ, а именно по ст.8.7 КоАП РФ за 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.

Гражданско-правовая (имущественная) ответственность наступает по факту нарушения земельного законодательства, связанного с причинением вреда землям, охраняемым законом, правам и интересам собственников, землепользователей и арендаторов земли независимо от привлечения виновных к другим видам ответственности. Она наступает при соблюдении нескольких условий: ущерб должен причиняться противоправным поведением виновного; при возникновении имущественного вреда; если имеется вина причинителя.

Цель исполь- зовани я земель	В чем выразилось нарушение	Доказательства	Ответственность
Сельск охозяй ственн ое назнач ение	сельскохозяйственные угодья не используются для производства сельхозпродукции. Земельный участок зарастает разнообразной многолетней сорной растительностью и деревьями (береза, сосна). Имеются одиноко стоящие деревья, группы деревьев и сильное зарастание деревьями наблюдается в западной части земельного участка (примерно 1/2 часть земельного участка). Высота деревьев составляет: березы 3-5	Акт проверки	1. Привлечение к ад- министративной ответ- ственности по ч. 2 ст.8.7. КоАП РФ Штраф в размере 10 000 рублей.

	м, сосна 1-3 м. Восточная часть земельного участка площадью примерно 1 га скошена. Это привело к потере хозяйственной ценности сельскохозяйственных угодий и, как следствие, к невозможности ведения сельскохозяйственного производства.		
Сельск охозяй ственн ое назнач ение	не проводятся обязательные мероприятия по использованию земельного участка в соответствии с его целевым назначением (для сельскохозяйственного производства) и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту, комплекс мероприятий (агротехнические, агрохимические, фитосанитарные мероприятия) по рациональному использованию и охране земель, а именно по сохранению почв и их плодородия, мероприятия по защите сельскохозяйственных угодий от зарастания сорной и древесно-кустарниковой (сплошное зарастание вяз мелколиственный, ясень и другие	1. Проведение проверки	Суд оставил требование без удовлетворения

	деревья высотой 5-10 м, диаметр ствола 5-35 см, имеется прикорневая поросль) растительностью на площади всего земельного участка.		
Сельскохозяйственное назначение	разработан карьер общераспространенных полезных ископаемых. Карьер разработан в отсутствии перевода земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель промышленности и иного специального назначения. На момент осмотра обществом не осуществлялась добыча песчано-гравийных пород, но имеются признаки добычи без определенного срока. На земельном участке сельскохозяйственного назначения частично снят плодородный слой почвы и складирован в сторону, вокруг стоит вода. После добычи песка и гравия на земельном участке образован водоем площадью 5740 кв.м.	Внеплановая выездная проверка	1. Привлечение к административной ответственности по ч. 2 ст.8.7. КоАП РФ
Сельскохозяйственное назначение	Правонарушение выразилось в непринятии ООО «Госжилстрой» мер по недопущению захламления принадлежащего ему на основании договора аренды земельного участка с кадастровым номером № и устранению его захламления, что	Проведение проверки уполномоченным должностным лицом	1. Привлечение к административной ответственности по ч. 2 ст.8.7. КоАП РФ

	привело к образованию несанкционированной свалки твердых коммунальных отходов, утрате почвой своих плодородных свойств и ухудшению качественного состояния земельного участка.		
--	--	--	--

Проанализировав судебную практику, можно сделать вывод, что невыполнение требований и мероприятий по улучшению земель, их охране, борьбе с эрозиями и другими видами негативного воздействия на почвы по объективной стороне заключается в бездействии.

Полагаем, что представляется верным закрепить в федеральном земельном законодательстве постоянные меры экономического стимулирования эффективного и рационального землепользования.

Применительно к землям сельскохозяйственного назначения, такими мерами могли бы стать гарантированное возмещение соответствующим землепользователям части расходов, направленных на коренное улучшение земель, а также всех затрат, связанных с вовлечением в хозяйственный оборот малопродуктивных и неиспользуемых земель, нарушенных земель, а также земельных участков, подвергшихся консервации.

