

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

А.П. Анисимов, С.А. Чаркин***

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Ключевые слова. *Земельное правонарушение; ответственность; экологические интересы; санкции; отрасль права; специальное природопользование; земельный участок; ограниченные вещные права; разрешенное использование*

Anisimov A.P., Charkin S.A. Theoretical questions of ground and legal responsibility

The question of quantity of types of legal responsibility is one of the most debatable in a domestic legal science. Having analysed the various points of view, authors give new arguments of existence of an independent type of legal responsibility which «ground and legal responsibility» is called. This type of responsibility is characterized by existence of the specific sanction for violation of a ground law and order, the special bases and an order of application of measures of the state coercion. The basis for application of measures of ground and legal responsibility is the ground offense.

В современной юридической науке одним из наиболее дискуссионных вопросов продолжает оставаться вопрос о видах юридической ответственности. Согласно одному из существующих подходов, «каждой самостоятельной отрасли права должен соответствовать и самостоятельный вид ответственности, иначе возникает сомнение в целесообразности отраслевого формирования»¹. Другие ученые подчеркивают бесперспективность выделения специальной ответственности в пределах каждой отрасли, объяс-

© Анисимов А.П., Чаркин С.А., 2012.

* Доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского и международного частного права Волгоградского государственного университета (anisimovap@mail.ru).

** Кандидат юридических наук, доцент, заместитель председателя Волгоградского областного суда.

¹ Малахов В.П. Теория государства и права. Курс лекций. М., 2002. С. 261.

няя это тем, что категории правонарушения и ответственности носят межотраслевой характер и используются во всех отраслях законодательства².

В связи с этим большинство исследователей выделяет только «традиционные» виды юридической ответственности (уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная)³. По мнению других ученых, наряду с традиционными видами существует и ряд отраслевых видов юридической ответственности, в том числе семейно-правовая⁴, конституционно-правовая⁵, природоохранный (экологическая)⁶, муниципально-правовая⁷, налоговая⁸, финансово-правовая⁹, федеративная¹⁰, корпоративная¹¹, градостроительно-правовая¹², процессуальная¹³, международная ответственность¹⁴ и т.д.

Представляется, что говоря о новых видах юридической ответственности необходимо выяснить, «чем та или иная, вновь вводимая ответственность, отличается от уже существующих. Другими словами, для того чтобы обосновать особый вид отраслевой ответственности, недостаточно указать

² Лившиц Р.З. Теория права: учебник. М., 2001. С.149.

³ Волленко Н.Н. Очерки общей теории права: монография. Волгоград, 2009. С. 878–879; Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учебник. М., 2001. С. 704–705.

⁴ Турусова О.С. Семейно-правовая ответственность в Российской Федерации и зарубежных государствах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С.9–10.

⁵ См., например: Колосова Н.М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 12.

⁶ Разгильдеев Н.Т. Ответственность по советскому природоохранительному праву. Саратов, 1986.

⁷ См., например: Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. С. 10–11.

⁸ Тернова Л.В. Налоговая ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Финансы. 1998. № 9.

⁹ Батыров С.Е. Финансово-правовая ответственность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 7.

¹⁰ Барциц И.Н. Федеративная ответственность. Конституционно-правовые аспекты. М., 1999. С. 23.

¹¹ Минаева И.А. Корпоративная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Законодательство и экономика. 2009. № 12.

¹² Анисимов А.П., Ветютнев Ю.Ю. Новый вид юридической ответственности? // Актуальные проблемы гражданского права и гражданского процесса: сборник научных статей по итогам межрегиональной научно-практической конференции, Волгоград – Волжский, 20–21 апреля 2007 г. Волгоград, 2007. С. 15–25.

¹³ Мелихов В.А. Процессуальная ответственность как особая форма государственного принуждения (теоретико-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011.

