

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«Российский государственный профессионально-педагогический университет»

К ЗАЩИТЕ ДОПУСКАЮ:
Заведующий кафедрой ДПО
_____ М.Б. Ларионова
« ____ » _____ 20__ г.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В МЕЛИОРАЦИИ ЗЕМЕЛЬ

Выпускная квалификационная работа
по направлению подготовки 44.03.04 Профессиональное обучение
(по отраслям)
профиля подготовки «Правоведение и правоохранительная деятельность»
специализации «Административное право»

Идентификационный код ВКР: 709

Екатеринбург 2018

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«Российский государственный профессионально-педагогический университет»
Институт гуманитарного и социально-экономического образования
Кафедра документоведения, истории и правового обеспечения

К ЗАЩИТЕ ДОПУСКАЮ:
Заведующий кафедрой ДПО
_____ М.Б. Ларионова
«__» _____ 20__ г.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В МЕЛИОРАЦИИ ЗЕМЕЛЬ

Выпускная квалификационная работа
по направлению подготовки 44.03.04 Профессиональное обучение
(по отраслям)
профиля подготовки «Правоведение и правоохранительная деятельность»
профилизации «Административное право»

Идентификационный код ВКР: 709

Исполнитель:
студент группы Пу-513 АП

Д.В. Казанцев

Руководитель:
доцент кафедры ДПО,
канд. юрид. наук

Г.А. Митцукова

Нормоконтролер:
ст. преподаватель кафедры ДПО

И.Е. Сафронович

Екатеринбург 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ МЕЛИОРАЦИИ ЗЕМЕЛЬ	6
1.1. Понятие и признаки земельного правонарушения	6
1.2. Специфика административной ответственности за нарушение земельного законодательства	15
1.3. Понятие мелиорации земель и особенности ее регулирования	20
2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ О МЕЛИОРАЦИИ ЗЕМЕЛЬ	31
2.1. Проблемы законодательства, регулирующего привлечение к административной ответственности за земельные правонарушения и пути их решения	31
2.2. Развитие законодательства в области мелиорации земель и направления его совершенствования.....	39
АНАЛИЗ ПРАКТИКИ О ПРИМЕНЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ МЕЛИОРАЦИИ ЗЕМЕЛЬ.....	48
МЕТОДИЧЕСКАЯ РАЗРАБОТКА	68
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	73
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	75

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что в последние десятилетия для России, как и для других стран мира, характерны тенденции возрастания масштабов деградации земель, их опустынивания, нарушения в результате воздействия природных явлений, осуществления хозяйственной и иной деятельности, которые сопровождаются обострением проблемы продовольственной безопасности. Одним из наиболее эффективных средств, направленных на минимизацию указанных тенденций, является мелиорация земель.

Мелиорация земель имеет многоаспектный характер, поскольку по поводу ее проведения возникает множество правоотношений: правоотношения, связанные с использованием и охраной мелиорируемых и мелиорированных земель, защитных лесных насаждений, водных объектов; строительством, эксплуатацией, реконструкцией, техническим перевооружением мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений; установлением вещных прав на такие системы и сооружения; государственным управлением в сфере мелиорации земель и иные. Однако наиболее проблемными и требующими скорейшего разрешения являются вопросы, затрагивающие определение правового режима названных земель, систем и сооружений, а также государственное управление в этой сфере. Административные правонарушения в мелиорации земель являются достаточно частым явлением, однако исследования в данной сфере практически отсутствуют.

Целью дипломной работы является изучение административных правонарушений в мелиорации земель.

Данная цель обуславливает выполнение следующих задач:

- изучить понятие и признаки земельного правонарушения;
- исследовать специфику административной ответственности за нарушение земельного законодательства;

- охарактеризовать понятие мелиорации земель и особенности ее регулирования;

- выявить проблемы законодательства, регулирующего привлечение к административной ответственности за земельные правонарушения и пути их решения;

- описать развитие законодательства в области мелиорации земель и направления его совершенствования;

- провести анализ судебной практики о применении административной ответственности за нарушения в сфере мелиорации земель.

Объектом работы являются административные правонарушения в мелиорации земель, а предметом – административная ответственность за данные правонарушения.

Правовые вопросы мелиорации земель разрабатывались преимущественно в советский период. Они были предметом анализа в трудах таких ученых, как В.П. Балезин, Л.И. Дембо, Ю.Г. Жариков, И.А. Иконицкая, Т.Г. Калиниченко, О.С. Колбасов, Н.И. Титова и др. Весомый вклад в развитие Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.01.2013 № 37-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014 - 2020 годы».

Теоретическая и практическая значимость работы. Содержащиеся в дипломной работе выводы, предложения и рекомендации могут быть использованы для проведения дальнейших научных исследований в области административного регулирования мелиорации земель; совершенствования правоприменительной деятельности органов власти; в правотворческой деятельности для устранения пробелов и противоречий в действующем законодательстве.

Структура работы представлена введением, 4 главами, логически разделенными на параграфы, заключением и списком использованных источников.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ МЕЛИОРАЦИИ ЗЕМЕЛЬ

1.1. Понятие и признаки земельного правонарушения

«Земельно-правовое регулирование в Российской Федерации направлено прежде всего на обеспечение рационального, неистощительного использования земельных ресурсов, защиту прав и законных интересов собственников земель, землевладельцев и землепользователей, поддержание стабильности и упорядоченности земельных отношений». Земля является не только неотъемлемым объектом единой экологической системы, но и составляет особую ценность для общества. Являясь связующим природным объектом, земля во многом влияет и определяет состояние вод, недр, лесов»¹.

Значение земли как природного объекта проявляется и в том, что все иные природные объекты с ней теснейшим образом связаны: леса произрастают на землях лесного фонда, водные объекты протекают по землям водного фонда.

Согласно части 1 статьи 9 Конституции РФ, «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»². Часть 1 ст. 9 Конституции РФ исходит из особого статуса земли. Земля – это важнейший природный объект, ценный ресурс, необходимое условие для существования и гармоничного развития, как отдельного человека, так и человечества в целом.

Как указывается в Постановлении КС РФ от 30 января 2009 года N 1-П,

¹ Боголюбов С. А. Земельное право. М.: Юрайт, 2017. С. 49.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. № 7. 21 янв.

«из приведенных положений Конституции Российской Федерации вытекает обязанность законодателя соблюдать при регулировании земельных отношений, в том числе возникающих в области оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения, баланс частных и публичных интересов, которые затрагиваются реализацией права частной собственности на землю, на основе конституционного принципа пропорциональности (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации), с тем чтобы обеспечить охрану законом права частной собственности, как того требует статья 35 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и исходя из представлений о земле как основе жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»¹.

Как отмечает Е.С. Болтанова, «в подп. 1 п. 1 статьи 6 ЗК РФ земля рассматривается как природный объект, то есть часть самой природы, и как природный ресурс с точки зрения его использования в целях извлечения прибыли, удовлетворения определенных нужд и потребностей человека, которые необходимо охранять. В подп. 2 п. 1 земельный участок рассматривается как объект гражданских прав, являющийся недвижимым имуществом, участвующим в гражданском обороте»². Согласно ч. 3 ст. 6 Земельного кодекса Российской Федерации, «земельный участок является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи»³.

По своей сути земельный участок является недвижимым имуществом. Особенность земли как природного объекта является ее неподвижность,

¹ По делу о проверке конституционности положений пунктов 2, 3 и 4 статьи 13 и абзаца второго пункта 1.1 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в связи с жалобой гражданки Л.Г. Погодиной: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.01.2009 № 1-П // Собрание законодательства РФ. 16.02.2009. № 7. Ст. 889.

² Болтанова Е.С. Конструкция специальной ответственности в земельном праве // Вестник Омского университета. 2014. № 2 С. 163.

³ Земельный кодекс РФ: Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.

указанное свойство в полной мере распространяется на земельный участок, у которого всегда есть определённое, уникальное и неизменное положение относительно системы координат. «Со второй половины XX столетия масштабы и степень влияния человечества на окружающий мир, как результат роста численности населения планеты, стремительного развития научно-технического прогресса, невиданных ранее масштабов урбанизации и глобализации, неэффективного использования природных ресурсов, имеют устойчивую тенденцию к возрастанию, порождая многочисленные риски и угрозы для самого существования земной цивилизации»¹.

Проблема рационального использования природных ресурсов в сочетании с мерами по их охране была и остается актуальной. В настоящее время существует стабильная тенденция нарушения земельного законодательства, что в большинстве случаев наносит значительный вред земле, как природному объекту, либо создает угрозу причинения такого вреда. Объективной предпосылкой появления ответственности в земельной сфере является специфика земельных общественных отношений и, в частности, разновидности последних – земельных правонарушений.

Как отмечает Н. Г. Жаворонкова, «в сущности, правонарушение – это противоправное виновное деяние (действие или бездействие) причиняющее или способное причинить вред обществу, государству, отдельным лицам и совершенное деликтоспособным лицом»². Нарушение правовых норм является распространенным явлением, которое неизбежно приводит к нарушению интересов личности, общества, государства в целом. Любое правонарушение приводит к негативным последствиям и является совершенно нежелательным вариантом для общества и государства. Результатом совершения земельных правонарушений является нарушение существующего земельного правопорядка.

¹ Ерофеев Б. В. Земельное право России. М.: Профобразование, 2017. С. 98.

² Жаворонкова Н.Г. Земельное право: учебник для бакалавров. М.: Издательство Юрайт, 2017. С. 129.

В зависимости от общественной значимости и опасности, функций, выполняемых ответственностью, а также в определенной степени по практическим соображениям за земельные правонарушения наступают различные виды ответственности. С учетом отраслевой принадлежности норм, обеспечивающих такой правопорядок, условно можно говорить о земельных преступлениях, земельно-административных и земельно-гражданских правонарушениях, земельно-дисциплинарных проступках и собственно земельных правонарушениях.

В ЗК РФ¹ не сформулировано понятие земельного правонарушения. Однако в литературе существует ряд определений, отражающих суть данного правового явления в современной действительности. Так, А. С. Чешев, Н. В. Алиева, рассматривают земельное правонарушение «как конкретное действие или бездействие, которое противоречит требованиям земельного законодательства»². По мнению К. А. Симонова, «земельное правонарушение – это поведение, выражающееся в деянии, причем не только в действии, но и в бездействии, то есть в том случае, когда право предписывает совершение действий»³.

Ф. П. Румянцев обращает внимание, на то, что «земельное правонарушение – это виновное противоправное действие (бездействие) лица, которое не исполняет обязанности о рациональном и бережном использовании земельных ресурсов, препятствует осуществлению прав и законных интересов собственников земли, ее владельцев и пользователей, нарушает установленный государством земельный правопорядок и управление землей как национальным богатством»⁴.

Н. Н. Аверьянова полагает, что «земельное правонарушение – это деяние

¹ Земельный кодекс РФ: Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147..

² Чешев А.С., Алиева Н.В. Эколого-мелиоративные аспекты регулирования земельных отношений в современных условиях // Инженерный вестник Дона. 2012. Т.22. №4–1. С 175.

³ Симонов К. А. Земельное право России. Практикум. М.: Городец-издат, 2017. С. 126.

⁴ Румянцев Ф.П., Пужаев В.В. Земельное право: учебно-методическое пособие. Нижний Новгород: Нижегородский госуниверситет, 2017. С. 24.

(действие или бездействие), нарушающее нормы той отрасли права, которая охраняет регулируемые земельным правом общественные отношения, совершенное виновно (умышленно или по неосторожности) и причиняющее вред частным, государственным или общественным интересам»¹.

Е.С. Болтанова определяет земельное правонарушение как «виновное противоправное деяние, посягающее на земельные общественные отношения, причиняющее им вред либо создающее угрозу такого причинения»².

Следует отметить, что у каждой отрасли права существует свое, особое понятие правонарушения, однако для всех них характерны общие признаки. В юридической литературе называют чаще всего следующие основные признаки правонарушения: «правонарушение - это деяние, то есть действие или бездействие; общественная опасность или общественная вредность деяния; противоправность деяния; виновность субъекта, совершившего деяние»; «наказуемость»³.

Общие признаки правонарушения применяются и в земельном праве, однако они обладают существенной спецификой. Согласно подп.1 части 1 статьи 6 ЗК РФ «земля является одновременно природным объектом, который находится в неразрывном единстве с остальными компонентами окружающей среды и природным ресурсом, который является основой производства, базисом для строительства и необходимым условием существования человека»⁴.

Земельное правонарушение обладает следующими признаками: осуществление действия или бездействия, общественная опасность, противоправность, вина, наказуемость, причинение вреда настоящим и создание реальной угрозы причинение вреда последующим поколениям.

¹ Аверьянова Н.Н. Земельный надзор как административно-правовое средство обеспечения рационального использования земель в России // Административное право и процесс. 2015. №3. С. 46.

² Болтанова Е.С. Юридическая ответственность за земельные правонарушения // Журнал Российского права. 2014. № 12. С.89.

³ Петров В. В. Земельное право России. М.: Стоглав, 2016. С. 221.

⁴ Земельный кодекс РФ: Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.

1) Осуществление действия или бездействия, которое связано с землей. Действие - это акт активного поведения субъекта (порча земель).

Бездействие характеризуется пассивностью, в ситуации, когда лицо обязано было совершить определенные действия согласно закону, но не сделало этого (невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению).

2) Общественная опасность, которая проявляется в том, что правонарушение посягает на интересы общества и государства, влечет за собой вредные последствия или приводит к таковым. Учитывая, что земля является одновременно и природным объектом, и природным ресурсом, совершение земельных правонарушений влечет за собой негативные изменения свойств земли как природного объекта (экологический вред) и не дает возможности ее правомерного использования в качестве природного ресурса (экономический вред).

3) Противоправность, поскольку общественная опасность нежелательного для общества действия или бездействия должна быть закреплена законом. Земельное правонарушение посягает на земельные общественные отношения, необходимость охраны которых установлена в действующем законодательстве. В законе прямо установлена необходимость применения мер юридической ответственности к лицу, нарушившему правовые требования. Как отмечает Н. Н. Веденин, «для возникновения ответственности деликтоспособного субъекта необходимым условием является наличие правовых норм, указывающих на условие и порядок привлечения к ответственности»¹.

4) Вина, как необходимый элемент состава земельного правонарушения, без наличия которого невозможно привлечение к ответственности нарушителя правовых норм. Наступление ответственности за совершение правонарушения возможно только при определенном психическом отношении лица к совершенному деянию. Делая выбор в пользу того или иного варианта поведения, субъект выражает свою волю и осознает при этом последствия, либо

¹ Веденин Н.Н. Земельное право. М.: Юриспруденция. 2017. С. 59.

возможность их наступления.

5) За земельные правонарушения могут наступить различные виды ответственности. С. А. Липски подчеркивает, что «дифференциация видов ответственности обусловлена системой российского права, степенью общественной опасности совершенных правонарушений, кругом лиц, имеющих право применять наказания, спецификой дел о земельных правонарушениях»¹.

Г. В. Романова также акцентирует особое внимание на том, что «как правовой институт ответственность за правонарушения в области использования и охраны земель и управления ими включает совокупность юридических норм, устанавливающих неблагоприятные последствия за совершения правонарушения в области использования и охраны земель и порядок их возложения на правонарушителя»².

