



- <sup>30</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. М., 1997. С. 26–30.
- <sup>31</sup> Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе / Ю.А. Тихомиров. М., 1968. С. 18–19.
- <sup>32</sup> Конин Н.М. Социальное публичное управление в системе ветвей власти и видов государственной деятельности / Н.М. Конин // Вестн. Саратов. гос. акад. права. 2002. № 1. С. 3.
- <sup>33</sup> Большая советская энциклопедия. 3-е изд. М., 1974. Т. 21. С. 422.

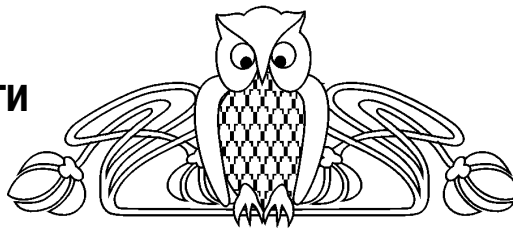
- <sup>34</sup> См.: Коренев А.П. Административное право России: учеб. / А.П. Коренев. М., 1998. Т. 1. С. 31.
- <sup>35</sup> Габдуалиев М.Т. Указ. соч. С. 17.
- <sup>36</sup> Административное право / Под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М., 2006. С. 6.
- <sup>37</sup> Кондратьев С.А. Указ. соч. С. 11.
- <sup>38</sup> Ламанов Е.Н. Право граждан на равный доступ к государственной, муниципальной службе и к участию в управлении делами государства / Е.Н. Ламанов // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4. С. 10.

УДК 349.412.4

## К ВОПРОСУ О СПЕЦИАЛЬНОЙ ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Н.Н. Аверьянова

Саратовский государственный университет  
E-mail: Averyanovann@mail.ru



В статье рассматривается правовая природа ответственности за земельные правонарушения, предусмотренная Земельным кодексом Российской Федерации. На основе критериев выделения юридической ответственности в самостоятельный вид исследуется тезис о наличии специального вида земельно-правовой ответственности, приводятся мнения ученых по данному вопросу, формулируется и обосновывается авторская позиция.

**Ключевые слова:** юридическая ответственность, земельное право, санкция.

### On Special Land and Legal Liability

N.N. Averianova

The paper discusses the legal nature of the responsibility for land offenses under the Land Code of Russian Federation. On the basis of criteria of resolving legal responsibility into a particular form, a thesis of there being a special form of land and legal responsibility is examined, scholars' opinions on the subject are cited, the author's position is formulated and justified.

**Key words:** legal liability, land law, sanction.

Как известно, основанием привлечения лица к юридической ответственности за посягательство на существующий земельно-правовой строй является совершение этим лицом земельного правонарушения. Законодательством Российской Федерации за совершение земельного правонарушения предусмотрены дисциплинарная, административная, уголовная и имущественная виды ответственности. Вопрос об их существовании или отсутствии не обсуждается, так как в каждом из соответствующих источников закреплены основания, порядок привлечения к данным видам ответственности и др. Однако в науке до сих пор нет четкого представления о том: существует ли специальная – земельно-правовая ответственность за земельные правонарушения. Так, одни исследователи считают,

что такого вида ответственности нет и не может быть<sup>1</sup>, другие настаивают на ее существовании<sup>2</sup>. Третьи высказывают еще более категоричные суждения о том, что «ни одна отрасль права не может функционировать без собственного института юридической ответственности»<sup>3</sup>. Однако и среди ученых, признающих самостоятельный вид земельно-правовой ответственности, нет единства мнений относительно критериев для выделения этого вида ответственности как самостоятельной.

Для того, чтобы присоединиться к одной из теорий по проблеме или выдвинуть свою, необходимо вникнуть в правовую природу ответственности за земельные правонарушения. Для этого нужно, в первую очередь, определить те критерии, по которым возможно выделение самостоятельного вида юридической ответственности. Конечно, авторами фундаментальных исследований в области юридической ответственности такие критерии выработывались, среди них называются: кодифицированный акт, предусматривающий юридическую ответственность, особенности процессуального осуществления, наличие самостоятельного объекта правонарушения, специфические санкции<sup>4</sup>. На наш взгляд, здесь необходимо выделить еще один критерий – специальный субъект правонарушения.