¹⁴ Прошина Е.А. Международно-правовая ответственность государств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

на то, что она наступает за нарушение норм такой-то отрасли или такого-то законодательства. Необходимо показать, что никаким из существующих видов ответственности данная новая ответственность не «перекрывается», что у нее есть свои особые юридические и фактические основания, что она наступает в особом порядке, адресована особым субъектам, применяется особым кругом лиц, предусматривает особые неблагоприятные последствия и т.д.»¹⁵.

Являясь сторонниками расширения перечня «классических» видов юридической ответственности (равно как и отраслей права), сформировавшихся еще в советский период и не отвечающих правовым реалиям XXI века, тем не менее заметим, что идея наличия в каждой отрасли права своего собственного вида юридической ответственности неубедительна. Вряд ли мы сможем когда-либо выделить «жилищно-правовую» или «аграрно-правовую» ответственность. В этом смысле с В.А. Рудковским следует полностью согласиться. Вместе с тем, заикливаясь на устоявшейся за десятилетия развития советского права догме о 4–5 видах юридической ответственности, наука теории права и государства может выступить тормозом на пути развития отраслевых юридических наук, и вместо решения новых проблем, возникающих каждый день в юридической практике, затормозить этот процесс.

Наиболее ярко данную общетеоретическую проблему видно на примере юридической ответственности за земельные правонарушения. К числу таких общепризнанных видов относятся уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная и материальная ответственность. Их исследованию в земельном праве посвящены сотни интересных научных трудов¹⁶.

Не пытаясь воспроизводить изложенные в этих научных работах вопросы, выделим ряд других теоретических проблем и путей их решения.

1) необоснованность выделения дисциплинарной, материальной и конституционной ответственности за земельные правонарушения. Следует сразу подчеркнуть, что дискуссия о правомерности выделения данных видов юридической ответственности в качестве самостоятельных выходит

¹⁵ Рудковский В.А. О конституционной ответственности // Конституция России и формирование правового государства. К 10-летию принятия Конституции Российской Федерации: материалы межвуз. науч.-практ. конф. Волгоград: ВА МВД России, 2004. С. 24–31.

¹⁶ См.: Якунин Д.В. Административная ответственность за нарушение правил землепользования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2003; Жариков Ю.Г. Возмещение убытков и упущенной выгоды в земельных правоотношениях // Журнал российского права. 2009. № 1; Манакин Н.А. Уголовная ответственность юридических лиц за загрязнение и захламливание земель: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2001.

за рамки целей и задач настоящей статьи. Вместе с тем представляется обоснованным согласиться с позицией Н.Н. Вопленко, который отмечал, что выделение в качестве самостоятельного вида материальной юридической ответственности является «распространенным заблуждением», поскольку она «представляет собой всего лишь особый институт гражданско-правовой ответственности, сложившейся и действующий в сфере трудовых правоотношений».¹⁷ Далее мы еще не раз обнаружим подобные случаи позиционирования специальных деликтов в качестве самостоятельных видов ответственности.

Столь же необоснованным является и существующее выделение дисциплинарной ответственности за земельные правонарушения¹⁸. В научной литературе такой вывод обосновывается тем, что отношения, связанные с применением мер дисциплинарной ответственности, не являются земельными отношениями. Дисциплинарная ответственность как вид юридической ответственности является категорией трудового права и означает ответственность работников за совершенные ими дисциплинарные правонарушения (проступки). Поэтому принципиально неверно говорить о дисциплинарной ответственности работников за совершение «земельных правонарушений»¹⁹.

Аналогичным образом, нельзя говорить и о существовании конституционной ответственности за земельные или экологические правонарушения;

2) *существование эколого-правовой ответственности, в т.ч. за нарушение экологического режима земельных участков*. В науке экологического права об этом исторически существовали две теоретических концепции.

