

УДК 502/504: 63:342.95:349.41

Л.А. БИТКОВА

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный аграрный университет – МСХА имени К.А. Тимирязева», г. Москва, Российская Федерация

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЫЯВЛЕНИЯ И ДОКАЗЫВАНИЯ ПОРЧИ ЗЕМЕЛЬ

В современных условиях необходимость рационального и эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения предопределена особой ролью данного направления деятельности в рамках устойчивого социально-экономического развития нашей страны, что, в свою очередь, предполагает не только обеспечение продовольственной безопасности, но и повышение качества жизни населения. В процессе реализации государственной политики по охране и защите земельных правоотношений особое значение приобретает правильное, основанное на законе применение мер административной ответственности к физическим и юридическим лицам, нарушающим основополагающие принципы использования земли, основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В связи с имеющимися в правоприменительной практике проблемами выявления и доказывания порчи земель в статье на основе анализа нормативных правовых актов и теоретико-правовых позиций рассмотрены особенности объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного ст. 8.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Порча земель», определены квалифицирующие признаки противоправных деяний. Выявлены основные факторы, негативно влияющие на реализацию института административной ответственности за порчу земель.

Административная ответственность, порча земель, правоприменительная практика, доказательства по делу об административном правонарушении, законодательство.

Введение. Установленный ст. 9 Конституции РФ принцип использования и охраны земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, находит свою дальнейшую детализацию в различных отраслях права. Так, ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) [1] закрепляет приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде.

Одним из действенных механизмов защиты земельных правоотношений является институт административной ответственности, нормы которого содержатся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [2], а также в принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Постановка проблемы, её оценка в науке и в судебной практике

КоАП РФ предусматривает ст. 8.6 «Порча земель», целью которой является обеспечение административно-правовыми средствами охраны земли от ухудшения ее качественного состояния. В качестве административных наказаний предусмотрены административный штраф для физических и юридических лиц, а также административное приостановление деятельности до 90 суток для юридических лиц.

Следует отметить, что на основании ст. 6 ЗК РФ, как объект правовой охраны, земля охватывает все виды земельных участков независимо от форм собственности, характера владения, степени освоенности и использования человеком для удовлетворения своих потребностей. Кроме того, составы в данной статье сформулированы таким образом, что предметом посягательства могут быть любые земли, а не только земли сельскохозяйственного назначения, поскольку нет указания именно на земли сельскохозяйственного назначения, а их порча наступает в результате нарушения правил обращения не только с пестицидами и агрохимикатами, но и с дру-

гими опасными веществами. Следовательно, это земли и других категорий, выделенных по целевому назначению по ст. 7 ЗК РФ: населенных пунктов; промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса.

Однако и в теории права, и в правоприменительной и судебной практике возникает много вопросов, связанных с правильным выявлением и фиксацией доказательств по делам о порче земель как административном правонарушении и уголовном преступлении. Так, по данным Россельхознадзора России [3], в 2015 г. по ч. 1 ст. 8.6 КоАП РФ выявлено 2241 административное правонарушение (в 2013 г. – 1307, в 2014 г. – 1649), а по ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ выявлено 1344 административных правонарушения (в 2013 г. – 1038, в 2014 г. – 769). Однако представленные данные отражают ситуацию не в полной мере, поскольку выявлением этих правонарушений занимаются и другие органы исполнительной власти.

При решении возникающих вопросов мы сталкиваемся в первую очередь с проблемой отсутствия современной систематизированной нормативной базы, регламентирующей деятельность хозяйствующих субъектов по сохранению плодородия почв. Действующие ГОСТы СССР содержат ряд нормативных понятий – таких, как «плодородный слой почвы», «нарушение земель», «снятие плодородного слоя почвы» [4] и т.п., но эти понятия не нашли отражения в законодательных актах Российской Федерации. Исключение составляет Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», который разъясняет содержание термина «плодородие земель сельскохозяйственного назначения» как способность почвы удовлетворять потребность сельскохозяйственных культурных растений в питательных веществах, воздухе, воде, тепле, биологической и физико-химической среде и обеспечивать урожай сельскохозяйственных культурных растений. Следовательно, предметом данного правонарушения является часть почвы, которая обладает, в том числе, указанной способностью.

