



ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 349

**АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ НАКАЗАТЕЛЬНЫЕ
И ПООЩРИТЕЛЬНЫЕ САНКЦИИ
В ЗЕМЕЛЬНОМ ПРАВЕ****ЧУКЛОВА Елена Валериевна**

*кандидат юридических наук, доцент, доцент
кафедры предпринимательского и трудового
права Тольяттинского государственного
университета, Тольятти, Россия.
E-mail: elenachuklova@mail.ru*

Санкция на сегодняшний день является юридической категорией, о сути которой ведется множество споров. Санкция является объектом научных изысканий не только в праве, но и в большинстве гуманитарных, политических и общественных наук, и, по сути, является сложной и противоречивой конструкцией. Санкция правоохранительной нормы в земельном праве предусматривает меры воздействия, применяемые к нарушителю, и может быть предусмотрена не только земельным законодательством, но и нормами других отраслей права. Довольно условным в земельном праве является деление санкций на относительно определенные и абсолютно определенные, альтернативные и безальтернативные. Мы предлагаем отойти от традиционного понимания альтернативной санкции как санкции, предусматривающей несколько видов наказания, одно из которых может быть применено к нарушителю и предлагаем выделять уровни альтернативности. На первом уровне выбор осуществляется между мерами нескольких видов ответственности, на втором – между мерами одной выбранной ответственности, на третьем – выбор размера и срока наказания. Что касается поощрительных санкций, то большинство из них носят бланкетный характер и закрепляются в основном с целью защиты публичных интересов, проявляются через обязанность предоставить блага, снятие обязанности, восстановление в правах.

**ALTERNATIVE PUNITIVE AND
INCENTIVE SANCTIONS IN LAND LAW****CHUKLOVA Elena Valerievna**

*Candidate of Sciences (Law), Associate Professor,
Assistant Professor of the Department of
Business and Labour Law of the Tolyatti State
University, Tolyatti, Russia.
E-mail: elenachuklova@mail.ru*

A sanction today is a legal category, the essence of which causes a lot of disputes. The sanction is an object of scientific research not only in law, but also in most humanitarian, political and social sciences, and, in fact, it is a complex and contradictory design. The sanction of a law enforcement norm in land law provides for compensatory remedies taken towards the offender, and can be provided not only by land legislation, but also by the norms of other branches of law. In land law, dividing sanctions into relatively specific and absolutely specific, alternative and non-alternative is quite conventional. We propose to move away from the traditional understanding of alternative sanctions as a sanction providing for several types of punishment, one of which can be applied to the offender and we propose to determine levels of alternativeness. At the first level, the choice is made between the measures of several types of responsibility, at the second level – between the measures of one chosen responsibility, at the third level the choice of the size and the term of punishment is made. As for incentive sanctions, most of them are blanket in nature and are fixed mainly in order to protect public interests, they are manifested through the obligation to provide goods, removal of obligations, restoration of rights.



Ключевые слова: наказание, поощрение, альтернативные санкции, наказательные санкции, поощрительные санкции, земельные правоотношения, конструкция санкции, ответственность в земельном праве, меры ответственности, классификация санкций.

Key words: punishment, incentive, alternative sanctions, punitive sanctions, incentive sanctions, land legal relations, sanction design, responsibility in land law, measures of responsibility, classification of sanctions.

Статья подготовлена при поддержке РФФИ проект 17-03-00022 «Альтернативные санкции в механизме дифференциации и индивидуализации юридической ответственности»

В рамках работы над поддержанным РФФИ проектом 17-03-00022 «Альтернативные санкции в механизме дифференциации и индивидуализации юридической ответственности» перед нами стояла задача сформировать концепцию альтернативных санкций в механизме обеспечения дифференциации и индивидуализации юридической ответственности на основе ее понимания как правового явления, включающего негативный и позитивный аспекты реализации [1]. Исследование будет не полным без исследования альтернативных наказательных и поощрительных санкций в земельном праве. Целью работы является определение конструкций альтернативных санкций наказательного и поощрительного характера в земельном праве.

Особенностью земельного права является то, что санкции, применяемые, за земельные правонарушения, содержатся не только в земельном законодательстве, но и в актах других отраслей права. В силу статей 74–76 ЗК РФ, лица, виновные в совершении земельных правонарушений привлекаются к административной, уголовной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности.

