

NB: Административное право и практика администрирования

Правильная ссылка на статью:

Устюкова В.В. Административная ответственность за нарушения в сфере мелиорации земель // NB: Административное право и практика администрирования. 2024. № 4. DOI: 10.7256/2306-9945.2024.4.71858
EDN: MRYNEV URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=71858

Административная ответственность за нарушения в сфере мелиорации земель

Устюкова Валентина Владимировна

ORCID: 0000-0002-3118-4805

доктор юридических наук

главный научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права; Институт государства и права РАН

119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10



✉ ustukova.v@yandex.ru

[Статья из рубрики "Теория и наука административного и муниципального права"](#)

DOI:

10.7256/2306-9945.2024.4.71858

EDN:

MRYNEV

Дата направления статьи в редакцию:

28-09-2024

Дата публикации:

05-10-2024

Аннотация: Актуальность статьи обусловлена тем, что она посвящена малоизученной в науке административного права теме. Между тем правонарушения в сфере мелиорации земель, рассматриваемые в науке как земельные правонарушения и правонарушения с «экологическими характеристиками», могут представлять определенную угрозу для обеспечения продовольственной и экологической безопасности России, так как противоречат цели обеспечения рационального использования земель, в первую очередь – земель сельскохозяйственного назначения. Эффективное выявление и профилактика данных правонарушений должны способствовать повышению ответственности различных субъектов, осуществляющих деятельность в сфере мелиорации, что должно способствовать целям обеспечения охраны окружающей среды

в процессе проведения мелиоративных мероприятий. Предметом исследования являются нормы статей 10.9 и 10.10 Кодекса РФ об административных правонарушениях, практика их применения судами, а также юридическая литература по названной теме. Целью статьи является обсуждение спорных вопросов в доктрине административного права применительно к рассматриваемым отношениям, характеристика составов указанных правонарушений, выявление пробелов и противоречий в судебной практике. Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы познания (анализ, синтез и т.п.), и специальные методы (формально-юридический, сравнительно-правовой и др.). Отмечается, что в ходе практической реализации норм административной ответственности за правонарушения в сфере мелиорации земель имеют место недостатки как в формулировании составов правонарушений низкие размеры предусмотренных КоАП РФ административных штрафов. Территориальные органы Россельхознадзора также не всегда должным образом выполняют свои обязанности в данной сфере. Научная новизна работы состоит в сформулированных в ней выводах о том, что существует настоятельная потребность в устранении недостатков как в формулировании составов правонарушений в указанных статьях КоАП РФ, в том числе в аспекте повышения размеров штрафов за соответствующие деяния, так и в практике применения рассматриваемых статей. Обращается внимание и на необходимости совершенствования деятельности территориальных органов Россельхознадзора.

Ключевые слова:

административная ответственность, административное правонарушение, мелиорация земель, мелиоративные системы, проект мелиоративных работ, рекультивация, агролесомелиоративные насаждения, административные санкции, продовольственная безопасность, экологическая безопасность

Статья подготовлена при информационной поддержке справочной правовой системы "КонсультантПлюс"

Введение. Деятельность по осуществлению мероприятий в сфере мелиорации земель направлена на улучшение свойств земель, воспроизводство их плодородия и должна осуществляться с соблюдением требований земельного, водного, лесного законодательства, а также законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды, о недрах, о растительном мире и о животном мире. Правонарушения в сфере мелиорации земель представляют определенную угрозу для обеспечения продовольственной и экологической безопасности России, однако в науке административного права этой проблематике уделяется мало внимания, что и обуславливает актуальность темы настоящей статьи.

Целью статьи является выявление на основе общенаучных и специальных методов познания дискуссионных вопросов в правовой доктрине применительно характеристике составов правонарушений в сфере мелиорации земель, выявление пробелов и противоречий в судебной практике. В результате проведенного анализа научной литературы и практики применения норм статей 10.9 и 10.10 Кодекса РФ об административных правонарушениях в статье формулируются предложения по совершенствованию рассматриваемых норм и практики их применения.

Мелиорация земель как деятельность, направленная на улучшение свойств земель путем

проведения мелиоративных мероприятий, осуществляется в целях повышения продуктивности и устойчивости земледелия, обеспечения гарантированного производства сельскохозяйственной продукции на основе воспроизведения плодородия земель сельскохозяйственного назначения и земель, предназначенных для осуществления сельскохозяйственной деятельности, а также создания необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственное производство неиспользуемых и малопродуктивных земель и формирования рациональной структуры сельскохозяйственных угодий (ст. 1 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»; далее – Закон № 4-ФЗ). Названный Закон впервые на федеральном уровне стал регламентировать мелиоративную сферу комплексно, системно, охватывая все типы и виды мелиорации земель, экологические, имущественные, управленческие и иные отношения [6]. Кроме того, начала формироваться нормативно-правовая база, касающаяся мелиорации земель и на региональном и местном уровнях [7].