Сторонники первой из них полагали, что основанием данного самостоятельного вида юридической ответственности является совершение экологических правонарушений. Его суть заключается в нарушении специальными природопользователями условий, установленных лицензией или иным специальным разрешением, договором на специальное природопользование, а также причинении существенного вреда окружающей среде или угрозе такого причинения. Санкция данного вида ответственности имеет цель – пресечение экологического правонарушения, недопущение дальнейшего ухудшения качества окружающей среды, конкретных природных объектов, восстановление нарушенного эколого-правового отношения. Она

¹⁷ Вопленко Н.Н. Очерки общей теории права: монография. Волгоград, 2009. С. 876.

¹⁸ См.: например: Сырых Е.В. Земельное право: учебник. М., 2004. С. 124–125; Болтанова Е.С. Земельное право: учебник. М., 2009. С. 285–287.

¹⁹ Тихомиров М.Ю. К вопросу об ответственности за «земельные правонарушения» // Право и экономика. 2007. № 5.

может носить временный либо постоянный характер и подразделяется на приостановление, ограничение и прекращение права специального природопользования²⁰.

Специфическая черта лишения права природопользования как вида природоохранительной ответственности заключается в том, что она оказывает влияние на организационную форму деятельности причинителей экологического вреда. В этом правоотношении иной вид санкций и специальная группа нормативных актов выражают условия и порядок их реализации²¹.

Данная концепция просуществовала несколько десятилетий и закончилась в 2007 г., когда КоАП РФ был дополнен новым видом административных наказаний – «административным приостановлением деятельности».

Сторонники второй концепции самостоятельности эколого-правовой ответственности выделяют ее следующие особенности: она регулируется специальными нормативными актами; имеет своим объектом охраны не материальные продукты человеческого труда, а природные элементы; осуществляется путем взыскания ущерба по специальным таксам. «Сочетание компенсационных и карательных функций, выполняемых институтом материальной ответственности в области охраны природы, придает ей значение самостоятельного вида природоохранительной ответственности, отличного как от гражданского, так и административного вида ответственности»²².

В современной эколого-правовой науке наиболее последовательным сторонником концепции самостоятельной эколого-правовой ответственности является М.М. Бринчук. Он аргументирует этот вывод следующим образом: «во-первых, охраняемые законом экологические интересы (интересы экологического благополучия) носят преимущественно публично-правовой характер; во-вторых, вред причиняется природным объектам, находящимся преимущественно в публичной собственности и являющимся публичным благом; в-третьих, договоры на природопользование и охрану окружающей среды являются преимущественно публично-правовыми». Исходя из этого, в случае нарушения указанных публичных интересов применяется не гражданская (имущественная), а эколого-правовая ответственность²³.

²⁰ См.: например: *Зиновьева О.А.* Приостановление, ограничение, прекращение природопользования и деятельности, осуществляемой с нарушениями законодательства об охране окружающей среды // *Экологическое право.* 2004. № 3.

²¹ *Разгелдеев Н.Т.* Ответственность по советскому природоохранительному праву. Саратов, 1986. С. 95–96.

²² *Петров В.В.* Экология и право. М., 1981. С.154.

²³ *Юридическая ответственность за экологические правонарушения / отв. ред. О.Л. Дубовик.* М., 2012. С.133–134.

При всех положительных сторонах данной весьма интересной концепции она носит дискуссионный характер. Представляется, что намного более обосновано говорить не об отдельном виде «экологической» ответственности, представляющей собой, по сути, частный случай специальных деликтов, прямо не поименованный в ГК РФ, а о формировании межотраслевых институтов юридической ответственности, включающих в себя нормы различной отраслевой принадлежности. И в этом смысле гражданско-правовая (деликтная) ответственность расширяет свои горизонты и осваивает новые ниши²⁴.

Действительно, природные объекты имеют достаточно своеобразный правовой режим, определяемый нормами различной отраслевой принадлежности. Земля как составная часть окружающей среды и природный объект имеет особенности как в части принятия правовых норм об ее использовании и охране, так и норм об ответственности за нарушение указанных правил.