КоАП РФ предусматривает административную ответственность за следующие нарушения:

- самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1);
- уничтожение или повреждение специальных знаков (ст. 7.2);
- самовольное занятие лесных участков (ст. 7.9);
- самовольная уступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом (ст. 7.10);
- организация или проведение земляных, строительных или иных работ без разрешения органа, осуществляющего государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия (ст. 7.14);
- незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесенных к землям историко-культурного назначения (ст. 7.16);
- нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.3);
- нарушение законодательства об экологической экспертизе (ст. 8.4);
- сокрытие или искажение экологической информации (ст. 8.5);
- порча земель (ст. 8.6);
- невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.7);
- использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.8);
- нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах (ст. 8.12);
- нарушение правил охраны водных объектов (ст. 8.13);
- проведение мелиоративных работ с нарушением проекта (ст. 10.9);



- нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений. Повреждение мелиоративных систем (ст. 10.10);
- нарушение правил использования полосы отвода и придорожных полос автомобильной дороги (ст. 11.21);
- нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности (ч. 4 ст. 14.35);
- нарушение порядка предоставления земельных или лесных участков либо водных объектов (ст. 19.9).

УК РФ предусматривает следующие составы уголовных преступлений в сфере земельных правоотношений:

- регистрация незаконных сделок с недвижимым имуществом (ст. 170);
- загрязнение вод (ст. 250);
- порча земли (ст. 254);
- нарушение правил охраны и использования недр (ст. 255).

Гражданско-правовая ответственность представлена обязанностью возместить ущерб, причиненный вследствие земельного правонарушения. Как отмечается в научной литературе, уголовные и административные санкции применяются на альтернативной основе, а меры иных видов ответственности в качестве дополнительных [2].

Как видно из приведенного перечня, земельные правоотношения охраняются нормами других отраслей права, в которых сформулированы составы правонарушений и предусмотрены различные санкции, в том числе альтернативные. Есть правонарушения, за которые могут быть применены меры нескольких видов ответственности. Санкции уголовного и административного права применяются на альтернативной основе, санкции других отраслей могут применяться за одно и то же нарушение одновременно.

Применительно к ответственности за совершение земельного правонарушения альтернатива заключается в выборе должной меры принуждения из нескольких возможных. Для земельного законодательства характерно наличие нескольких уровней альтернативности. На первом уровне стоит выбор между мерами различных видов ответственности, на втором – между несколькими мерами одного вида ответственности, на третьем – выбор конкретного размера или продолжительности наказания [3]. Наглядно это можно продемонстрировать на примере ответственности за порчу земли, которая предусмотрена ст. 8.6 КоАП РФ [4] и ст. 254 УК РФ [5]. Стоит отметить, что сама юридическая конструкция составов, предусматривающих ответственность за порчу земли, не совершенна. Так, объективная сторона административного правонарушения шире, чем уголовного преступления. Например, в ст. 254 УК РФ названы далеко не все виды обращения с опасными веществами, а только хранение, использование, транспортировка [6]. На первом уровне, исходя из степени опасности, обстоятельств совершения правонарушения определяется наличие в действиях виновного признаков уголовного преступления или административного правонарушения. Учитывая законодательную формулировку, можно отметить, что разграничение смежных составов производится по признаку наступления или отсутствия вреда, причиненного здоровью человека или окружающей среде. Второй уровень альтернативности – это выбор из нескольких мер одного вида ответственности: штраф или административное приостановление деятельности при привлечении к административной ответственности, штраф, исправительные работы, принудительные работы, обязательные работы, ограничение либо лишение свободы – при уголовной ответственности. Третий уровень альтернативности: выбор срока и размера наказания. Кроме привлечения к административной или уголовной ответственности ст. 1064 ГК РФ [7] и ст. 77 Федерального закона "Об охране окружающей среды" [8; 9] устанавливают обязанность по возмещению вреда, причиненного в результате порчи земель [10]. В альтернативных санкциях заложены возможности судебного усмотрения. Как отмечает А.А. Малюшин, в качестве последствий утраты собственником недвижимого имущества права пользования земельным участком, если снос здания запрещен, его



стоимость превышает стоимость отведенной земли, суд может применить альтернативные последствия в виде признания права собственника недвижимости на приобретение в собственность земельного участка или установить условия пользования земельным участком на новый срок [11; 12]. Это характеризует альтернативные наказательные санкции в земельном праве с количественной стороны. Количественные характеристики определяются количеством мер, их размером, пределом и сроком наложения, последнее находится в поле дискреции суда и удерживает от вынесения немотивированного решения¹, но в любом случае вынесенное судом решение не должно содержать возможность альтернативного варианта поведения в процессе его исполнения: истец должен определиться со своими требованиями, а суд должен сформулировать один из вариантов защиты [13, с. 321].