С помощью осуществления мелиоративных мероприятий достигаются стратегические цели обеспечения продовольственной и экологической безопасности государства; эти мероприятия соответствуют национальным интересам Российской Федерации, к числу которых относится охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменениям климата (п. 25 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 02 июля 2021 г. № 400).

В Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях включены две статьи, устанавливающие специальную ответственность за проведение мелиоративных работ с нарушением проекта (ст. 10.9) и за нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений (далее – ГТС) и повреждение мелиоративных систем (статья 10.10). Указанные статьи находятся в главе 10 Кодекса «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель», но в юридической литературе отмечается, что эти правонарушения, равно как и ряд иных, расположенных в других главах Кодекса (главах 7, 8, 19), можно рассматривать как земельные правонарушения [1]. Кроме того, М.М. Бринчуком высказано мнение, что указанные статьи (наряду с рядом других) «обладают экологическими характеристиками» [2].

В комментарии к административному законодательству подчеркивается важная цель статьи 10.9 КоАП РФ «как в правовом (эколого-правовом) плане, так и с точки зрения социально-экономической. Она заключается в обеспечении административно-правовыми средствами надлежащего правопорядка при ведении мелиоративных работ, улучшении качества мелиорируемых земель, повышении продуктивности сельскохозяйственных земель, недопущении экономических потерь» [3]. Эти слова в определенной степени можно отнести и к статье 10.10.

С учетом сказанного, можно было бы ожидать обширной судебной практики по этим составам правонарушений, однако это не совсем так. Эти статьи, судя по данным СПС «КонсультантПлюс» не так часто применяются, но даже в тех случаях, когда административные органы (как правило, территориальные органы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору – Россельхознадзора), выносят постановления о привлечении виновных, по их мнению, лиц к административной ответственности, возникает ряд вопросов по поводу правомерности их действий или порядка применения той или иной статьи.

В частности, по статье 10.9 КоАП РФ ответственность должна наступать за проведение мелиоративных работ с нарушением проекта. Согласно ч. 1 ст. 25 Закона № 4-ФЗ мелиорация земель проводится на основе проектов, разработанных в соответствии с технико-экономическими обоснованиями и учитывающих строительные, экологические, санитарные и иные нормы и правила. Порядок разработки, согласования и утверждения проектов мелиорации земель утвержден Минсельхозом России от 15.05.2019 г. № 255.

Применение статьи 10.9 обосновано, когда на самом деле имеют место отступления хозяйствующим субъектом от разработанного в установленном порядке проекта мелиорации земель, которые, например, допустило общество с ограниченной ответственностью "ВСГЦ".

В 2017 году руководителем общества утверждена разработанная ФГБУ Станция агрохимической службы "Великолукская" проектная документация "Комплекс культуртехнических работ на землях ООО "ВСГЦ", которой предусмотрено складирование удаленной древесной растительности для просушки, дальнейшего перетряхивания и окончательного формирования куч древесно - кустарниковой растительности в местах предусмотренных для сжигания /.../. Проведение сжигания древесных остатков должно производиться с обустройством защитных противопожарных экранов, после вторичного сжигания куч не должно оставаться древесных остатков, препятствующих первичной обработке почвы.

По результатам проведения внеплановой выездной проверки должностным лицом Управления Россельхознадзора по Санкт-Петербургу, Ленинградской и Псковской областям выявлен факт проведения обществом мелиоративных работ на земельном участке с нарушением указанного проекта. В частности, установлено, что на общей площади около 120 га произведены: срезка и корчевание кустарников и мелколесья, сгребание кустарников и мелколесья в кучи и валы, находящиеся на участке высотой до 2-3 м (по проекту до 5-7 м), с площадью основания до 400 кв. м (по проекту 20-30 кв.м), перемешанные с плодородным слоем почвы, /.../; следы сжигания валов кустарника и мелколесья отсутствуют; на освобожденной от древесно-кустарниковой растительности площади /.../ отмечаются очаговые следы слива навозосодержащей жидкости, засоренность вспаханной поверхности почвы камнями; признаков выращивания сельскохозяйственных культур на земельном участке не имеется. Ввиду того, что фактическое состояние земельного участка не подтверждает соответствие проведенных работ проектной документации в части удаления (утилизации) древесной растительности с участка, на общество был наложен штраф в размере 30 000 рублей по статье 10.9 КоАП.

В удовлетворении жалобы общества об отмене постановления о привлечении к административной ответственности несколько судебных инстанций обоснованно отказали (*Постановление Псковского областного суда от 1 ноября 2019 г. № 4а-183/2019 // СПС «КонсультантПлюс»*).

Однако на практике имеются случаи неправомерного привлечения хозяйствующих субъектов к ответственности по рассматриваемой статье. Так, по одному из дел Южное межрегиональное управление Россельхознадзора в лице заместителя начальника отдела земельного надзора Управления вынесло постановление о привлечении ООО "Группа инвестиционных компаний "Монолит" (далее – общество «Монолит») к административной ответственности по ст. 10.9 КоАП РФ с назначением административного штрафа в размере 30 000 рублей. Общество «Монолит» обратилось в Арбитражный суд Республики Крым с заявлением о признании данного постановления незаконным и о его отмене.

