

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ОПТИМИЗАЦИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

ВЛАСОВ Валерий Александрович,

кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного права и экологических экспертиз Красноярского государственного аграрного университета, доцент кафедры гражданского права и процесса Сибирского юридического института МВД России, действительный член РАЕН, член РАЮН, член Общественной палаты г. Красноярска, член Совета Красноярского регионального отделения общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».

E-mail: vav.70@mail.ru

БАРАНОВА Наталья Станиславовна,

магистрант кафедры государственно-правовых и отраслевых юридических дисциплин Ачинского филиала Красноярского государственного аграрного университета.

E-mail: natali-ach@yandex.ru

Краткая аннотация: В статье авторами рассматриваются некоторые теоретические и практические аспекты применения норм земельного законодательства Российской Федерации. Приведены статистические данные привлечения к административной и уголовной ответственности отдельных правонарушителей, а также количественные показатели, выявленных нарушений надзорными органами. Проанализирована деятельность Росприроднадзора и органов прокуратуры, связанная с выявлением, пресечением и восстановлением нарушенных прав граждан в сфере природоохранного законодательства. С учетом теоретических данных и эмпирического материала, предложены рекомендации, которые позволяют оптимизировать применение норм действующего законодательства и правоприменительной практики.

Abstract: The article discusses some theoretical and practical aspects of the application of the norms of land legislation of the Russian Federation. The statistical data on bringing to administrative and criminal liability of individual offenders, as well as quantitative indicators of violations identified by the regulatory authorities. The activities of Rosprirodnadzor and the prosecution authorities related to the identification, suppression and restoration of violated citizens' rights in the field of environmental legislation are analyzed. Based on theoretical data and empirical material, recommendations are proposed that will optimize the application of current legislation and law enforcement practice.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, государственная политика, экологическое развитие, земля, природные ресурсы, правопорядок, прокурорский надзор, органы государственного надзора, земельные правоотношения, экологическая безопасность, экологическая ситуация, юридическая ответственность.

Keywords: environmental protection, state policy, environmental development, land, natural resources, law and order, prosecutorial supervision, state oversight bodies, land relations, environmental safety, environmental situation, legal responsibility.

Охрана окружающей среды в Российской Федерации в условиях перманентных модуляций различных сфер общественной жизни и инновационного развития, является одной из приоритетных задач органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций и граждан. Один из авторов настоящей статьи уже обращал внимание на то, что: «экологическое благополучие нашей страны является одним из важнейших вопросов, стоящих перед государством». [5] В п. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации закреплено, что: «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». Кроме того, с целью эффективной реализации и воплощения в жизнь данных позиций, в 2012 году были приняты «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Основы). В них прямо закреплено, что: «экологическая ситуация в Российской Федерации характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду и значительными экологическими последствиями прошлой экономической деятельности». «Практически во всех регионах сохраняется тенденция к ухудшению состояния почв и земель. Интенсивно развиваются процессы, ве-

дущие к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и к выводу их из хозяйственного оборота. Опустыниванием в той или иной мере охвачены 27 субъектов Российской Федерации на площади более 100 млн. гектаров».

Укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности отнесено в соответствии с Основами к стратегическим целям в сфере экологического развития. Реализация указанных в программе положений должна базироваться на определенных принципах, к числу которых, в частности, относятся следующие: соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду; научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях устойчивого развития и обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности; ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды.

Обозначенные цели, должны решаться посредством определенных задач, которые также в рассматриваемом нормативном документе перечислены. Также закреплены правовые механизмы, которые позволят на практике их реализовать. Речь идет об усилении юридической ответственности за нарушение законодательства Российской Фе-

дерации об охране окружающей среды и обеспечение неотвратимости наказания за экологические преступления и иные правонарушения.

Отметим, что возникает потребность в оценке эффективности реализации указанных программных положений с целью внесения возможных изменений в действующее законодательство Российской Федерации.

В настоящее время, к сожалению, борьба с правонарушениями земельного законодательства не столь эффективна и качественна. Несмотря на то, что в практической деятельности после выступления Президента РФ в 2012 году на заседании Президиума Государственного Совета Российской Федерации увеличилось количество различных проверок и число привлеченных к ответственности, однако качество реализации норм земельного законодательства во многом осталось на прежнем уровне.