Объективную сторону административного правонарушения по ст. 8.6 КоАП РФ следует оценивать, исходя из положений ст. 13 ЗК РФ, в соответствии с которыми в целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия 1) по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения; 2) по 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 другого негативного воздействия; 3) по защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, сохранению достигнутого уровня мелиорации. Основными мероприятиями по предотвращению ухудшения качества земель выступают их рекультивация [5] или консервация [6].

В соответствии с п. 11 Приказа Минприроды РФ и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. № 525/67 внутрихозяйственные работы, связанные с нарушением почвенного покрова, осуществляются на основании разрешения в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации [7]. Поэтому самовольное снятие плодородного слоя почвы означает его отделение от поверхности земли без соответствующего разрешения, а самовольное перемещение плодородного слоя почвы – это осуществленное без надлежащего разрешения изменение пространственного расположения плодородного слоя почвы. Объективную сторону рассматриваемого правонарушения образует деяние в виде действий по вывозу, выносу за пределы участка, переносу для использования на другом земельном участке, в целях облегчения доступа к запасам полезных, в том числе общераспространенных, ископаемых, в ходе строительства – для освобождения площадок и т.п. плодородного слоя почвы. При этом способы действий (вручную, транспортом и т.п.) для квалификации деяния значения не имеют. Таким образом, указанные составы административных правонарушений являются формальными, т.е. для реализации административного наказания важно установить факт снятия или

перемещения плодородного слоя почвы и отсутствие на это разрешений.

Актуальным остается нормативное установление и закрепление на федеральном уровне качественных характеристик понятия «уничтожение плодородного слоя почвы» (по ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ), тогда как судебная практика исходит из того, что это деяние – в виде таких действий, как насыпка поверх плодородного слоя почвы другого грунта, залив бетоном, асфальтом, приведение в негодность при заготовке древесины и т.п. Уничтожение плодородного слоя почвы может быть следствием механического воздействия: например, сноса плодородного слоя при строительстве, прокладке дорог; невыполнения мероприятий по рекультивации земель, проезда тяжелого транспорта и т.п. В данном случае для квалификации данного деяния имеют значение наступившие вредные последствия и способы уничтожения – это материальный состав.

Порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами или агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления – это материальный состав, являющийся специальным по отношению к составам ст.ст. 8.2 и 8.3 КоАП РФ. В этом случае порча земель представляет собой действия (бездействие), приводящие как к частичному или полному разрушению плодородного слоя в результате умышленных или неосторожных действий, так и к частичной утрате плодородного слоя или ухудшению его физических, химических или биологических свойств, а также снижению природно-хозяйственной ценности земель.

В ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ указаны способы порчи земель в результате нарушения правил обращения: а) с пестицидами и агрохимикатами; б) с иными опасными веществами; в) с отходами производства и потребления.

Анализ положений КоАП РФ, а также правоприменительной практики позволяет говорить о необходимости и целесообразности использования криминалистических методов выявления доказательств о порче земель, т.к. это позволит разграничить смежные составы правонарушений, предусмотренных ст. 8.6 КоАП РФ и ст. 254 Уголовного кодекса РФ (УК РФ).

Подтверждением причиненного вреда земельным участкам может являться топо-

графическая съемка земельного участка, фото-, видеоматериалы, земельная экспертиза, акт обследования земельного участка, акт проверки и т.д.

Требования к отбору проб почвы предусмотрены ГОСТ 17.4.3.01-83 «Охрана природы. Почвы. Общие требования к отбору проб», ГОСТ 17.4.4.02-84 «Охрана природы. Почвы. Методы отбора и подготовки проб для химического, бактериологического, гельминтологического анализа», ГОСТ 28168-89 «Почвы. Отбор проб». Ими активно руководствуются должностные лица органов, осуществляющих выявление административных правонарушений по ст. 8.6 (Росприроднадзор, Россельхознадзор и др.), однако процессуальные действия нередко обжалуются лицами, привлекаемыми к административной ответственности, в суд.

Интересным и перспективным представляется опыт выявления нарушенных нефтедобычей земель на основе спутниковых данных [8], однако здесь следует иметь в виду положение ст. 26.8 КоАП РФ, содержащее обязательное требование к специальным техническим средствам: наличие сертификата и прохождение метрологической поверки.

