

Министерство образования и науки РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Тверской государственный университет»
Юридический факультет
Кафедра экологического права и правового обеспечения профессиональной
деятельности

Научно-исследовательская работа

на конкурс студенческих научных работ «Земля как объект эколого-правовой
охраны»

на тему: «Административная ответственность за порчу земель»

Выполнили: студентки 3 курса 31 гр.

Кокорева Анна Александровна

89109310866

Жгилёва Татьяна Александровна

89806254952

Научный руководитель: к.ю.н., доцент, зав. кафедрой

Васильчук Юлия Владимировна

Тверь

2017

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.²

² Е.С.Болтанова Земельное право: Учебник/ Под ред. Болтановой Е.С – М.: ИД РИОР – 2009. – с.274

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 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 не возможно 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 «Тверьагроводопроект». 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 x 40 м) и 24,91 кв.м. (5,3 x 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 несоизмеримым 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.

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.

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.

Президент
Российской Федерации

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.