Так, по сравнению с 2011 годом в 2012 году выявлено 104 087 нарушений закона (+16,4%), в том числе 13 476 незаконных правовых актов (+4,2%), принесено 13 058 протестов (+5,1%). В 2013 году выявлено 94 054 нарушения закона (-9,6%), в том числе 11 172 незаконных правовых акта (-17,1%), принесено 10 666 протестов (-8,3%), внесено 16 034 представления (-4,7%). В 2013 году выявлено 94 054 нарушения закона (-9,6%), в том числе 11 172 незаконных правовых акта (-17,1%), принесено 10 666 протестов (-8,3%), внесено 16 034 представления (-4,7%). [14] Кроме того, по мнению отдельных авторов, правоприменителем чаще стала применяться уголовная ответственность. Так, направлено материалов для решения вопросов об уголовном преследовании в порядке пункта 2 части 2 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации 788 (+9,3%), из них возбуждено уголовных дел 601 (+12,3%), в 2014 году прокурорами выявлено 9 126 нарушений законов в сфере землепользования. [11] Отметим, что данные показатели впоследствии также увеличивались.

Несмотря на это, на наш взгляд, основным недостатком данной деятельности является то, что субъекты, осуществляющие государственный надзор, не могут оптимально применить весь инструментарий правовых средств воздействия на правонарушителей в части восстановления последними причиненного ущерба окружающей среде. Об этом свидетельствуют и данные, аккумулированные на сайте Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. Согласно показателям, количество осужденных за экологические преступления ежегодно снижается. Так, в 2008 году таковых было 18142, в 2009 г. - 20644, а с 2014 г. данный индекс стал меньше 10000 тыс. человек и составил 9479 лиц, в 2015 г. - 9045, в 2016 г. - 8654, в 2017 г. - 7829, в 2018 г. - 7347. Отметим, что такое

положение дел только отчасти связано с общим сокращением числа осужденных. Удельный вес этой преступности в системе всех преступлений также уменьшается. Например, в 2008 г. он составил 2 %, в 2010 г. - 13,1 %, в 2011 г. - 1,6%, в 2012 г. - 1,5 %, в 2015-16 гг. - 1,2 %, в 2017-18 гг. - 1,1 % [12].

Таким образом, вышеизложенное свидетельствует о том, что количество лиц, осуждаемых за экологические преступления, ничтожно мало, хотя ценность данного объема уголовно-правовой охраны достаточно велика. В связи с этим, можно констатировать факт того, что реальная практика привлечения к административно-правовой и уголовно-правовой ответственности, представляется несовершенной.

Ввиду этого, в юридической литературе констатируется, что наиболее часто встречаются следующие нарушения земельного законодательства: самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы; «уничтожение плодородного слоя почвы и порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления» [7, с. 53]; перекрытие плодородного слоя почвы абiotическим (неплодородным) наносом; невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по рекультивации земель по окончании срока их хозяйственного использования; невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению и защите земель, охране почв от ветровой и водной эрозии; складирование твердых коммунальных отходов на земельном участке; неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности [6].

Авторами настоящей статьи изучена практика реализации данных норм в Красноярском крае, в связи с чем целесообразно привести некоторые примеры.

Так, Красноярской природоохранной прокуратурой было заявлено исковое заявление в отношении ООО «Ф.» в связи с нарушением природоохранного законодательства. Из материалов следует, что Управлением Росприроднадзора по Красноярскому краю выявлен факт использования земельного участка лесного фонда данной организацией для проведения земляных (вскрышных) работ. Установлено, что с помощью бульдозера произведено перемещение плодородного слоя почвы. Проверка показала, что правоустанавливающие документы на вышеуказанный земельный участок у ООО «Ф.» не было. Документы, разрешающие осуществление хозяйственной деятельности на данном участке (лесная декларация, проект освоения лесов), у ООО

«Ф.» отсутствовали.

Следовательно, данная коммерческая организация осуществляла деятельность, (вскрышные работы с перемещением плодородного слоя) на земельном участке лесного фонда, незаконно.

