

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки)

Государственно-правовой

(направленность (профиль)/специализация)

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему «Административная ответственность за нарушение земельного законодательства»

Студент

О.В. Бузан

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

канд. экон. наук, доцент Е.Н. Корнеева

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

## Аннотация

Тема выпускной квалификационной работы: «Административная ответственность за нарушение земельного законодательства».

Цель исследования – анализ нормативно-правовой базы по административной ответственности за нарушение земельного законодательства.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере привлечения к административной ответственности за нарушение земельного законодательства.

Методы исследования – общенаучные и специальные методы исследования: исторический метод, формально-логический, метод обобщения, метод синтеза и анализа, сравнительно-правовой метод и др.

Границами исследования являются – 2015-2020 гг.

Результат исследования – предложения по внесению поправок и изменений для совершенствования нормативно-правовой базы, используемой при наступлении административной ответственности за нарушение земельного законодательства.

Краткие выводы по работе – в течение последних лет в России проводилась реформа, затронувшая основные сферы землепользования. Обнаруживаются новые тенденции по формированию целенаправленной, эффективной и скоординированной системы управления в области земельных правоотношений.

Привлечение лиц к административной ответственности за правонарушения в области землепользования продолжает оставаться предметом научного осмысления и анализа. Самостоятельные характеристики, которые обусловлены особенностями земли как отдельного объекта противоправного посягательства, не учтены.

В настоящее время административная ответственность в сфере земельных правонарушений формируется за счет одновременно существующих нескольких групп правонарушений, потому что в Кодексе

Российской Федерации об административных правонарушениях установлена иная классификация объектов административных правонарушений. Но применение классификации по объектам не обеспечивает достижение ожидаемых результатов в плане борьбы с правонарушениями и в плане теоретико-методологического освещения проблемы. Земельные отношения, для которых свойственно внутреннее единство, по отношению к административной ответственности не имеют должной конкретизации.

Обеспечение полноты исследования особенностей административной ответственности за земельные нарушения и обеспечение определенности в соотношении земельно-правовой ответственности, а также административной ответственности в данной сфере – это основные задачи на современном этапе развития законодательства Российской Федерации.

Практическая значимость исследования заключается в том, что предлагаемые изменения и дополнения в Земельное законодательство позволят более гибко регулировать правовые отношения при привлечении к административной ответственности за нарушения в данной сфере.

Структура и объем работы. Работа состоит из введения, трёх разделов, заключения, списка литературы из 74 источников. Общий объем работы 81 страница машинописного текста.

## Оглавление

Введение.....	5
Глава 1 Место административной ответственности за нарушение земельного законодательства в системе видов юридической ответственности.....	12
1.1 История административной ответственности за нарушение земельного законодательств .....	12
1.2 Понятие и сущность административной ответственности за нарушение земельного законодательства .....	21
Глава 2 Особенности административной ответственности за нарушение земельного законодательства.....	30
2.1 Понятие и виды административных правонарушений за нарушение земельного законодательства .....	30
2.2 Порядок привлечения к административной ответственности за нарушение земельного законодательства .....	37
Глава 3 Проблемы привлечения к административной ответственности за нарушение земельного законодательства .....	44
3.1 Наказания, назначаемые за нарушение земельного законодательства.....	44
3.2. Теоретико-правовые проблемы административной ответственности за нарушение земельного законодательства и пути их решения.....	52
Заключение .....	67
Список используемой литературы .....	74

## Введение

Темой данной выпускной квалификационной работы является административная ответственность за нарушение земельного законодательства в Российской Федерации. Выявлена основная проблема, заключающаяся в том, что эффективный механизм привлечения к ответственности в данном случае все еще не выработан не только в силу недостаточно полной теоретической разработанности, но и в связи с несовершенством и явной противоречивостью законодательства.

Административная ответственность является одним из видов юридической ответственности, которая устанавливается государством. Для этих целей:

- создаются нормативно-правовые актов, которые определяют основание ответственности;
- выбирается порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях и исполнения указанных мер;
- определяются меры, которые применяются к правонарушителям.

Исторически сложилось, что природные объекты в нашей стране имеют достаточно сложную правовую систему. Несмотря на то, что в действующем законодательстве РФ природные объекты включены в имущественные отношения, но элементы окружающей среды признаны государственными, они являются общим для всех достоянием. При этом право каждого гражданина на природные ресурсы является ограниченным и имеет определенные пределы, регулируемые законодательством.

Право собственности на землю и другие природные ресурсы пришло в Россию с появлением рыночной экономики. Данное право потребовало серьезного пересмотра земельно-правовых отношений. Государство, которое является субъектом права собственности на природные объекты, по сути выполняет функцию представления и осуществления базисных основ развития законодательства о собственности на природу как физических, так

и юридических лиц. Например, среди прочих вариантов урегулирования правовых земельных отношений, следует обратить внимание на Концепцию развития гражданского законодательства, в которой формулируется иная позиция по отношению к природе. Разработка концепции была предусмотрена Указом Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» (СЗ РФ. 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3482). Одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.

В Концепции, говоря о природе преимущественно как об объекте права собственности «предлагается несколько по-иному взглянуть на соотношение частных и публичных элементов в гражданском праве» (введение, п. 8). По замыслу авторов Концепции в ГК РФ следует включить нормы, регламентирующие право собственности на земельные участки, участки недр и водные объекты, отказаться от категории «лесной участок», который должен быть признан земельным участком с особым правовым режимом. Право собственности на эти объекты должно подлежать государственной регистрации в ЕГРП. К такому праву следует в субсидиарном порядке применять нормы о праве собственности на земельные участки. При этом, по мнению авторов Концепции, реализация данных предложений будет способствовать гармонизации земельного, водного, лесного законодательства и законодательства о недрах с гражданским законодательством. Эти и иные проблемы указывают на наличие системных сложностей в части владения, пользования и распоряжения природными объектами различными субъектами на современном этапе, что требует научной разработки ряда вопросов, обращения внимания на законодательство и правоприменительную практику в проблемном контексте.

Административная ответственность в системе видов юридической ответственности является одной из достаточно актуальных и распространенных, часто применяемых к всевозможным субъектам.

Несмотря на её распространённость и значимость, как показывают материалы правоприменительной практики, сохраняется ряд проблем, препятствующих эффективному применению административной ответственности в этой области. К тому же, административная ответственность за нарушение земельного законодательства осложнена межотраслевым интересом к ней, так как существенно влияние публичного государственного и общественного интересов, что дополнительно усложняет как привлечение к ответственности граждан и юридических лиц, так и возможности качественно урегулировать спорные юридические моменты.

Административная ответственность должна способствовать предупреждению совершения административных правонарушений как лицами, уже привлечёнными к административной ответственности, так и лицами, ранее не совершавшими административные правонарушения. Важными являются попытки устранения на стадии разработки закона двусмысленности в толковании терминов, которые могут привести к затруднениям при правоприменении и нивелированию ценности предпринимаемых разработчиками мер по повышению эффективности законодательства об административных правонарушениях в деле защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц посредством обеспечения своевременного выявления, предупреждения и профилактики противоправных деяний. Но, как показывает современная российская практика, желаемая эффективность применения этой юридической ответственности по-прежнему не достигнута, что не может не повышать внимание к этому вопросу высших органов исполнительной власти, определяющих политику по привлечению к ответственности.

Соблюдение земельного законодательства непосредственным образом связано с деятельностью должностных лиц. В то же время, административная ответственность должностных лиц характеризуется системными недостатками. Первичная основа многочисленных недостатков в этой сфере проистекает из недостаточно полной научной разработки проблематики,

которая бы соответствовала стремительно изменяющемуся законодательству и реализуемой административной реформе. Речь идет о понятии административного правонарушения за нарушение земельного законодательства, а также понятии административной ответственности, ряде иных общих, смежных и специальных категорий.

Стоит отметить, что среди перечня земельных правонарушений чаще всего выявляются преступления, направленные на завладение землей, сопровождающиеся тяжкими видами преступлений: убийствами, вымогательством, умышленными действиями, направленными на банкротство невыгодных покупателю предприятий, с целью завладения чужой недвижимостью, в т. ч. земельным участком; регистрация незаконных сделок с землей.

Результатом этих процессов остается несовершенство законодательства, что, в свою очередь, негативно сказывается на правоприменительной практике.

Земельные ресурсы обладают колоссально большим значением, поэтому важно более интенсивным образом предупреждать совершение административных правонарушений в этой сфере. Все сказанное в общей совокупности обуславливает актуальность настоящего исследования.

Актуальность темы исследования. Необходимость скорейшего внесения изменений в законодательную базу по Земельному праву.

Цель исследования состоит в том, чтобы на основе полученных в ходе обучения знаний, правильно, объективно и всесторонне раскрыть сущность темы данной выпускной квалификационной работы, а также выявить направление совершенствования административной ответственности за совершение земельных правонарушений.

Для того чтобы достигнуть поставленной цели исследования в процессе работы необходимо решить ряд следующих задач:

- изучить историю административной ответственности за нарушение земельного законодательства;



- дать понятие административной ответственности в рассматриваемой области;
- дать понятие административных правонарушений за нарушение земельного законодательства и указать на их виды;
- рассмотреть порядок привлечения к ответственности;
- охарактеризовать наказания, которые назначаются при совершении административных правонарушений;
- выявить теоретико-правовые проблемы и сформировать пути их решения.

Объектом исследования является объективная реальность, то есть это те нормативные правовые акты, которые отражают и регулируют основания административной ответственности за нарушение земельного законодательства, а также общественные отношения, возникающие в сфере реализации административной ответственности за совершение земельных правонарушений.

Предметом исследования являются нормы законодательства, положения научной и учебной литературы, материалы периодических изданий, научных статей и иных источников о проблематике административной ответственности за нарушение земельного законодательства.