В ходе судебного заседания было установлено, что земельный участок, в отношении которого якобы выявлены нарушения, принадлежит на праве собственности Республике Крым в лице Министерства имущественных и земельных отношений и передан в аренду ПАО "Массандра". Следовательно, разработка проекта мелиорации относится к компетенции Министерства или ПАО "Массандра", но не общества «Монолит», которое осуществляло на данном земельном участке работы по рекультивации земель в соответствии с проектом рекультивации, разработанным в составе проектной документации для размещения объекта "Индустриальный парк "Феодосия" Республика Крым", что соответствует п. 10 Правил проведения рекультивации и консервации земель, утвержденных постановлением Правительства РФ от 10 июля 2018 № 800.

Однако, по мнению Управления, обществом "Монолит" проводятся мелиоративные работы с нарушением проекта проведения мелиоративных работ. Территория, на которой будет использован высвободившийся в процессе строительства плодородный слой, будет не рекультивироваться, а мелиорироваться. Суд с такой трактовкой не согласился и пришел к выводу о том, что материалами дела не подтверждается наличие в действиях общества "Монолит" признаков объективной стороны состава правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьей 10.9 КоАП РФ (*Решение Арбитражного суда Республики Крым от 21 января 2022 г. по делу № А83-14083/2021 // СПС «КонсультантПлюс»*).

Между тем «заблуждение» Управления относительно характера правонарушения было, на наш взгляд, обусловлено тем, что проводимые обществом «Монолит» мероприятия по снятию и перемещению плодородного слоя почвы подпадают под понятие «землевание», которое представляет собой комплекс работ по снятию, транспортированию и нанесению плодородного слоя почвы и (или) потенциально плодородных пород на малопродуктивные угодья с целью их улучшения (См. "ГОСТ Р 59070-2020. Национальный стандарт Российской Федерации. Охрана окружающей среды. Рекультивация нарушенных и нефтезагрязненных земель. Термины и определения" (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 01.10.2020 N 731-ст) // СПС «КонсультантПлюс»). И хотя в названном ГОСТ Р 59070-2020 этот термин раскрывается именно применительно к рекультивации, но он также встречается в статье 8 Закона № 4-ФЗ как один из видов культуртехнической мелиорации. Кроме того, работы по рекультивации земель могут включать в себя создание защитных лесных полос [18], в то же время эти защитные лесополосы (агролесомелиоративные насаждения) относятся в соответствии со ст. 2 Закона № 4-ФЗ к мелиоративным системам, то есть в ряде случаев имеет место определенное сходство деятельности по рекультивации и мелиорации.

Вместе с тем, на наш взгляд, в данном конкретном случае административный орган, распространяя на рассматриваемые отношения действие Закона «О мелиорации земель» и применяя статью 10.9 КоАП РФ, вышел за пределы своей компетенции, что и было подтверждено судом.

По вопросу об объективной стороне правонарушения, предусмотренного ст. 10.9, в литературе высказано мнение, что она может выражаться как в виде действия (проведение мелиоративных работ с нарушением порядка строительства, эксплуатации и реконструкции мелиоративных систем, т.е. с отступлениями от проектной документации, в том числе по видам, объемам, срокам, используемым материалам и технике, оборудованию при ведении строительных работ или реконструкции мелиоративных систем), так и в виде бездействия - в непринятии мер по поддержанию мелиоративных систем в исправном состоянии; непроведении профилактических осмотров, ремонта,

нарушении режима работы гидротехнических сооружений и т.п. [\[3\]](#).

С данной позицией можно согласиться лишь частично. На наш взгляд, формулировка статьи, которая говорит о «проведении работ», все-таки предполагает, что хозяйствующий субъект осуществляет определенные действия с нарушением проекта. Что касается бездействия, т.е. пассивного несоблюдения требований по проведению мелиоративных мероприятий, то Е.С. Пышева обращала внимание на то, что каких-либо санкций за это не предусмотрено и предлагала их установить в виде штрафа в КоАП РФ, в частности за осуществление мелиоративных работ без составленного и утвержденного в установленном порядке проекта мелиорации земель [\[4\]](#). Представляется, что это предложение заслуживает поддержки и может быть реализовано путем внесения соответствующих изменений в статью 10.9 КоАП.

Неоднозначный подход наблюдается в юридической литературе и по поводу субъективной стороны рассматриваемого правонарушения. Мы разделяем позицию, высказанную в цитируемом выше Комментарии к КоАП РФ под ред. Н.Г. Салищевой, что это деяние может совершаться только умышленно, хотя в других публикациях допускается возможность совершения данного правонарушения как умышленно, так и по неосторожности [\[5\]](#).

Статья 10.10 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных ГТС и повреждение мелиоративных систем.