Управлением Росприроднадзора по Красноярскому краю неоднократно выдавались предписания об устранении нарушений законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Более того, за данное нарушение ООО «Ф.» привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.6 КоАП РФ «Самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы». Впоследствии постановлением Мирowego судьи данное ООО «Ф.» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ (невыполнение в установленный срок законного предписания органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства).

Применяемые меры должного эффекта не возымели, в связи с чем прокуратура обратилась в Советский районный суд г. Красноярска с исковым заявлением в отношении данной организации, в котором требовала, чтобы была произведена рекультивация нарушенных земель фонда, а также взыскание денежной суммы в размере 6 013 870 рублей. Впоследствии исковое требование было удовлетворено в полном объеме [4, с. 60-64].

В другом примере управлением Россельхознадзора по Красноярскому краю была проведена проверка соблюдения природоохранного законодательства предприятием ОАО «Р.». В ходе проверки выявлено, что земельный участок сельскохозяйственного назначения загрязнен жидкостью темно-коричневого цвета (сточная вода). Площадь загрязнения составила 1,96 га. В результате данных действий произошла порча почвы в связи с ее загрязнением.

Это вызвало нарушение прав и интересов неопределенного круга лиц, поскольку согласно ст. 42 Конституции Российской Федерации: «каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду». Данное право обеспечивается, в первую очередь выполнением требований природоохранного законодательства, соблюдением установленных нормативов качества окружающей среды.

В иске прокуратура выразила требование взыскать с ОАО «Р.» сумму причиненного ущерба окружающей среде в размере 31 360 000 в бюджет соответствующего муниципального образования.

Отметим также, что по данному факту имелись материалы доследственной проверки. Однако, уголовное дело не было возбуждено, а исковые требования судом были удовлетворены.

Таким образом, правоприменитель часто прибегает к помощи норм гражданского законодательства. Это отчасти связано с тем, что нормы иных отраслей права сложно реализовать с высокой долей эффективности.

Отметим, что ныне действующие виды юридической ответственности не в должной мере позволяют осуществлять охрану земель от противоправных посягательств различных субъектов, поскольку эти вопросы оказываются предметом рассмотрения различных государственных органов, в том числе и суда. Кроме этого, очевидно, что с момента совершения соответствующего нарушения и до момента непосредственного привлечения к ответственности проходит достаточно много времени, что негативно сказывается на порядке их доказывания.

В связи с этим, представляется, что изучение данных вопросов целесообразно продолжить. Следует объединить усилия ученых различных отраслей, в том числе и юридической науки. Также считаем, что настоящее исследование позволяет вести речь о том, что необходимо предусмотреть определенные новеллы в сфере правового регулирования рационального землепользования. Так, необходимо включить п. «б» в ст. 19 Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года и изложить его следующим образом: «Совершенствование правового регулирования охраны окружающей среды с учетом теоретического анализа и практической реализации норм действующего законодательства в данной сфере».

Кроме этого, необходимо увеличить численность сотрудников отдела государственного земельного надзора, осуществляющих надзорные функции, а также возложить на отдельных прокурорских работников не специализированных прокуратур функции по выявлению нарушений земельного законодательства, поскольку ресурсов природоохранной прокуратуры в настоящее время явно недостаточно.

Для автоматизации процесса проведения контроля состояния и использования земель необходимо внедрить специализированную геоинформационную систему, которая позволит фиксировать состояние земельных ресурсов [2,3,8,9,10]. «Для оперативного выявления правонарушений необходимо разработать систему дистанционного мониторинга земель с применением технологии космической и аэрофотосъемки» [6,7].