б) Причинение вреда настоящим и создание реальной угрозы причинения вреда последующим поколениям. Восстановление естественных свойств земли длительный процесс, который существенно ограничивает возможности ее последующего рационального и эффективного использования.

Таким образом, с учетом данных признаков, можно дать следующее определение земельного правонарушения. Земельное правонарушение – это общественно-опасное, виновное действие или бездействие, посягающее общественные отношения в области управления, использования и охраны земель, причиняющее вред настоящим и создающее реальную угрозу причинения вреда последующим поколениям.

Для квалификации противоправного деяния в качестве правонарушения требуется наличие совокупности необходимых и достаточных с точки зрения закона элементов - состава правонарушения. Указанными элементами являются объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.

Первым элементом состава правонарушения является объект, на который

¹ Липски С.А. Мониторинг земель: новые решения законодателя // Экологические системы и приборы. 2016. №1. С. 6.

² Романова Г.В. Земельное право: курс лекций для бакалавров. М.: ЮСТИЦИЯ, 2016. С. 142.

совершено посягательство. А. Д. Ерошенко в качестве объекта земельного правонарушения выделяет «порядок использования и охраны земель, право собственности на землю, иные вещные и обязательственные права граждан и юридических лиц на землю»¹. Е. А. Галиновская подчеркивает, что «в понятие «объект» земельного правонарушения входят: земельный участок, на который совершено посягательство, имущественные объекты, связанные с землей, правила использования земель, охраняемая экологическая обстановка, в условиях которой находится земельный участок»².

С. А. Боголюбов выделяет общий и непосредственный объект земельного правонарушения. По мнению ученого, «Общим объектом являются общественные отношения в области использования и охраны земель, непосредственным объектом могут быть публичные земельные отношения, например, при самовольном занятии земель, частные земельные отношения, например при нарушении собственником правового режима земельного участка, управленческие отношения связанные с землей, в том числе при нарушении порядка предоставления земельного участка, имущественные отношения, связанные с нарушением права собственности»³.

По мнению Р. Х. Габитова, «общим объектом земельного правонарушения являются отношения в области использования, управления и охраны земель. В качестве специального объекта могут быть выделены: отношения собственности, землевладения, землепользования; установленный порядок использования и охраны земель»⁴.

Как можно заметить, существуют различные подходы к понятию объекта земельного правонарушения. Каждое правонарушение проявляется оно в действии или в бездействии является посягательством на конкретный объект.

¹ Ерошенко А. Д. Правовые основы планирования и организации рационального использования земель // Донской государственный аграрный университет. 2015. № 3. С. 19.

² Галиновская Е.А. Институт юридической ответственности как составляющая часть земельного правопорядка // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 43.

³ Боголюбов С.А., Мозолин В.П. Аграрное, земельное и другие комплексно- правовые образования в системе права // Аграрное и земельное право. 2014. №2. С. 8.

⁴ Габитов Р.Х. К вопросу об эколого-правовой охране земель // Аграрное и земельное право. 2015. № 2. С. 79.

Объект правонарушения - это охраняемые и регулируемые правом общественные отношения, которым в результате совершения правонарушения наносится вред, либо создается угроза причинения вреда. Правонарушение является негативным явлением, поскольку отрицательно воздействует на всю систему общественных отношений, причиняет или способно причинить вред правам и интересам граждан. Учитывая, что нарушения, за которые применяется юридическая ответственность, связаны с землей, объектом земельных правонарушений являются общественные отношения в области управления, использования и охраны земель, которым в результате совершения противоправного деяния причиняется вред или создается угроза причинения такого вреда.

А. А. Герасимов полагает, что «объективную сторону образует противоправное деяние, которое выражается в противоправных действиях (например, захламление земель) или в противоправном бездействии (например, неосуществление мероприятий по охране земель). К элементам объективной стороны земельного правонарушения относятся также причинная связь между деянием и наступившими последствиями и причиненный вред. В соответствии с законодательством для привлечения лиц к ответственности в одних случаях достаточно самого факта совершения ими противоправного деяния (здесь имеет место формальный состав правонарушения), в других случаях - требуется и наступление отрицательных последствий в результате противоправного деяния или реальная угроза их наступления (материальный состав)». «В качестве факультативных элементов выделяют место, средства способ, обстановку совершения правонарушения»¹.

Третьим элементом состава является субъект правонарушения. Е.С. Болтанова полагает, что «субъектом земельных правонарушений могут быть любые физические лица (граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства) и юридические лица. Нередко ответственность за совершение

¹ Герасимов А. А. Правовое регулирование мелиорации земель: состояние, предложения по совершенствованию // Государство и право. 2014. № 2. С. 25.

земельных правонарушений несут специальные субъекты - должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления»¹.

«Субъект должен отвечать признакам, без наличия которых он не может считаться таковым, к данным признакам можно отнести достижение необходимого возраста, вменяемость. Субъектами земельных правонарушений являются как «непосредственные» лица, которым земельные участки предоставлены на законном основании (например, при использовании землевладельцем участка, приводящим к ухудшению качества), так и «сторонние» лица (например, при самовольном занятии земельного участка)»².

Б.В. Ерофеев считает, что «субъективная сторона земельных правонарушений характеризуется виной правонарушителя, наличием неосторожности или умысла. Большая часть земельных правонарушений совершается с умышленной формой вины (косвенный умысел). В литературе выделяют факультативные признаки субъективной стороны, к которым относят цель совершения данного деяния, мотивы под влиянием которых совершено правонарушение»³.

1.2. Специфика административной ответственности за нарушение земельного законодательства

«Административная ответственность – вид правовой ответственности. Суть ее в том, что лицо, совершившее правонарушение, предусмотренное нормой права, подвергается конкретному административному наказанию»⁴.

«Меры административного наказания за совершение административного правонарушения направлены на охрану самых разнообразных отношений, регулируемых частным и публичным правом, как при реализации прав и

¹ Болтанова Е.С. Юридическая ответственность за земельные правонарушения // Журнал Российского права. 2014. № 12. С.92.

² Жаворонкова Н.Г. Земельное право: учебник для бакалавров. М.: Издательство Юрайт, 2017. С. 336.

³ Ерофеев Б. В. Земельное право России. М.: Профобразование, 2017. С. 534.

⁴ Петров В. В. Земельное право России. М.: Стоглав, 2016. С. 79.

законных интересов физических и юридических лиц, так и в сфере функционирования органов публичной власти»¹.

КоАП РФ определяет административное правонарушение как «противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ч.1 ст.2.1 КоАП РФ)»². Для применения санкций, содержащихся в актах административного законодательства необходимо, чтобы нарушение земельного законодательства было одновременно и нарушением правовых норм соответствующей отрасли права. Юридическая ответственность за нарушения законодательства об охране и рациональном использовании земель служит сохранности земельного фонда, улучшению состояния и качества почв, эффективности использования земель и стабильности, проводимой в стране земельной реформы, а также прав собственников земельных участков и экологических прав граждан. Учитывая многообразие и значение перечисленных целей законодатель в области рационального использования и охраны земель применяет все виды юридической ответственности.

Исходя из легального определения административного правонарушения (ст. 2.1 КоАП РФ) составы земельных правонарушений могут быть установлены только в нормах КоАП РФ и могут быть предусмотрены специальными законами субъектов РФ.

Существует ряд классификаций административных правонарушений в области использования и охраны земель. Так, С. А. Липски выделяет следующие группы административных правонарушений в сфере использования и охраны земель: «правонарушения в сфере использования земельных участков (статья 8.7 КоАП РФ, статья 8.8 КоАП РФ), правонарушения, посягающие на

¹ Симонов К. А. Земельное право России. Практикум. М.: Городец-издат, 2017. С. 229.

² Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. 14.05.2018) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1. Ст.1.

земельный участок, как природный объект (статья 8.3 КоАП РФ, статья 8.6 КоАП РФ, статья 8.12 КоАП РФ); правонарушения, посягающие на отношения собственности и иные права на земельный участок как объект недвижимого имущества (статья 7.1 КоАП РФ, статья 7.2 КоАП РФ, статья 7.4 КоАП РФ, статья 7.9 КоАП РФ); правонарушения в сфере управления землями (статья 19.9 КоАП РФ, статья 19.21 КоАП РФ)»¹.

Следует отметить, что сам земельный участок является не объектом природы, а объектом недвижимого имущества. Свойствами природного объекта может обладать только земля. С.А. Боголюбов указывает, что «существует две группы административных правонарушений в области использования и охраны земель: в области охраны собственности (самовольное занятие земельного участка, уничтожение межевых знаков) и в области охраны окружающей среды и природопользования (порча земель, использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние пригодное для использования по целевому назначению)»².

Данная классификация представляется наиболее удачной, поскольку не происходит смешения таких понятий как земля и земельный участок. Б.В. Ерофеев полагает, что «административную ответственность за нарушения земельного законодательства можно классифицировать по следующим видам: нарушения экономического характера (самовольное занятие земли); нарушения экологического характера (порча и уничтожение плодородного слоя почвы, невыполнение обязательных противоэрозионных мероприятий), нарушения, связанные с землей (уничтожение или повреждение насаждений, самовольное возведение хозяйственных и бытовых строений)»³.

Следует отметить, что административная ответственность наступает не за самовольное занятие земли, а именно за самовольное занятие земельного

¹ Липски С.А. Мониторинг земель: новые решения законодателя // Экологические системы и приборы. 2016. №1. С. 8.

² Боголюбов С.А., Мозолин В.П. Аграрное, земельное и другие комплексно- правовые образования в системе права // Аграрное и земельное право. 2014. №2. С. 11.

³ Ерофеев Б. В. Земельное право России. М.: Профобразование, 2017. С. 403.

участка, как объекта недвижимого имущества.

Как можно заметить, характер совершаемого административного правонарушения отличается в зависимости от того какому объекту земельных отношений причиняется вред: земле или земельному участку. Земля – это объект природы и природный ресурс, земельный участок – это объект недвижимого имущества. В связи с этим возникает проблема разграничения объекта и предмета правонарушения. В тех составах, где объективную сторону составляют действия по нарушению имущественной сферы определённого лица (самовольное занятие земельного участка, самовольное занятие лесного участка) объектом которому причиняется вред, являются отношения собственности, а предметом, благом которого лишается конкретное лицо, является земельный участок.

Поскольку земельный участок является объектом недвижимого имущества, то административное правонарушение будет носить экономический характер. В составах, где объективную сторону составляют действия по нарушению прав неопределённого круга лиц (порча земель, порча и уничтожение плодородного слоя почвы, невыполнение обязательных противоэрозионных мероприятий) объектом которому причиняется вред, будут не определенные общественные отношения, а сама земля. В связи с тем, что земля является природным объектом, административные правонарушения будут носить экологический характер.

Как отмечает Н. Н. Аверьянова, «в КоАП РФ составы правонарушений, посягающие на «земельные отношения» (земельные правонарушения), содержатся в разных главах кодифицированного закона: гл. 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности», гл. 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», гл.10 «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель»¹.

¹ Аверьянова Н.Н. Земельный надзор как административно-правовое средство обеспечения рационального использования земель в России // Административное право и

Если систематизировать все предусмотренные КоАП РФ составы земельных правонарушений и классифицировать их в зависимости от субъектов (правонарушителя) и содержания земельных правонарушений, можно выделить 3 группы:

1) «противоправные деяния, нарушающие право собственности и иные права на землю (например, самовольное занятие земельного участка – ст.7.1; самовольное занятие лесного участка – ст.7.9)»;

2) «противоправные деяния, нарушающие правила использования земель и их охраны (например, часть 1 статьи 7.13, часть 2 статьи 8.12, часть 2 статьи 8.6, статьи 8.8.)»;

3) «противоправные деяния, нарушающие правила управления земельным фондом (статья 8.5 КоАП РФ, часть 1 статьи 8.12 КоАП РФ, ст. 7.16 КоАП РФ)»¹.

Применительно к первой группе необходимо отметить, что распоряжение имуществом объектами, в том числе в целях использования их полезных свойств, сопряжено с публичным санкционированием такой деятельности, которую вправе осуществлять лица, имеющие правоустанавливающие документы (ст. 7.1 КоАП РФ), либо соответствующие разрешительные документы (статья 7.9 КоАП РФ).

Для характеристики административных правонарушений важное значение имеет его юридический состав. Это совокупность элементов юридического характера, позволяющая осмыслить его внутреннюю структуру. В качестве таких элементов выступают: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона. Объект административного правонарушения – это то, на что оно посягает, какие общественные отношения оно нарушает.

Е. С. Болтанова, указывает, что «в зависимости от объекта административного правонарушения можно выделить в том числе,

процесс. 2015. №3. С. 46.

¹ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. 14.05.2018) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1. Ст.1.

административные правонарушения, посягающие на право собственности, общественные отношения в области охраны окружающей среды и природопользования, общественные отношения в сельском хозяйстве, ветеринарии, мелиорации земель»¹.

Исходя из этой предпосылки, объектом посягательства перечисленных правонарушений является, в том числе и земельный правовой порядок, права и законные интересы землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также государства. Земля в действующем законодательстве воспринимается как природный объект, который подлежит безусловной охране и как природный ресурс, который является основой для жизни человека.

Как отмечает Н. Н. Веденин, «фактически административные правонарушения посягают и на другие общественные отношения, также защищаемые административно-правовыми средствами»¹⁰⁶. «Таким образом, ответственность в соответствии с нормами КоАП РФ находит широкое применение в том числе в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды»².

1.3. Понятие мелиорации земель и особенности ее регулирования

Правовое регулирование общественных отношений в области мелиорации земель до Октябрьской революции 1917 года развивалось слабо. Формирование законодательства в этой сфере происходило, начиная с советского времени. Можно выделить 5 этапов развития законодательства в указанной области:

«1) Период с 1917 г. по 1945 г. законодательство о мелиорации было направлено на стимулирование проведения работ по орошению, осушению,

¹ Болтанова Е.С. Конструкция специальной ответственности в земельном праве // Вестник Омского университета. 2014. № 2. С. 166.

² Веденин Н.Н. Земельное право. М.: Юриспруденция. 2017. С. 89.

культуртехнических работ и на создание института мелиоративных товариществ.

2) Период с 1945 г. по 1966 г. в законодательстве появляется новая функция управления – отдельный учет орошаемых земель и земель с осушительной сетью. Затраты по коренному улучшению земель в районах избыточного увлажнения стали проводиться за счет государственного бюджета.

3) Период с 1966 г. по 1981 г. бурное развитие нормативно-правовой базы в области мелиорации земель. Правовое регулирование стало, осуществляется не только земельным, но и водным законодательством. Принимается множество подзаконных актов – постановлений. Мелиорация земель являлась важнейшей государственной задачей. Впервые была предусмотрена возможность проводить мелиорацию земель на землях городов.

4) Период с 1984 г. по 1991 г. мелиорация земель рассматривается как при регулировании использования земель сельскохозяйственного назначения, так и в рамках института охраны земель. Впервые был установлен запрет на изъятие особо ценных продуктивных земель.

5) Период с 1991 г. по настоящее время. Главное - событие принятие Закона о мелиорации земель. Правовое регулирование стало осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном и местном»¹.