Что касается альтернативных поощрительных санкций, то в ЗК РФ их нет, но они встречаются в иных нормативных правовых актах, регламентирующих те или иные аспекты земельных отношений. Так в ст. 34 Закона РФ «О недрах» закреплено право на вознаграждение, на которое имеют право физические лица, определенные в качестве лиц, участвовавших в финансируемом за счет государственных средств открытии неизвестного ранее месторождения полезных ископаемых в порядке и в размере, которые установлены Правительством Российской Федерации [14,15]. Как отмечено в юридической литературе, в земельном праве стимулирование рассматривается в качестве мер поощрения за соответствующую деятельность [16, с. 50]. Лунева Е.В. отмечает необходимость представлять стимулирующие средства не только субъективными правами и привилегиями, но и льготами и поощрениями [17]. По мнению некоторых авторов, ценность поощрения, в том числе состоит и в том, что по мере динамичного развития правового регулирования поощрения законного землепользования соответствующим образом будет сужаться и роль государственного принуждения землепользователей на сберегательное землепользование [18, с. 35].

Альтернативная санкция в земельном праве представляет собой структурную часть нормы. Применение мер, в ней содержащихся, зависит от обстоятельств совершения правонарушения и личности нарушителя. Для земельного законодательства является характерным проявление альтернативности на нескольких уровнях: первый уровень – выбор между видами ответственности, второй – выборе между мерами ответственности, третий – выбор конкретного наказания или поощрения и его размер. Конструкции санкций носят бланкетный характер.

В дальнейшем будет разработана оптимальная конструкция альтернативных санкций как наказательного, так и поощрительного характера, которая необходима для структурного построения концепции альтернативных санкций и их места в системе обеспечения дифференциации ответственности.

Примечание

¹ Информация "Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2013-2015 годов)" (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 23.06.2016).

Библиографические ссылки

1. Липинский Д.А., Мусаткина А.А. Альтернативные санкции в механизме дифференциации и индивидуализации юридической ответственности: некоторые итоги исследования и перспективы проекта // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 1 (41). С. 71-79.
2. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов и др. ; под ред. С.А. Боголюбова, Е.Л. Мининой. М. : Юстицинформ, 2002.



3. Чуклова Е.В. Дифференциация ответственности за совершение процессуального правонарушения // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2017. № 3 (30). С. 61-65.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.07.2018) // Российская газета. 2001. 31 дек.
5. Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 03.07.2018) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25., ст. 2954.
6. Каленов С.Е. Административная и уголовная ответственность за порчу земель [Электронный ресурс]. URL: <http://xn---7sbba7auwnffhk.xn--p1ai/article/3250>.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 23.05.2018) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5, ст. 410.
8. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "Об охране окружающей среды" // Российская газета. 2002. 12 янв.
9. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (постатейный) / А.Л. Бажайкин и др. ; отв. ред. О.Л. Дубовик [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (постатейный) / Р.В. Амелин и др. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Малюшин А.А. Конституционно-судебное правотворчество в правовом государстве. М. : НОРМА, 2006.
12. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (постатейный) / Р.В. Амелин и др. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Арбитражный процесс : учебник / А.В. Абсалямов и др. ; отв. ред. В.В. Ярков. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2017.
14. Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 (ред. от 03.08.2018) "О недрах" // Российская газета. 1995. 15 марта.
15. Определение Верховного Суда РФ от 11.06.2008 N 74-Г08-30. Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве : монография. М. : Юрист, 2003.
17. Лунева Е.В. Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях. М. : Статут, 2018.
18. Ибрагимов К.Х., Ибрагимов Д.К. Меры по стимулированию рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения // Правовые вопросы недвижимости. 2017. № 1. С. 33-40.

References

1. Lipinskiy D.A., Musatkina A.A. Al'ternativnyye sanktsii v mekhanizme differentsiatsii i individualizatsii yuridicheskoy otvetstvennosti: nekotoryye itogi issledovaniya i perspektivy proyekta (Alternative sanctions in the mechanism of differentiation and individualization of legal responsibility: some results of the research and project prospects), *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii*, 2018, No. 1 (41), pp. 71-79.
2. Kommentariy k Zemel'nomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii (postateynyy) (Comment to the Land Code of the Russian Federation (itemized)). S.A. Bogolyubov i dr., pod red. S.A. Bogolyubova, Ye.L. Mininoy. Moscow, Yustitsinform, 2002.
3. Chuklova Ye.V. Differentsiatsiya otvetstvennosti za soversheniye protsessual'nogo pravonarusheniya (Differentiation of responsibility for committing a procedural offense), *Vektor nauki*



Tol'yattinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Yuridicheskiye nauki. 2017, No. 3 (30), pp. 61-65.