Следует отметить, что Российская Федерация располагает огромными земельными ресурсами, но это национальное богатство страны используется крайне неэффективно. Например, существует огромное количество необрабатываемых сельхозземель.

17 июня Государственной Думой был принят законопроект, в котором расписан механизм изъятия необрабатываемых сельхозземель у их владельцев. Этой крайней мере предшествует ряд административных наказаний. Так, если при проведении земельного надзора будет выявлен факт неиспользования земельного участка в течение 3-х лет, собственнику выписывается административный штраф в размере до 10% от кадастровой стоимости земли, а также

выдается предписание об устранении нарушений с указанием срока исполнения. По нашему мнению, разумным было бы сократить данный срок с 3-х лет до одного года.

Библиографический список

Нормативно-правовые акты:

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ)
3. "Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.08.2017)
4. "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017)
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ)
6. Федеральный закон от 24.07.2002 N 101-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017)
7. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "Об охране окружающей среды"
8. Федеральный закон от 16.07.1998 N 101-ФЗ (ред. от 05.04.2016) "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения"
9. Федеральный закон от 21.12.1994 N 69-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "О пожарной безопасности"
10. Закон Тверской области N 79-ЗО от 30 октября 2003 года "О регулировании оборота земель сельскохозяйственного назначения в Тверской области"

11. Постановление Правительства РФ от 2 октября 2002 г. N 830 "Об утверждении Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота"

Специальная литература:

1. Боголюбов. С. А Экологическое право : учебник / под ред. С. А. Боголюбова. — Э40 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2011. - 482 с. - (Основы наук). 15ВЫ 978-5-9916-0992-0 (Издательство Юрайт) 13ВИ 978-5-9692-1043-1 (ИД Юрайт).

2. Крассов О.И.. Земельное право: Учебник. — М., 2000. — 624 с.

3. Л.В. Криволапова, к.ю.н., Эколого-правовой режим использования земли Г.В. Чубуков, Г.В. Чубуков, д.ю.н., профессор д.ю.н., профессор, Оренбургский ГАУ

4. Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э., Нахратов В.В., Литвинов Д.В "Земельное право: Учебник ("Частное право", 2010)

5. Экономическая эффективность ликвидации накопленного экологического ущерба и восстановления деградированных земель : монография / В.С. Пестриков, М.П. Шубич, С.И. Носов, ред.: С.И. Носов .— М. : Проспект, 2016 .— 208 с. Библиогр.: с. 172-174 .— ISBN 978-5-9908885-6-2

Электронные ресурсы:

1. <https://rospravosudie.com/court-lezhnevskij-rajonnyj-sud-ivanovskaya-oblast-s/act-560658183/>

2. <https://rospravosudie.com/court-martynovskij-rajonnyj-sud-rostovskaya-oblast-s/act-560444058/>

3. <https://rospravosudie.com/court-almetevskij-gorodskoj-sud-respublika-tatarstan-s/act-560626520/>

4. <https://rospravosudie.com/court-vladimirskij-oblastnoj-sud-vladimirskaya-oblast-s/act-560155510/>

5. <https://rosreestr.ru/site/press/news/rukovoditel-upravleniya-rosreestra-po-tverskoy-oblasti-prinyal-uchastie-v-zasedanii-regionalnogo-pra/?contrast=Y>

6. <http://st-vestnik.ru/mestnoe-vremya/v-starickom-rajone-vyyavleny-nesankcionirovannye-svalki-bytovyx-i-proizvodstvennyx-otxodov.html>

Научное издание

ЗЕМЛЯ КАК ОБЪЕКТ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ

**СБОРНИК
СТУДЕНЧЕСКИХ НАУЧНЫХ РАБОТ**

Издание в электронном виде

Подписано в печать 16.04.2018.

Усл. печ. л. 4,8. Тираж 10. Заказ № 215.

Редакционно-издательское управление

Тверского государственного университета

Адрес: 170100, г. Тверь, Студенческий пер. 12, корпус Б.

Тел. РИУ (4822) 35-60-63.