В настоящее время правовые основы деятельности по сохранению и улучшению земель устанавливаются в Федеральном законе от 10.01.1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»².

«Мелиорация земель осуществляется в целях повышения продуктивности и устойчивости земледелия, увеличение производства сельскохозяйственной продукции, а также создания необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот малопродуктивных и неиспользуемых земель»

¹ Пышьева Е.С. Законодательство о мелиорации земель: противоречия и пути их устранения // Аграрное и земельное право. 2013. № 8. С. 49.

² О мелиорации земель: Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 142.

(ст. 1 ФЗ «О мелиорации земель»¹).

«Мелиорация представляет собой коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, химических, культуртехнических, противоэрозионных, агротехнических, агролесомелиоративных и других мелиоративных мероприятий» (ст. 2 ФЗ «О мелиорации земель»)².

В сельском хозяйстве мелиорация земель имеет особое значение, т.к. без ее осуществления обеспечить устойчивость земледелия невозможно даже при благоприятных погодно-климатических условиях. Можно отметить, что проведение мелиорации на землях сельскохозяйственного назначения имеет первостепенное значение для общества и государства и в связи с этим, на этих землях работы по мелиорации проводятся в больших объемах, чем на землях иных категорий. Преобладают такие виды мелиорации, как орошение и осушение³.

Осушительная мелиорация - это удаление с территории избыточной влаги. Она применяется в коммунальном, дорожном и промышленном строительстве, при торфодобыче. Орошение, же используется при недостаточном количестве воды в почвогрунтах. Мелиорация земель значительно повышает продуктивность земель. Так, орошение увеличивает урожайность зерновых культур на 1,5-2 т/га, то есть практически удваивает урожай. При осушении продуктивность земель возрастает в 1,5-2 раза, а при создании орошаемых культурных пастбищ их продуктивность повышается в 3-4 раза.

Порядок проведения мелиорации земель регламентирован в гл. 6 ФЗ «О мелиорации земель». Так, в соответствии с абз. 1 ст. 24 ФЗ «О мелиорации земель» основаниями для планирования проведения мелиорации земель являются: федеральные программы; региональные программы; заказы

¹ Там же. Ст. 142.

² О мелиорации земель: Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

³ Пышьева Е.С. Правовое регулирование мелиорации земель: автореф. дис. ... канд. юрид.наук. Москва. 2015. С. 21.

собственников, владельцев и пользователей земельных участков¹.

Согласно ст. ст. 13,14 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» уполномоченным органом по разработке, принятию и осуществлению программ развития приоритетных отраслей экономики, является Правительство РФ².

В рамках реализации возложенных функций Правительством РФ была утверждена 12.10.2013 г. № 922 Федеральная целевая программа «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014 - 2020 годы»³. На реализацию этой программы возлагаются большие надежды, т.к. известно, что с каждым годом стремительно сокращается площадь мелиорированных земель. Так, за период с 1990 г. по 2012 г. площадь мелиорируемых сельскохозяйственных угодий сократилась на 2,4 гектара, с 11,5 млн. гектаров до 9,1 млн. гектаров, а значительная часть мелиорируемых земель (свыше 3,5 млн. гектаров) находится в неудовлетворительном состоянии. 2,4 млн. гектаров нуждается в проведении работ по реконструкции и техническому перевооружению в целях повышения безопасной эксплуатации и других мероприятий⁴.

Целями Программы являются:

- повышение продукционного потенциала мелиорируемых земель и эффективного использования природных ресурсов;
- средствами комплексной мелиорации обеспечить повышение устойчивости и продуктивности сельскохозяйственного производства и

¹ Там же. С. 21.

² О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (в ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

³ О федеральной целевой программе «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014 - 2020 годы»: постановление Правительства Рос. Федерации от 12.10.2013 г. № 922 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 43. Ст.5554.

⁴ Герасимов А. А. Правовое обеспечение мелиорации земель // Научный журнал РНИИ проблем мелиорации. 2013. № 3 (11). С. 8.

плодородия почв.

Задачами Программы являются:

- восстановление мелиоративного фонда;
- увеличение объема производства основных видов продукции растениеводства вне зависимости от природных условий;
- обеспечение безаварийности пропуска паводковых вод на объектах мелиоративного назначения;
- предотвращение выбытия из сельскохозяйственного оборота земель сельскохозяйственного назначения;
- повышение водообеспеченности земель сельскохозяйственного назначения; предотвращение процессов затопления, подтопления и опустынивания территорий.

К концу 2020 года реализация Программы обеспечит достижение ряда положительных результатов. Эффективность реализации Программы обеспечивается за счет поддержки региональных программ в области мелиорации¹.

В качестве примера региональных (территориальных) программ, принимаемых субъектами Российской Федерации, можно назвать Распоряжение Администрации Томской области от 16.11.2011 № 1159-ра «Об утверждении региональной программы «Развитие мелиорации сельскохозяйственных земель в Томской области на 2012 - 2014 годы»².

Цель Программы - создание условий для увеличения объемов производства продукции растениеводства в Томской области за счет проведения мелиоративных мероприятий.

Задача Программы - увеличение природно-ресурсного потенциала сельскохозяйственных угодий.

¹ Петров А. Значение мелиорации в повышении продуктивности земель // Наука в современных условиях. 2014. № 1. С. 413

² Об утверждении региональной программы «Развитие мелиорации сельскохозяйственных земель в Томской области на 2012 - 2014 годы»: Распоряжение Администрации Томской области от 16.11.2011 № 1159-ра (в ред. от 27.11.2012). 2016. (не опубликовано).

Из-за недостаточного проведения мелиоративных мероприятий в Томской области плодородие почв постепенно снижается, ухудшается состояние земель, предоставленных для ведения сельского хозяйства.

Несмотря на то, что сельское хозяйство Томской области развивается в экстремальных природных условиях, а биоклиматический потенциал земледельческой зоны в 2 - 2,5 раза ниже, чем в европейской части России, регион располагает всеми необходимыми предпосылками для организации эффективных оросительных мероприятий.

Согласно абз. 1 ст. 24 ФЗ «О мелиорации земель» «органом, уполномоченным на осуществление планирования мелиорации земель, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере агропромышленного комплекса»¹. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции: по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса.² В п 5.2 Постановления закреплено, что Минсельхоз РФ на основании Конституции РФ³, ФКЗ, ФЗ, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты:

- правила и нормы в области мелиорации земель;
- планы проведения агротехнических, мелиоративных, агрохимических, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий по обеспечению

¹ О мелиорации земель: Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

² О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 12.06.2008 г. № 450 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 25. Ст.2983.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. № 7. 21 янв.

плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

В соответствии с абз. 1 ст. 25 ФЗ «О мелиорации земель» «работы по мелиорации, осуществляются на основании проектов, которые должны отвечать следующим требованиям:

- соответствовать технико-экономическим обоснованиям;
- учитывать экологические, строительные, санитарные и иные стандарты, нормы и правила»¹.

Технико-экономическое обоснование (ТЭО) - анализы, расчеты, оценки экономической целесообразности осуществления предлагаемого проекта по мелиорации земель. Основано на сопоставительной оценке затрат и результатов, установлении эффективности использования, срока окупаемости вложений².

Проекты мелиорации земель должны отвечать и экологическим требованиям. Так в соответствии со ст. 32 ФЗ «О мелиорации земель», «осуществление мелиоративных мероприятий не должно приводить к ухудшению состояния окружающей среды»³. Мелиоративные мероприятия осуществляются с соблюдением требований земельного, лесного, водного, законодательства Российской Федерации, а также законодательства Российской Федерации о недрах, об охране окружающей среды, о животном мире и о растительном мире.

Так, в соответствии со ст. 22 ФЗ от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» «при мелиорации земель должны предусматриваться и проводиться мероприятия по сохранению среды обитания объектов животного мира и условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, а также по обеспечению неприкосновенности защитных участков территорий и

¹ О мелиорации земель: Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

² Юрченко И. Ф. Нормативно-правовая база управления собственностью мелиоративного водохозяйственного комплекса // Аграрная наука. 2016. № 1. С. 22-25.

³ Там же. С. 23.

акваторий»¹.

В соответствии со ст. 60 Водного кодекса РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ «при проектировании, строительстве гидротехнических сооружений должно учитываться их влияние на состояние водных объектов, должны соблюдаться нормативы допустимого воздействия на водные объекты, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Не допускается ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для орошения и удобрения земель сточными водами, без создания пунктов наблюдения за водным режимом и качеством воды в водных объектах»².

В ч.3 ст.13 Земельного кодекса РФ закрепляется, что в случае несоответствия предусмотренным законодательством экологическим, санитарно-гигиеническим и иным требованиям, осуществление программ мелиорации земель и повышения плодородия почв запрещаются. Следует отметить, что в ч.2 ст. 14 Земельного кодекса РФ закреплено, что порядок проведения мелиоративных работ на землях, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению определяется Правительством Российской Федерации с учетом нормативов предельно допустимых уровней радиационного и химического воздействия³.

Согласно абц. 2 ст. 25 ФЗ «О мелиорации земель» порядок разработки, согласования и утверждения проектов мелиорации земель устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая мелиорацию»⁴. Как было выше указано, таким органом является Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России).

¹ О животном мире: Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

² Водный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 03.06.2006 № 74-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

³ Земельный кодекс РФ: Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁴ О мелиорации земель: Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

Необходимо отметить, что разработка, согласование и утверждение проектов на строительство объектов мелиорации земель, на проведение мелиорации осуществляется в соответствии с ФЗ от 16.07.1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»¹, ФЗ от 21.07.1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»², ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»³, «Земельным кодексом РФ» от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ⁴, «Инструкцией о порядке разработки, согласования, утверждения и составе проектной документации на строительство объектов мелиорации земель. РД-АПК 3.00.01.002-02» (утв. Минсельхозом РФ) (вместе с «Указаниями по составлению сводных расчетов стоимости строительства объектов мелиорации земель», «Порядком определения затрат по главам 1 и 9 - 12 сводного сметного расчета»), и др.

Следует отметить, что в настоящее время Россельхознадзором (Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору) ведется работа по выявлению административных правонарушений на мелиорируемых землях при осуществлении государственного земельного надзора⁵.

Согласно Докладам Территориального Управления Федеральной Службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Свердловской области⁶ за период с 2013 года по 2017 год среди правонарушений предусмотренных КоАП по нарушению земельного законодательства в области мелиорации земель выявлены также административные правонарушения, предусмотренные

¹ О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.

² О безопасности гидротехнических сооружений: Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ (в ред. 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30 Ст. 3589.

³ Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁴ Земельный кодекс РФ: Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁵ Официальный сайт Россельхознадзора [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fsvps.ru/>

⁶ Официальный сайт Управления Россельхознадзора по Свердловской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fsvps.ru/fsvps/structure/terorgs/sverdlovsk>

статьями 10.9 «Проведение мелиоративных работ с нарушением проекта» и 10.10 КоАП «Нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений», однако, процент от общего количества выявленных нарушений не превышает и 0,2 % (Таблица 1).

Таблица 1 - Показатели деятельности Россельхознадзора по Свердловской области в 2013 - 2017 г., предусмотренных статьями 10.9; 10.10 КоАП, а также общее количество административных правонарушений в области земельного законодательства¹

Год	Показатели		
	ст. 10.9 ч. 2,3 ст. 10.10 КоАП	ст. 10.9 ч. 2,3 ст. 10.10 КоАП	Общее кол-во выявленных нарушений
2013	2	1435	552,65
2014	1	1287	577,44
2015	0	1361	657,03
2016	0	979	602,23
2017	0	1085	1209,85

Как видно из таблицы 1, на территории Свердловской области общая контролируемая площадь по выявлению нарушений земельного законодательства увеличивается с каждым годом.

Следует отметить, что по всей территории РФ наблюдается небольшой процент административных правонарушений на мелиорируемых землях при осуществлении государственного земельного надзора. Так, за период с 2013 года по 2015 год выявлено 479 административных правонарушений, предусмотренных статьей 10.9 «Проведение мелиоративных работ с нарушением проекта» и частями 2,3 статьи 10.10 КоАП «Нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений (таблица 2).

Таблица 2 - Показатели деятельности Россельхознадзора по выявлению административных правонарушений на мелиорируемых землях при

¹ Официальный сайт Управления Россельхознадзора по Свердловской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fsvps.ru/fsvps/structure/terorgs/sverdlovsk>

осуществлении государственного земельного надзора¹

Статьи 10.9, ч.2,3;ст. 10.10 КоАП РФ	2014 г.	2015 г.	2015 г.	Всего
Выявлено нарушений:				
- количество	182	140	157	479
- площадь, тыс. га	0,82	2,94	2,56	6,32
Выдано предписаний	54	-	62	116
Составлено протоколов	175	135	167	477
Вынесено постановлений	173	143	152	468
Сумма штрафов, тыс. руб.:				
- из них наложено	367,4	500,1	724,8	1592,3
- взыскано	339,3	502,1	720,1	1561,5

Повреждение мелиоративных систем» на площади 6,32 тыс. га. Составлено 477 протоколов об административных правонарушениях, вынесено 468 постановлений о привлечении к административной ответственности, наложено штрафов на 1 млн. руб. 592 тыс., взыскано – 1млн руб. 561 тыс.

Таким образом, по данной главе можно сделать вывод, что для достижения главной цели – сохранения и повышения плодородия почв, необходимо совершенствовать нормативно-правовое регулирование в сфере мелиорации земель, это и утверждение различных программ по развитию мелиорации земель и экономическое стимулирование землепользователей, и др.

Все это должно обеспечиваться государством в полной мере, т.к. от сохранения плодородия зависит в будущем качество жизни следующих поколений, а при самом негативном рассмотрении и сам факт жизни человечества на земле.

¹ Официальный сайт Управления Россельхознадзора по Свердловской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fsvps.ru/fsvps/structure/terorgs/sverdlovsk>

2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ О МЕЛИОРАЦИИ ЗЕМЕЛЬ

2.1. Проблемы законодательства, регулирующего привлечение к административной ответственности за земельные правонарушения и пути их решения

Для того чтобы выяснить почему возникло определенное явление, необходимо понять, что послужило ему причиной. Как отмечает А. С. Чешев, «эффективность правовых норм выражает отношение между фактически достигнутым результатом и той социальной целью, для достижения которой были приняты соответствующие правовые нормы»¹. К числу прав и свобод человека и гражданина относится право на благоприятную окружающую среду, которое закреплено в статье 42 Конституции РФ².

Совершение правонарушений неизбежно приводит к тому, что жизненно важные природные компоненты окружающей среды подвергаются негативному воздействию со стороны человека и утрачивают свои естественные свойства. В последующем они уже не могут удовлетворить потребности общества. Исходя из положений главы 8 ЗК РФ можно сделать вывод, что за совершение земельных правонарушений установлена административная (часть 1 статьи 74 ЗК РФ), уголовная (часть 1 статьи 74 ЗК РФ), дисциплинарная (статья 75 ЗК

¹ Чешев А.С., Сухомлинова Н.Б. Основы природоохранной деятельности в агро-мелиоративных системах: монография. Ростов-н/Д: Рост. гос. строит. ун-т, 2016. С. 103.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. № 7. 21 янв.