Статья состоит из трех частей и содержит следующие составы:

- нарушение правил эксплуатации мелиоративной системы или отдельно расположенного ГТС (часть 1);
- повреждение мелиоративной системы, а равно защитного лесного насаждения (часть 2); обратим внимание, что в настоящее время в Законе № 4-ФЗ термин «защитные лесные насаждения» заменен термином «агролесомелиоративные насаждения». Поэтому в ч. 2 ст. 10.10 целесообразно внести соответствующие юридико-технические изменения по уточнению терминологии;
- сооружение и (или) эксплуатация линий связи, линий электропередачи, трубопроводов, дорог или других объектов на мелиорируемых (мелиорированных) землях без согласования со специально уполномоченным государственным органом в области мелиорации земель (часть 3), каковым является Министерство сельского хозяйства РФ.

Для правильного применения статьи 10.10 важно учитывать, что в Законе № 4-ФЗ под мелиоративными системами понимаются комплексы взаимосвязанных гидротехнических и других сооружений и устройств, обеспечивающих создание оптимальных водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорированных землях, а также агролесомелиоративные насаждения.

В последние годы значительно усилился интерес именно к агролесомелиорации, который «традиционно проявляют как российские, так и международные профильные организации, что объяснимо высокой эффективностью создания лесозащитных насаждений с точки зрения увеличения продуктивности сельского хозяйства, предотвращения эрозии, дегумификации и опустынивания, а также смягчения последствий изменения климата» [\[9\]](#).

Мелиоративные системы (в том числе агролесомелиоративные насаждения) могут быть государственными, а также системами общего и индивидуального пользования. От того, в чьей собственности находятся мелиоративные системы (соответственно, государства, двух и более лиц или одного лица) или в чьих интересах они используются, зависит субъект ответственности, если мелиоративные системы эксплуатируются с нарушениями.

Например, Северо-Кавказским межрегиональным управлением Россельхознадзора проведена внеплановая выездная проверка, в ходе которой проведен осмотр земельного участка сельскохозяйственного назначения, принадлежащего главе крестьянского (фермерского) хозяйства (далее – КФХ) на праве собственности. Осмотром установлено, что с восточной стороны земельный участок примыкает к лесозащитной полосе, на всей протяженности которой обнаружены множественные очаги захламления сухими ветвями различной площади. На этом основании Управлением составлен протокол об административном правонарушении и вынесено постановление о привлечении главы КФХ к ответственности по части 2 статьи 10.10 КоАП РФ в виде 2 тыс. рублей штрафа.

Не согласившись с данным постановлением, глава КФХ обжаловал его в Арбитражный суд Ставропольского края. Решением названного суда, оставленным в силе постановлением Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда, требования главы КФХ удовлетворены. Суды исходили из того, что Управлением установлен лишь факт повреждения и захламления лесополосы, но не обстоятельства, при которых это произошло. Составленная управлением схема указывает на то, что рассматриваемая полезащитная лесная полоса не является мелиоративной системой индивидуального пользования, расположена за пределами земельного участка главы КФХ и проходит между земельными участками, находящимися во владении нескольких лиц, и повреждения лесополосы обнаружены не только на участке, прилегающем к земельному участку главы КФХ, но также вдоль границ соседних земельных участков. Таким образом, Управлением не представлены доказательства, которые бы свидетельствовали о том, что к повреждению спорной лесополосы причастен именно глава КФХ. Это послужило основанием для отмены постановления Управления о привлечении главы КФХ к ответственности по ст. 10.10 КоАП РФ (*Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29 марта 2022 по делу № А63-13150/2021*).

Заключение. На основе приведенных примеров судебной практики по статьям 10.9 и 10.10 КоАП РФ можно констатировать, что имеют место недостатки как в формулировании составов правонарушений, так и в практике применения указанных статей. Не способствуют профилактике совершения названных правонарушений и слишком низкие размеры штрафов в названных статьях (не более 40 тыс. рублей для юридических лиц). Территориальные органы Россельхознадзора также не всегда должным образом выполняют свои обязанности (составляют протоколы о правонарушениях за пределами сроков привлечения к административной ответственности, не представляют в суды надлежащие доказательства правомерности привлечения к юридических лиц и граждан к ответственности и т.п.). Устранение этих недостатков – важная задача как законодательных, так и правоприменительных органов.

Можно также отметить, что снижению числа административных правонарушений в сфере мелиорации земель может способствовать и совершенствование законодательства о мелиорации. В частности, применительно к агролесомелиорации следует согласиться с предложениями по «созданию механизмов стимулирования заинтересованности собственников земельных участков, на которых находятся защитные лесные насаждения,

в их сохранении, содержании в надлежащем состоянии, а также возобновлении» [\[10\]](#). Сказанное распространяется и на арендаторов земельных участков с мелиоративными системами, а также имеет положительный эффект для ряда других, смежных (соседних) земельных участков и экологической системы в целом. Тем самым будет достигаться баланс частных и публичных интересов [\[11\]](#). При таких условиях существенно снижается вероятность того, что владельцы мелиоративных систем будут нарушать требования законодательства о мелиорации.