Также следует согласиться с Н.С. Александровой в том, что: «целесообразно в диспозиции ч. 1 ст. 254 УК РФ указать ответственность за загрязнение земли в результате нарушения правил обращения с ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами, без конкретизации». [1, с. 275]

Применительно к отдельным аспектам исследуемой проблемы может быть востребован зарубежный опыт. Конгресс США принял в 1990 г. специальный Закон «О загрязнении окружающей среды в результате утечки нефти 1990 года» (Oil Pollution Act - OPA), направленный на усиление контроля и повышение юридической ответственности за земельные и экологические правонарушения. [15, с. 59-61]

Резюмируя вышеизложенное отметим, что анализ действующего законодательства в сфере охраны окружающей среды и правоприменительной практики показывает, что в настоящее время следует осуществлять ком-

плексное изучение данных вопросов с целью оптимизации деятельности различных государственных учреждений, общественных организаций и граждан по охране земель. Безусловно, принятие «Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» является важной составляющей реализации политики в сфере землепользования и охраны окружающей среды. Вместе с тем, отдельные положения исследуемого подзаконного нормативного правового должны быть изучены, дополнены и скорректированы с учетом складывающейся правоприменительной практики.

Библиография:

1. Александрова, Н.С. Уголовная ответственность за порчу земли: проблемы правоприменения / Н.С. Александрова // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2013. № 2 (40). С.273-276.
2. Байков, К.С. К вопросу о применении геопортальных технологий при осуществлении муниципального земельного контроля / К.С. Байков, А.Л. Ильиных, Ю.А. Новоселов // Изв. вузов. Геодезия и аэрофотосъемка, Вып. 4. М.: МИИГАиК, 2015. С. 85–90.
3. Банников А.Г. Основы экологии и охрана окружающей среды: учеб. пособие. –М.: Наука, 1999. 57 с.
4. Бюллетень Прокуратуры Красноярского края. Красноярск, 2016 г. С. 60-64.
5. Власов, В.А. К вопросу о некоторых мерах, принимаемых для улучшения состояния атмосферного воздуха в Красноярском крае / В.А. Власов, К.А. Шевцова // Аграрное и земельное право. 2019. № 11 (179). С. 4-6.
6. Добротворская, Н.И., Дубровский А.В. К вопросу применения адаптивно-ландшафтных земельно-информационных систем в условиях рискованного земледелия / Н.И. Добротворская, А.В. Дубровский // Изв. вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. 2013. № 4/с. М.: МИИГАиК, С. 152–155.
7. Дубровский А.В. Анализ нарушений земельного законодательства в отношении земель сельскохозяйственного назначения /А.В. Дубровский, А.А. Стуканов // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2019. № 2. С. 50-59.
8. Ильиных, А.Л. Геоинформационное обеспечение мониторинга земель сельскохозяйственного назначения / А.Л. Ильиных // Вестник СГГА. 2011. Вып. 1 (14). С. 65–73.
9. Ильиных, А.Л. Информационная модель сельскохозяйственного землепользования / А.Л. Ильиных // Интерэкспо ГЕО-Сибирь-2017. XIII Междунар. науч. конгр.: Междунар. науч. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью»: сб. материалов в 2 т. (Новосибирск, 17–21 апреля 2017 г.). Новосибирск: СГУГиТ, 2017. Т. 2. С. 134–138.
10. Ильиных, А.Л. Концептуальная модель автоматизированной информационной системы мониторинга земель для целей управления агропромышленного комплекса / А.Л. Ильиных // ГЕО-Сибирь-2008. IV Междунар. науч. конгр.: сб. материалов в 5 т. (Новосибирск, 22–24 апреля 2008 г.). Новосибирск: СГГА, 2008. Т. 2, ч. 1. С. 63–69.
11. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 год». Утв. Президентом РФ 30.04.2012 г. // СПС «КонсультантПлюс».
12. Сводный отчет по Российской Федерации по форме К «Надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции и результаты расследования уголовных дел» за 2014 год (по данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации).
13. Сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.cdep.ru>. (дата обращения: 09.01.2019).
14. Уразаев, Н.А. Сельскохозяйственная экология: монография / Н.А. Уразаев // Волгоград: Инфостар, 2000. 292 с.
15. Хусейнова, С.Г. О состоянии законности в сфере земельных отношений/ С.Г. Хусейнова, М.Ю. Кагамлык // Имущественные отношения в РФ. 2016. № 2 (173). С. 90-95.
16. Шитова, Т.В. Теория и практика привлечения к ответственности за нарушение экологического и земельного законодательства в России и за рубежом / Т.В. Шитова, В.В. Травкин // Аграрное и земельное право. 2019. № 2 (170). С. 59-61.