РФ), гражданско-правовая 44 ЗК РФ, 284-286 ГК РФ¹), земельно-правовая ответственность (44-47-54 ЗК РФ)². Возникает вопрос: насколько эффективно действующее законодательство охраняет жизненно важные для человека природные компоненты?

Часть 1 ст. 74 ЗК РФ устанавливает, что «лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут административную или уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством». В соответствии с ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ, «законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях»³. Данное разграничение основано на положениях Конституции РФ, в соответствии с подп. к ч. 1 ст. 72 «в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится административное и административно-процессуальное законодательство»⁴.

Однако Кодексы об административных правонарушениях приняты далеко не в каждом субъекте. Подобные акты существуют в Москве, Ульяновской области, Томской области, Пензенской области, Омской области, Новосибирской области, Воронежской области, Нижегородской области, Липецкой области, Костромской области, Калининградской области, Хабаровском крае, Республике Тыва, Республике Татарстан, Республике Саха (Якутия), Кабардино-Балкарской Республике, Республике Дагестан, Республике Башкортостан.

¹ Гражданский кодекс РФ (часть первая): Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 03.06.2018) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

² Земельный кодекс РФ: Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

³ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. 14.05.2018) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1. Ст.1.

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета.2009. № 7. 21 янв.

Таким образом, в настоящее время только в 19 субъектах приняты и действуют региональные акты, затрагивающие вопросы административной ответственности на уровне региона.

Следует констатировать тот факт, что в настоящее время охрана земельных ресурсов на региональном уровне обеспечена не в полной мере.

Далеко не в каждом из региональных актов существуют составы, посвященные охране земельно-правовых требований. Так, Кодекс Томской области об административных правонарушениях в настоящее время не содержит составов административных правонарушений в области землепользования¹. Законом Новосибирской области предусмотрена административная ответственность за совершение правонарушений в области градостроительства, однако в настоящее время отсутствуют составы административных правонарушений в сельском хозяйстве, в области природопользования, охраны окружающей среды и объектов культурного наследия².

Аналогичная ситуация в настоящее время складывается в Областном законе Новгородской области от 01.02.2016 N 914-ОЗ «Об административных правонарушениях», где предусмотрены только 6 составов административных правонарушений, из которых нет ни одного предусматривающего охрану земельных ресурсов³. Из анализа указанных актов, следует неутешительный вывод, что региональное законодательство не в полной мере реализует потенциал, заложенный в административной ответственности и выстраивается без учета географических, экологических и климатических особенностей субъекта, что само по себе не является положительной тенденцией и не

¹ Кодекс Томской области об административных правонарушениях: Закон от 26 дек. 2008 г. № 295-ОЗ (в ред. от 3 марта 2017 г.) // Собрание законодательства Томской области. 2009. № 1.

² Об административных правонарушениях в Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 14.02.2003 г. № 99-ОЗ: (в ред. от 05 дек.2016 г.) // Собрание законодательства Новосибирской области. 18.02.2003. № 4.

³ Об административных правонарушениях: Закон Новгородской Области от 01.02.2016 г. № 914-ОЗ: (в ред. от 27.01.2016 г.) // Собрание законодательства Новгородской области. 2016. № 2.

способствует охране земельных ресурсов.

В ряде из указанных актов существуют составы, направленные на охрану и рациональное использование земель. Так, Статья 7.6 предусматривает «административную ответственность за невыполнение собственниками, владельцами, пользователями (в том числе арендаторами) земельных участков обязанностей по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения, предусмотренных нормативно-правовыми актами Краснодарского края». Статья 7 Закона Краснодарского края от 07.06.2004 № 725-КЗ «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения на территории Краснодарского края» устанавливает «обязанности собственников, владельцев, пользователей, в том числе арендаторов земельных участков по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения»¹.

Законом г. Москвы от 21.11.2007 N 4 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» предусмотрена административная ответственность по статье 4.48. «за нарушения в области охраны и рационального использования городских почв»². Законом Московской области от 04.05.2016 N 37/2016-ОЗ «Кодекс Московской области об административных правонарушениях» в статье 9.4 установлена ответственность за «нарушения в сфере обеспечения плодородия земель»³.

Статья 4.6 Кодекса Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях от 14.10.2009 726-3 N 337-IV устанавливает ответственность «за нарушение порядка пользования недрами собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами, арендаторами земельных участков»⁴.

¹ Об административных правонарушениях: Закон Краснодарского края от 23.07.2003 г. № 608-КЗ // Собрание законодательства Краснодарского края. 2003. № 4.

² Кодекс города Москвы об административных правонарушениях: закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. (не опубликован).

³ Кодекс Московской области об административных правонарушениях: закон Моск. области от 4 мая 2016 г. Закон Московской области от 04.05.2016 № 37/2016-ОЗ: (в ред. от 17 фев.2017 г.). 2017. (не опубликован).

⁴ Кодекс Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях: закон от 14.10.2009 г. 726-3 № 337-IV (в ред. от 24.02.2017 г.). 2018. (не опубликован).

Учитывая, долю сельскохозяйственных угодий на территории данного региона и плодородие земель на территории данного региона, наличие только одного состава, посвященного охране земель указанной категории, является явно недостаточным. Однако наличие подобных составов за совершение правонарушений в области охраны и рационального использования земель, скорее является исключением, чем общим правилом и носит фрагментарный характер. Региональное законодательство могло бы обеспечить своевременную и качественную охрану земельных отношений с учетом особенностей соответствующего субъекта.

В земельно-правовой сфере как нигде должны быть учтены климатические и географические особенности каждого региона. Естественные свойства земли как природного ресурса напрямую зависят от той местности, где она находится. Административная ответственность на региональном уровне могла бы стать эффективным рычагом воздействия на правонарушителей, при условии ее правильного и своевременного использования. К сожалению, в настоящее время региональное законодательство либо вообще не регулирует земельно-правовую сферу, либо регулирует ее недостаточно эффективно. Подобный подход не может являться оптимальным с точки зрения охраны земельных ресурсов и воздействия на правонарушителей¹.

Существует еще одна проблема, связанная с тем, что административные наказания, которые могут быть установлены на региональном уровне, не всегда могут достичь поставленной цели охраны земельного правопорядка. В силу подп. 2 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ «к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление: перечня видов административных наказаний и правил их применения»².

¹ Щедрин В. Н. Аспекты формирования нормативной базы мелиоративного комплекса России // РосНИИПМ. 2012. № 3(07). С. 17.

² Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. 14.05.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст.1.

Статья 3.2 КоАП РФ устанавливает виды наказаний, применяемые за совершение административных правонарушений. Обращает на себя внимание тот факт, что «в силу ч. 3 ст. 3.3 КоАП РФ административные наказания, перечисленные в пунктах 3 - 11 части 1 настоящей статьи, устанавливаются только настоящим Кодексом»¹. Это значит, что субъекты Российской Федерации могут установить за совершение административного правонарушения за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления только два вида наказания: предупреждение и административный штраф.

Так, Законом Краснодарского края от 23 июля 2008 г. № 608-КЗ «Об административных правонарушениях», установлена административная ответственность «за совершение административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования»².

Статьей 7.4 указанного закона предусмотрена административная ответственность за нарушение, либо неисполнение требований по использованию земельного участка, установленного органом местного самоуправления. «Совершение административного правонарушения влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до тысячи пятисот руб., на должностных лиц - от тысячи до трех тысяч руб., на юридических лиц от семи тысяч до пятнадцати тысяч руб.»³.

Однако в данном случае возникает вопрос об эффективности указанных мер. Предупреждение носит скорее личный (моральный) характер воздействия на правонарушителя. В соответствии с частью 2 статьи 3.4 КоАП РФ: «предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы

¹ Там же.Ст.1.

² Об административных правонарушениях: Закон Краснодарского края от 23.07.2003 г. № 608-КЗ // Собрание законодательства Краснодарского края. 2003. № 4. Ст. 413.

³ Там же. Ст.422.

причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба»¹.

Из данного положения следует, что за совершение административных правонарушений, посягающих на земельные ресурсы, данный вид наказания в большинстве случаев не применим, поскольку посягательство на землю неизбежно сопряжено с возникновением угрозы причинения вреда окружающей среде и наличием имущественного ущерба. Административный штраф – наиболее распространённая мера наказания, предусмотренная практически за все административные правонарушения. По своей сути данная санкция является денежным взысканием и может нанести серьезный урон имущественным интересам лица. Однако это возможно в случае, если данная мера будет исполнена.

Таким образом, указанные санкции едва ли являются соразмерными тем последствиям, которые потенциально могут быть причинены земле как природному объекту. Необходимо, чтобы у субъектов была возможность применения санкций, которые смогут повлиять на противоправные действия правонарушителя. С учетом специфики административных правонарушений и объекта посягательства к наиболее эффективным мерам воздействия можно отнести административное приостановление деятельности и обязательные работы.

Действующее законодательство не в полной мере учитывает серьезность последствий, которые могут наступить для общества в результате посягательства на природные объекты. В каждой из отраслей права существуют проблемы, порождающие неэффективную реализацию мер юридической

¹ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. 14.05.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст.1.

ответственности. Правовые нормы, за нарушение которых предусмотрена уголовная ответственность, носят бланкетный характер и не учитывают специальные требования земельного, природоресурсного и экологического законодательства.

Как указывает С. А. Боголюбов, «любая правовая норма в одиночку, вне связи с иными нормами, неспособна достичь результатов правового регулирования»¹. Решить данную проблему можно приняв единый акт, в котором будет дан исчерпывающий перечень специальных правил (правил охраны и использования недр, правил выброса в атмосферу загрязняющих

веществ, правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений). Также необходим единый акт, в котором будут установлены критерии определения тяжести вреда, причиненного земле как природному объекту. За основу можно взять срок, в течении которого земля как природный объект сможет восстановиться. В сфере административной ответственности необходимо введение составов административных правонарушений на региональном уровне с учетом географических и климатических особенностей каждого субъекта.

Так, к примеру, на территории ранее рассмотренной нами во второй главе Томской области необходимо ввести административную ответственность за захламление земель, поскольку в настоящее время нельзя привлечь за организацию свалок и складирование отходов на земельных участках. Стоит отметить, что подобные составы успешно приняты и действуют на территориях других субъектов. Так, ст. 6.9 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях от 21 ноября 2007 г. № 45 установлена «административная ответственность за захламление земельных участков гражданами, должностными лицами и юридическими лицами»².

Подобный опыт необходимо перенять и использовать на благо каждого

¹ Боголюбов С.А., Мозолин В.П. Аграрное, земельное и другие комплексно- правовые образования в системе права // Аграрное и земельное право. 2014. №2. С. 15.

² Кодекс города Москвы об административных правонарушениях: закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. (не опубликовано).

региона. Кроме того, необходимо внести изменения в ч. 3 ст. 3.2 КоАП РФ и предоставить субъектам возможность применять иные виды наказаний кроме предупреждения и административного штрафа. В частности, административное приостановление деятельности и обязательные работы. Подобные хоть и несколько кардинальные меры будут оправданы, поскольку указанные санкции предполагают не просто существенные ограничения, которые неотвратимы для лиц, нарушающих требования закона, но и несут в себе потенциальную возможность исправления того вреда, который был причинен важнейшему для настоящих и будущих поколений природному объекту – земле.

2.2. Развитие законодательства в области мелиорации земель и направления его совершенствования

Проблемы правового регулирования мелиорации земель достаточно давно стоят на повестке дня. Еще в 2015 г. Заместитель директора Департамента мелиорации Минсельхоза России Андрей Сидоренков выступил с докладом по вопросу совершенствования законодательства в области мелиорации земель сельхозназначения в рамках Всероссийского совещания для специалистов территориальных управлений Россельхознадзора¹.

В частности, он указал на существующие проблемы правового регулирования данной сферы, обусловленные недостаточным урегулированием вопросов ведения и полномочий органов власти различных уровней. Андрей Сидоренков представил мнение специалистов профильного департамента об изменениях, необходимых для правового регулирования в отрасли.

В настоящее время разрабатываются правила осуществления культуртехнических и мелиоративных работ в области агролесомелиорации, фитомелиорации, эксплуатации мелиоративных систем; учета мелиорированных земель; паспортизации мелиообъектов.

¹ Официальный сайт Россельхознадзора [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fsvps.ru/>

Также было отмечено, что реализация упомянутых инициатив во многом будет способствовать успешному разрешению существующих вопросов правового регулирования в сфере мелиорации, содействовать сохранению и улучшению плодородия почв, совершенствованию механизмов земельного надзора.

Законодательство, регулирующее общественные отношения, связанные с мелиорацией земель, имеет многоуровневую структуру, включающую в себя нормативно-правовые акты федерального, регионального и местного уровней. Системообразующими актами в данной области выступают Земельный кодекс РФ, Федеральный закон «О мелиорации земель»¹ (далее - Закон о мелиорации) и Федеральный закон «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»² (далее - Закон об обеспечении плодородия земель). Несмотря на наличие общего предмета правового регулирования между отдельными нормативными правовыми актами (или даже нормами внутри одного акта) в силу объективных и субъективных причин нередко возникают юридические коллизии, что затрудняет их реализацию в правоприменительной деятельности³.

При таком государственном управлении, носящем межведомственный характер, сочетается управление общественными отношениями, связанными с использованием и охраной как мелиорируемых, мелиорированных земель (земельных участков), так и находящихся на них мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений и защитных лесных насаждений.

На федеральном портале проектов нормативных правовых актов в целях проведения публичного обсуждения размещены проекты федеральных законов

¹ О мелиорации земель: Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

² О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.

³ Чешев А.С., Алиева Н.В. Эколого-мелиоративные аспекты регулирования земельных отношений в современных условиях // Инженерный вестник Дона. 2012. Т.22. №4–1. С 175.

«О мелиорации земель» (далее – Законопроект о мелиорации) и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу законодательного акта Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О мелиорации земель» (далее – Законопроект об отмене закона о мелиорации). Автор обоих законопроектов - Минсельхоз России.

Как видно из их названия данные законопроекты предусматривают отмену действующего в настоящее время Федерального закона от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»¹ и введение норм, оптимизирующих деятельность по водообеспечению аграрных предприятий. При этом в них заложен основной принцип водоснабжения – платность за услуги водоподачи и водоотведения для нужд сельскохозяйственных товаропроизводителей.

«Определение направлений совершенствования административно-правового регулирования мелиорации земель необходимо начинать с определения задач такого совершенствования. В качестве таковых первоочередными представляются следующие:

- усиление правовой защиты сельхозтоваропроизводителей, прежде всего с учетом ухудшения их положения в связи с вступлением в ВТО;

- совершенствование правового закрепления применяемых форм и методов административно-правового регулирования с учетом изменяющихся социально-экономических реалий и исправления выявленных недочетов»².

Рассмотрим предложения по совершенствованию законодательства о мелиорации земель.

А). Земельный кодекс Российской Федерации³

Проблемы:

¹ О мелиорации земель: Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

² Калиничева Е.Ю., Польшакова Н.В., Коломейченко А.С. Мелиорация сельскохозяйственных земель в России: состояние и перспективы развития // Вестник ОрелГАУ. 2017. №3 (66). С. 126.