В процессе работы над темой были использованы следующие методы:

- метод анализа, использованный для рассмотрения понятий административной ответственности за совершение земельных правонарушений и административного земельного правонарушения;
- метод синтеза (в целях группирования особенностей привлечения к административной ответственности за совершение земельных правонарушений);
- метод обобщения (в целях формирования направлений совершенствования), а также сравнительно-правовой, специально-юридический,

- метод логических обобщений, формально-логический, исторический и др.

Степень разработанности темы. Административная ответственность за совершение правонарушений различной степени тяжести по-прежнему остается актуальным вопросом, требующим всестороннего рассмотрения. При чем практика привлечения к ответственности в этой сфере часто не отвечает нормам справедливости. Поэтому в научной среде продемонстрировано повышенное внимание к этой тематике и отраслевым вопросам и опубликовано много научных работ по данным темам.

В настоящей работе были использованы труды таких авторов, как: Абдулин Д.Ф., Авдейко А.Г., Агеев А.А., Алексеев С.С., Андриянов В.Н., Бахрах Д.Н., Белоусов В. П., Ермаченкова Н.С., Казанцев Н.Д., Калёнов С.Е., Карпова Е.С., Кисин В.Р., Кожевников О.А., Колбасов О.С., Колотинская Е.Н., Кононов П.И., Кузнецова С.П., Мальцев Г.В., Устюкова В.В., Хатуаев В.У., Чаркин С.А., Тихомиров М.Ю., Тихомиров Ю.А., Толстой Ю.К., Чубаров В.В., Студеникина М.С. и др.

Структура исследования обусловлена его задачами и целью. В работу входят следующие элементы: введение, три главы, заключение, список используемой литературы.

Во введении дается обоснование актуальности темы, поставлены цели и сформированы задачи работы, обозначен объект, предмет, дается обоснование актуальности темы в соотношении с уровнем её разработанности и указано на иные обязательные элементы.

Первая глава работы посвящена историко-теоретическим аспектам административной ответственности за совершение земельных правонарушений. В ней отражены период формирования и знаковые события административного права в сфере административной ответственности за совершение земельных правонарушений.

Во второй главе сформирована система характерных особенностей административной ответственности за нарушение земельного

законодательства. Выведены и раскрыты основные понятие административной ответственности в этой сфере и на основе критической оценки различных подходов к классификации избрана наиболее актуальная модель видов административной ответственности за нарушение земельного законодательства.

Третья глава содержит положения о системе наказаний, применяемых за административные нарушения в сфере земельного законодательства. Представлена система проблемных вопросов и сформированы пути их решения. Проблематика оценена и представлена в контексте действующего российского законодательства и материалов правоприменительной практики.

В заключении приводятся выводы и итоги, обобщается система сформированных предложений по совершенствованию законодательства и обеспечению более эффективного применения административной ответственности за нарушения административной ответственности за совершение земельных правонарушений.

# **Глава 1 Место административной ответственности за нарушение земельного законодательства в системе видов юридической ответственности**

## **1.1 История административной ответственности за нарушение земельного законодательства**

Согласно общепринятой исторической модели развития Российского государства следует выделить три этапа:

- дореволюционный;
- советский;
- современный.

Понятие административной ответственности в сфере Земельного законодательства в приближенной к современному варианту модели начало формироваться после Великой октябрьской социалистической революции 1917 года. Но и в царской России вопрос урегулирования земельных отношений прежде всего между государством и населением представлялся важным. На всех этапах развития государства, в условиях необъятной страны с богатством и разнообразием природных ресурсов, традиционно определяющим было значение публичных интересов в процессе реализации права собственности на природные ресурсы. При этом необходимо было учитывать как характеристики географического ареала, так и специфику общественно-политического развития, предполагающую приоритетное развитие государственной и коллективных форм собственности. Соответственно, к моменту завершения формирования правовой системы российского государства (а это, фактически, два века - XV-XVII вв.) можно выявить тенденцию ограничивать некоторые права собственников природных объектов в интересах государства.

Анализ становления Земельного законодательства стоит провести с начала кодификации земельного законодательства в советский период вплоть до настоящего времени.

После 1917 г. наступивший период развития ответственности можно отметить одной из весьма показательных его особенностей, которая состоит в отсутствии не просто системы нормативно-правового регулирования вопроса, но даже отдельно взятого акта. Земельный кодекс РСФСР 1922 г. также не содержал подобных положений, посвященных отдельно вопросу ответственности [43].

В 1926 г. принимается Декрет, наделивший отдельные виды органов власти, преимущественно представляющие органы исполнительной власти, правом издавать на подведомственных территориях постановления [47]. В документе было определено, что краевые, областные, губернские, окружные, а также уездные исполнительные комитеты, президиумы таковых, городские советы и их президиумы в то числе приобрели право на подведомственной им территории издавать постановления в порядке, определяемом названным Положением, и в нем же формируемым основаниям. Для примера, пункт 7 Положения урегулировал достаточно широкий комплекс вопросов, по которым постановления должны издаваться в обязательном порядке. Посредством закрепленных положений была обеспечена охрана лесов, всевозможных насаждений, лугов, посевов и пр. Охрана обеспечивалась от таких посягательств, как порча, хищение, истребление, потрава. На этом этапе констатируется фактически первое упоминание о нарушениях в сфере охраны и использования земли. Еще один очень важный момент в анализируемом документе заключается в формировании пусть и не развернутой, но частичной системы санкций. Применялись предупреждение, штраф и принудительные работы. То есть, уже на этом этапе можно отметить возможность применения санкций за хищение перечисленных объектов. Два первых вида наказаний продолжают применяться и сегодня, особенно административный штраф.

В 1931 г. принимается следующий важный документ, который наделил уполномоченные органы правом издавать постановления императивного характера [12]. Названным документом устанавливалось, что местные

исполнительные комитеты, советы, президиумы наделены правом, также в границах подведомственной территории, издавать постановления, обязательные к исполнению населением и отдельными группами лиц, учреждениями, предприятиями, организациями. При чем ответственность не устанавливалась по умолчанию, она наступала только если не исполнялось предписанное постановлением. Охрана лесов, лесных насаждений от хищений, истреблений и пожаров; введение агрикультурных и зоотехнических улучшений на территории района или в отдельных земельных обществах или сельскохозяйственных объединениях; борьба с потравками, порчей лугов, зеленой и посевов также стали одним из обязательных направлений в части постановления. В качестве меры наказания все чаще применялись штрафы, предупреждения. Одним из нехарактерных наказаний были принудительные работы, что можно связать скорее с уголовной ответственностью, чем с административной.

Обозначенные выше документы признаются начальной площадной для построения в будущем ответственности, но это не этап наличия конкретных составов, которые, например, получили свое выражение в действующем законодательстве.

Более предметным образом рассматриваемое регулирование начало развиваться с 1968 г., когда были приняты Основы земельного законодательства СССР и союзных республик [46]. В этом едином документе отдельный раздел был посвящен и ответственности за нарушение земельного законодательства. Более того, был выделен ряд самостоятельных составов, часть из которых претерпели существенные изменения, прошли длительный путь развития, сохранившись и в действующем законодательстве. Например, стоит выделить такие положения, включенные в Основы составов, как:

- самовольное занятие земельных участков;
- порча сельскохозяйственных и иных земель;
- бесхозяйственное использование земель и т.д.

В 1970 г. принят новый ЗК РСФСР, в котором прослеживается преемственность в части сохранения отдельного раздела по вопросам земельных правонарушений [45]. Например, был расширен перечень составов по вопросам охраны земель. Среди основных составов также могут быть названы такие, как:

- отступление от утвержденных проектов внутрихозяйственных землеустройств без надлежащего разрешения на это, но только в случаях, когда проекты утверждаются в установленном порядке и также являются «легальными»;
- невыполнение условий снятия и хранения плодородного слоя почвы.

С начала 1970-х гг. прошлого века можно отметить существование достаточно специфической формы ответственности за совершение земельных правонарушений. Хотя речь в первую очередь скорее об обязательстве, чем непосредственно об ответственности. Обязанность состояла в необходимости осуществить возврат самовольно занятых земельных участков по их принадлежности без возмещения затрат в ходе незаконного использования. Второй аспект специальной ответственности с обязательствами связан уже не был. Интерпретация нормы обнаруживает в ней скорее принудительное действие – изъятие земельного участка в условиях систематического нарушения правил пользования. Кроме того, устанавливалась обязанность для предприятий, организаций, учреждений и граждан возместить вред, причиненный в результате нарушения земельного законодательства. Тем не менее, при наращивании правового регулирования на этом этапе, меры административной ответственности за земельные правонарушения установлены не были, а значит, отсутствовали конкретные правовые санкции. То есть, даже при наличии самостоятельных составов, главной проблемой этого периода следует признать отсутствие даже фрагментарной системы мер ответственности.

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 14 мая 1970 г. «Об административной ответственности за нарушение земельного

законодательства» позволил частично разрешить проблемы такого характера, так как дифференцированным образом были определены размеры штрафов отдельно для граждан и должностных лиц [44]. В нем были установлены размеры штрафов для должностных лиц и граждан за конкретные земельные правонарушения. Например, для должностных лиц устанавливался штраф в такой дифференциации, (согласно ценовой политики того периода развития страны):

- за порчу сельскохозяйственных и других земель, загрязнение их производственными и иными отходами и сточными водами, бесхозяйственное использование земель, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и других процессов, ухудшающих состояние почв, – в размере до 100 рублей;
- за использование земельных участков не в соответствии с теми целями, для которых они предоставлены, - в размере до 100 рублей;
- за несвоевременный возврат временно занимаемых земель или невыполнение обязанностей по приведению их в состояние, пригодное для использования по назначению, - в размере до 50 рублей и т.д.