4. Kodeks Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyyakh ot 30.12.2001 № 195-FZ (Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of December 30, 2001 No. 195-FZ), (red. ot 29.07.2018) (s izm. i dop., vstup. v silu s 31.07.2018), *Rossiyskaya gazeta*, 2001, 31 dek.

5. Ugolovnyy kodeks RF ot 13.06.1996 № 63-FZ (Criminal Code of the Russian Federation of June 13, 1996 No. 63-FZ) (red. ot 03.07.2018), *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, 1996, No. 25, Art. 2954.

6. Kalenov S.Ye. Administrativnaya i ugolovnaya otvetstvennost' za porchu zemel' (Administrative and criminal liability for damage to land). URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/3250>.

7. Grazhdanskiy kodeks Rossiyskoy Federatsii (chast' vtoraya) ot 26.01.1996 N 14-FZ (Civil Code of the Russian Federation (part two) of 01/26/1996 N 14-FZ) (red. ot 23.05.2018), *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, 1996, № 5, Art. 410.

8. Federal'nyy zakon ot 10.01.2002 № 7-FZ (red. ot 31.12.2017) "Ob okhrane okruzhayushchey sredy" (Federal Law of January 10, 2002 No. 7-FL (as amended on December 31, 2017) "On Environmental Protection"), *Rossiyskaya gazeta*, 2002, 12 yanv.

9. Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 10 yanvarya 2002 g. № 7-FZ "Ob okhrane okruzhayushchey sredy" (postateynnyy) (Commentary to the Federal Law of January 10, 2002 No. 7-FZ "On Environmental Protection" (itemized). A.L. Bazhaykin i dr., otv. red. O.L. Dubovik. Dostup iz sprav.-pravovoy sistemy «Konsul'tantPlyus».

10. Kommentariy k Kodeksu Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyyakh ot 30.12.2001 № 195-FZ (postateynnyy) (Comment to the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of December 30, 2001 No. 195-ФЗ (itemized). R.V. Amelin i dr. Dostup iz sprav.-pravovoy sistemy «Konsul'tantPlyus».

11. Malyushin A.A. Konstitutsionno-sudebnoye pravotvorchestvo v pravovom gosudarstve (Constitutional and judicial lawmaking in the rule-of-law state). Moscow, NORMA, 2006.

12. Kommentariy k Kodeksu Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyyakh ot 30.12.2001 N 195-FZ (postateynnyy) (Comment to the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of December 30, 2001 No. 195-FZ (itemized). R.V. Amelin i dr. Dostup iz sprav.-pravovoy sistemy «Konsul'tantPlyus».

13. Arbitrazhnyy protsess (Arbitration procedure), uchebnik. A.V. Absalyamov i dr., otv. red. V.V. Yarkov. 7-ye izd., pererab. i dop. Moscow, Statut, 2017.

14. Zakon RF ot 21.02.1992 N 2395-1 (red. ot 03.08.2018) "O nedrakh" (Law of the Russian Federation of 21.02.1992 N 2395-1 (as amended on 03.08.2018) "On the subsoil"), *Rossiyskaya gazeta*, 1995, 15 marta.

15. Opredeleniye Verkhovnogo Suda RF ot 11.06.2008 N 74-G08-30 (Definition of the Supreme Court of the Russian Federation of 11.06.2008 N 74-G08-30). Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz sprav.-pravovoy sistemy «Konsul'tantPlyus».

16. Mal'ko A.V. Stimuly i ogranicheniya v prave (Incentives and restrictions in law), monografiya. Moscow, Yurist, 2003.

17. Luneva Ye.V. Pravovoy rezhim zemel'nykh uchastkov v osobo okhranyayemykh prirodnykh territoriyakh (Legal regime of land plots in specially protected natural territories). Moscow, Statut, 2018.

18. Ibragimov K.Kh., Ibragimov D.K. Mery po stimulirovaniyu ratsional'nogo ispol'zovaniya i okhrany zemel' sel'skokhozyaystvennogo naznacheniya (Measures to stimulate rational use and protection of agricultural lands), *Pravovyye voprosy nedvizhimosti*, 2017, No. 1, pp. 33-40.

Дата поступления: 04.10.2018

Received: 04.10.2018