³ Земельный кодекс РФ: Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

1) Мелиорированные земли не относятся ни к категории земель, ни к виду разрешенного использования. Так как мелиорация земель осуществляется в целях повышения продуктивности земледелия, обеспечения производства сельхозпродукции на основе сохранения и повышения плодородия почв, то мелиорированные земли следует относить к землям сельхозназначения. В составе данной категории земель выделяются, главным образом, сельхозугодья (пашни, сенокосы, пастбища, залежи и т.п.), они имеют приоритет и подлежат особой охране. Эти земли должны относиться к особо ценным продуктивным сельхозугодьям прямым указанием закона.

2) Отсутствие производственного контроля за мелиорированными землями их правообладателями.

Предлагаемые изменения с указанием статьи, пункта, подпункта

1) Целесообразно перечень особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, установленный п. 4 ст. 79 Земельного кодекса РФ, дополнить мелиорированными землями.

2) Пункт 2 статьи 73 ЗК РФ конкретизировать о необходимости представления лицом, использующим земельный участок, отчета об использовании мелиоративных земель.

Результат, который будет достигнут путем реализации предлагаемых изменений

1) Включение мелиорированных земель в перечень особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, позволит сохранить показатели плодородия мелиорированных земель, а также обосновать значимость и необходимость вложения в мелиорацию значительных средств федерального бюджета.

2) Позволит определить целевое использование мелиоративных земель правообладателями земельных участков.

Б). Градостроительный кодекс Российской Федерации¹

¹ Градостроительный кодекс РФ: Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ (в ред. от 23.04.2018) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

Проблема, требующая решения - отсутствуют сведения о том, что земельные участки расположены на мелиоративных землях.

Предлагаемые изменения - пункт 4 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ: дополнить перечень зон с особыми условиями использования территорий зоной, в пределах которой проведены мелиоративные мероприятия.

Результат, который будет достигнут путем реализации предлагаемых изменений - повысится эффективность контроля и надзора за мелиорируемыми землями. Бланкетные нормы законодательства о мелиорации и ГКН будут корреспондироваться, устраняя существующие пробелы.

В). Федеральный закон от 10.01.1996 №4-ФЗ «О мелиорации земель»¹

Проблема, требующая решения - не урегулированы вопросы учета мелиорированных земель и их государственного мониторинга. Статья 19 Закона о мелиорации, устанавливающая обязанность учета мелиорированных земель, признана утратившей силу.

Предлагаемые изменения с указанием статьи, пункта, подпункта - в статье 19 Закона о мелиорации регламентировать организацию осуществления учета и проведения мониторинга мелиорированных земель.

Дать дефиницию понятия «учет мелиорированных земель».

Определить порядок установления и изменения зон мелиорации.

Внести перечень ограничений и обременений использования земельных участков и земель, расположенных в зоне мелиорации.

Результат, который будет достигнут путем реализации предлагаемых изменений - на практике упростится процедура учета и мониторинга мелиорированных земель, упростится процедура предоставления сведений о мелиорированных землях правообладателям и заинтересованным лицам. Повысится эффективность контроля и надзора за мелиорируемыми землями. Будут объединены нормы об учете мелиорированных земель и их государственном мониторинге в рамках одной статьи Закона о мелиорации.

¹ О мелиорации земель: Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

Г). Федеральный закон от 13.07.2015 N 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»¹

Проблема, требующая решения - отсутствует порядок учета мелиорированных земель и внесения данных о них в государственный кадастр недвижимости. Ни в федеральном законе, ни в подзаконных актах не предусмотрен алгоритм действий по учету сведений о мелиорированных землях в государственном кадастре недвижимости при осуществлении государственного кадастрового учета.

В ГКН отсутствуют обременения мелиорированных земель.

Предлагаемые изменения с указанием статьи, пункта, подпункта

1) В часть 2 статьи 7 Закона о ГКН внести дополнения о внесении в государственный кадастр недвижимости сведений об мелиорированных землях.

2) Усилить информационное взаимодействие между государственными органами и учреждениями с целью внесения сведений о зонах с особыми условиями использования территорий посредством внесения дополнений в статью 15 Закона о ГКН.

Результат, который будет достигнут путем реализации предлагаемых изменений

1) В правоустанавливающих и правоудостоверяющих документах, кадастровых паспортах на земельные участки, в границах которых расположены мелиоративные объекты, будут внесены сведения об отнесении данных земельных участков к мелиоративным землям либо наличии на них мелиоративных объектов, пришедших в негодность, демонтированы, не зарегистрированы на том или ином вещном праве.

2) Будет осуществлен государственный кадастровый учет общих контуров мелиоративных систем как особых территориальных зон с одновременным или последующим обременением земельных участков,

¹ О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (в ред. от 03.04.2018) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4344.

выделяемых в границах таких зон.

Д). Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹

Проблема, требующая решения - отсутствие в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним сведений об объектах мелиорации и их обременений.

Предлагаемые изменения с указанием статьи, пункта, подпункта - дополнить статью 12 Закона о регистрации о необходимости внесения в ЕГРП сведений о мелиорированных землях и обременениях на них.

Результат, который будет достигнут путем реализации предлагаемых изменений - будет предоставлена достоверная информация о земельном участке всем заинтересованным лицам при принятии решения об отчуждении участка, обоснованности его стоимости, обременении участка, о возлагаемых на правообладателей участка обязанностей по содержанию объектов мелиорации в надлежащем состоянии и принятию мер по профилактике и предотвращению их повреждения. Будет обеспечена более эффективная сохранность объектов мелиорации.

В статью 2. Основные понятия:

- мелиорированные земли - земли, на которых проведены мелиоративные мероприятия и включают в себя земли, находящиеся под мелиоративными системами и земли, в отношении которых эти мелиоративные системы устроены;

мелиоративные системы - комплексы взаимосвязанных гидротехнических и других сооружений и устройств на мелиорированных землях (каналы, коллекторы, трубопроводы, водохранилища, плотины, дамбы, насосные станции, водозаборы, дороги, другие сооружения и устройства), обеспечивающих создание оптимальных водного, воздушного, теплового и

¹ О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 № 361-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 17. Ст. 1462.

питательного режимов почв на мелиорированных землях;

Предложенные нами дополнения в понятие «мелиорированные земли» и «мелиорированные системы» должно четко и определенно разграничить земли, на которых расположены мелиоративные системы и земли, в отношении которых эти мелиоративные системы устроены, в то же время, разделение земель в одном понятии должно привести к единообразному пониманию целей их использования и, соответственно, единству судьбы земель, на которых расположены мелиоративные системы с землями, в отношении которых эти мелиоративные системы.

Понятие «государственные мелиоративные системы» изложить в следующей редакции: государственные мелиоративные системы - мелиоративные системы, находящиеся в федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации.

Е) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях¹

1) Проблема, требующая решения - не определен государственный орган, осуществляющий надзор за состоянием мелиорированных земель.

Россельхознадзор осуществляет функции по контролю и надзору земель сельскохозяйственного назначения, но у него отсутствуют законодательно закрепленные за ним функции и полномочия по надзору в области мелиорации земель. Предлагаемые изменения с указанием статьи, пункта, подпункта - внести соответствующие изменения и дополнения в ст.ст. 23.15, 28.3 КоАП РФ.

Результат, который будет достигнут путем реализации предлагаемых изменений - полномочия по надзору в области мелиорации земель будут закреплены за Россельхознадзором и его территориальными органами

2) Проблема, требующая решения - Отсутствует ответственность за незаконное сооружение водозаборных сооружений (насосных станций, сифонов

¹ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. 14.05.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст.1.

и т.д.) в целях хищения воды из каналов.

Предлагаемые изменения с указанием статьи, пункта, подпункта - ст.10.10. ч.3 после слов «трубопроводов» дополнить «ГТС», после слов «граждан» дополнить «а равно ИП, КФХ».

Результат, который будет достигнут путем реализации предлагаемых изменений - Все водопотребители будут заключать договора на оказание услуг по подаче воды

3) В соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях рассматривать дела об административных правонарушениях в области мелиорации земель сельскохозяйственного назначения имеют право начальник Департамента мелиорации и начальники подведомственных организаций.

Но в соответствии с Уставом ФГБУ и Положением о Департаменте мелиорации выполнение данной функции не входит в их обязанности. В соответствии с п.5 «Положения о государственном земельном надзоре» надзор за соблюдением обеспечения плодородия мелиорированных земель сельскохозяйственного назначения осуществляет Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и её территориальные органы.

Таким образом, наши рекомендации о внесении поправок в законодательство в области мелиорации земель будут способствовать развитию и укреплению контроля и регуляции за земельными отношениями.

АНАЛИЗ ПРАКТИКИ О ПРИМЕНЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ МЕЛИОРАЦИИ ЗЕМЕЛЬ

В данном параграфе мы проведем анализ правоприменительной практики в области нарушений в мелиорации земель.

Согласно данным Россельхознадзора, основными видами правонарушений являются:

- 1) Неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, для ведения сельскохозяйственного производства
- 2) 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
- 3) Невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по защите сельскохозяйственных угодий от зарастания древесно-кустарниковой и сорной растительностью
- 4) Уничтожение плодородного слоя почвы, а равно 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

- 5) Самовольное снятие и перемещение плодородного слоя почвы
- 6) Захламление земель отходами производства и потребления (свалки)
- 7) Повреждение мелиоративной системы, а равно защитного лесного насаждения¹.

Рассмотрим выявление нарушений земельного законодательства в разрезе статей КоАП РФ за 1 квартал 2016 и 1 квартал 2017 г. по Свердловской области (рисунок 1).

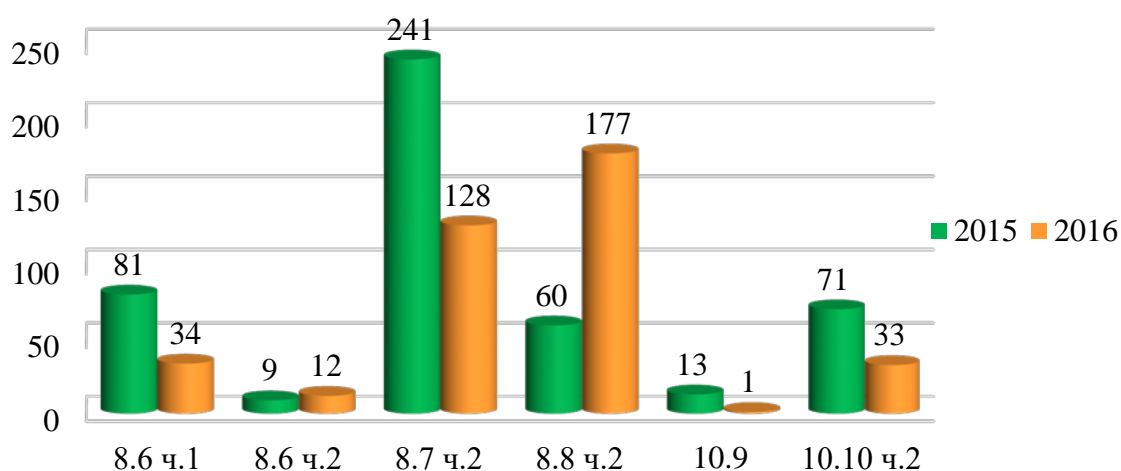


Рисунок 1 - Выявление нарушений земельного законодательства в разрезе статей КоАП РФ за 1 квартал 2016 и 1 квартал 2017 г. по Свердловской области²

Таким образом, по ст. 10.10 и 10.9 КоАП РФ выявляется гораздо меньше нарушений, чем, к примеру, по ст. 8.7 и 8.8 КоАП РФ. В результате исполнения выданных предписаний вовлечено в оборот 5 тыс. гектаров земель сельскохозяйственного назначения. В связи с полученными полномочиями начата работа по выявлению нарушений при проведении мелиоративных работ,

¹ Официальный сайт Россельхознадзора [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fsvps.ru/>

² Официальный сайт Управления Россельхознадзора по Свердловской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fsvps.ru/fsvps/structure/terorgs/sverdlovsk>

выявлено 13 фактов непроведения известкования кислых почв, 71 факт повреждения полевых защитных лесополос.

Рассмотрим материалы правоприменительной практики по различным регионам России, согласно данных Россельхознадзора.

В мае 2018 года специалистами отдела земельного надзора Управления Россельхознадзора по Костромской и Ивановской областям в рамках проведения контрольно-надзорных мероприятий выявлен факт нарушения правил эксплуатации мелиоративной системы на земельном участке сельскохозяйственного назначения¹.

Установлено, что на земельном участке сельскохозяйственного назначения, с разрешенным использованием для сельскохозяйственного производства площадью 22 га, принадлежащем на праве аренды сельскохозяйственному производственному кооперативу, расположены мелиоративные каналы.

При осмотре данных каналов в присутствии правообладателя земельного участка, специалиста-эксперта ФГБУ «Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения по Костромской области» выявлено зарастание каналов древесно-кустарниковой растительностью, заиление каналов песком.

Мелиоративные системы на земельных участках сельскохозяйственного назначения - это комплексы взаимосвязанных гидротехнических и других сооружений и устройств (каналы, коллекторы, трубопроводы, водохранилища, плотины, дамбы, насосные станции, водозаборы, другие сооружения и устройства на мелиорированных землях), обеспечивающие создание оптимальных водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорированных землях.

В соответствии со ст. 29 Федерального закона от 10.01.1996 года № 4-ФЗ

¹ Официальный сайт Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Костромской и Ивановской областям [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rsn-ki.ru/pr/contacts/index.aspx>

«О мелиорации земель» «физические лица и юридические лица, которые эксплуатируют мелиоративные системы, обязаны содержать указанные объекты в исправном (надлежащем) состоянии и принимать меры по предупреждению их повреждения»¹. Согласно ст. 13 Земельного кодекса РФ правообладатели земельных участков обязаны проводить мероприятия в том числе и по сохранению достигнутого уровня мелиорации. За данное правонарушение в отношении арендатора земельного участка возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 10.10 КоАП– нарушение правил эксплуатации мелиоративной системы².

Должностным лицом Управления Россельхознадзора по Костромской и Ивановской материалы дела рассмотрены, выдано Постановление с назначением штрафа в размере 10000 тыс. руб³.

В декабре 2016 года Управлением Россельхознадзора по Саратовской области была проведена плановая выездная проверка в отношении одного из крупных сельхозтоваропроизводителей Ивантеевского района Саратовской области. В ходе проведения проверки было установлено, что хозяйство имеет в пользовании свыше 14000 га земель сельскохозяйственного назначения⁴.

В ходе проверки было установлено, что в полевозащитной лесополосе земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения выявлена вырубка деревьев в количестве 26 штук. Повреждение деревьев произведено по распоряжению руководителя фермерского хозяйства.

Полеззащитные лесные насаждения создаются для преодоления вредного влияния суховеев на урожай, улучшения водного режима почвы путём

¹ О мелиорации земель: Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

² Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. 14.05.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст.1.

³ Официальный сайт Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Костромской и Ивановской областям [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rsn-ki.ru/pr/contacts/index.aspx>

⁴ Официальный сайт Управления Россельхознадзора по Саратовской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rsn-saratov.ru/>

задержания снега и уменьшения испарения, для предотвращения эрозии почв и роста оврагов, а также для защиты железных и автомобильных дорог от снежных и песчаных заносов.