Библиография

1. Грачева О.С., Романова А.А. Особенности юридической ответственности за земельные правонарушения: учебное пособие / под ред. О.С. Грачевой. Москва: РУСАЙНС, 2019.
2. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008.
3. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд., М., Проспект, 2011.
4. Пышьева Е.С. Мелиорация земель: земельно-правовой, аграрно-правовой и цивилистический подходы: монография. М.: Юстицинформ, 2018.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1-10. Постатейный научно-практический комментарий / Под общ. ред. Б.В. Россинского. М., Библиотечка "Российской газеты", 2014
6. Пышьева Е.С. Государственно-правовое регулирование использования и охраны защитных лесных насаждений в сельском хозяйстве // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 5. С. 214 - 231.
7. Источники экологического права: монография / Отв. ред. С.А. Боголюбов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2023. С. 276.
8. Мисник Г.А. Организационно-правовое обеспечение рекультивации земель // Экологическое право. 2019. № 4. С. 13 - 16.
9. Бобков Д.А., Никифоров А.И., Мухлынин Д.Н. Российский опыт и особенности правового регулирования лесомелиоративных насаждений (лесополос) на землях сельскохозяйственного назначения // Аграрное и земельное право. 2020. № 8. С.65-67.
10. Степанова А.А. Правовое регулирование защиты и охраны защитных лесных насаждений на землях сельскохозяйственного назначения // Вестник КРАГСиУ. Серия «Государство и право». 2018. № 25. С. 131-135.
11. Гряза Э.А. Правовой режим земельных участков сельскохозяйственного назначения, занятых мелиоративными лесными насаждениями // Хозяйство и право. 2023. № 4. С. 77-87.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предметом исследования в представленной на рецензирование статье является, как это следует из ее наименования, административная ответственность за нарушения в сфере мелиорации земель. Заявленные границы исследования соблюdenы автором.

Методология исследования в тексте статьи не раскрывается.

Актуальность избранной автором темы исследования несомненна и обосновывается им следующим образом: "Мелиорация земель как деятельность, направленная на улучшение свойств земель путем проведения мелиоративных мероприятий,

осуществляется в целях повышения продуктивности и устойчивости земледелия, обеспечения гарантированного производства сельскохозяйственной продукции на основе воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения и земель, предназначенных для осуществления сельскохозяйственной деятельности, а также создания необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственное производство неиспользуемых и малопродуктивных земель и формирования рациональной структуры сельскохозяйственных угодий (ст. 1 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»; далее – Закон № 4-ФЗ).

Таким образом, с помощью осуществления мелиоративных мероприятий достигаются стратегические цели обеспечения продовольственной безопасности государства; эти мероприятия соответствуют национальным интересам Российской Федерации, к числу которых относится охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменениям климата (п. 25 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 02 июля 2021 г. № 400)". Дополнительно ученому необходимо перечислить фамилии ведущих специалистов, занимавшихся исследованием поднимаемых в статье проблем, а также раскрыть степень их изученности.

Научная новизна работы проявляется в ряде заключений автора: "С учетом сказанного, можно было бы ожидать обширной судебной практики по этим составам правонарушений, однако это не совсем так. Эти статьи, судя по данным СПС «КонсультантПлюс» не так часто применяются, но даже в тех случаях, когда административные органы (как правило, территориальные органы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору – Россельхознадзора), выносят постановления о привлечении виновных, по их мнению, лиц к административной ответственности, возникает ряд вопросов по поводу правомерности их действий или порядка применения той или иной статьи"; "На наш взгляд, формулировка статьи, которая говорит о «проведении работ», все-таки предполагает, что хозяйствующий субъект осуществляет определенные действия с нарушением проекта. Что касается бездействия, т.е. пассивного несоблюдения требований по проведению мелиоративных мероприятий, то Е.С. Пышева обращала внимание на то, что каких-либо санкций за это не предусмотрено и предлагала их установить в виде штрафа в КоАП РФ, в частности за осуществление мелиоративных работ без составленного и утвержденного в установленном порядке проекта мелиорации земель [4]. Представляется, что это предложение заслуживает поддержки и может быть реализовано путем внесения соответствующих изменений в статью 10.9 КоАП"; "Для правильного применения статьи 10.10 важно учитывать, что в Законе № 4-ФЗ под мелиоративными системами понимаются комплексы взаимосвязанных гидротехнических и других сооружений и устройств, обеспечивающих создание оптимальных водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорированных землях, а также агролесомелиоративные насаждения. При этом мелиоративные системы могут быть государственными, а также системами общего и индивидуального пользования. От того, в чьей собственности находятся мелиоративные системы (соответственно, государства, двух и более лиц или одного лица) или в чьих интересах они используются, зависит субъект ответственности, если мелиоративные системы эксплуатируются с нарушениями" и др. Таким образом, статья вносит определенный вклад в развитие отечественной правовой науки и, безусловно, заслуживает внимания потенциальных читателей, но нуждается в доработке, о чем более подробно будет сказано ниже.

Научный стиль исследования выдержан автором в полной мере.