Вместе с тем едва ли такие меры ответственности следует абсолютизировать. Если мы пойдем по такому «пообъектному» пути, то нам придется признать особым видом ответственности возмещение вреда в рамках трудовых (градостроительных, жилищных, семейных) и иных правоотношений. Но этот путь нас никуда не приведет, кроме выявления специфики возмещения вреда, причиненного различным объектам гражданских правоотношений.

На это уже обращалось внимание в научной литературе. В частности, С.А. Боголюбов считает недопустимым признание самостоятельности эколого-правовой ответственности, поскольку она, во-первых, охватывается существующими видами и формами юридической ответственности; во-вторых, надо лучше использовать то, что уже есть, вместо изобретений, которые изображают движение к цели – обеспечению экологического правопорядка²⁵.

Другие отмечают, что вред, причиненный экологическим правонарушением, – это разновидность гражданско-правового вреда, обусловленного нарушением норм экологического права. Нормы, регулирующие обязательства по возмещению вреда, причиненного экологическими правонарушениями, хотя и закреплены в экологических законах, но у них гражданско-

²⁴ Ребиков И.Ю. Возмещение вреда, причиненного природным объектам и комплексам: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2011. С. 123–124.

²⁵ Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права: учебник. М., 2011. С. 18.

правовая природа. Это часть гражданско-правового института возмещения вреда²⁶.

3) *проблема признания самостоятельного характера земельно-правовой ответственности.* Для рассмотрения этого вопроса сначала необходимо определиться с понятием земельного правонарушения. В советской земельно-правовой науке под ним обычно понимали общественно вредное виновное действие или бездействие, противоречащее нормам земельного права. Отдельно приводилось подробное научное обоснование самостоятельности земельно-правовой ответственности, заключающейся в принудительном прекращении или ограничении прав нарушителя на пользование землей²⁷.

О.В. Измайлов рассматривал земельно-правовую ответственность в качестве особого института советского земельного права и полагал, что под ней следует понимать применение государственно-правовых санкций, непосредственно предусмотренных земельным законодательством, к правонарушителю, в результате чего последний претерпевает лишения земельного характера. При этом советским земельным правом предусматривались три меры земельно-правовой ответственности: изъятие земельного участка; отказ в его предоставлении недобросовестным землепользователям; предупреждение землепользователей, не выполняющих обязанностей по использованию земли, возложенных на них земельным законодательством²⁸.

Указанная позиция, имеющая широкое признание, равно как и ряд критических замечаний в юридической науке, разделяется и нами. Аргументируем вывод о самостоятельном характере земельно-правовой ответственности.

Представляется, что в данном случае нет особого субъекта ответственности, такого, как государство (в случае международно-правовой ответственности) или родители и дети (лишение родительских прав при семейно-правовой ответственности). Субъектами правоотношений земельно-правовой ответственности являются, с одной стороны, вполне обычные органы публичной власти (Росреестр, прокуратура и т.д.), и правообладатели земельных участков (либо граждане и юридические лица, не имеющие прав на землю, но совершившие те или иные посягательства на

²⁶ Митякина Н.М. Гражданско-правовые обязательства по возмещению вреда, причиненного экологическими правонарушениями: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2005. С. 9

²⁷ Общая теория советского земельного права. М.: Наука, 1983. С. 301–303.

²⁸ Измайлов О.В. Ответственность за нарушение земельного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 7–8.

установленный земельный порядок). Трудно говорить и о специфике объекта земельного правонарушения, поскольку, несмотря на особый правовой режим земельных участков и иных природных ресурсов, за его нарушение точно так же наступают меры уголовной, административной и гражданско-правовой ответственности.

Специфика земельно-правовой ответственности лежит в сфере наличия особых санкций и порядка (процедуры) их реализации, что отличает ее от гражданско-правовой или административно-правовой ответственности.