В соответствии со ст. 79 ЗК РФ, сельскохозяйственные угодья – пашни, сенокосы, пастбища и др., имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране.

Учитывая вышеизложенное, было допущено повреждение полевая защитной лесополосы, являющейся частью мелиоративной системы.

Чем нарушены п. 1, 2, 6, 7 ч. 1, ч. 4 ст. 13, ст. 42 № 136-ФЗ от 25.10.01 Земельного кодекса РФ, ст. 8 № 101-ФЗ от 16.07.98 г. «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»¹, ст. 2 Федерального закона от 10 января 1996 г. N 4-ФЗ «О мелиорации земель»². Ответственность за указанные нарушения предусмотрена ч. 2 ст. 10.10 КоАП РФ «Повреждение мелиоративной системы, а равно защитного лесного насаждения»³. В отношении руководителя проверяемого хозяйства государственным инспектором Управления составлен протокол об административном правонарушении. В феврале 2016 года постановлением по делу об административном правонарушении вышеуказанное должностное лицо было признано виновным в инкриминируемом деянии и ему назначено наказание в виде административного штрафа⁴.

Управлением Россельхознадзора по Красноярскому краю проведена проверка на основании обращения по факту захламления земельного участка сельскохозяйственного назначения, входящего в состав Ермолаевской

¹ О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.

² О мелиорации земель: Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

³ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. 14.05.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст.1.

⁴ Официальный сайт Управления Россельхознадзора по Саратовской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rsn-saratov.ru/>

оросительной системы Березовского района¹.

На земельном участке общей площадью 38 га расположены четыре бетонных оросительных канала для подачи воды к орошаемому земельному массиву.

Проверкой установлено, что оросительные каналы захламлены твердыми коммунальными отходами (полиэтиленовой пленкой, пожнивными остатками урожая 2016 года, железными трубами, досками и т. д.), в связи с этим использовать лотки для проведения полива сельскохозяйственных культур не представляется возможным.

В соответствии со ст. 29 Федерального закона от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель» – «граждане (физические лица) и юридические лица, которые эксплуатируют мелиоративные системы, отдельно расположенные гидротехнические сооружения и защитные лесные насаждения, обязаны содержать указанные объекты в исправном (надлежащем) состоянии и принимать меры по предупреждению их повреждения»².

За допущенное нарушение требований земельного законодательства правообладатель земельного участка признан виновными в совершении административного правонарушения по ч. 1 ст. 10.10 КоАП РФ. В целях устранения допущенного правонарушения выдано предписание³.

В апреле 2017 г. Владимирской природоохранной прокуратурой совместно с Департаментом природопользования и охраны окружающей среды администрации Владимирской области проведена проверка о нарушении законодательства РФ при эксплуатации гидроузла на реке Тальша у деревни Вакурино Камешковского района⁴.

Проверкой установлено, что деятельность по эксплуатации

¹ Официальный сайт Управления Россельхознадзора по Красноярскому краю [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ukrsn.ru/>

² О мелиорации земель: Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

³ Официальный сайт Управления Россельхознадзора по Красноярскому краю [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ukrsn.ru/>

⁴ Официальный сайт Владимирской природоохранной прокуратуры [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://vladprok.ru/node/221>

гидротехнического сооружения осуществляется с нарушением требований Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹, Федерального закона от 10.01.1996 №4-ФЗ «О мелиорации земель»², а также Правил эксплуатации гидротехнического сооружения.

Постановления природоохранного прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении по ч.1 ст.10.10 КоАП РФ «нарушение правил эксплуатации мелиоративной системы или отдельно расположенного гидротехнического сооружения» в отношении юридического и должностного лица поступили на рассмотрение в Управление Россельхознадзора по Владимирской области.

Рассмотрение дел об административном правонарушении проходило в присутствии старшего помощника природоохранного прокурора с участием представителя юридического лица.

По результатам рассмотрения юридическое и должностное лицо были признаны виновными в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст.10.10 КоАП РФ, им назначено наказание в виде штрафов³.

Управлением Россельхознадзора по Калининградской области проведена плановая выездная проверка по соблюдению гражданином Крикун требований земельного законодательства. Материалами проверки установлено, что земельный участок сельскохозяйственного назначения площадью свыше 8 га, расположен в Краснознаменском районе, принадлежит физическому лицу на праве общей долевой собственности⁴.

В ходе проверки непосредственно обнаружено достаточно данных,

¹ Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

² О мелиорации земель: Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

³ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. 14.05.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст.1.

⁴ Официальный сайт Управления Россельхознадзора по Калининградской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rsn-kld.ru/>

указывающих на наличие события административного правонарушения, а именно гр. Крикун допустил нарушение правил эксплуатации мелиоративной системы на земельном участке. Вид разрешенного использования земельного участка – для организации крестьянского хозяйства.

Визуальным осмотром, который проводился с использованием навигатора GARMIN OREGON 550, фотоаппарата, установлено, что мелиоративные каналы, расположенные в границах земельного участка, зарастают древесно-кустарниковой растительностью. Мелиоративные системы – комплексы взаимосвязанных гидротехнических и других сооружений и устройств (каналы, коллекторы, трубопроводы, водохранилища, плотины, дамбы, насосные станции, водозаборы, другие сооружения и устройства на мелиоративных землях), обеспечивающих создание оптимальных водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорированных землях. К внутрихозяйственной мелиоративной системе относятся участки мелиоративной системы индивидуального пользования. На гр. Крикун возложена обязанность по содержанию мелиоративной системы, расположенной на земельном участке данного хозяйства.

Бездействие гр. Крикун приводит к негативным последствиям – зарастанию открытых внутрихозяйственных мелиоративных каналов травянистой и древесно-кустарниковой растительностью, и, как следствие, такое зарастание мелиоративной системы приводит к ухудшению состояния осушительной системы, созданию избыточной увлажненности на осушенных землях, и как следствие – к ухудшению плодородных свойств почвы, снижению урожайности сельскохозяйственных культур, а в дальнейшем – к заболачиванию земельного участка.

Гр. Крикун нарушены:

- ст. 13 Земельного кодекса Российской Федерации¹;
- Федеральный закон от 10.01.1996 № 4 «О мелиорации земель»¹;

¹ Земельный кодекс РФ: Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

- Правила эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, утвержденные Министерством сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации 26.05.1998.

Таким образом, гр. Крикун совершил административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 10.10 КоАП РФ – нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений.

Гр. Крикун признан виновным в совершении административного правонарушения и подвергнут административному взысканию в виде штрафа. Постановление по делу об административном правонарушении вступило в законную силу².

Рассмотрим следующий пример из практики. 20 июля 2015 года Пролетарский районный суд г. Твери в составе председательствующего судьи Боброва М.М. с участием защитника лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, - Мечетного Б.С.; рассмотрев в открытом судебном заседании в г. Твери жалобу защитника Мечетного Б.С., поданную в защиту лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении Соболева Г.З. на постановление мирового судьи судебного участка № 1 Пролетарского района г.Твери от 06.04.2015 года по делу об административном правонарушении, предусмотренным ч.1 ст.19.5 КоАП РФ, установил³.

Постановлением мирового судьи судебного участка № 1 Пролетарского района г. Твери от 06.04.2015 года, вынесенным по делу № №, Соболев Г.З. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст. 19.5 КоАП РФ, а именно в том, что он не выполнил

¹ О мелиорации земель: Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

² Официальный сайт Управления Россельхознадзора по Калининградской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rsn-kld.ru/>

³ Решение по делу 12-172/2015 Пролетарский районный суд г.Твери в составе председательствующего судьи Боброва М.М. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rospravosudie.com/court-proletarskij-rajonnyj-sud-g-tveri-tverskaya-oblast-s/act-496762170/>

законное предписание государственного инспектора отдела земельного контроля управления Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям от 12.11.2014 года №), которым Соболеву Г.З. предписывалось в срок до 12.02.2015 года представить проект мелиорации земель на принадлежащий ему земельный участок сельскохозяйственного назначения. За совершение указанного правонарушения мировым судьей Соболеву Г.З. назначено наказание в виде штрафа в размере 300 рублей.

Будучи несогласным с вынесенным мировым судьей постановлением, защитник лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении подал жалобу, в которой просит постановление мирового судьи отменить как основанное на неправильном применении норм материального и процессуального права, производство по делу прекратить.

Из материалов дела следует, что проведенным государственным инспектором отдела земельного контроля управления Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям 02.09.2014 года обследованием принадлежащего Соболеву Г.З. земельного участка сельскохозяйственного назначения, в действиях собственника земельного участка были установлены нарушения требований ст. 13, 42 ЗК РФ выразившиеся в невыполнении установленных требований и обязательных мероприятий по защите сельскохозяйственных угодий от зарастания древесно-кустарниковой и сорной растительностью, поскольку земельный участок на всей площади зарос древесно-кустарниковой и сорной растительностью, о чем составлен акт обследования земельного участка с фототаблицей.

Доводы жалобы о том, что расчистка земель от древесной и травянистой растительности, которую Соболев Г.З. в исполнение требований предписания будет проводить в дальнейшем, является мелиорацией только в случае, когда она проводится в совокупности мероприятий, направленных на коренное улучшение земель, а потому на вырубку древесно-кустарниковой растительности и удаление сорной растительности положения ФЗ «О

мелиорации земель»¹ не применимы, основаны на ошибочном толковании норм права². Исходя из системного анализа положений статей 2 и 8 Федерального закона «О мелиорации земель», работы по расчистке земель от древесной и травянистой растительности, являются самостоятельным видом мелиорации земель, относящимся к типу культуртехнической мелиорации.

Статья 25 указанного Федерального закона предусматривает, что мелиорация земель проводится на основе проектов, разработанных в соответствии с технико-экономическими обоснованиями и учитывающих строительные, экологические, санитарные и иные стандарты, нормы и правила.

Проведение мелиоративных работ с нарушением проекта проведения мелиоративных работ влечет за собой административную ответственность по ст.10.9 КоАП РФ.

Таким образом, поскольку относящимся к культуртехнической мелиорации работам по расчистке земель от древесной и сорной растительности, что Соболеву Г.З. предписано осуществить до 12.08.2015 года, в обязательном порядке должна предшествовать разработка проекта мелиорации земель, суд приходит к выводу, что в данном случае требование предписания о представлении проекта мелиорации земель является законным, поскольку оно основано на приведенных выше нормах Федерального закона «О мелиорации земель», а его выполнение необходимо для устранения выявленных нарушений земельного законодательства.

При таких обстоятельствах невыполнение Соболевым Г.З. требований предписания о предоставлении в срок до 12.02.2015 года проекта мелиорации земель на принадлежащий ему земельный участок сельскохозяйственного назначения, образует объективную сторону состава административного

¹ О мелиорации земель: Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

² Решение по делу 12-172/2015 Пролетарский районный суд г.Твери в составе председательствующего судьи Боброва М.М. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rospravosudie.com/court-proletarskij-rajonnyj-sud-g-tveri-tverskaya-oblast-s/act-496762170>.

правонарушения, предусмотренного ч.1 ст.19.5 КоАП РФ¹.

Существенных нарушений при составлении документов, имеющих в деле, влекущих признание их недопустимыми доказательствами, при рассмотрении жалобы не установлено. Порядок привлечения к административной ответственности, нарушен не был. При назначении наказания мировой судья учел характер общественной опасности совершенного административного правонарушения, имевшиеся данные о личности правонарушителя и назначил минимальное наказание в пределах санкции статьи. Оснований для применения положений ст.2.9 КоАП РФ по делу суд не находит.

При таких обстоятельствах оснований для отмены или изменения состоявшегося по делу судебного акта не имеется.

Руководствуясь ст. 30.6, п. 1 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ, суд решил Постановление мирового судьи судебного участка № 1 Пролетарского района г.Твери от 06.04.2015 года, по делу о административном правонарушении, предусмотренном ч.1 ст. 19.5 Кодекса РФ «Об административных правонарушениях» в отношении Соболева Г.З. оставить без изменения, а жалобу его защитника без удовлетворения².

Еще одним примером можно считать дело от 01 августа 2016 года г. Пушкино. Судья Пушкинского городского суда Московской области Курлаева И.В., рассмотрев материалы административного дела по жалобе СПК «Золотая нива» на постановление № ЗЕМ-20/2016-1 начальника отдела земельного надзора Управления Россельхознадзора по городу Москва, Московской и Тульской областям Ртищева И.В. по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 10.10 Кодекса Российской

¹ Решение по делу 12-172/2015 Пролетарский районный суд г.Твери в составе председательствующего судьи Боброва М.М. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rospravosudie.com/court-proletarskij-rajonnyj-sud-g-tveri-tverskaya-oblast-s/act-496762170/>

² Решение по делу 12-172/2015 Пролетарский районный суд г.Твери в составе председательствующего судьи Боброва М.М. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rospravosudie.com/court-proletarskij-rajonnyj-sud-g-tveri-tverskaya-oblast-s/act-496762170/>

Федерации об административных правонарушениях, установил следующее¹.

Постановлением № ЗЕМ-20/2016-1 начальника отдела земельного надзора Управления Россельхознадзора по городу Москва, Московской и Тульской областям Ртищева И.В. СПК «Золотая нива» признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 10.10 Кодекса Российской Федерации, в том, что в 11 час. 00 мин. в ходе проведения протокола осмотра по административному расследованию ЗЕМ-20/2016, в результате непосредственного обнаружения, руководствуясь ст. ст. 28.7, 28,1 КоАП РФ, на земельном участке сельскохозяйственного назначения, общей площадью 413900 кв.м, принадлежащему СПК «Золотая нива» выявлено нарушение земельного законодательства, выразившееся в повреждении мелиоративной системы, а именно нарушение гидротехнического комплекса водохранилищ, обеспечивающий создание оптимальных водного, воздушного, теплового и питательного режима почв на мелиорированных землях (мелиоративная система частично заполнена грунтом, наблюдаются очаговое зарастание древесно-кустарниковой растительностью).

СПК «Золотая нива» обратился в суд с жалобой на постановление по делу об административном правонарушении, ставя вопрос о его отмене и прекращении производства по делу, ссылаясь на то, что заявитель не является собственником мелиоративной системы на указанном выше земельном участке. Согласно ответу Минсельхоза РФ, на территории указанного земельного участка мелиорированные земли отсутствуют. Также заявитель указал, что административным органом нарушен порядок привлечения СПК «Золотая нива» к административной ответственности².

Законный представитель СПК «Золотая нива» в суд не явился, от защитника по доверенности Дука А.С. поступило ходатайство о рассмотрении

¹ Решение № 2-5284/2016 от 11 августа 2016 г. по делу № 2-5284/2016 Пушкинский городской суд Московской области в составе председательствующего судьи Курлаевой И.В. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/A57YU8kb5odC/>

² Решение № 2-5284/2016 от 11 августа 2016 г. по делу № 2-5284/2016 Пушкинский городской суд Московской области в составе председательствующего судьи Курлаевой И.В. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/A57YU8kb5odC/>

дела в ее отсутствие.

Изучив материалы административного дела, проверив доводы жалобы СПК «Золотая нива» нахожу постановление № ЗЕМ-20/2016-1 начальника отдела земельного надзора Управления Россельхознадзора по городу Москва, Московской и Тульской областям Ртищева И.В. подлежащим отмене по следующим основаниям.

Объектом административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 2 ст. 10.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, являются охраняемые законом отношения в сфере сельского хозяйства и мелиорации земель, направленные на охрану земель в Российской Федерации как основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Следовательно, в соответствии с частью 1 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях срок давности привлечения к административной ответственности для данной категории дел составляет два месяца. При этом с учетом того, что административное правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 10.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, является длящимся, сроки, установленные ст. 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения.

Как усматривается из материалов дела, обстоятельства, послужившие основанием для возбуждения в отношении СПК «Золотая нива» дела об административном правонарушении, были выявлены в ходе проведения проверки. Следовательно, двухмесячный срок давности привлечения к административной ответственности по данному делу истек.

Вместе с тем начальник отдела земельного надзора Управления Россельхознадзора по городу Москва, Московской и Тульской областям Ртищев И.В. в нарушение требований части 1 статьи 4.5, пункта 6 части 1 статьи 24.5, пункта 2 части 1 и пункта 1 части 1.1 статьи 29.9 Кодекса

Российской Федерации об административных правонарушениях, то есть за пределами срока давности привлечения к административной ответственности, вынес постановление о привлечении СПК «Золотая нива» к административной ответственности¹.

При таких обстоятельствах постановление № ЗЕМ-20/2016-1 начальника отдела земельного надзора Управления Россельхознадзора по городу Москва, Московской и Тульской областям Ртищева И.В., вынесенное в отношении СПК «Золотая нива» по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 10.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подлежит отмене, а производство по настоящему делу – прекращению на основании пункта 6 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности).

Несмотря на то, что СПК «Золотая нива» в жалобе не приведено такого основания к отмене как привлечение его к административной ответственности за пределами срока давности привлечения, суд при вынесении решения руководствуется ч. 3 ст. 30.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в силу которой судья не связан доводами жалобы и проверяет дело в полном объеме.

Руководствуясь ст. 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, суд решил Постановление № ЗЕМ-20/2016-1 начальника отдела земельного надзора Управления Россельхознадзора по городу Москва, Московской и Тульской областям Ртищева И.В. в отношении СПК «Золотая нива» отменить².

Производство по делу об административном правонарушении прекратить

¹ Решение № 2-5284/2016 от 11 августа 2016 г. по делу № 2-5284/2016 Пушкинский городской суд Московской области в составе председательствующего судьи Курлаевой И.В. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/A57YU8kb5odC/>

² Решение № 2-5284/2016 от 11 августа 2016 г. по делу № 2-5284/2016 Пушкинский городской суд Московской области в составе председательствующего судьи Курлаевой И.В. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/A57YU8kb5odC/>

на основании пункта 6 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – истечение сроков давности привлечения к административной ответственности.

Последним примером из судебной практики можно считать судебное решение от 06 марта 2013 года г. Курск. Судья Курского областного суда Шуваева Е.И., рассмотрев жалобу Черного Е.С. на решение судьи Ленинского районного суда г. Курска от 13 декабря 2012 года, вынесенное по жалобе защитника Терехова Александра Николаевича на постановление заместителя руководителя Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Орловской и Курской областям №80/з от 18 сентября 2012 года по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч.1 ст.10.10 КоАП РФ, в отношении Бабичевой Т. В.¹

Постановлением заместителя руководителя Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Орловской и Курской областям №80/з от 18 сентября 2012 года ООО «XXX» Бабичева Т.В. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст.10.10 КоАП РФ и подвергнута административному штрафу в размере 1 000 рублей.

Решением судьи Ленинского районного суда г. Курска от 13 декабря 2012 г. постановление от 18 сентября 2012 года отменено, производство по делу прекращено.

В жалобе, поступившей в Курский областной суд, в порядке ст.30.9 КоАП РФ заместитель руководителя Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Орловской и Курской областям Черный Е.С. просит решение судьи районного суда отменить, ссылаясь на то, что вина ООО «XXX» Бабичевой Т.В. в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст.10.10 КоАП РФ доказана

¹ Решение № 21-35/2013 от 6 марта 2013 г. по делу № 21-35/2013 Судья: Палагина А.А. Дело №21-35 АК-2012 г. Курский областной суд [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/FRHQTIVChMUq/>

материалами административного дела.

Статьей 10.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за нарушение правил эксплуатации мелиоративной системы или отдельно расположенного гидротехнического сооружения.

Объектом правонарушения, предусмотренного ст.10.10 КоАП РФ являются общественные отношения в области эффективного и экологически безопасного использования мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений.

В соответствии с ч.1 ст.10.10 КоАП РФ невыполнение правил эксплуатации мелиоративной системы или отдельно расположенного гидротехнического сооружения влечет наложение административного штрафа на должностных лиц - от одной тысячи до двух тысяч рублей.

Повреждение мелиоративных систем, а равно защитного лесного насаждения, в соответствии с ч.2 ст.10.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях влечет наложение административного штрафа на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей.

Как следует из материалов дела, а также согласно содержания постановления заместителя руководителя Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Орловской и Курской областям №80/з от 18 сентября 2012 года, 23.07.2012 года в 11 часов 00 минут государственным инспектором МРО п. Белая Управления Россельхознадзора по Орловской и Курской областям на территории Малосолдатского сельсовета Беловского района Курской области, в 1 км 200 м от автодороги п. Белая-Белгород, вблизи 3-х водонапорных башен, также в 300 м от автодороги п. Белая-Белгород, в месте расположения овощехранилищ, выявлен факт повреждения защитного лесного насаждения и принадлежности земельного участка «XXX»¹.

¹ Решение № 21-35/2013 от 6 марта 2013 г. по делу № 21-35/2013 Судья: Палагина А.А. Дело №21-35 АК-2012 г. Курский областной суд [Электронный ресурс]. Режим доступа:

При проведении осмотра указанного земельного участка сельскохозяйственного назначения зафиксирован факт вырубки 53 деревьев (тополей), обнаружены порубочные остатки, складированные в указанном защитном лесном насаждении, выполняющем роль мелиоративной системы (тополинные посадки), что отражено в протоколе осмотра от 10.08.2012 года. Данный земельный участок, на котором обнаружено повреждение мелиоративного лесного насаждения, обрабатывается ООО «XXX».

Указанные обстоятельства послужили основанием к проведению государственным инспектором МРО п. Белая Управления Россельхознадзора по Орловской и Курской областям административного расследования, по результатам которого, в отношении должностного лица ООО «XXX» Бабичевой Таисии Васильевны, составлен протокол об административном правонарушении №8013 от 30 августа 2012 года, а 18 сентября 2012 года заместителем руководителя Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Орловской и Курской областям вынесено постановление №80/з о привлечении должностного лица ООО «XXX» Бабичевой Т.В. к административной ответственности за правонарушение, предусмотренное ч.1 ст.10.10 КоАП РФ в виде штрафа в размере 1 000 рублей.

Между тем, фактически установленные обстоятельства свидетельствуют о том, что действия ООО «XXX» Бабичевой Т.В. следовало квалифицировать по ч.2 ст.10.10 КоАП РФ, так как при проведении административного расследования установлен факт повреждения защитного насаждения, что составляет диспозицию ч.2 ст.10.10 КоАП РФ.

Однако, при составлении протокола об административном правонарушении №8013 от 30 августа 2012 года, при вынесении постановления №80/з от 18 сентября 2012 года действия ООО «XXX» Бабичевой Т.В. квалифицированы по ч.1 ст.10.10 КоАП РФ и назначенное наказание избрано в

пределах санкции указанной статьи¹.

Изложенное свидетельствует о том, что при привлечении ООО «XXX» Бабичевой Т.В. должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, не установило конкретное административное правонарушение, за совершение которого ее привлекли к административной ответственности. Данное свидетельствует о незаконности вынесенного заместителем руководителя Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Орловской и Курской областям постановления, ввиду существенного нарушения процессуальных требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно нормам Пленума Верховного суда Российской Федерации от 24.03.2005 года №5 (ред. от 09.02.2012 г.) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», изложенном в п.20, судья может переqualифицировать действия (бездействия) лица на другую статью КоАП РФ (часть статьи), предусматривающую единый родовой объект посягательства при условии, что это не ухудшает положения лица, в отношении которого возбуждено дело².

Составы правонарушений по ч.1 и ч.2 ст.10.10 КоАП РФ имеют единый родовой объект посягательства, однако санкции не идентичны, что исключает возможность переqualификации действий лица, в отношении которого ведется производство по делу³.

Кроме того, срок давности привлечения ООО «XXX» Бабичевой Т.В. к административной ответственности за совершение административного

¹ Решение № 21-35/2013 от 6 марта 2013 г. по делу № 21-35/2013 Судья: Палагина А.А. Дело №21-35 АК-2012 г. Курский областной суд [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/FRHQTIvChMUq/>

² О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (в ред. от 19.12.2013) // Российская газета. 2005. № 80. 19 апр.

³ Решение № 21-35/2013 от 6 марта 2013 г. по делу № 21-35/2013 Судья: Палагина А.А. Дело №21-35 АК-2012 г. Курский областной суд [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/FRHQTIvChMUq/>

правонарушения, предусмотренного частью 2 ст.10.10 КоАП РФ, установленный ч.1 статьи 4.5 КоАП РФ, истек.

Исходя из положений части 1 статьи 4.5 КоАП РФ и в силу пункта 6 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ, истечение срока давности является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении.

Установленное процессуальное нарушение и истечение срока привлечения к административной ответственности исключает возможность удовлетворения жалобы заместителя руководителя Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Орловской и Курской областям об отмене решения судьи районного суда и оставления постановления № 80/з от 18 сентября 2012 года, без изменения.

На основании изложенного и руководствуясь ст.ст.30.7-30.9 КоАП РФ, судья Курского областного суда

Решение судьи Ленинского районного суда г. Курска от 13 декабря 2012 года, вынесенное по жалобе защитника Терехова А.Н. на постановление заместителя руководителя Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Орловской и Курской областям №80/з от 18.09.2012 года по делу в отношении должностного лица ООО «XXX» Бабичевой Т.В. об административном правонарушении, предусмотренном ч.1 ст.10.10 КоАП РФ оставить без изменения, а жалобу заместителя руководителя Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Орловской и Курской областям Черного Е.С., без удовлетворения¹.

Итак, подводя итоги данной главы, можно сказать, что в России административные наказания за нарушения в сфере мелиорации применяются достаточно часто. Виновные подвергаются суду, их действия расследуются, и, при наличии нарушений облагаются административной ответственностью.

¹ Решение № 21-35/2013 от 6 марта 2013 г. по делу № 21-35/2013 Судья: Палагина А.А. Дело №21-35 АК-2012 г. Курский областной суд [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/FPHQTIvChMUq/>

Исходя из вышеизложенного, можно заключить, что в качестве элементов, составляющих правовой режим мелиорируемых (мелиорированных) земель, по нашему мнению, выступают:

- 1) использование и охрана земель;
- 2) управление землями;
- 3) ограничения использования земель и обременения прав собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов;
- 4) права и обязанности участников земельных правоотношений;
- 5) ответственность участников земельных правоотношений.

МЕТОДИЧЕСКАЯ РАЗРАБОТКА

Цель урока: создать условия для формирования знаний у учащихся об административном праве. Задачи:

Образовательная:

- Актуализировать и расширить имеющиеся знания о праве, отраслях российского права, источниках права

- Дать учащимся обществоведческие термины и определения: «административное право»; «административное правонарушение»; «административное наказание»; Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Развивающая:

- Развивать критическое мышление

- Развивать общеучебные умения и навыки (работать с текстом, выделять главное, анализировать, делать выводы, самостоятельная работа, сотрудничество и работа в группе)

- Продолжить выработку умений выступать публично, выражать свои мысли ясно, уверенно.

Воспитательная:

- Воспитывать у учащихся правовое сознание, правовую и социальную культуру, нравственные качества личности

Тип урока: метапредметный

Формы урока: фронтальная, групповая

Технологии: технология развития критического мышления

Методы: словесный, беседа, проблемно-поисковый, самостоятельной познавательной деятельности

Оборудование: раздаточный материал: текст с учебным материалом, карточки с обществоведческими терминами: администрация – 1) совокупность государственных органов, осуществляющих функции управления управление; 2) должностные лица, руководящий персонал учреждения, предприятия; алгоритм выполнения задания, листы бумаги, маркеры

План изучения нового материала:

1. Что такое административное право?
2. Административные правонарушения.
3. Виды административных наказаний

Ход урока.

I. Организационный этап (1 мин).

II. Актуализация ранее изученных знаний. Мотивация учебной деятельности учащихся. «Вызов» (3-4 мин)

- Какие отрасли права мы изучили на предыдущих уроках?

- Что такое отрасль права? (система правовых норм, регулирующих определенные общественные отношения).

Задание №1: определите, нормы каких отраслей права применяются в следующих случаях: заключение трудового договора; усыновление ребенка; приватизация квартиры; покупка продуктов

- А какую роль выполняет право в обществе?

Каким обществоведческим термином можно назвать все перечисленное: Конституция РФ; Семейный кодекс; Гражданский кодекс; Указ Президента?

(источники права)

А можно ли учебник по обществоведению отнести к источникам права? Почему нет? Приведи аргумент. Что такое источники права? (законы и подзаконные акты, документы, устанавливающие определенные правовые нормы)

– Всегда ли правовые нормы соблюдаются, или бывают случаи их нарушения? (К сожалению, правовые нормы часто нарушаются.)

- Как называется поведение, которое противоречит нормам права? (Противоправное поведение, правонарушение)

1)Что перечислено на доске: нарушение правил дорожного движения; убийство; курение в общественном месте; похищение человека; продажа некачественного товара; грабеж; безбилетный проезд; терроризм? (верно, это правонарушения) Правонарушение – общественно опасное виновное противоправное деяние, наносящее вред личности, обществу, государству.

- Чем отличаются перечисленные правонарушения? (Степенью общественного вреда, социальной опасностью) А еще чем? (наказанием, видом наказания)

-Может ли быть за их совершение одинаковое наказание?

- Итак, по какому признаку их можно разделить на 2 группы? (Верно, по степени социальной опасности, общественного вреда)

Задание: 1-й ряд - из данного перечня правонарушений выпишет те, которые по вашему мнению, являются более опасными для общества, а второй ряд и третий – те, которые являются менее опасными и вредными для общества.

Проверка задания.

- Какой вид ответственности предусмотрен законодательством за совершение правонарушений 1 группы? 2 группы?

-К какой отрасли права относятся правонарушения 1 группы? 2 группы? (административному праву)

- А вот, что такое административное право мы сегодня узнаем на уроке

- Так, о чем мы сегодня будем говорить на уроке?

Так, с помощью учителя, учащиеся сформулировали тему урока.

Учитель обращается к классу с вопросом:

- Предположите, чем мы будем заниматься на уроке?

- Сформулируем вопросы, на которые нам нужно будет ответить в ходе урока. (Возможные ответы: Что такое административное право? Каковы его функции? Кто является субъектами административного права? Что является источниками его? Какие поступки считаются административными правонарушениями? Что такое административная ответственность? Почему важно знать административное право?)

III. Этап усвоения новых знаний. «Осмысление» (10-15 мин)

1) Прием «Кластер».

В середине доски учитель прикрепляет термин «АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО». Давайте составим кластер по данной теме.

- Подумайте, что у вас ассоциируется с «АДМИНИСТРАТИВНЫМ ПРАВОМ» и запишите понятия, слова, ассоциации, имеющие отношение к теме урока. (Возможные ответы: отрасль права, источники, нарушитель, право, проступок, вина, противоправность, опасность, суд, ответственность, субъекты: физ.лица, юр. лица, администрация).

- В конце урока мы вернемся к нашему кластеру и посмотрим, какие понятия нам пригодились на уроке.

2) Работа с учебником п. 27. по группам

Задание для 1 и 3 ряда

Алгоритм работы

I. Прочитать пункт «Что такое административное право?»

Найти в учебнике ответы на следующие вопросы:

1. Что такое «администрация»?

2. Сформулировать и записать определение термина «административное право».

3. Что определяют нормы административного права?

4. Определить, что находится в сфере административного права

5. В чем сходство административного права с уголовным, а в чем их отличия?

Алгоритм работы

2-группа

1. Прочитать пункт «административные правонарушения и наказания»
2. Перечислить основные виды административных правонарушений
3. Какие виды административных наказаний устанавливает Кодекс РФ об административных правонарушениях.

4. С какого возраста в полном объеме наступает административная ответственность

3) Проверка группового задания.

Для чего нужно знать административное право? (чтобы избежать многих неприятностей, чтобы не совершить правонарушение, правовая грамотность способствует укреплению законности и порядка в стране)

IV этап Рефлексия

Какой вид административного наказания может применен за следующие административные правонарушения: нарушение правил пожарной безопасности- штраф; порча имущества в кафе – возмещение стоимости; управление автомобилем в нетрезвом состоянии – лишение спец. прав(водительских); нарушение правил судейства во время судебного матча – дисквалификация; браконьерство - изъятие орудия совершения правонарушения и штраф; злостное неповиновение сотруднику полиции – административный арест; незаконное пребывание на территории РФ гастербайтеров – выдворение за пределы РФ; переход улицы в неположенном месте.

Что такое административное правонарушение?

Административные правонарушения - поступки, похожие на преступления, но не имеющие такой большой общественной опасности. Они запрещены другими законами, например. Кодексом об административных правонарушениях (КоАП).

2) Решим задачу: На одной из дискотек подвыпивший 16-летний Сергей В., являющийся инвалидом детства из-за слабоумия, приставал к девушкам, требуя, чтобы они с ним танцевали. Получая отказ, он осыпал их нецензурной бранью. Можно ли привлечь Сергея к административной ответственности? Приведите фрагмент текста, помогающий ответить на этот вопрос.

3) Составьте синквейн - пятистрочную строфу по теме данного урока

1. Самое важное слово урока.
2. 2 прилагательных его характеризующие.
3. 3 глагола.
4. выразить свое отношение к проблеме урока.
5. резюме 1 словом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Мелиорация земель имеет многоаспектный характер, поскольку по поводу ее проведения возникает множество правоотношений: правоотношения, связанные с использованием и охраной мелиорируемых и мелиорированных земель, защитных лесных насаждений, водных объектов; строительством, эксплуатацией, реконструкцией, техническим перевооружением мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений; установлением вещных прав на такие системы и сооружения; государственным управлением в сфере мелиорации земель и иные.

Земельное правонарушение – это общественно-опасное, виновное действие или бездействие, посягающее общественные отношения в области управления, использования и охраны земель, причиняющее вред настоящим и создающее реальную угрозу причинения вреда последующим поколениям.

Административная ответственность – вид правовой ответственности. Суть ее в том, что лицо, совершившее правонарушение, предусмотренное нормой права, подвергается конкретному административному наказанию.

В настоящее время разрабатываются правила осуществления культуртехнических и мелиоративных работ в области агролесомелиорации, фитомелиорации, эксплуатации мелиоративных систем; учета мелиорированных земель; паспортизации мелиообъектов.

Основными проблемами, в области ответственности за административные правонарушения в сфере мелиорации земель являются:

1) не определен государственный орган, осуществляющий надзор за состоянием мелиорированных земель.

2) Отсутствует ответственность за незаконное сооружение водозаборных сооружений (насосных станций, сифонов и т.д.) в целях хищения воды из каналов.

3) Отсутствие производственного контроля за мелиорированными землями их правообладателями.

4) Мелиорированные земли не относятся ни к категории земель, ни к виду разрешенного использования.

В качестве мероприятий по совершенствованию законодательства, нами были предложены следующие рекомендации:

1) Целесообразно перечень особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, установленный п. 4 ст. 79 Земельного кодекса РФ, дополнить мелиорированными землями.

2) Пункт 2 статьи 73 ЗК РФ конкретизировать о необходимости представления лицом, использующим земельный участок, отчета об использовании мелиоративных земель.

3) Внести соответствующие изменения и дополнения в ст.ст. 23.15, 28.3 КоАП РФ. Россельхознадзор осуществляет функции по контролю и надзору земель сельскохозяйственного назначения, но у него отсутствуют законодательно закрепленные за ним функции и полномочия по надзору в области мелиорации земель.

4) Ст.10.10. ч.3 после слов «трубопроводов» дополнить «ГТС», после слов «граждан» дополнить «а равно ИП, КФХ».

В соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях рассматривать дела об административных правонарушениях в области мелиорации земель сельскохозяйственного назначения имеют право начальник Департамента мелиорации и начальники подведомственных организаций. В соответствии с п.5 «Положения о государственном земельном надзоре» надзор за соблюдением обеспечения плодородия мелиорированных земель сельскохозяйственного назначения осуществляет Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и её территориальные органы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты и иные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. № 7. 21 янв.
2. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (в ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
3. Водный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 03.06.2006 № 74-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.
4. Градостроительный кодекс РФ: Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ (в ред. от 23.04.2018) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.
5. Гражданский кодекс РФ (часть первая): Федеральный закон от

30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 03.06.2018) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

6. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147,

7. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. 14.05.2018) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1. Ст.1.

8. О животном мире: Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

9. О мелиорации земель: Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

10. О безопасности гидротехнических сооружений: Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ (в ред. 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.

11. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 № 361-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 17. Ст. 1462.

12. О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.

13. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

14. О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (в ред. от 03.04.2018) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4344.

15. Кодекс Томской области об административных правонарушениях: Закон от 26 дек. 2008 г. № 295-ОЗ (в ред. от 3 марта 2017 г.) // Собрание законодательства Томской области. 2009. № 1.

16. Кодекс города Москвы об административных правонарушениях: закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. (не опубликовано).

17. Кодекс Московской области об административных правонарушениях: закон Моск. области от 4 мая 2016 г. Закон Московской области от 04.05.2016 № 37/2016-ОЗ: (в ред. от 17 фев.2017 г.) 2017. (не опубликовано).

18. Кодекс Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях: закон от 14.10.2009 г. 726-З № 337-IV (в ред. от 24.02.2017 г.). 2018. (не опубликовано).

19. Об административных правонарушениях в Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 14.02.2003 г. № 99-ОЗ: (в ред. от 05 дек.2016 г.) // Собрание законодательства Новосибирской области. 2003. № 4.

20. Об административных правонарушениях: Закон Новосибирской Области от 1.02.2016 г. № 914-ОЗ: (в ред. от 27.01.2016 г.) // Собрание законодательства Новосибирской области. 2016. № 2.

21. Об административных правонарушениях: Закон Краснодарского края от 23.07.2003 г. № 608-КЗ // Собрание законодательства Краснодарского края. 2003. № 4.

22. О федеральной целевой программе «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014 - 2020 годы»: постановление Правительства Рос. Федерации от 12.10.2013 г. № 922 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 43. Ст.5554.

23. О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 12.06.2008 г. № 450 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 25. Ст.2983.

24. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (в ред. от 19.12.2013) // Российская газета. 2005. № 80. 19 апр.

25. По делу о проверке конституционности положений пунктов 2, 3 и 4

статьи 13 и абзаца второго пункта 1.1 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в связи с жалобой гражданки Л.Г. Погодиной: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.01.2009 № 1-П // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 889.

26. Об утверждении региональной программы «Развитие мелиорации сельскохозяйственных земель в Томской области на 2012 - 2014 годы»: Распоряжение Администрации Томской области от 16.11.2011 № 1159-ра (в ред. от 27.11.2012). 2016. (не опубликовано).

Литература

27. Аверьянова Н.Н. Земельный надзор как административно-правовое средство обеспечения рационального использования земель в России // Административное право и процесс. 2015. №3. С. 46-48.

28. Александровская Л. А. Формирование инструментально-структурного механизма управления мелиорацией земель // Экономика и экология территориальных образований. 2015. № 1. С. 2-9.

29. Боголюбов С. А. Земельное право. М.: Юрайт, 2017. 412 с.

30. Боголюбов С.А., Мозолин В.П. Аграрное, земельное и другие комплексно- правовые образования в системе права // Аграрное и земельное право. 2014. №2. С. 4-16.

31. Болтанова Е.С. Конструкция специальной ответственности в земельном праве // Вестник Омского университета. 2014. № 2 С. 161-168.

32. Болтанова Е.С. Юридическая ответственность за земельные правонарушения // Журнал Российского права. 2014. № 12. С.88-97.

33. Веденин Н.Н. Земельное право. М.: Юриспруденция. 2017. 192 с.

34. Выпханова Г.В. Взаимодействие земельного и других отраслей права в условиях реформирования законодательства // Аграрное и земельное право. 2015. №11. С. 8-12.

35. Габитов Р.Х. К вопросу об эколого-правовой охране земель //

Аграрное и земельное право. 2015. № 2. С. 78-81.

36. Галиновская Е.А. Институт юридической ответственности как составляющая часть земельного правопорядка // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 41-48.

37. Герасимов, А. А. Правовое обеспечение мелиорации земель // Научный журнал РНИИ проблем мелиорации. 2013. № 3 (11). С. 1-21.

38. Герасимов А. А. Правовое регулирование мелиорации земель: состояние, предложения по совершенствованию // Государство и право. 2014. № 2. С. 23-31.

39. Горбунов Г.Р. Мелиорации сельскохозяйственных земель – нормативно-правовое, научное и кадровое обеспечение // АПК: экономика, управление. 2012. № 12. С. 3-13.

40. Епифанова Т. В. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О мелиорации земель». М.: Юстицинформ, 2010. 148 с.

41. Ерофеев Б. В. Земельное право России. М.: Профобразование, 2017. 752 с.

42. Ерошенко А. Д. Правовые основы планирования и организации рационального использования земель // Донской государственный аграрный университет. 2015. № 3. С. 15-28.

43. Жаворонкова Н.Г. Земельное право: учебник для бакалавров. М.: Издательство Юрайт, 2017. 580 с.

44. Жаркова А.А. К вопросу о субъекте нарушения правил охраны окружающей среды // Вестник Югорского университета. 2015. № 3. С. 183-185.

45. Калиничева Е.Ю., Польшакова Н.В., Коломейченко А.С. Мелиорация сельскохозяйственных земель в России: состояние и перспективы развития // Вестник ОрелГАУ. 2017. №3 (66). С. 125-128

46. Колганов А. В. Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения в России. Новочеркасск: РосНИИПМ, 2016. 222 с.

47. Липски С.А. Мониторинг земель: новые решения законодателя // Экологические системы и приборы. 2016. №1. С. 4-10.

48. Петров А. Значение мелиорации в повышении продуктивности земель // Наука в современных условиях. 2014. № 1. С. 413-415.
49. Петров В. В. Земельное право России. М.: Стоглав, 2016. 300 с.
50. Пышьева Е.С. Законодательство о мелиорации земель: противоречия и пути их устранения // Аграрное и земельное право. 2013. № 8. С. 48-51.
51. Пышьева Е. С. Понятие и правовое значение мелиорации в системе мер по охране земель // Экологическое право. 2015. № 4. С. 16-20.
52. Пышьева Е.С. История развития законодательства в области мелиорации земель в России // Журнал российского права. 2014. № 5. С. 126-134.
53. Пышьева Е.С. Использование природных ресурсов при проведении мелиорации земель: правовые аспекты // Аграрное и земельное право. 2014. № 4. С. 50-53.
54. Пышьева Е.С. Правовое регулирование мелиорации земель: автореф. дис. ... канд. юрид.наук. Москва. 2015. 31с.
55. Романова Г.В. Земельное право: курс лекций для бакалавров. М.: ЮСТИЦИЯ, 2016. 365 с.
56. Румянцев Ф.П., Пужаев В.В. Земельное право: учебно-методическое пособие. Нижний Новгород: Нижегородский госуниверситет, 2017. 53 с.
57. Симонов К. А. Земельное право России. Практикум. М.: Городец-издат, 2017. 352 с.
58. Чешев А.С., Сухомлинова Н.Б., Александровская Л.А., Алиева Н.В. Основы природоохранной деятельности в агромелиоративных системах: монография. Ростов-н/Д: Рост. гос. строит. ун-т, 2016. 214 с.
59. Чешев А.С., Алиева Н.В. Эколого-мелиоративные аспекты регулирования земельных отношений в современных условиях // Инженерный вестник Дона. 2012. Т.22. №4–1. С. 175.
60. Щедрин В. Н. Аспекты формирования нормативной базы

мелиоративного комплекса России // РосНИИПМ. 2012. № 3(07). 27 с.

61. Юрченко И. Ф. Нормативно-правовая база управления собственностью мелиоративного водохозяйственного комплекса // Аграрная наука. 2016. № 1. С. 22-25.

62. Официальный сайт Россельхознадзора [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fsvps.ru/>

63. Официальный сайт Управления Россельхознадзора по Свердловской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fsvps.ru/fsvps/structure/terorgs/sverdlovsk>

64. Официальный сайт Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Костромской и Ивановской областям [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rsn-ki.ru/pr/contacts/index.aspx>

65. Официальный сайт Управления Россельхознадзора по Саратовской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rsn-saratov.ru/>

66. Официальный сайт Управления Россельхознадзора по Красноярскому краю [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ukrsn.ru/>

67. Официальный сайт Управления Россельхознадзора по Калининградской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rsn-kld.ru/>

68. Официальный сайт Владимирской природоохранной прокуратуры [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://vladprok.ru/node/221>

69. Решение по делу 12-172/2015 Пролетарский районный суд г.Твери в составе председательствующего судьи Боброва М.М. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rospravosudie.com/court-proletarskij-rajonnyj-sud-g-tveritverskaya-oblast-s/act-496762170/>

70. Решение № 2-5284/2016 от 11 августа 2016 г. по делу № 2-5284/2016 Пушкинский городской суд Московской области в составе председательствующего судьи Курлаевой И.В. [Электронный ресурс]. Режим

доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/A57YU8kb5odC/>

71. Решение № 21-35/2013 от 6 марта 2013 г. по делу № 21-35/2013
Судья: Палагина А.А. Дело №21-35 АК-2012 г. Курский областной суд
[Электронный ресурс]. Режим доступа:
<http://sudact.ru/regular/doc/FPHQTIvChMUq/>