Структура работы вполне логична. Во вводной части статьи автор обосновывает актуальность избранной им темы исследования. В основной части статьи ученый

исследует институт административной ответственности за нарушения в сфере мелиорации земель, выявляет соответствующие проблемы правоприменения и предлагает пути их решения. В заключительной части работы содержатся выводы по результатам проведенного исследования.

Содержание статьи соответствует ее наименованию, но не лишено недостатков.

Так, автор пишет: "Указанные статьи находятся в главе 10 Кодекса «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель», но в юридической литературе отмечается, что эти правонарушения, равно как и ряд иных, расположенных в других главах Кодекса (главах 7, 8, 19), можно рассматривать как земельные правонарушения [1]" - в КоАП содержатся составы административных правонарушений, а не сами правонарушения (стилистическая ошибка).

Ученый отмечает: "Мы разделяем данную позицию, высказанную в цитируемом выше Комментарии к КоАП РФ под ред. Н.Г. Салищевой, что это деяние может совершаться только умышленно, хотя в других публикациях допускается возможность совершения данного правонарушения как умышленно, так и по неосторожности [5]" - "неосторожности" (опечатка). Автору необходимо пояснить, почему в литературе высказывается такая точка зрения, на чем она основывается и т.п.

Библиография исследования представлена 5 источниками (монографией, учебником, учебным пособием, комментарием, нормативным правовым актом). С формальной точки зрения источников должно быть не менее 10. Таким образом, теоретическая база работы нуждается в расширении. Статья в основном должна основываться на монографиях, диссертационных работах, других научных статьях. Использования учебников и учебных пособий следует по возможности избегать, поскольку их авторы в силу ограниченности объема соответствующих работ и их целевого назначения не имеют возможности достаточно подробно излагать свою точку зрения по тому или иному спорному вопросу.

Апелляция к оппонентам имеется, как общая, так и частная (Н.Г. Салищева, Б.В. Россинский и др.), и вполне достаточна. Научная дискуссия ведется автором корректно. Положения работы не всегда обосновываются в должной степени.

Выводы по результатам проведенного исследования имеются ("Не имея возможности более подробно анализировать судебную практику по рассматриваемым статьям, отметим в заключение следующее. Применительно к статьям 10.9 и 10.10 КоАП РФ можно констатировать, что имеют место недостатки как в формулировании составов правонарушений, так и в практике применения указанных статей. Не способствуют профилактике совершения названных правонарушений и слишком низкие размеры штрафов в названных статьях (не более 40 тыс. рублей для юридических лиц). Территориальные органы Россельхознадзора также не всегда должным образом выполняют свои обязанности (составляют протоколы о правонарушениях за пределами сроков привлечения к административной ответственности, не представляют в суды надлежащие доказательства правомерности привлечения к юридических лиц и граждан к ответственности и т.п.). Устранение этих недостатков – важная задача как законодательных, так и правоприменительных органов"), обладают свойствами достоверности, обоснованности и, несомненно, заслуживают внимания научного сообщества, но не отражают всех научных достижений автора статьи. Необходимо указать, какие конкретно изменения и дополнения ученый предлагает внести в исследуемые им статьи КоАП РФ.

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере административного права, земельного права при условии ее доработки: раскрытии методологии исследования, дополнительном обосновании актуальности его темы, расширении

теоретической базы работы, уточнении и углублении отдельных положений исследования, конкретизации выводов по его результатам, устранении нарушений в оформлении статьи.

Результаты процедуры повторного рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предмет исследования. В рецензируемой статье «Административная ответственность за нарушения в сфере мелиорации земель» предметом исследования являются нормы административного права, устанавливающие ответственность за нарушение в сфере деятельности, направленной на улучшение свойств сельскохозяйственных земель.

Методология исследования. В ходе написания статьи использовались современные методы исследования: общенаучные и частные (такие как: диалектический, логический, исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический и др.). Методологический аппарат составили следующие диалектические приемы научного познания: абстрагирование, индукция, дедукция, гипотеза, аналогия, синтез, а также можно отметить применение типологии, классификации, систематизации и обобщения.

Актуальность исследования. Тема статьи представляется весьма актуальной. Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, «с помощью осуществления мелиоративных мероприятий достигаются стратегические цели обеспечения продовольственной безопасности государства; эти мероприятия соответствуют национальным интересам Российской Федерации, к числу которых относится охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменениям климата». Можно согласиться с тем, что вопросы обеспечения «административно-правовыми средствами надлежащего правопорядка при ведении мелиоративных работ, улучшении качества мелиорируемых земель, повышении продуктивности сельскохозяйственных земель, недопущении экономических потерь» имеют большое социально-экономическое значение. И именно «административно-правовые средства надлежащего правопорядка» должны быть более эффективными. Доктринальные разработки по данной проблематике имеют значимость для совершенствования современного законодательства и его правоприменения.