Стоит подчеркнуть, что сумма штрафа соответствовала сумме среднестатистической заработной платы основного населения страны. Специфика Указа Президиума Верховного Совета СССР от 14 мая 1970 г. «Об административной ответственности за нарушение земельного законодательства» в том, что за нарушения Земельного законодательства административную ответственность могли нести только должностные лица, граждане могли быть привлечены к административной ответственности только за уничтожение межевых знаков границ землепользований. Иной субъект нарушения исключал применение Указа, но в целом для нарушителя в любом случае наступали негативные последствия.



В 1984 г. был принят Кодекс РСФСР об административных правонарушениях 1984 г. [33]. В пределах отдельной Главы КоАП РСФСР были выделены правонарушения в области охраны окружающей природной среды, памятников истории и культуры. Составы земельных правонарушений были помещены в Главу 7 КоАП РСФСР, посвященную правонарушениям в области охраны окружающей природной среды, памятников истории и культуры:

- бесхозяйственное использование земель;
- порча сельскохозяйственных и других земель;
- несвоевременный возврат временно занимаемых земель или неприведение их в состояние, пригодное для использования по назначению;
- самовольное отступление от проектов внутрихозяйственного землеустройства; уничтожение межевых знаков;
- нарушение порядка проведения мелиоративных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения или на землях, предназначенных для осуществления производства сельскохозяйственной продукции;
- уничтожение и (или) повреждение мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений на землях сельскохозяйственного назначения и т.д.

Но и в других главах акта можно обнаружить отдельные составы, которые означают посягательство на земельное законодательство, что характерно, как модель, и для современного этапа.

Среди чаще всего применяемых составов могут быть отмечены такие, как:

- бесхозяйственное использование земель;
- уничтожение межевых знаков;
- самовольное отступление от проектов внутрихозяйственного землеустройства и др.

Как и на современном этапе, отдельные составы, которые могут быть подведены под рассматриваемую группу, можно было обнаружить и в других главах.

И.Р. Бец отмечает следующее о значимости такого акта: «КоАП РСФСР занял особое место в системе законодательства об административных правонарушениях: это самый крупный акт, регулировавший как общие вопросы административной ответственности, так и определявший конкретные виды административных правонарушений и виды взысканий за их совершение» [11]. Земельные правонарушения также были классифицированы и зафиксированы.

Согласно КоАП РСФСР 1984 г., субъектами административных правонарушений могли быть только должностные лица и граждане. То есть, юридические лица к ответственности привлекаться не могли. Только с 1991 г. юридические лица стали привлекаться к ответственности за земельные правонарушения.

В 1991 г. был утвержден новый ЗК РСФСР, включивший Раздел XIV «Ответственность за нарушение земельного законодательства» [24]. В пределах раздела была не просто выделена система составов земельных правонарушений, но за них также были установлены штрафы за них. В эти годы действовал и КоАП РСФСР. Составы по двум названным кодифицированным актам не совпадали. При этом ответственность могла наступать по обоим актам, что свидетельствует о коллизионности административной ответственности того периода.

ЗК РСФСР 1991 г. преимущественно не менялся до принятия КоАП Российской Федерации в 2001 г. [32]. Хотя перечень составов и расширялся. С принятием КоАП РСФСР наступает современный этап исторического развития. В то же время, в 2001 г. был принят ЗК РФ [23].

Модель правового регулирования полностью изменилась, в 2001 г. в ЗК РФ отсутствовали составы административных земельных правонарушений. Лишь в ст. 74 ЗК РФ можно встретить отсылку к административному

законодательству. Н.А. Лунина по данному поводу отмечает, что подобная система правового регулирования может быть отмечена как положительная, потому, что удалось минимизировать противоречия и перевести ответственность за нарушение земельного законодательства в область административного права, по крайней мере, в тех случаях, когда речь идет именно об административной ответственности, а не о других видах юридической ответственности [38].

КоАП РФ включил ряд самостоятельных составов земельных правонарушений, и, за практически двадцать лет действия данного кодифицированного акта, этот перечень подвергается изменению с точки зрения расширения и совершенствования конструкций. Например, в Главе 7 КоАП РФ приведены такие составы:

- самовольное занятие земельного участка;
- уничтожение или повреждение специальных знаков;
- самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых;
- самовольная уступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом и др.

В КоАП РФ составы административных земельных правонарушений встречаются в ряде глав, а не сосредоточены в какой-то одной, что видится обоснованным подходом, исходя из специфики общественных отношений, подлежащих охране. Далее в исследовании будет приведена более подробная классификация таких составов.

Таким образом, на основе анализа документов за столетний период развития страны и в результате приведенных данных в настоящей части, можно прийти к выводу, что процесс развития административной ответственности, обусловленный естественными нуждами и потребностями развивающегося государства, является достаточно продолжительным, периодически стагнирующим, но наметились тенденции к совершенствованию законодательной базы.

Для дореволюционного периода характерны лишь зачаточные, крайне поверхностные формы развития ответственности. Более предметным образом, хотя и достаточно медленно, этот процесс начал идти в советское время. Отличительной чертой развития ответственности можно назвать постепенность, так как этот процесс шел от низшего уровня регулирования к более высокому. Изначально принимались подзаконные акты, обладающие лишь ориентирующим значением или упоминающие критерии для того, чтобы выделить составы таких правонарушений. Затем в российской практике появились акты, отражающие составы, но не отражающие ответственность в административно-правовом контексте. Только на третьем этапе развития системы правового регулирования отмечается появление кодифицированных актов с выделением конкретных составов административных правонарушений за нарушение земельного законодательства и соответствующим им видам ответственности. К настоящему моменту основу правового регулирования составляет КоАП РФ, который и далее продолжает развиваться.

Учитывая столь серьезное отношение законодателя к земле, негативные последствия противоправных деяний в области земельных отношений имеют одно из приоритетных значений для государства. В связи с этим исследование особенностей становления и развития административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений, а также проблематики сущности и содержания административных проступков в данной области является очень актуальным.

Понимание особенностей становления и развития административной ответственности за земельные правонарушения невозможно без исследования исторической специфики становления законодательства об административной ответственности в нашей стране в целом.

## **1.2 Понятие и сущность административной ответственности за нарушение земельного законодательства**

В рамках отечественной юриспруденции правовой институт земельного законодательства претерпевает различные изменения, в связи с изменением статуса земель, природных ресурсов и т.д., так как в нашей стране институт частной собственности, куда включается и понятие земельного законодательства, пока развивается. Понимание специфических особенностей административной ответственности в сфере земельных правонарушений осложняется тем, что до сих пор не выработан единый понятийный аппарат. Поэтому представляется важным в первую очередь выявить место и роль административной ответственности в системе видов юридической ответственности, затем сделать выводы об общетеоретическом и законодательном понимании административной ответственности, на основе чего удастся вывести понятие.

Представителями административного права не оспаривается, что административная ответственность – это один из нескольких установленных видов юридической ответственности. К тому же, различные виды юридических наказаний характеризуются комплексом общих признаков, хотя и специальные признаки, конечно же, также выделяются в весьма обширном виде. Например, на основе ранее проанализированных элементов состава административного правонарушения можно предположить, что главными специальными признаками административной ответственности являются такие, как:

- развернутая система субъектов, наделенных правом на рассмотрение дел;
- развернутая система административных наказаний, которые могут быть применены в качестве основных и дополнительных.

По мнению юриста С.С. Алексеева, юридическая ответственность должна быть причислена с родовой точки зрения к формам государственного

принуждения. Эта форма получает свое выражение в праве [18]. Рассматривая её в таком виде, к системе признаков юридической ответственности непременно следует причислять признак – форма государственного принуждения. Это базисный признак, но другие также выделяются и обосновываются различными авторами. И, данную позицию при обеспечении понимания административной ответственности должностных лиц, следует взять за основную.

Другой исследователь - В.М. Манохин - определяет административную ответственность как «административное принуждение, отождествляя указанные категории» [41].

Позиция названного автора оспаривается П.П. Серковым, считающим её неверной, потому, что тогда, невозможна конкретизация, и невозможно определить, о какой именно форме принуждения идет речь [62].

Теория юридической ответственности поддерживается и другими авторами. Например, И.А. Галаган показывает один из самых расширенных подходов к понятию административной ответственности. Так как определение понятия представлено в достаточно расширенном виде, интерпретируя позицию автора, под административной ответственностью следует понимать совокупность материально-процессуальных норм, посвященных общественным отношениям по установлению факта и состава административного проступка, личности виновного уполномоченными органами и их должностными лицами, а также применению к виновному взыскания. В то же время, в рамках одного и того же определения, автор называет административную ответственность совокупностью отношений по возбуждению, рассмотрению дела, вынесению, обжалованию, пересмотру, исполнению решений о взыскании» [16].

В отношении столь расширенного подхода критически высказался автор С.С. Алексеев, указав на то, что охранительные правоотношения являются более объемными, чем «правоотношениями о наказании» [16]. Речь идет также о реализации охранительных правоотношений, что

свидетельствует о большем объеме этой категории, по сравнению с юридической ответственностью.

И другие теории юридической ответственности в науке также выделились, но в контексте интересующего в данном параграфе вопроса наиболее подходящими к разработке видятся те, которые уже были названы.

Как уже можно было понять на основе сказанного, административная ответственность – это один из ряда видов юридической ответственности, что не требует дополнительного анализа в качестве самостоятельного признака.

Оценив представленные позиции к пониманию юридической ответственности, делается вывод, что административная ответственность как элемент в системе юридической ответственности – это правовой институт комплексного характера, отличающийся в своей специфике системой материально-правовых оснований возбуждения дела, процессуальными нормами порядка возбуждения дела и назначения наказаний по результатам проведенного расследования в отношении должностных лиц, направленный на обеспечение применения административного наказания (неблагоприятных последствий).

Характерная специфика в целом юридической ответственности за земельные правонарушения может быть на общих началах обнаружена в отсылочном характере норм. В ст. 74 ЗК РФ административная ответственность названа одним из тех видов ответственности, которые могут наступать за совершение земельных правонарушений.

Автор М.Ю. Тихомиров правильно указывает на то, что наличие самостоятельной отрасли – земельное право – еще не означает охрану земельно-правовых отношений нормами исключительно этой отрасли. Эта модель актуальна не только для земельных правоотношений, но для многих других, поскольку только комплексная ответственность может обеспечить результат [64]. Поэтому оправдано, что земельные отношения охраняются нормами трудового, административного, уголовного права, в частности. Эта позиция подтверждена не только рядом авторов, но в первую очередь

содержанием законодательства, в том числе и КоАП РФ. Поэтому имеется возможность на этом этапе констатировать, что административная ответственность является самостоятельным видом ответственности, если речь идет о нарушении земельного законодательства. Конечно же, речь идет только о разновидности административной ответственности, так как в целом это общее обширная категория.

О необходимости и важности самостоятельной юридической ответственности, одной из которых является административная, высказывается С.А. Чаркин. Им отмечена необходимость выделения механизма юридической ответственности за земельные правонарушения при выработке концепции развития земельного законодательства [73].

По смыслу упоминаемой ранее ст. 74 ЗК РФ, виновные в совершении земельного правонарушения лица несут ответственность в порядке, устанавливаемом законодательством. То есть, порядок применения административной ответственности урегулирован КоАП РФ. Так как вопрос административной ответственности находится в ведении и субъектов Федерации, по законам субъектов Федерации об административных правонарушениях ответственность также наступает [21]. Российской практике известен этот опыт. Например, на территории Волгоградской области законодательством об административной ответственности была установлена ответственность за нарушение правил землепользования и застройки городских округов, городских и сельских поселений, за нарушение ограничений (обременении) пользования земельным участком и публичных сервитутов и др.

Обеспечение охраны земли осуществляется различными отраслями российского права. Нет никаких сомнений, что в вопросе административной ответственности за нарушение земельного законодательства является такая категория, как земля. Поэтому представляется верным для осмысления административной ответственности в этой сфере обратить внимание на правовой режим природных объектов.



Правовой режим следует рассматривать как специфический порядок регулирования, который образован элементами особого комплекса правовых средств, максимально оптимальное сочетание, которых позволяет обеспечивать реализацию субъектами своих интересов. В связи с очевидной связью природных объектов как объектов гражданских прав и права собственности на природные объекты с гражданско-правовым регулированием, в настоящем параграфе работы особой интерес представляет гражданско-правовой режим природных объектов недвижимости.

Не оспаривается тот факт, что конструкция правового режима применима и к природным объектам, одним из которых является земля. В ч. 1 ст. 130 Гражданского кодекса РФ установлено, какие именно вещи относятся к недвижимым: «К недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства» [17]. То есть, в рамках четкого обозначения законодатель указывает на природные объекты, являющиеся недвижимым имуществом, лишь применительно к земельным участкам и участкам недр. Вопрос о том, что именно следует рассматривать как «прочно связанное с землей», продолжает дискутироваться.

Как видится, нет никаких сомнений в том, что леса также должны рассматриваться в этой группе, так как перемещение лесов явно может нанести несоразмерный ущерб земельному участку. Куда более спорным видится вопрос о водных объектах, и не по причине неочевидности данного вопроса, а в связи с тем, какие именно изменения были внесены законодателем в водное законодательство в последние годы. Все эти вопросы обладают большим значением для безошибочной квалификации административных правонарушений

Достаточно сложным и объемным с точки зрения гражданско-правового режима, является землепользование. В то же время, это также и один из самых дискутируемых вопросов, потому что доктрины исходят из этого, что земельное право не существует как самостоятельная отрасль, а все земельные имущественные отношения стали гражданско-правовыми. К такому выводу приходит В.В. Чубаров [74]. Полярно поддерживаются разные позиции, поэтому вопрос требует своей дальнейшей разработки для достижения единства мнений в доктрине и в гражданском законодательстве.

При множестве позиций, в части рассматриваемого вопроса, видится правильным склониться к тому, что земля «товаром» не является, когда она рассматривается как объект гражданских прав. Речь идет о природном объекте, природном ресурсе. В то же время, земля обладает множеством характеристик, которые далеко не всегда характерны гражданско-правовому регулированию. Специфика, отличная от гражданско-правового регулирования, содержится преимущественно в экологическом законодательстве и земельном. В части имущественных отношений здесь же по поводу земельных участков и оборота таковых на стыке образуется межотраслевой институт с нормами гражданского права. Дополнительная особенность состоит еще и в том, что основная доля земельного фонда изъята из гражданского оборота или вовсе ограничена в нем.

Задача ГК РФ в сфере землепользования, можно предположить, что состоит в установлении общих правил о понятиях и признаках недвижимости, общих аспектов оборота таковых, установлении принципов и средств защиты таковых и т.д. То есть, действуют те же правила, что и при водопользовании, недропользовании, лесопользовании. А ЗК РФ, в свою очередь, должен обеспечивать конкретизацию общих положений гражданского законодательства, как и иные федеральные законы. Например, общие правила купли-продажи установлены ГК РФ, а Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» обеспечивает конкретизацию данных правил гражданского

законодательства по сельскохозяйственным земельным участкам – право преимущественной покупки участка и т.д. [69]. В свою очередь, и ст. 37 ЗК РФ устанавливает правила об этих вопросах – обязанность продавца предоставить покупателю имеющуюся информацию об обременениях земельного участка, а также ограничениях использования земельного участка. Подобная комплексность регулирования требует обращения внимания на положения ряда актов при квалификации административных правонарушений за нарушение земельного законодательства.

Анализ отдельных аспектов гражданско-правовых режимов такого природного объекта, как земля, позволяет прийти к единому выводу в части этого вопроса. Гражданско-правовой режим природных объектов в ряде аспектов схож с иными объектами гражданских прав. Главная специфика оттеняется через то, что природные ресурсы ограничены в гражданском обороте для удовлетворения публичных интересов.

Государство использует гражданско-правовое регулирование для того, чтобы обеспечивать перераспределение природных ресурсов. Земля в этой части не является исключением.

Актуализация гражданско-правового режима, то есть фактически его действие, начинаются с момента изъятия из природной среды отдельных компонентов.

В пределах разного рода отраслей первичная привязка в части ответственности, как представляется, должна вытекать из объекта правонарушения. Хотя объекты могут и совпадать в разных отраслях, степень причиняемого вреда, общественной опасности будет различаться, что повлечет и наступление только какого-то определенного вида ответственности, и никакого другого. Например, по ст. 8.6 КоАП РФ объектом посягательства выступает именно земля. Объект един по отношению к данному административному правонарушению, но посягательства могут быть достаточно разнообразными. Например, из материалов дела усматривается, что основанием для привлечения

предприятия к административной ответственности по ст. 8.6 КоАП РФ послужили изложенные в обжалуемых актах выводы о допущенном предприятием сбросе ливневых и талых вод с взлетно-посадочной полосы, перрона, мест стоянок воздушных судов на рельеф местности (естественный овраг), повлекшем порчу земель в результате нарушения правил обращения с опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления, выявленном 2 июня 2020 г. в результате проведенного отбора проб почвы в рамках проведенного административного расследования (Решение Оренбургского областного суда от 17 ноября 2020 г. по делу № 21-474/2020 [57]).

По другому делу по результатам лабораторных исследований в пробе загрязненной почвы установлено превышение концентраций загрязняющих веществ в сравнении с условно чистой пробой по следующим веществам: нитрит – ионы в 1, 7 раз, фосфат – ион в 2, 6 раза, азот аммония в 1, 5 раз, что свидетельствует о загрязнении почвы хозяйственно-бытовыми стоками, то есть отходами потребления. Действия Козлова И.В. по выводу стока хозяйственно-бытовых вод и на почву, что повлекло ее загрязнение, являются нарушением и образуют состав административного правонарушения, предусмотренного частью 2 ст. 8.6 КоАП РФ (Решение Ярославского областного суда от 16 ноября 2020 г. по делу № 30-2-478/2020 [60]). Существует ряд примеров нарушений по ст. 8.6 КоАП РФ, как и в отношении всех иных составов. Именно достаточной особой объект нарушения видится тем важнейшим параметром, который отличает посягательства в такой сфере.

На основе приведенных доводов делается вывод, что административная ответственность за нарушение земельного законодательства является одним из самостоятельных видов юридической ответственности в этой сфере.

Административная ответственность как элемент в системе юридической ответственности – это правовой институт комплексного характера, отличающийся в своей специфике системой материально-

правовых оснований возбуждения дела, процессуальными нормами порядка возбуждения дела и назначения наказаний по результатам проведенного расследования в отношении должностных лиц, направленный на обеспечение применения административного наказания (неблагоприятных последствий). Такое понятие выведено как универсальное, и оно может быть распространено на ответственность только в части нарушения земельного законодательства.

Следует признать, что наличие оценочных понятий в законодательстве об административных правонарушениях попросту неизбежно и объективно обусловлено динамизмом общественных отношений, изменчивостью экономической и социальной обстановки в стране, многообразием форм человеческого поведения и его результатов.

В этой связи наличие правовых дефиниций создает благоприятные условия для одинакового понимания и толкования правовых норм, единообразного их применения и реализации в иных формах, поскольку они устраняют неопределенность в качественной оценке применяемого термина.

В настоящее время в нашей стране существует немало проблем в сфере привлечения лиц к административной ответственности за нарушение земельного законодательства, которые трудно эффективно и быстро решать на фоне теоретико-правовых и практических пробелов.

Специфика рассмотренной ответственности может быть обособлена особым объектом посягательства. В первую очередь, административное правонарушение в этой сфере непременно связано с землей; такая связь может иметь разные формы; связь должна быть непосредственной, что позволяет признавать правонарушение земельно-правовым. Бланкетный характер норм позволяет оценивать объект правонарушения адресным образом и в соответствии с особенностями этого сектора. Это не просто позволяет учитывать степень общественной опасности или вредности деяний, но и также адресно применять виды ответственности, наиболее соответствующие объекту посягательства и его значению.

## **Глава 2 Особенности административной ответственности за нарушение земельного законодательства**

### **2.1 Понятие и виды административных правонарушений за нарушение земельного законодательства**

Научное обоснование административного правонарушения является непременным условием эффективной квалификации совершаемых в любой сфере правонарушений.

Законодатель понимает под административным правонарушением противоправное, виновное деяние (действие или бездействие), за которое КоАП РФ или законами субъектов Федерации установлена административная ответственность. В юридической литературе, с чем следует согласиться, нет серьезных замечаний к подобному определению. Оно включило все обязательные признаки административного правонарушения, что обладает принципиально большим значением. В таком виде определение административного правонарушения вполне может быть применено и к нарушениям земельного законодательства.

Если с законодательной и правоприменительной точки зрения потребности в выработке самостоятельного определения земельного правонарушения, вероятно, отсутствует, так как требуется лишь достаточное обоснование всех элементов состава, то вопрос классификации административных правонарушений за нарушение земельного законодательства в таком смысле требует иного подхода. Как представляется, достаточно сложно обеспечить единство классификации, не сделав однозначные выводы о том, что собой представляет административное земельное правонарушение.

Понятие «земельное правонарушение», выделенное в земельном законодательстве, терминологического раскрытия не получает. М.Ю. Тихомиров считает, что законодателем был избран такой подход,

потому что это понятие в земельном законодательстве не соответствовало бы типологии правонарушений, уже выработанной в российском законодательстве и практике [64].

Понимание земельного правонарушения должно вестись от того, какое предназначение имеет административная ответственность за совершение земельных правонарушений. Удачно о месте и роли такой ответственности высказывается Ю.П. Амелин, предлагая понимать под таким видом ответственности, меры государственного принуждения – санкции за совершение нарушений в сфере земельных отношений [6]. То есть, очевидно, что земельное правонарушение должно иметь четкую привязку к сфере земельных отношений.

Категория «правонарушение» получила достаточно полную научную разработку. Обширная научная база позволяет применять исследования для уточнения определений правонарушения применительно к другим отраслям или категориям межотраслевого характера. С учетом тех признаков, которые характерны для любого правонарушения, представляется верным понимать под земельным правонарушением характеризующееся всеми признаками правонарушения деяние (виновность и противоправность), которое нарушает порядок управления и пользования землей, порядок её охраны и посягает на земельные права и интересы, определяемые конституционным законом и иными законодательными актами. Ряд авторов признает данное определение, как основное, например, С.П. Кузнецов [37].

Если система универсальных признаков правонарушения может быть распространена на административное земельное правонарушение, вопрос классификации не является столь однозначным, так как составы административных правонарушений в России исторически выделялись в пределах отдельных групп, разных актов, разных глав, а сами земельные правоотношения обладают достаточно сложной правовой природой.

Классификация земельных правонарушений интересует не только научное сообщество, на уровне различных нормативно-правовых актов в

ходе исторического развития предпринимались отдельные попытки систематизировать этот вопрос.

Например, Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы» выделил четыре достаточно обобщенные группы правонарушений, которые не получили обоснования ни в науке, ни в законодательстве в силу её неполноты [65].

Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2162 «Об усилении государственного контроля над использованием и охраной земель при проведении земельной реформы» выделил четыре достаточно обобщенные группы правонарушений:

- нарушение утвержденной градостроительной документации при отводе земель и противоправные действия должностных и юридических лиц, повлекшие за собой самовольное занятие земель;
- нарушение установленного режима использования земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного назначения, других земель с особыми условиями использования, а также земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению;
- нерациональное использование сельскохозяйственных земель, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от водной, ветровой эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв, использование земельных участков не по целевому назначению, а также способами, приводящими к порче земель, с систематическое невнесение платежей за землю;
- уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение предписаний, выданных должностными лицами, осуществляющими государственный контроль над использованием и охраной земель, по вопросам устранения нарушений земельного законодательства.



Весьма развернутым образом к классификации административных правонарушений за нарушение земельного законодательства подходит А.П. Анисимов. В частности, автор предлагает общую и детальную классификацию, они обе заслуживают отдельного внимания.

В первую очередь А.П. Анисимов основывается на такой критерии, как то, что земля выступает как неотъемлемая часть окружающей природной среды. Автор формирует классификацию с выделением двух групп правонарушений:

- административные правонарушения, которые лишены экологической окраски, вследствие чего они не связаны с причинением вреда земле – части окружающей среды (уничтожение или повреждение специальных знаков по ст. 7.2 КоАП РФ является ярким примером таких правонарушений);
- правонарушения, непосредственным образом связанные с причинением вреда земле, которые с родовой точки зрения могут рассматриваться, собственно, как экологические правонарушения (порча земель и др.) [22].

Е.С. Карпова условно называет всего три группы подобных правонарушений:

- посягательства на право собственности, право пользования земельным участком;
- посягательства в области охраны земель;
- посягательства на порядок управления в области использования и охраны земель [29].

Более детальная классификация также представлена, где названо сразу четыре самостоятельные группы административных земельных правонарушений:

- правонарушения в сфере использования земельных участков. К ним можно отнести невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране

почв от ветровой, водной эрозии (ст. 8.7 КоАП РФ), использование земельного участка не по целевому назначению, невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.8 КоАП РФ) и др.;

- правонарушения, посягающие на земельный участок как природный объект, являющиеся одновременно и экологическими правонарушениями. Подобными правонарушениями являются нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.3 КоАП РФ), порча земель (ст. 8.6 КоАП РФ) и др.;

- правонарушения, посягающие на отношения собственности и иные права на земельный участок как объект недвижимого имущества. В их числе самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1 КоАП РФ), самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых (ст. 7.4 КоАП РФ) и др.;

- правонарушения в сфере управления землями. Ими являются нарушение порядка предоставления земельных участков (ст. 19.9 КоАП РФ), несоблюдение порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним (ст. 19.21 КоАП РФ) и др. [22].

Ю.П. Амелин в своем диссертационном исследовании делает вывод, что, если систематизировать все составы земельных правонарушений по КоАП РФ, выбирая в качестве критерия субъект правонарушения и содержание земельного правонарушения, правильно вести речь о трёх видах таковых:

- противоправные деяния, нарушающие право собственности и иные права на землю (самовольное занятие земельного участка ст. 7.1 КоАП РФ; самовольное занятие лесного участка – ст. 7.9 КоАП РФ);

- противоправные деяния, нарушающие правила использования земель и их охраны (уничтожение плодородного слоя почвы, а равно

порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления – ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ; нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах – ч. 2 ст. 8.12 КоАП РФ и др.);

- противоправные деяния, нарушающие правила управления земельным фондом (искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды лицами, обязанными сообщать такую информацию – ст. 8.5 КоАП РФ; нарушение порядка предоставления земельных участков – ст. 19.9 КоАП РФ и др.) [6].

Первый элемент классификации полностью совпадает с классификацией ранее упоминаемого автора; второй элемент схож частично – это административные правонарушения, которые посягают не только на режим охраны земель, но и на их использования. Третий элемент классификации, можно сказать, что является полностью отличным – деяния, которые нарушают правила управления земельным фондом (нарушение порядка предоставления земельных участков – ст. 19.9 КоАП РФ и др.) [6].

Принципиально, отличие классификации Ю.П. Амелина от той, которая упоминалась выше, – не выделение в самостоятельную группу правонарушений, которые посягают на земельный участок – природный объект. Но они причисляются к другой группе – это деяния, нарушающие правила использования земель и их охраны.

Предлагаемые варианты классификации не являются исчерпывающими. Разного рода авторские вариации имеют научную ценность. Правоприменительный аспект должен быть основан на строго законодательных положениях.

В связи с этим, исходя из того, каким образом располагаются составы правонарушений в КоАП РФ, наиболее правильным видится применять простой перечень таких правонарушений, дифференцировав их по

отдельным группам. В частности, виды административных земельных правонарушений представлены в пяти главах КоАП РФ:

- административные правонарушения в области охраны собственности (самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1);
- уничтожение или повреждение специальных знаков (ст. 7.2);
- самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых (ст. 7.4) и др.;
- административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования (искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды лицами, обязанными сообщать такую информацию (ст. 8.5);
- порча земель (ст. 8.6) и др.;
- административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель (ч. 3 ст. 10.10);
- административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций (ч. 3 ст. 14.35);
- административные правонарушения против порядка управления (ст. 19.9 КоАП РФ).

Безусловно, и этот перечень в дальнейшем может расширяться, поэтому процесс по научной разработке классификаций должен не останавливаться на достигнутом.

В итоге делается вывод, что административное земельное правонарушение – это характеризующееся всеми признаками правонарушения деяние (виновность и противоправность), которое нарушает порядок управления и пользования землей, порядок её охраны и посягает на земельные права и интересы, определяемые конституционным законом и иными законодательными актами.

Классификация рассматриваемых правонарушений получила в науке достаточно полную разработку. Такой вопрос, как представляется, требует

внимания на регулярных началах. Но в правоприменительных интересах первичным должно быть использование такой классификации, которая будет основана на положениях КоАП РФ.

## **2.2 Порядок привлечения к административной ответственности за нарушение земельного законодательства**

Состав любого земельного правонарушения с элементной точки зрения является классическим. Речь идет о четырех конститутивных признаках: объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона. Привлечение к ответственности может иметь место только в случае наличия всех названных элементов и при наличии прочих оснований и условий, являющихся обязательными для наступления любого вида юридической ответственности.

Объектом земельных правонарушений являются земельные общественные отношения, регулируемые и охраняемые нормами права. Понятие объект земельного правонарушения является многосложным, оно образовано рядом структурных элементов. Так, объект земельного правонарушения представлен законодателем в следующей дифференциации:

- земельный участок, на который совершается посягательство;
- имущественные объекты, имеющие связь с землей;
- правила использования земель;
- экологическая обстановка, в отношении которой обеспечена охрана.

Земельный участок и иные категории в рассматриваемой сфере урегулированы с межотраслевой точки зрения, хотя основа правового регулирования заложена в ЗК РФ. В частности, представлена система объектов земельных правоотношений: земля – природный объект и природный ресурс; земельные участки и отдельно из части. В ч. 3 ст. 6 ЗК РФ также представлено легальное определение понятия земельного участка,

который понимается как объект права собственности и других прав на землю, вытекающих из ЗК РФ, недвижимая вещь – часть земной поверхности, обладающая такими характеристиками, которые дают возможность определить её в качестве индивидуально определенной вещи. В обращении таких категорий и связанных с ними требуется обеспечение защиты земельных правоотношений.

На земельные правоотношения распространяются общие правила о дифференцированной системе объектов правонарушения. Но если представить объект земельных административных правонарушений в общем виде, то таким следует признать общественные отношения в области охраны и использования земель. Если же вести речь о непосредственных объектах конкретных земельных административных правонарушений, объекты требуют конкретизации: по ст. 7.10 КоАП РФ объектом правонарушения являются общественные отношения в сфере права собственности на природные ресурсы и порядок пользования ими; по ст. 8.6 КоАП РФ – общественные отношения, связанные с использованием и охраной плодородного слоя почвы; по ст. 19.9 КоАП РФ – общественные отношения, складывающиеся между органами исполнительной власти и гражданами по поводу землепользования и водопользования.

Субъектами земельных правонарушений могут быть одновременно граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства. Одной из характерных особенностей административной ответственности выступает то, что её субъектом могут быть и юридические лица, в отличие, например, от уголовной ответственности. Регулярно к ответственности за совершение административных правонарушений привлекается такой специальный субъект, как должностное лицо [35].

Общие положения о должностном лице в контексте административной ответственности представлены в ст. 2.4 КоАП РФ. Местом службы должностного лица указана организация, при том, что в уголовном законодательстве к таким лицам не отнесены руководители, иные работники

структур негосударственного сектора, которые выполняют административно-хозяйственные, организационно-распорядительные функции и лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, не действующие в организационно-правовых формах юридических лиц.

По смыслу законодательства должностными лицами могут быть признаны всего две категории лиц. В первую группу следует включить три вида должностных лиц, делимые по критерию «срочность» осуществления функций представителя власти: постоянно, временно, по специальному полномочию. Сказанное означает, что как представители власти могут выступать лица, осуществляющие деятельность в одной из ветвей власти. Работники контрольно-надзорных органов не наделены распорядительными полномочиями, они лишены служебной зависимости, права принимать обязательные для исполнения решения и другими правами [31].

Первая группа представлена такими субъектами, как:

- должностные лица представительных органов государственной власти и представительных органов субъектов Федерации;
- должностные лица Правительства РФ и правительств субъектов Федерации, должностные лица всевозможных федеральных органов исполнительной власти и другие виды должностных лиц.

Помимо этого, в сферу исполнительной власти вовлечены работники правоохранительных органов. А в системе судебной власти должностные лица представлены судьями различных судов российской судебной системы. Второй группой должностных лиц должны признаваться представители военнослужащих.

В отношении иных субъектов, которые по КоАП РФ могут привлекаться к ответственности, правовые аспекты устанавливаются преимущественно отраслевым законодательством. В любом случае, независимо от того, о каком именно субъекте идет речь, привлечение к ответственности возможно только при указании на применение мер

ответственности за противоправное поведение в законе и при признании поведения лица противоправным.

Гражданка Б. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ (Решение Псковского областного суда от 23 ноября 2020 г. по делу № 21-264/2020 [58]). Постановлением заместителя главного государственного инспектора Псковской области по использованию и охране земель – начальника отдела государственного земельного надзора Управления Росреестра по Псковской области гражданина П. от 04 августа 2020 г. гражданка Б. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, и ей назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 10000 рублей. Вина гражданки Б. по данному делу была установлена на основе таких доказательств: общедоступная информация, размещенная в сети Интернет, из которой с очевидностью следует, что земельный участок с размещённым на нём домом, используется для деятельности, связанной с оказанием гостиничных услуг в целях извлечения коммерческой прибыли.

С.Е. Каленов отмечает об объективной стороне земельного административного правонарушения, что этот элемент состава является отражателем конкретного деяния, посягающего на интересы участников земельных отношений – уничтожение межевых знаков, самовольный захват участка и пр. [26]. В таком виде речь идет о достаточно общей, но, в то же время, весьма универсальной модели, применимой и к земельному административному правонарушению. Но только с точки зрения общей теории права. Как и во всех других случаях, каждое земельное административное правонарушение обладает конкретной объективной стороной, в зависимости от того, о каком именно составе идет речь. С точки зрения необходимости обратиться к конкретному примеру и острой проблематики применения данного состава на практике, в таком вопросе видится интересным обратиться к составу по ст. 8.6 КоАП РФ.



Объективная сторона порчи земель образована деяниями в виде: действий по вывозу, выносу за пределы участка, переносу для использования на другом земельном участке, в целях облегчения доступа к запасам полезных, в том числе общераспространенных, ископаемых, в ходе строительства – для освобождения площадок и т.п. плодородного слоя почвы [13]. По рассматриваемому примеру состав является формальным – факт снятия или перемещения плодородного слоя почвы и отсутствие на это разрешений будет означать возможность привлечения к ответственности. Основное количество земельных административных правонарушений сконструированы именно как формальные.

В отношении анализируемого состава и ряда других составов правонарушений квалификация по объективной стороне существенно осложняет реализацию порядка привлечения к административной ответственности.

Среди рассматриваемых составов преступления стоит выделить правонарушения, наносящие значимые вредные последствия объектам, относящимся к категории земельного права. Автор Л.А. Биткова отмечает, что когда речь идет о количественно представленной в данной сфере проблематике, то правоприменение, согласно ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ, будет идти о деянии, например, насыпь поверх плодородного слоя почвы иного грунта, заливка плодородного слоя почвы бетоном, асфальтом и т.д.

Уничтожение плодородного слоя почвы может быть причинено механическим образом, что чаще всего и происходит: снос плодородного слоя при прокладке дорог, при строительстве и пр. [13]. В таких случаях важно определить, насколько должны быть значимыми наступившие вредные последствия и способы уничтожения. То есть, составы анализируемых правонарушений должны быть материальными.

Порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами, при применении других опасных способов - все это также материальные составы, являющиеся специальными по

отношению к ст. ст. 8.2, 8.3 КоАП РФ [13]. Трансформироваться здесь должно и определение порчи земель: «... представляет собой действия (бездействие), приводящие как к частичному или полному разрушению плодородного слоя в результате умышленных или неосторожных действий, так и к частичной утрате плодородного слоя или ухудшению его физических, химических или биологических свойств, а также снижению природно-хозяйственной ценности земель».

Заключительным элементом состава любого земельного административного правонарушения, определяющего порядок привлечения к ответственности, выступает субъективная сторона земельного правонарушения. Субъективная сторона земельного правонарушения характеризуется наличием вины правонарушителя, т.е. наличием неосторожности или умысла. Большая часть земельных правонарушений совершается с умышленной формой вины, и умысел этот, как правило, косвенный. Однако некоторые земельные правонарушения могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности

По мнению Н.В. Макарейко, субъективная сторона земельных правонарушений выражена в психическом отношении субъекта к совершаемому им деянию. Данная позиция может рассматриваться как превалирующая в науке административного права [39]. Это означает, что, каким образом нарушитель относится к своему деянию, таким образом, будет определяться ответственность, так как деяние может быть не только умышленным, но и совершенным по неосторожности, из халатности, например.

Субъективная сторона в административном праве специфична в первую очередь по причине возможности привлечения к ответственности юридических лиц, в то время как в уголовном праве юридические лица субъектом преступления не выступают. Поэтому юридические лица, которые достаточно часто совершают нарушения земельного законодательства, признаются виновными при установлении наличия у них возможности

соблюдать правила и нормы, за нарушение которых установлена ответственность, но при этом не принятие мер к соблюдению таковых [19].

С учетом представленных выше элементов состава земельного административного правонарушения, в остальном порядок привлечения к административной ответственности основан на общих положениях КоАП РФ, так как данный акт является не только материальным, но одновременно и процессуальным. То есть, специфика порядка привлечения к административной ответственности определяется каждым конкретным уникальным составом, а уникальным отдельно взятый состав делают его элементы. В остальном порядок привлечения к административной ответственности определяется Разделом III и Разделом IV КоАП РФ, где определены полномочия субъектов в сфере производства по административным правонарушениям и, собственно, порядок этого производства.

Особенности состава административного правонарушения за нарушение земельного законодательства, исходя из сложившейся системы нормативно-правового регулирования, как представляется, должны учитываться в первую очередь в контексте комплексности этого регулирования. В данном случае отмечается бланкетность ряда норм, что может создавать риски двойной бланкетности. Такие нормы должны отслеживаться и в них должны вноситься изменения, которые будут устранять противоречия.

## **Глава 3 Проблемы привлечения к административной ответственности за нарушение земельного законодательства**

### **3.1 Наказания, назначаемые за нарушение земельного законодательства**

Нарушение земельного законодательства как физическими, так и юридическими лицами является довольно частым правонарушением. Анализируя случаи юридической практики в этой области юриспруденции, стоит обратить внимание на то, что Обращение к конкретным составам правонарушений и оценка тех видов наказаний, которые наличествуют в правоприменительной практике, показывает, что на современном этапе в этой сфере применяется довольно ограниченный перечень видов наказаний. В условиях наличия проблемы по обеспечению достаточно качественной охраны земель, актуализируется вопрос о том, необходимо ли менять подходы в части применения административных наказаний. Поэтому представляется актуальным обратиться к такому вопросу в настоящей части исследования.

Каждое наказание должно преследовать какую-то конкретную цель или совокупность целей. В уголовном законодательстве названо три цели уголовного наказания. КоАП РФ в данной части оперирует меньшим количеством элементов. Из ст. 3.1 КоАП РФ вытекает, что административное наказание представляет собой меру ответственности, устанавливаемую государством за совершение административного правонарушения. Кроме того, оно применяется для того, чтобы предупредить совершение новых правонарушений нарушителем и другими лицами. Это единственная цель его применения, поэтому предполагается, что тех видов наказаний, которые применяются за нарушение земельного законодательства, достаточно для того, чтобы обеспечивать практическую реализацию этой цели.

В целом вся система административных наказаний отражена в ст. 3.2 КоАП РФ. В частности, по части 1 ст. 3.2 КоАП РФ за совершение административных правонарушений могут быть применены такие виды административных наказаний:

- предупреждение;
- административный штраф;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- административный арест;
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- дисквалификация;
- административное приостановление деятельности;
- обязательные работы;
- административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Только устанавливаемые в рамках этой статьи виды наказаний могут быть применены. Никакие другие виды административных наказаний не могут быть применены к субъектам совершения административных правонарушений, в том числе и за нарушение земельного законодательства в КоАП РФ.

Анализ произвольно избранных 20 составов административных земельных правонарушений позволил прийти к выводу, что административный штраф – это основной вид наказания в данной области (ст. 7.4, ст. 7.10, ст. 8.12, ст. 8.5, ст. 10.10, ст. 19.15, ст. 19.21 КоАП РФ и др.).

Для примера, постановлением заместителя руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю Золиной Г.В. от 28 августа 2019 г. № 026/04/7.30-1203/2019 председатель единой комиссии по осуществлению закупок, товаров, работ, услуг –

начальник отдела проведения конкурентных процедур комитета Ставропольского края по государственным закупкам, Подлесная О.В. подвергнута административному наказанию в виде административного штрафа в размере 30 000 рублей за совершение правонарушения по ч. 2 ст. 7.30 КоАП РФ (Решение Ставропольского краевого суда от 11 ноября 2020 г. по делу № 7-798/2020 [59]).

По другому делу гражданину П. было назначено наказание в виде административного штрафа в размере 6000 рублей за совершение правонарушения по ст. 7.1 КоАП РФ (Решение Вологодского областного суда 9 ноября 2020 г. по делу № 7-792/2020 [55]). За порчу земель, заместитель генерального директора АО «ДСУ-7» Стягов В.В. обратился в Белореченский районный суд Краснодарского края с жалобой на постановление старшего государственного инспектора Южного межрегионального управления Росприроднадзора Федюна Н.В. № 03-07-682-П-3 от 21.08.2020 г., в котором должностному лицу Стягову В.В., заместителю генерального директора АО «ДСУ-7», назначено наказание в виде штрафа в размере 10000 рублей за совершение правонарушения по ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ (Решение Белореченского районного суда от 15 октября 2020 г. по делу № 12-203/2020 [54]).

Автор И.Ф. Сафарьянов указывает, что штраф активно применяется со времен Русской Правды [61]. В силу того, что Русская Правда не разграничивала уголовные преступления и административные проступки, неуплата штрафа признавалась преступным деянием. Следует отметить, что штраф обладал и фискальным характером, являясь средством пополнения государственной казны. Таким образом, нормы Русской Правды, регламентирующие штрафы, стали основой возникновения административного штрафа и, вследствие этого, разграничения преступлений и административных правонарушений». Значение судебного штрафа сохранилось и до сегодня. Подобная распространенность данного наказания обусловлена тем, что он, будучи одной из мер ответственности за

совершение административного правонарушения, одновременно выполняет предупредительную функцию и является источником получаемого дохода, который может быть использован для выполнения государством своих функций, в том числе и для повышения эффективности применяемой административной ответственности.

Ряд представителей науки административного права сходится во мнении, что административный штраф – это мера административного принуждения, что отражено, собственно, и на уровне действующего законодательства. Также утверждается, что правовая природа административного штрафа определяется административно-властным взысканием у лица определенного размера денежной суммы. Это обнаруживает в правовой природе штрафа еще и его односторонний характер, а также императивность – так как с правовой точки зрения он является обязательным.

Р.А. Ахметшин рассматривает административный штраф с точки зрения его характера. В первую очередь, отмечается, что по родовым параметрам речь идет об одном из административных наказаний. Второй признак – государственный характер меры, вытекающий отражением норм в законодательстве, по содержанию указывающих на реализацию публично-правовой воли государства [9]. При этом обязательным условием реализации административного штрафа с государственно-правовой точки зрения является следование положениям ст. 3.2 КоАП РФ, запрещающие применяемым наказанием унижать человеческое достоинство и причинять физические страдания, наносить вред деловой репутации. То есть, права субъектов административной ответственности должны ограничиваться только в определенных случаях – в интересах государственной безопасности, для сохранения нравственности, для охраны здоровья, охраны земель и пр.

Сущность административного штрафа не отражается только мерой в законе и её связью с административно-деликтным деянием. Штраф применим на общих условиях, вытекающих из сформировавшейся системы

принципов административной ответственности. На примере должностного лица, которое также может быть субъектом ответственности, речь идет о конкретном субъекте правонарушения. Более того, речь идет о специальном субъекте, что необходимо учитывать при назначении должностному лицу рассматриваемого вида наказания. Сумма назначаемого административного штрафа также в каждой из статей ограничивается определенными границами, если речь идет о должностном лице – субъекте административного правонарушения. По ст. 8.7 КоАП РФ – «... от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей»; по ст. 19.21 КоАП РФ – «... от трех тысяч до четырех тысяч рублей» и т.д. Хотя в данном случае важно отметить, что в таком виде фиксируются только границы административного штрафа, но его назначение по конкретному административному делу происходит путем определения судом. Иные параметры также являются индивидуальными, но они универсальны, так как применяются в равнозначной степени и к должностным лицам, и к иным субъектам административных правонарушений.

Об административном штрафе следует также сказать, что данный вид наказания является основным видом в системе административных наказаний. По мнению И.Ф. Сафарянова, «...наложение штрафа говорит о решении вопроса об административной ответственности гражданина, допустившего правонарушение, и не подразумевает каких-либо других негативных последствий. Применение же наравне с такой мерой любого другого административного наказания, как дополнительного, не касается собственно реализации административного штрафа, а лишь увеличивает наказательное воздействие на субъекта, допустившего административный проступок» [61].

Из всех тех составов, которые избраны произвольно для оценки вида наказания, назначаемого за земельное административное правонарушение, в 100% случаев санкцией является именно административный штраф. В части этого вопроса нет никаких сомнений, что такое наказание здесь является главным. Тем не менее, оно все-таки не является единственным при



привлечении виновных к административной ответственности. Куда реже, но все же применяется предупреждение как административное наказание.

Наименее строгим среди всех иных видов административных наказаний следует признать предупреждение. В ст. 3.4 КоАП РФ сказано, что предупреждение является мерой административного взыскания, выраженной в официальном порицании; предупреждение выносится в письменной форме. Можно предположить, что подобное наказание интегрировано в систему административных наказаний в силу того факта, что определенные административные правонарушения обладают такой степенью общественной опасности, которая требует применения соразмерного наказания – таким и является предупреждение.

Специфическая особенность такого наказания, как предупреждение, состоит в том, что оно может быть назначено только при совершении административного правонарушения впервые. И, конечно же, если такое наказание в принципе предусмотрено соответствующей статьей. Второе обязательное требование для применения предупреждения – отсутствие причинения вреда, возникновения угрозы его причинения здоровью и жизни людей, объектам и безопасности государства, угрозы чрезвычайной ситуации техногенного и природного характера, что в случае с нарушением земельного законодательства может иметь место в достаточно большом количестве случаев, полностью, исключая возможность применения данного наказания. То есть, для того чтобы суд или уполномоченный субъект имели возможность назначить предупреждение как административное наказание, требуется наличие двух групп условий: совершение административного правонарушения впервые; отсутствие причинения вреда, угрозы причинения вреда и отсутствие имущественного вреда. Применительно к земельным правонарушениям, даже при таких условиях, констатируется, что составы, по которым допускается предупреждение, как наказание, сложно признать специальными. Такими примерами может быть ст. 19.4 КоАП РФ [1]. В сфере земельных правоотношений такие составы применяются достаточно

широко в ходе правоприменения, но специальными и такими, которые могут быть названы земельным административным правонарушением, их нельзя назвать. Поэтому, в конечном счете, констатируется, что охрану земельных правоотношений законодатель решает обеспечивать в рамках реализации административной ответственности фактически только через денежный эквивалент.

В то же время, следует понимать, что совершение должностным лицом административного правонарушения может происходить в разных сферах, в том числе связанных с земельными правоотношениями. В таких случаях вполне может происходить применение различных видов наказаний, и указанный перечень может расширяться. Например, к должностным лицам в отдельных случаях применяется и такое наказание, как дисквалификация.

Вероятно, самым строгим видом среди административных наказаний, которое может быть применено к должностному лицу, должна быть признана дисквалификация. Автор Е.Ю. Алхутова полагает, что «Распространение законодателем возможности применения данного вида административного наказания на лиц, замещающих должности государственной гражданской и муниципальной службы, свидетельствует о признании эффективности дисквалификации» [5].

По ст. 3.11 КоАП РФ дисквалификация состоит, в частности, в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ. На строгость данного наказания и его особый характер указывает то, что законодатель предусмотрел возможность назначения этого вида наказания только судьей.

Важная оговорка о том, к каким субъектам может быть применена дисквалификация, сделана в ч. 3 ст. 3.11 КоАП РФ. Это норма указывает в

первую очередь на должностных лиц, так как именно должностные лица обладают соответствующими функциями.

При строгости дисквалификации, и, в то же время, сохранении довольно большого количества случаев совершения должностными лицами административных правонарушений, видится странным, что часто в судебных решениях следуют отказы в применении этого вида наказаний. Гражданин Ф.В. Кудряшов совершил правонарушение, не представляющее большой общественной опасности. Ранее к административной ответственности за аналогичные правонарушения не привлекался. Данные обстоятельства суд признает смягчающими наказание (Постановление Архаринского районного суда от 27.01.2020 № 5-18/2020 [49]).

На основании изложенного, суд приходит к выводу, что должностному лицу – директору ООО «Дальневосточная компания» с учетом обстоятельств совершения правонарушения, личности виновного, его имущественного положения, наличия на иждивении несовершеннолетних детей, характера совершенного административного правонарушения, обстоятельства, смягчающего административную ответственность, суд полагает необходимым и соразмерным содеянному подвергнуть его административному наказанию в виде административного штрафа (Постановление Усть-Большерецкого районного суда от 24.09.2017 № 5-2-21/2017 [53]).

Безусловно, в отдельных случаях важно стремиться реализовать цель административного наказания без более тяжелых последствий, но неутешительная статистика по количеству совершаемых должностными лицами административных правонарушений требует в первую очередь усиления ответственности.

Проведенный в настоящем параграфе анализ позволяет сказать, что основанием каждого земельного административного правонарушения является наличие состава соответствующего правонарушения, отсутствие

которого исключает сам факт виновного поведения и возможность применения юридической ответственности.

Система административных наказаний включает десять видов наказаний. Практически во всех случаях за совершение земельных административных правонарушений применяется административный штраф. Обеспечивая охрану земель, законодатель исходит из необходимости применения лишь денежного эквивалента наказания субъектов административной ответственности.

В то же время, следует понимать, что в сфере земельных правоотношений, к примеру, свою деятельность осуществляют органы исполнительной власти. Должностные лица также могут совершать правонарушения, связанные с земельными правоотношениями, и в таких случаях может применяться, например, дисквалификация. В других случаях может быть применен и более широкий перечень административных наказаний, но речь не идет о специальных составах, такие правонарушения не причисляются к земельным административным правонарушениям.

### **3.2. Теоретико-правовые проблемы административной ответственности за нарушение земельного законодательства и пути их решения**

Административная ответственность, как усматривается из оценки проблематики в научной среде, состояния законодательства и материалов правоприменительной практики, характеризуется комплексностью. Поэтому и преодоление этих проблем должно идти комплексным образом. В частности, необходимо не только достижение более полной разработанности проблематики вопроса, требуется параллельное совершенствование законодательства и об административной ответственности, и земельного законодательства (имеющиеся в нем противоречия, пробелы, коллизии только способствуют росту количества административных правонарушений).

Исходя из такой структуры проблематики, в настоящем параграфе видится правильным уделить внимание в отдельных частях всем главным аспектам.

Одним из самых дискуссионных и острых вопросов с теоретической точки зрения по отношению к вопросу земельных административных правонарушений, вероятно, является вопрос классификации таковых. Ранее упоминался ряд классификаций и делался вывод о том, что необходимо использовать в первую очередь положения КоАП РФ при обозначении видов правонарушений. С правоприменительной точки зрения именно такой подход видится предельно верным. Но в целях избегания противоречивости, с точки зрения научной составляющей, предлагается избрать следующую классификацию как основную:

- посягательства на право собственности и право пользования земельным участком (ст. ст. 7.1, 7.2, 7.4, 7.34 КоАП РФ);
- посягательства в области охраны земель (ст. ст. 8.6, 8.7, 8.8, 8.12, ч. 3 ст. 10.10 КоАП РФ);
- посягательства против порядка управления в области использования и охраны земель (ст. ст. 7.16, 8.5, ч. 4 ст. 14.35, ст. 19.9 КоАП РФ).

Группирование элементов классификации именно таким образом имеет значимость, так как это обеспечивает упорядочивание законодательных норм. Более того, упрощается процесс правоприменения, а значит фактически, увеличивается эффективность ответственности.

Определяя возможности собственника о правомочиях, если вести речь о частной собственности, наибольшие противоречия, вероятно, обнаруживаются в части соотношения между земельным и гражданским законодательством. В ст. ЗК РФ закреплён ряд видов права на землю, помимо права собственности: право аренды земельного участка, право сервитута и т.д. Содержание названных видов прав позволяет предполагать, что собственник земельного участка именно по земельному законодательству может осуществлять свои владение и пользование земельным участком

только в определенных пределах. Распоряжение земельным участком – это исключительная прерогатива частного собственника, какие-либо полномочия по части распоряжения собственник не может передавать, в том числе и по договору. ЗК РФ не установлены право хозяйственного ведения, оперативного управления, нет возможности обеспечить передачу земельного участка по земельному законодательству в доверительное управление, что возможно по ГК РФ и для недвижимости.

В ст. 260 ГК РФ отмечено, что земельный участок может быть продан, подарен, отдан в залог, сдан в аренду, а также, дается расширительное толкование, что имеющие в собственности земельный участок могут распоряжаться им и другим образом, уже в порядке ст. 209 ГК РФ, так как земли не исключены из оборота и не ограничены в нем. О распоряжении «иным образом» именно дана ссылка на ст. 209 ГК РФ. Из содержания данной статьи вытекает, что собственник наделен правом передавать собственное имущество в доверительное управление, что предполагает, в том числе передачу всех правомочий права собственности по личному усмотрению. Если говорить о содержании данных категорий, то фактически они могут быть рассмотрены как право оперативного управления и хозяйственного ведения. Неочевидно лишь, на нормы какого кодифицированного акта следует ссылаться при определении возможностей содержания права собственности на землю, а также, может ли земля передаваться в оперативное управление, хозяйственное ведение, доверительное управление? Вероятно, можно ответить утвердительно. Ст. 209 ГК РФ для не исключенных из оборота земель и не ограниченных в нем, предполагает также осуществление прав оперативного управления и хозяйственного ведения. Чтобы избежать проблем толкования ст. 260 ГК РФ во входе правоприменения, как видится, необходимо ч. 1 ст. 260 ГК РФ изложить в такой редакции:

«1. Лица, имеющие в собственности земельный участок, вправе продавать его, дарить, отдавать в залог или сдавать в аренду и распоряжаться

им иным образом (часть 3 статья 209 настоящего Кодекса) постольку, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте».

Основы форм собственности в отношении такого важнейшего ресурса, как земли, должны достигнуть намного более качественного уровня правового регулирования. Названа лишь одна из общих проблем в этой направлении и предложено её разрешение, но количество таких, как можно судить по состоянию законодательства, на данном этапе является существенно большим, что требует соответствующего внимания со стороны законодателя.

Центральной категорией в административном праве является законность. Особым является её значением в контексте деятельности контрольно-надзорного характера.

Законность – один из основных принципов государственного управления. Его обеспечение в практической деятельности осложняется многими факторами. Процесс обеспечения законности требует применения определенных способов для достижения лучших результатов по воплощению этого принципа в практической деятельности. Обеспечение законности в общетеоретическом смысле можно рассматривать как круг применяемых мер и используемых средств для создания условий, которые способствуют нормальному функционированию исполнительной власти. Перечень подобных способов довольно широк: пресечение нарушений, предупреждение нарушений, применение мер по устранению причин и возникновения правонарушений и т.д. Очевидно, что в смысле повышения эффективности административной ответственности за совершение земельных правонарушений все названные направления обладают достаточно высокой актуальностью.

В основу содержания административно-правовых способов обеспечения законности положена активная деятельность. Субъектом её воплощения выступают органы государственной власти, которые, помимо

прочего, преследуют такую цель, как обеспечение законности. Для обеспечения законности требуется оперирование системой методов и средств [8].

Чаще всего выделяются такие способы обеспечения законности, как:

- контроль;
- надзор.

Также применяется ряд других видов обеспечения законности [25].

Среди всех других способов обеспечения законности на современном этапе особую роль играет государственный контроль (надзор). Вопрос соблюдения земельного законодательства был расценен законодателем как значимый до такой степени, чтобы обеспечить регулирование вопроса о контроле (надзоре) в этой сфере не в рамках специального закона, как это реализовано на данном этапе в отношении ряда направлений, но все же в специальном виде. Этот вопрос получил свое раскрытие в пределах ЗК РФ. Но понимание рассматриваемой категории как однозначного способа обеспечения законности в науке осложнено, в том числе и в области земельных правоотношений.

В ЗК РФ представлено легальное определение понятия «государственный земельный надзор». Это определение представлено в ст. 71 ЗК РФ и проблемно в том смысле, что оно является чрезмерно широким, труднопонимаемым. Так, законодатель предлагает понимать под таким видом надзора деятельность по предупреждению, выявлению, пресечению нарушений требований законодательства. Помимо этой общей трактовке, которая вычленена из законодательства, в основу определения положено также перечисление субъектов осуществления надзора и субъектов, в отношении которых надзор реализовывается, по крайней мере, родовое, а также указывается на формы осуществления надзора. