

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ «СПЕЦИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ» ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

АНАРКУЛОВА Э.С.
ualibrary@mail.ru

В данной статье автор рассматривает вопросы юридической ответственности, в частности «специальную ответственность» за нарушение правил землепользования в Кыргызской Республике. Также автором выявлены некоторые неточности в гражданском и земельном законодательствах. Отдельное мнение автор высказывает по поводу понятия «государственный орган» и «уполномоченный орган», обращая внимание на нормы земельного законодательства, касающихся возмещения убытков.

In this article the author considers questions of development of the land legislation in the sphere of management by land use in the Kyrgyz Republic. Also the author allocates and made comments a special role and value of the Constitution, the Land code of KR, the Civil code, others kodifitsirovanny and state regulations. The separate attention is paid to questions of introduction of a private property institution on the earth in the Kyrgyz Republic.

Земля - это уникальное богатство, дар природы. Конституцией страны закреплено, что земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы являются исключительной собственностью Кыргызской Республики, используются в целях сохранения единой экологической системы как основы жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства. В этой связи, институт юридической ответственности является одним из основных элементов обеспечения безопасного, целевого использования земельных участков, земли в целом.

В связи с тем, что земля обладает уникальными, присущими только ей свойствами, можно сделать вывод, что и охрану земельных отношений в первую очередь должны обеспечивать нормы специальной ответственности. Некоторые специалисты называют ее земельно-правовой¹, другие говорят лишь о юридической ответственности за нарушения в сфере земельных отношений.

В этой связи, в последнее время в юридической литературе наблюдается повышенный интерес к вопросу земельно-правовой ответственности. На наш взгляд, это обусловлено тем, что на данном этапе динамично развивается земельное законодательство, имеющееся разнообразие форм земельной собственности, а также множество складывающихся земельных отношений выдвигают задачу упорядочения. В связи с этими процессами наряду с общей юридической ответственностью, также и выделяется ее особенности применительно к земельным отношениям. Неоднозначность восприятия специалистами вопросов ответственности в данной области породила различные подходы к определению ее понятия, содержания целей, задач и функций².

Для характеристики юридической ответственности в области земельных отношений большое значение имеет основание данного вида ответственности. На наш взгляд, основанием ответственности в сфере земельных отношений является действие или бездействие, которое причинило либо могло причинить вред земельному участку, другим природным ресурсам, окружающей среде и, как следствие, здоровью или имуществу человека. Это может быть факт ненадлежащего использования земель или совершения земельного деликта.

Факт, что в силу специфики земель некоторые земельные правонарушения могут иметь сложный правовой характер и быть сопряженными с другими природоресурсовыми отраслями права. К примеру, применение завышенных доз агрохимикатов могут отрицательно воздействовать не только на состояние земель, почвенный слой, но и на водоемы, лесные насаждения, биоразнообразие, а также здоровью людей.

Однако на сегодняшний день, в юридической литературе нет единого мнения о признании специальной земельно-правовой ответственности в качестве самостоятельного вида юридической

¹ См.: Гончарова Е.А. Проблемы правоприменения норм земельно-правовой ответственности// Правовые вопросы недвижимости, 2008, № 2.

² См.:Ибрагимов К.Х. Вопросы земельно-правовой ответственности //Журнал российского права, 2006, № 10

ответственности. Естественно, что существуют споры о существовании земельно-правовой ответственности среди ученых-юристов. Отметим, что и Земельный кодекс КР не дает законодательного толкования данного понятия.

В то же время необходимо отметить, что институт земельно-правовой ответственности был предусмотрен еще в период действия советского права. Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 г. предусматривали в ст. ст. 15, 16, 50 земельно-правовые санкции, фактически выступавшие в качестве самостоятельных мер юридической ответственности за нарушение земельного законодательства³.

Однако, на сегодняшний день, в связи с тем, что Земельный кодекс КР не раскрывает понятия земельной ответственности, каждый ученый предлагает свое толкование данного понятия. Но изучая юридическую литературу, складывается мнение, что большинство ученых едины в том, что юридическая ответственность в области охраны и использования земель представляет собой комплекс принудительных мер, применяемых к правонарушителям в случае их неправомерного поведения.

Во-вторых, также ученые не сходятся во мнении относительно видов ответственности за нарушение земельного законодательства. В этой связи, одни ученые делят их на общие и специальные (к примеру, Б.В. Ерофеев⁴, Ю.Г. Жариков)⁵, другие говорят только о традиционных видах ответственности (О.И. Крассов⁶ и др.).

В-третьих, расходятся мнения ученых и по поводу существования самой специальной земельно-правовой ответственности: в этой связи, одни утверждают, что такой вид ответственности отсутствует (М.С. Ромадин⁷, и др.), другие, напротив, утверждают обратное (Жариков Ю.Г.⁸, Ерофеев Б.В.⁹ и др.).