Итак, попробуем «наложить» на названные критерии земельно-правовую ответственность:

1) начнём с объекта посягательства: ответственность в рассматриваемой сфере наступает за совершение специфического вида правонарушения – земельного. Таким образом, объектом посягательства будут выступать земельные отношения, которые по своему содержанию могут касаться права собственности и землепользования, охраны земли, прав и интересов других участников земельных отношений;



2) Земельный кодекс РФ – кодифицированный акт, в ст. 45–47 которого закреплены не только основания привлечения лиц, виновных в нарушении земельного законодательства, к ответственности, но и процедура такого привлечения (ст. 54);

3) особые субъекты правонарушения – собственники, землевладельцы, землепользователи или арендаторы земельных участков;

4) специальная санкция прекращения права на земельный участок.

Таким образом, вопрос о существовании специального вида – земельно-правовой ответственности снимается, так как наличествуют все признаки ее самостоятельности. Но это лишь поверхностный взгляд на проблему. При положительном решении встает ряд дополнительных вопросов: за все ли деяния, посягающие на земельные отношения, наступает земельно-правовая ответственность или только за те, которые указаны в Земельном кодексе? Каково соотношение земельно-правовой ответственности с традиционными видами ответственности, которые указаны к тому же в главе XIII Земельного кодекса и среди которых вовсе нет упоминания о земельно-правовой ответственности? Ответ на первый вопрос для нас является очевидным: речь о земельно-правовой ответственности может идти не во всех случаях, когда происходит посягательство на земельные отношения, а лишь за те правонарушения, перечень которых дан в соответствующих статьях Земельного кодекса. Поэтому за нарушение трудового договора, когда трудовые отношения связаны с землепользованием или охраной земель, наступает дисциплинарная ответственность, еще более четко определяет это административное и уголовное законодательство в этой сфере, а в гражданском законодательстве предусматривается имущественная ответственность за причиненный вред, в том числе, в результате нарушения норм земельного законодательства.

Для ответа на второй вопрос рассмотрим более подробно основания привлечения лица к земельно-правовой ответственности, которые, как уже отмечалось, названы в ст. 45–47 Земельного кодекса. В самом общем виде их можно объединить в две группы правонарушений: имущественного характера и природоохранного характера.

К первым можно отнести: систематическое невнесение земельных платежей, неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства или строительства, в течении трех лет. Ко второй группе – правонарушения, в результате которых ухудшилось качественное состояние земельного участка: использование земельного участка способами, которые приводят к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки; отравление, загрязнение,

порча или уничтожение плодородного слоя почвы вследствие нарушения правил обращения с удобрениями и т.п. Но здесь мы наблюдаем определенные парадоксы. За эти правонарушения предусмотрена ответственность и в других нормативных актах, закрепляющих неоспоримые виды юридической ответственности. За первую группу правонарушений устанавливается гражданская и налоговая ответственности (вопрос о которой, кстати, является дискуссионным)<sup>5</sup>, а также административная<sup>6</sup>. За вторую группу также предусмотрена ответственность в законодательстве об административных правонарушениях и уголовном законодательстве<sup>7</sup>. Таким образом, получается, что составы данных правонарушений «растворяются» в уже существующих видах юридической ответственности?

Что же касается специальной санкции – прекращения права или изъятия земельного участка, то она, действительно, закреплена лишь в земельном законодательстве, так как ни в одном из перечисленных кодифицированных законов она не упоминается, за исключением Гражданского кодекса РФ, но и в нем речь идет лишь о принудительном лишении собственника его земельного участка, в отношении иных землепользователей ГК РФ отсылает к земельному законодательству. Таким образом, получается, что лишь санкция за данные правонарушения является основанием для выделения специального вида юридической ответственности – земельно-правовой. Такая точка зрения имеет место и отстаивается, в частности, в работе А.П. Анисимова<sup>8</sup>. Другие авторы такую позицию критикуют, не отрицая в целом существование земельно-правовой ответственности, но доказывая, что «понятие “ответственность” в земельном праве представляет гораздо более широкое юридическое образование, нежели санкция, к тому же главной целью ответственности в демократическом обществе не может быть применение исключительно принуждения или угрозы принуждения...»<sup>9</sup>.