Научная новизна. Не подвергая сомнению важность проведенных ранее научных исследований, послуживших теоретической базой для данной работы, тем не менее, можно отметить, что и в этой статье сформулированы некоторые положения, которые отличаются научной новизной, например: «...Для правильного применения статьи 10.10 важно учитывать, что в Законе № 4-ФЗ под мелиоративными системами понимаются комплексы взаимосвязанных гидротехнических и других сооружений и устройств, обеспечивающих создание оптимальных водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорированных землях, а также агролесомелиоративные насаждения. При этом мелиоративные системы могут быть государственными, а также системами общего и индивидуального пользования. От того, в чьей собственности находятся мелиоративные системы (соответственно, государства, двух и более лиц или одного лица) или в чьих интересах они используются, зависит субъект ответственности, если мелиоративные системы эксплуатируются с нарушениями». В статье представлены и иные заслуживающие внимания с точки зрения практической значимости результаты исследования. Однако окончательно авторская позиция по поднятой им проблематике не сформулирована.

Стиль, структура, содержание. В целом статья написана научным стилем с

использованием специальной юридической терминологии. Соблюдены требования (минимальные) по объему статьи. Содержание статьи соответствует ее названию. Нельзя сказать, что статья структурирована: отсутствует введение, в котором следует обосновать актуальность темы исследования, определить цель и задачи, указать методологию и ожидаемые результаты. Кроме того, в заключении необходимо сформулировать основные итоги (выводы) исследования. Замечания устранимые и не умаляют проделанной автором работы.

Библиография. Автором использовано недостаточное количество доктринальных источников (для научной статьи - не менее 10-15 научных публикаций), а также, отсутствуют ссылки на публикации последних лет. Ссылки на представленные в списке источники оформлены с соблюдением требований библиографического ГОСТа.

Апелляция к оппонентам. В статье отсутствует научная полемика. Есть отдельные обращения к оппонентам, оформленные ссылками на источники опубликования.

Выводы, интерес читательской аудитории. Представленная на рецензирование статья «Административная ответственность за нарушения в сфере мелиорации земель» может быть рекомендована к опубликованию с условием доработки. Статья написана на актуальную тему, отличается научной новизной и имеет практическую значимость, но не полностью отвечает требованиям, предъявляемым к научным статьям (отсутствует введение, не выражена авторская позиция, нет заключения, а также список источников следует актуализировать). Публикация по данной теме могла бы представлять интерес для читательской аудитории, прежде всего, специалистов в области административного права, земельного права и экологического права, а также, могла бы быть полезна для преподавателей и обучающихся юридических вузов и факультетов.

Результаты процедуры окончательного рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

РЕЦЕНЗИЯ

на статью на тему «Административная ответственность за нарушения в сфере мелиорации земель».

Предмет исследования.

Предложенная на рецензирование статья посвящена актуальным вопросам административной ответственности за нарушения в сфере мелиорации земель. Автором рассматриваются дискуссионные вопросы применительно в заявленной теме, анализируется законодательство и практика его применения. По итогам исследования делаются предложения по совершенствованию действующего регулирования. В качестве конкретного предмета исследования выступили положения действующего законодательства, мнения ученых, материалы правоприменительной практики.

Методология исследования.

Цель исследования прямо в статье заявлена. В статье отмечается, что «Целью статьи является выявление на основе общенаучных и специальных методов познания дискуссионных вопросов в правовой доктрине применительно к характеристике составов правонарушений в сфере мелиорации земель, выявление пробелов и противоречий в судебной практике. В результате проведенного анализа научной литературы и практики применения норм статей 10.9 и 10.10 Кодекса РФ об административных правонарушениях в статье формулируются предложения по совершенствованию рассматриваемых норм и практики их применения». Исходя из поставленных цели и

задач, автором выбрана методологическая основа исследования.

В частности, автором используется совокупность общенаучных методов познания: анализ, синтез, аналогия, дедукция, индукция, другие. В частности, методы анализа и синтеза позволили обобщить и разделить выводы различных научных подходов к предложенной тематике, а также сделать конкретные выводы из материалов судебной практики.

Наибольшую роль сыграли специально-юридические методы. В частности, автором активно применялся формально-юридический метод, который позволил провести анализ и осуществить толкование норм действующего законодательства. Например, следующий вывод автора: «В частности, по статье 10.9 КоАП РФ ответственность должна наступать за проведение мелиоративных работ с нарушением проекта. Согласно ч. 1 ст. 25 Закона № 4-ФЗ мелиорация земель проводится на основе проектов, разработанных в соответствии с технико-экономическими обоснованиями и учитывающих строительные, экологические, санитарные и иные нормы и правила. Порядок разработки, согласования и утверждения проектов мелиорации земель утвержден Минсельхозом России от 15.05.2019 г. № 255».