Виды юридической ответственности, применяемой за правонарушения в области охраны и использования земель, перечислены в гл.22 Земельного кодекса КР от 02 июня 1999 г. (далее – ЗК КР). Согласно ст. 120 ЗК КР должностные лица, собственники земельных участков и землепользователи несут установленную законодательством Кыргызской Республики гражданскую, административную и уголовную ответственность за нарушение земельного законодательства.

Также ст.119 ЗК КР гласит, что споры, вытекающие из земельных правоотношений, разрешаются уполномоченным государственным органом, предоставившим земельный участок. В случае несогласия с решением уполномоченного государственного органа земельные споры рассматриваются в судебном порядке. При этом, разрешение земельных споров, связанных с предоставлением, изъятием и прекращением права на земельный участок, решается только судом.

Таким образом, основанием наступления юридической ответственности выступают земельные правонарушения. Однако, земельное законодательство не дает точного и единого определения «земельных правонарушений».

Представляется нами, что понятие «земельное правонарушение», которым оперирует Земельный кодекс КР, не укладывается в рамки типологии правонарушений, давно выработанной как юридической наукой, так и нормотворческой и правоприменительной практикой. Как известно, в зависимости от объекта правонарушения и степени причиненного им вреда различаются правонарушения: гражданские (деликты), административные, дисциплинарные, уголовные (преступления).

Как отмечает в своей диссертационной работе «Административная ответственность в сфере земельных отношений» Амелин Ю.П., на практике под «земельным правонарушением» можно понимать деяние (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. В зависимости от того, нормами какой отрасли права, предусматривающими юридическую ответственность за конкретное деяние, охраняется нарушенное отношение, «земельное правонарушение» может квалифицироваться соответственно как

³ См.: Ромадин М.С. Некоторые проблемы принудительного прекращения прав на землю в Российской Федерации // Государство и право, 2003, № 11, с.93

⁴ См.: Тихомиров М.Ю. К вопросу об ответственности за земельные правонарушения // Право и экономика. 2007 № 5.

⁵ См.: Жариков Ю.Г., Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э. Земельное право: Учебник. М.: Юрайт-Издат. 2003. С. 281,265.

⁶ См.: Крассов О.И. Земельное право: Учебник. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Юрист, 2006. С. 300.

⁷ См.: Ромадин М.С., Указ соч.

⁸ См.: Жариков Ю.Г., Указ соч.

⁹ См.: Ерофеев Б.В., Указ соч.

гражданское, административное, дисциплинарное или уголовное правонарушение (преступление)».

Подтверждением сказанного, на наш взгляд, являются положения земельного законодательства, в которых, естественно, не предусмотрены конкретные меры юридической ответственности, а содержатся отсылки к законодательству об административных правонарушениях, гражданскому законодательству и уголовному законодательству Кыргызской Республики.

Как было выше указано, действующий Земельный кодекс КР предусматривает гражданскую, административную и уголовную ответственность, а также прекращение прав на земельные участки как специальную земельно-правовую ответственность. Однако на сегодняшний день применение на практике названных мер довольно проблематично. Сложившаяся ситуация обусловлена во многом несовершенством национального законодательства, которое и предлагается в дальнейшем усовершенствовать.

Одной из мер юридической ответственности, требующей совершенствования ее правового регулирования, является прекращение прав на землю как специальная земельно-правовая ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель, урегулированная одновременно нормами и Гражданского, и Земельного кодексов КР. Однако, несмотря на законодательное закрепление возможности изъятия у собственника земельного участка, используемого с нарушением законодательства, осуществление данной процедуры на практике в настоящее время невозможно по ряду причин.

Таким образом, анализ норм Земельного кодекса и Гражданского кодекса КР показывает, что в настоящее время основания и порядок принудительного прекращения прав на земельные участки детально земельным законодательством не урегулированы и требуется значительная корректировка статей в целях их эффективного использования на практике.

Поскольку также вопросы, касающиеся прекращения права на землю в порядке применения специальной земельной ответственности, не являются по своей природе гражданско-правовыми, то представляется верным решить данную проблему путем исключения их из Гражданского кодекса КР и разрешения исчерпывающим образом в Земельном кодексе КР.