Данный вопрос неоднозначно воспринимается в юридической литературе. Например, Ф.Б. Рысаев считает принудительное прекращение прав на земельный участок административным наказанием²⁹, а М.С. Ромадин – видом гражданско-правовой ответственности³⁰. Еще дальше пошел Д.В. Якунин, который, отрицая самостоятельность земельно-правовой ответственности, считает принудительное изъятие земельного участка видом либо административно-правовой ответственности (если участок принадлежит правонарушителю на праве собственности), либо гражданско-правовой ответственности (если участок принадлежит правонарушителю на ином вещном праве)³¹.

М.С. Жевлакович отрицает самостоятельность земельно-правовой ответственности, поскольку все конкретные составы правонарушений сосредоточены в уголовном и административном законодательстве, а при необходимости могут быть применены и меры гражданско-правовой ответственности.³²

Между тем принудительное прекращение ограниченных вещных прав на земельный участок в качестве санкции за земельные правонарушения не может рассматриваться как вид административных наказаний хотя бы потому, что КоАП РФ просто не знает такого вида административных взысканий. Нет оснований и для их квалификации как гражданско-правовых, поскольку правообладатель участка не находится в договорных отношениях с органами публичной власти и не причиняет своими действиями убытков кому-либо (например, если не застраивает свой участок в течение трех и более лет).

²⁹ Рысаев Ф.Б. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 19.

³⁰ Ромадин М.С. Некоторые проблемы принудительного прекращения прав на землю в Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 11. С. 94.

³¹ Якунин Д.В. Административная ответственность за нарушение правил землепользования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2003. С.17.

³² Жевлакович М.С. Институт аренды земельных участков в законодательствах Российской Федерации и государств – членов Европейского союза. М., 2011. С. 253–255

Сильно отличается от существующих в административном и гражданском праве порядок реализации соответствующих санкций. Он изложен в ст. 54 ЗК РФ и представляет собой сложный фактический состав, включающий в себя: установление и документирование органом земельного контроля факта ненадлежащего использования земельного участка; наложение административного взыскания; выдачу специального предупреждения (предписания) об устранении правонарушения; истечение срока, указанного в предписании; направление материалов о правонарушении (в случае неисполнения предписания) в орган государственной власти или местного самоуправления, предоставивший этот земельный участок; обращение в суд; направление заявления о прекращении прав на земельный участок в орган по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Указанные сложные фактические составы не свойственны какому-либо другому виду юридической ответственности. Вместе с тем, подчеркнем, что предусмотренное ст.6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» принудительное прекращение права собственности на земельный участок за совершение земельного правонарушения (с его продажей на публичных торгах и выплатой бывшему собственнику полученных средств за вычетом понесенных расходов на организацию торгов) является разновидностью гражданско-правовой, а не земельно-правовой ответственности. Совершенно аналогичный механизм мы встречаем в ст.240 ГК РФ, согласно которой, если собственник культурных ценностей, отнесенных к особо ценным и охраняемым государством, бесхозяйственно содержит эти ценности, что грозит утратой ими своего значения, такие ценности по решению суда могут быть изъяты у собственника путем выкупа государством или продажи с публичных торгов. В последнем случае собственнику передается вырученная от продажи сумма за вычетом расходов на проведение торгов.

При этом подчеркнем, что предусмотренная Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» санкция (изъятие участка) распространяется, соответственно, только на одну субкатегорию земель – сельскохозяйственные угодья в составе категории земель сельскохозяйственного назначения. В связи с этим необходимо распространить данную процедуру и на земельные участки в составе других категорий, поскольку применение каждый раз аналогии закона не совсем оправдано и нецелесообразно.