Следует положительно оценить возможности эмпирического метода исследования, связанного с изучением материалов судебной и иной правоприменительной практики. Так, сделан следующий вывод: «По результатам проведения внеплановой выездной проверки должностным лицом Управления Россельхознадзора по Санкт-Петербургу, Ленинградской и Псковской областям выявлен факт проведения обществом мелиоративных работ на земельном участке с нарушением указанного проекта. В частности, установлено, что на общей площади около 120 га произведены: срезка и корчевание кустарников и мелколесья, сгребание кустарников и мелколесья в кучи и валы, находящиеся на участке высотой до 2-3 м (по проекту до 5-7 м), с площадью основания до 400 кв. м (по проекту 20-30 кв.м), перемешанные с плодородным слоем почвы, /.../; следы сжигания валов кустарника и мелколесья отсутствуют; на освобожденной от древесно-кустарниковой растительности площади /.../ отмечаются очаговые следы слива навозосодержащей жидкости, засоренность вспаханной поверхности почвы камнями; признаков выращивания сельскохозяйственных культур на земельном участке не имеется. Ввиду того, что фактическое состояние земельного участка не подтверждает соответствие проведенных работ проектной документации в части удаления (утилизации) древесной растительности с участка, на общество был наложен штраф в размере 30 000 рублей по статье 10.9 КоАП».

Таким образом, выбранная автором методология в полной мере адекватна цели исследования, позволяет изучить все аспекты темы в ее совокупности.

Актуальность.

Актуальность заявленной проблематики не вызывает сомнений. Имеется как теоретический, так и практический аспекты значимости предложенной темы. С точки зрения теории тема административной ответственности за нарушения в сфере мелиорации земель сложна и неоднозначна. Сложно спорить с автором в том, что «Деятельность по осуществлению мероприятий в сфере мелиорации земель направлена на улучшение свойств земель, воспроизводство их плодородия и должна осуществляться с соблюдением требований земельного, водного, лесного законодательства, а также законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды, о недрах, о растительном мире и о животном мире. Правонарушения в сфере мелиорации земель представляют определенную угрозу для обеспечения продовольственной и экологической безопасности России, однако в науке административного права этой проблематике уделяется мало внимания, что и обуславливает актуальность темы настоящей статьи». Приводимые автором в статье

примеры из судебной практики наглядно демонстрирует этот вопрос.

Тем самым, научные изыскания в предложенной области стоит только поприветствовать.

Научная новизна.

Научная новизна предложенной статьи не вызывает сомнений. Во-первых, она выражается в конкретных выводах автора. Среди них, например, такой вывод:

«На основе приведенных примеров судебной практики по статьям 10.9 и 10.10 КоАП РФ можно констатировать, что имеют место недостатки как в формулировании составов правонарушений, так и в практике применения указанных статей. Не способствуют профилактике совершения названных правонарушений и слишком низкие размеры штрафов в названных статьях (не более 40 тыс. рублей для юридических лиц). Территориальные органы Россельхознадзора также не всегда должным образом выполняют свои обязанности (составляют протоколы о правонарушениях за пределами сроков привлечения к административной ответственности, не представляют в суды надлежащие доказательства правомерности привлечения к юридических лиц и граждан к ответственности и т.п.). Устранение этих недостатков – важная задача как законодательных, так и правоприменительных органов».

Указанный и иные теоретические выводы могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях.

Во-вторых, автором предложены идеи по совершенствованию действующего законодательства. Приведенные выводы могут быть актуальны и полезны для правотворческой деятельности.

Таким образом, материалы статьи могут иметь определенных интерес для научного сообщества с точки зрения развития вклада в развитие науки.

Стиль, структура, содержание.

Тематика статьи соответствует специализации журнала «NB: Административное право и практика администрирования», так как она посвящена правовым проблемам, связанным с административной ответственностью за нарушения в сфере мелиорации земель.

Содержание статьи в полной мере соответствует названию, так как автор рассмотрел заявленные проблемы, в целом достиг цели исследования.

Качество представления исследования и его результатов следует признать в полной мере положительным. Из текста статьи прямо следуют предмет, задачи, методология и основные результаты исследования.

Оформление работы в целом соответствует требованиям, предъявляемым к подобного рода работам. Существенных нарушений данных требований не обнаружено.

Библиография.

Следует высоко оценить качество использованной литературы. Автором активно использована литература, представленная авторами из России (Грачева О.С., Романова А.А., Бринчук М.М., Пышева Е.С. и другие). Многие из цитируемых ученых являются признанными учеными в области административной ответственности за правонарушения в сфере экологии. Хотело бы отметить использование автором большого количества материалов судебной практики, что позволило придать исследованию правоприменительную направленность.

Таким образом, труды приведенных авторов соответствуют теме исследования, обладают признаком достаточности, способствуют раскрытию различных аспектов темы.

Апелляция к оппонентам.

Автор провел серьезный анализ текущего состояния исследуемой проблемы. Все цитаты ученых сопровождаются авторскими комментариями. То есть автор показывает разные точки зрения на проблему и пытается аргументировать более правильную по его мнению.

Выводы, интерес читательской аудитории.

Выводы в полной мере являются логичными, так как они получены с использованием общепризнанной методологии. Статья может быть интересна читательской аудитории в плане наличия в ней систематизированных позиций автора применительно к вопросам совершенствования законодательства в сфере административной ответственности за нарушения в сфере мелиорации земель.

На основании изложенного, суммируя все положительные и отрицательные стороны статьи

«Рекомендую опубликовать»