На сегодняшний день, есть также некоторые неточности в гражданском и земельном законодательствах Кыргызской Республики. В частности, статья 233-17 ГК КР предусматривает изъятие (выкуп) земельного участка собственника для государственных и общественных нужд, которое происходит путем его выкупа. П.2 настоящей статьи гласит, что решение об изъятии земельного участка для государственных и общественных нужд принимается соответствующим уполномоченным органом. Однако ст. 233-18 ГК КР гласит, «если собственник или землепользователь не согласен с решением об отчуждении у него земельного участка для государственных или общественных нужд либо с ним не достигнуто соглашение о выкупной цене или других условиях выкупа, **государственный орган**, принявший такое решение, может предъявить иск о выкупе земельного участка в суд. Однако ст. 68 Земельного кодекса предусматривает, что изъятие (выкуп) земельного участка для государственных и общественных нужд может производиться на основании договора между **уполномоченным органом** и собственником земельного участка или землепользователем. В случае несогласия собственника земельного участка или землепользователя с изъятием (выкупом) или его условиями **уполномоченный орган** вправе обратиться в двухмесячный срок в суд с иском о возмездном изъятии (выкупе) земельного участка с момента получения отказа. На самом деле, необходимо отметить, что уполномоченный государственный орган в соответствии с п.14 ст.1 ЗК КР - это исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в границах аильного округа, поселка, города (Мэрия, городская управа), районные государственные администрации, органы местного самоуправления города Бишкек и города Ош, областные государственные администрации, Правительство и Жогорку кенеш Кыргызской Республики. Здесь возникает вопрос, относятся ли все выше перечисленные органы к уполномоченным государственным органам, или все же необходимо их обозначить единым термином «уполномоченные органы»? В этой связи, необходимо привести п.14 ст.1 ЗК КР в единое соответствие, обобщенно назвав все выше перечисленные органы «уполномоченным органом». Касательно ст.233-18 ГК КР, термин «государственный орган» необходимо заменить «уполномоченным органом».

В этой связи, обратимся на нормы земельного законодательства, касающиеся возмещения убытков. В соответствии с п.1 ст.49 ЗК КР собственник земельного участка и землепользователь имеет право на возмещение убытков в случаях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики. Здесь законодатель делает ссылку на гражданское законодательство. Также ст.57 ЗК

КР устанавливает, что убытки, причиненные собственнику земельного участка или землепользователю установлением принудительного сервитута, подлежат возмещению лицом, в интересах которого устанавливается сервитут. При этом, собственник земельного участка или землепользователь, земельный участок которого обременен принудительным сервитутом, вправе вместо возмещения убытков потребовать от лица, в интересах которого установлен сервитут, соразмерную плату. В ст.61 предусматривается, что уполномоченное государством лицо, осуществляющее проектно-изыскательские работы, обязано за свой счет привести земельные участки в первоначальное состояние, насколько это возможно, а в случае невозможности возместить собственнику земельного участка или землепользователю убытки, вызванные снижением стоимости земельного участка. При этом уполномоченное государством лицо, проводящее проектно-изыскательские работы, ограничивающие полностью или частично использование этих земель собственником земельного участка или землепользователем, полностью возмещает причиненные им убытки, включая упущенную выгоду и плату за землю.

Возмещение убытков производится по правилам, установленным гражданским законодательством. Обязательства вследствие причинения вреда в юридической литературе условно называют деликтными. Особенность таких обязательств состоит в том, что они являются внедоговорными, их субъекты - кредитор (погтерпевший) и должник (причинитель вреда), - как правило, не состоят в договорных отношениях.

Для наступления деликтной ответственности необходимо наличие состава правонарушения, включающего: наступление вреда; противоправность поведения причинителя вреда; причинную связь между первыми двумя элементами; вину причинителя вреда.

Для информации отметим, что ГК КР не содержит понятия «вреда». Однако, гражданским законодательством установлено, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействий) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Также ст.993 ГК КР предусматривает, что вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный юридическому лицу, подлежит возмещению лицом, причинившим вред, в полном объеме.

В соответствии со ст. 14 ГК КР лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему **убытков**, если законом или соответствующим законом договором не предусмотрено иное. Здесь же п.2 данной статьи определяет убыток как расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

Таким образом, на наш взгляд, понятие «вреда» наиболее шире чем понятие «убыток». Как выше было сказано, убыток включает в себя реальные расходы для восстановления нарушенного права и упущенную выгоду. А в понятие «вред» мы также относим и моральный вред, вред, причиненный здоровью, жизни, имуществу.

Список использованной литературы:

1. Гончарова Е.А. Проблемы правоприменения норм земельно-правовой ответственности// Правовые вопросы недвижимости, 2008, № 2.
2. Ерофеев Б.В., Указ.соч.
3. Жариков Ю.Г., Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э. Земельное право: Учебник. М.: Юрайт-Издат. 2003. С. 281,265.
4. Жариков Ю.Г., Указ.соч.
5. Ибрагимов К.Х. Вопросы земельно-правовой ответственности //Журнал российского права, 2006, № 10
6. Крассов О.И. Земельное право: Учебник. 2-е изд.. перераб. и дои. М.: Юристь, 2006. С. 300.
7. Ромадин М.С. Некоторые проблемы принудительного прекращения прав на землю в Российской Федерации // Государство и право, 2003, № 11, с.93
8. Ромадин М.С., Указ.соч.
9. Тихомиров М.Ю. К вопросу об ответственности за земельные правонарушения // Право и экономика. 2007 № 5.