Мы считаем, что по своей природе прекращение права на земельный участок и его изъятие, несомненно, носит имущественный характер, поэтому вполне состоятельным будет вывод о том, что данная санкция – это не что иное как материальная (имущественная) ответственность, закреплённая в нормах земельного законодательства. Данный вывод также подтверждает общепринятое в правовой науке мнение о том, что гражданско-правовая ответственность реально представлена в двух видах – договорной и деликтной – и наступает на основании закона<sup>10</sup>.

Что касается особого процесса лишения виновного в нарушении земельного законодательства землепользователя его права на землю, установленного в ст. 54 Земельного кодекса, то данный аргумент в пользу существования самостоятельного вида юридической ответственности – земельно-правовой, – дей-



ствительно, звучит более убедительно. Хотя и данная процедура, по нашему мнению, является симбиозом административного процесса (проверка, проводимая органами государственного земельного контроля, затем, возбуждение дела об административном производстве), и гражданско-правового процесса (передача материалов собственнику земельного участка для обращения в суд с требованием о прекращении права на него).

Таким образом, ответ на второй вопрос, обозначенный нами, не так однозначен и в ходе исследования нами не выявлены ни специальные составы правонарушений, ни санкции, ни процесс привлечения к ответственности. В Земельном кодексе содержатся лишь положения, обобщающие нормы административного и гражданского законодательства. Поэтому в большей степени здесь напрашивается вывод о том, что правонарушения, предусмотренные в ст. 45–47 Земельного кодекса, – это не отдельный вид ответственности, а правонарушения в сфере использования и охраны земли (земельные правонарушения), за которые установлен специальный вид имущественной ответственности. Данную позицию отчасти подтверждает и вывод Н.В. Витрука, который в своем исследовании о природе и основаниях юридической ответственности в результате собственных исследований и выводов Конституционного Суда РФ говорит о том, что разнообразие составов правонарушений дает основание для внутривидовой дифференциации административной ответственности на административно-финансовую, административно-экологическую и др.<sup>11</sup>

По нашему мнению, речь о земельно-правовой ответственности можно вести лишь в формально-юридическом аспекте, т.е. по признаку закрепления составов правонарушений, санкций и порядка привлечения к ответственности в нормах специального кодифицированного акта.

Однако по правовой природе и критериям самостоятельности юридической ответственности с достаточной уверенностью нельзя сказать о существовании самостоятельного вида юридической ответственности – земельно-правовой, так как при исследовании оснований, порядка и санкций

за указанные правонарушения мы увидели сочетание предусмотренных административным и гражданским законодательствами институтов воздействия государства на нарушителей земельного законодательства. Никаких новых составов правонарушений, видов санкций и инструментов воздействия на нарушителя земельное законодательство не предлагает. Более логична и научно обоснована, на наш взгляд, такая формулировка проблемы: мы считаем, что в ст. 45–47, 54 Земельного кодекса РФ закреплена не специальная земельно-правовая ответственность, а не что иное как деликтная имущественная ответственность за земельные правонарушения, предусмотренная нормами земельного законодательства.

### Примечания

- 1 См.: *Ромадин М.С.* Некоторые проблемы принудительного прекращения прав на землю в Российской Федерации / М.С. Ромадин // Государство и право. 2003. № 11. С. 90–96.
- 2 См.: *Анисимов А.П.* Земельно-правовая ответственность за нарушение правового режима земель поселений / А.П. Анисимов // Журн. рос. права. 2004. № 2. С. 38; *Гончарова Е.А.* Проблемы правоприменения норм земельно-правовой ответственности / Е.А. Гончарова // Правовые вопросы недвижимости. 2008. № 2. С. 23–25.
- 3 *Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А.* Общая теория юридической ответственности / Р.Л. Хачатуров, Д.А. Липинский. СПб., 2007. С. 641.
- 4 См.: *Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А.* Указ. соч. С. 650.
- 5 См.: ст. 285–287 Гражданского кодекса РФ.
- 6 Ст. 8.8 КоАП РФ.
- 7 Ст. 8.6., 8.7 и др. КоАП РФ, ст. 254 УК РФ.
- 8 См.: *Анисимов А.П.* Указ. соч.
- 9 *Ибрагимов К.Х.* Вопросы земельно-правовой ответственности / К.Х. Ибрагимов // Журн. рос. права. 2006. № 10. С. 44–47.
- 10 См.: *Чаусская О.А.* Гражданское право: учеб. для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования / О.А. Чаусская. М., 2007. С. 66.
- 11 *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности / Н.В. Витрук. М., 2009. С. 212.