Выводы

Несмотря на тенденцию увеличения выявленных административных правонарушений по ст. 8.6 КоАП РФ, следует определить негативные факторы, влияющие на реализацию института административной ответственности в правоприменительной деятельности: а) отсутствие единого подхода к разработке понятийного аппарата о порче земель и современного, основанного на положениях международных правовых актов, систематизированного законодательства, регулирующего вопросы обеспечения плодородия всех категорий земель; б) низкую активность должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль, вследствие недостаточной профессиональной, в том числе криминалистической, подготовки управленческих кадров; в) пренебрежение, а иногда и игнорирование юридической техники оформления процессуальных документов, сбора и фиксации доказательств по делу, что приводит к отмене принимаемых административных актов судами [9]; г) неоднозначную судебную прак-

тику, недостаточное применение судами административного приостановления в качестве административного наказания по ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ

Библиографический список

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 октября 2001 г. № 44. Ст. 4147. <http://base.garant.ru/12124624/>. Дата обращения – 15.04.2017 г.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. 2001. № 256. 31 декабря. <http://base.garant.ru/12125267/>. Дата обращения – 15.04.2017 г.

3. Итоговый доклад Россельхознадзора за 2015 год. <http://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/ground/doklad2015.pdf>. Дата обращения – 15.04.2017 г.

4. ГОСТ 17.5.1.01-83 – Охрана природы (ССОП). Рекультивация земель. Термины и определения; ГОСТ 17.4.1.02-83 – Охрана природы. Почвы. Классификация химических веществ для контроля загрязнения; ГОСТ 17.4.3.02-85 – Охрана природы. Почвы. Требования к охране плодородного слоя почвы при производстве земляных работ; ГОСТ 17.5.3.06-85 – Охрана природы. Земли. Требования к определению норм снятия плодородного слоя почвы при производстве земляных работ // СПС Консультант Плюс. Документы. Дата обращения – 14.04.2017 г.

5. Постановление Правительства РФ от 23 февраля 1994 г. № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы»;

Приказ Минприроды РФ и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. № 525/67 «Об утверждении Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» // СПС Консультант Плюс. Документы. Дата обращения – 15.04.2017 г.

6. Постановление Правительства РФ от 2 октября 2002 г. № 830 «Об утверждении Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота».

7. Постановление Совета Министров Республики Крым от 12 октября 2015 г. № 607 «Об утверждении Порядка проведения рекультивации нарушенных земель на территории Республики Крым» // СПС Консультант Плюс. Документы. Дата обращения – 15.04.2017 г.

8. Мячина К.В., Чибилёв А.А. Выявление нарушенных нефтедобычей степных земель Оренбургского Заволжья на основе спутниковых данных // География и природные ресурсы. 2015. № 4. С. 135-141.

9. Решение по делу 12-26/2017 (27.03.2017, Слободской районный суд (Кировская область)); Решение по делу 5-36/2017 (30.03.2017, Приволжский районный суд (Астраханская область)) // <https://rospravosudie.com/law>. Дата обращения – 15.04.2017 г.

Материал поступил в редакцию 15.04.2017 г.

Сведения об авторе

Биткова Людмила Алексеевна, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой правоведения Российского государственного аграрного университета – МСХА имени К.А. Тимирязева; 127550, Москва, ул. Тимирязевская, д. 49; тел.: (499) 976-47-91; e-mail: ludabit@gmail.com

L.A. BITKOVA

Federal state budgetary educational institution «Russian state agrarian university – MAA named after C.A. Timiryazev», Moscow, Russian Federation

SOME PROBLEMS OF IDENTIFICATION AND PROOF OF LAND SPOILING

Under modern conditions the need for rational and effective use of agricultural land is predetermined by the special role of this area of activity within the framework of sustainable social and economic development of our country, which in turn involves not only ensuring food security but also improving the quality of life of the population. In the process of implementing the state policy for the protection and protection of land legal relations, the correct application of measures of administrative responsibility to individuals and legal entities violating the fundamental principles of the use of land for the basis of life and activities of peoples living in the corresponding territory acquires special importance based on the law. In connection with the problems of revealing and proving the damage of lands in the law enforcement practice in this article, on the basis

of an analysis of normative legal acts and theoretical and legal positions, the peculiarities of the objective side of an administrative offense under Art. 8.6 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation «Damage of Land», the qualifying signs of unlawful acts have been determined. The main factors that negatively influence the implementation of the institution of administrative responsibility for damage to lands have been identified.

Administrative responsibility, land spoiling, law application practice, evidence on the administrative offense case, legislation.

References

1. Zemel'nyj kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 25 oktyabrya 2001 g. № 136-FZ // Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 29 oktyabrya 2001 g. № 44. St. 4147. <http://base.garant.ru/12124624/>. Data obrashcheniya – 15.04.2017 g.
2. Kodeks Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 g. № 195-FZ // «Rossiyskaya gazeta» ot 31 dekabrya 2001 g. № 256. <http://base.garant.ru/12125267/>. Data obrashcheniya – 15.04.2017 g.
3. Itogovyy doklad Rosselkhoz nadzora za 2015 god. <http://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/ground/doklad2015.pdf>. Data obrashcheniya – 15.04.2017 g.
4. GOST 17.5.1.01-83 Okhrana prirody (SSOP). Rekul'tivatsiya zemel'. Terminy i opredeleniya; GOST 17.4.1.02-83 Okhrana prirody. Pochvy. Klassifikatsiya khimicheskikh veshchestv dlya kontrolya zagryazneniya; GOST 17.4.3.02-85 Okhrana prirody. Pochvy. Trebovaniya k okhrane plodorodnogo sloya pochvy pri proizvodstve zemlyanykh rabot; GOST 17.5.3.06-85 Okhrana prirody. Zemli. Trebovaniya k opredeleniyu norm snyatiya plodorodnogo sloya pochvy pri proizvodstve zemlyanykh rabot // SPS Konsul'tant Plyus. Dokumenty. Data obrashcheniya – 14.04.2017 g.
5. Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 23 fevralya 1994 g. № 140. «O rekul'tivatsii zemel', snyatii, sokhraneni i ratsional'nom ispol'zovanii plodorodnogo sloya pochvy»; Prikaz Minprirody RF i Roskomzema ot 22 dekabrya 1995 g. № 525/67 «Ob utverzhdenii Osnovnykh polozheniy o rekul'tivatsii zemel', snyatii, sokhraneni i ratsional'nom ispol'zovanii plodorodnogo sloya pochvy» // SPS Konsul'tant Plyus. Dokumenty. Data obrashcheniya – 15.04.2017 g.
6. Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 2 oktyabrya 2002 g. № 830 «Ob utverzhdenii Polozheniya o poryadke konservatsii zemel' s iz'yatiyem ikh iz oborota».
7. Postanovleniye Soveta Ministrov Respubliki Krym ot 12 oktyabrya 2015 g. № 607 «Ob utverzhdenii Poryadka provedeniya rekul'tivatsii narushennykh zemel' na territorii Respubliki Krym» // SPS Konsul'tant Plyus. Dokumenty. Data obrashcheniya – 15.04.2017 g.
8. Myachina K.V., Chibilov A.A. Vyyavleniye narushennykh neftedobychey stepnykh zemel' Orenburgskogo Zavolzh'ya na osnove sputnikovykh dannyykh // Geografiya i prirodnyye resursy. 2015. № 4. S. 135-141.
9. Resheniye po delu 12-26/2017 (27.03.2017, Slobodskoy rayonnyy sud (Kirovskaya oblast')); Resheniye po delu 5-36/2017 (30.03.2017, Privolzhskiy rayonnyy sud (Astrakhanskaya oblast')) // <https://rospravosudie.com/law>. Data obrashcheniya – 15.04.2017 g.

The material was received at the editorial office
15.04.2017

Information about the authors

Bitkova Ludmila Alekseevna, Candidate of Law, Senior Lecturer, Head of the Department of Law, FSBEI HE «Russian state agrarian university – MAA named after C.A. Timiryazev», 127550, Moscow, ul. Timiryazevskaya, d. 49; tel.: (499) 976-47-91; e-mail: ludabit@gmail.com