Наши предложения по развитию земельно-правовой ответственности:

1) необходимо расширить полномочия органов муниципального земельного контроля по наложению административных взысканий и приня-

тию решений о принудительном прекращении ограниченных вещных прав на земельные участки. В федеральное и региональное законодательство об административных правонарушениях должны быть внесены дополнения, предусматривающие административную ответственность за нарушение параметров и видов разрешенного использования земельного участка, а также нарушения требований территориального планирования и градостроительного зонирования (последние сейчас есть только в ст.8.1 КоАП РФ, но применяются лишь при несоблюдении экологических правил). Соответственно, в ст.45 ЗК РФ, содержащую перечень оснований прекращения ограниченных вещных прав на земельный участок, следует добавить еще одно – «использование земельного участка с нарушением правил разрешенного использования»;

2) в ходе ежегодных обобщений судебной практики, проводимых Волгоградским областным судом, нами была выявлена одна весьма негативная тенденция, связанная с самовольным применением мер земельно-правовой ответственности правлениями садоводческих некоммерческих объединений.

Приведем лишь два типичных примера. В 2010 году Тракторозаводский районный суд г. Волгограда рассмотрел дело по иску Б. к СНТ «Дзержинец», гражданам Н.Т. и А.Т. о признании незаконным решения об исключении из членов товарищества, признании незаконным решения о принятии в члены товарищества Н.Т., признании незаконным перерегистрации участка с Н.Т. на гражданина А.Т., о восстановлении членства в товариществе, устранении препятствий в пользовании участком. Истец был исключен из СНТ за неуплату членских взносов, и в 2009 году без его согласия находящийся у него в пользовании земельный участок был передан другому гражданину.

Суд, руководствуясь ст. 12, 209, 304, 305 ГК РФ и учитывая, что суду не представлено доказательств, что Б. был исключен из членов товарищества на основании решения общего собрания, принятого в соответствии с законом, решил: поскольку Б. земельный участок предоставлялся на законных основаниях и исключение его из членов товарищества является неправомерным, товарищество не вправе было выделять Н.Т., а впоследствии А.Т. спорный земельный участок в пользование для осуществления садоводства³³.

Другой пример. Тракторозаводский районный суд г. Волгограда 28 декабря 2009 года по делу № 2–3435/2009 удовлетворил иски требования Ч. к СНТ «Мичуринец» и гражданину Х. о признании незаконным

³³ Решение Тракторозаводского районного суда г. Волгограда от 2 июня 2010 года по делу № 2–1177/2010 г. // Архив Волгоградского областного суда за 2011 год.

решения о переоформлении садового участка № 141 в СНТ «Мичуринец», освобождении данного участка, возложении обязанности восстановить ее членом товарищества, оформить лицевой счет на ее имя. С момента вступления Ч. в члены товарищества она оплачивала членские взносы, но с 2001 г. уплата взносов не производилась. В 2009 г. она обратилась к председателю СНТ «Мичуринец», но взносы у нее не приняли, хотя она и не была исключена из членов СНТ. Выяснилось, что в 2006 г. ее участок был переоформлен на Х. Кассационным определением от 11 марта 2010 г. решение оставлено без изменений³⁴.

Обобщив более 400 подобных дел, мы пришли к выводу о том, что поскольку лишение права пользования садовым участком должно носить законный и обоснованный характер, оно должно производиться с учетом ст. 44–51 Земельного кодекса РФ. К сожалению, судами нередко членство в СНТ и права на земельный участок трактуются как единый и неразделимый комплекс прав, хотя закон допускает, что право пользования земельным участком может носить самостоятельный характер, и гражданин, не являющийся членом садоводческого кооператива, может владеть и пользоваться садовым земельным участком в пределах СНТ в индивидуальном порядке.

Таким образом, в российском праве объективно существует самостоятельный вид юридической ответственности – земельно-правовая ответственность, предусматривающая специфические санкции за нарушения земельного правопорядка, в рамках которой существуют особые основания и порядок применения этих неблагоприятных последствий. Таких особенностей нет у иных видов юридической ответственности. Основанием применения мер земельно-правовой ответственности является земельное правонарушение.

³⁴ Решение Тракторозаводского районного суда г. Волгограда от 28 декабря 2009 года по делу № 2–3435/2009 // Архив Волгоградского областного суда за 2011 год.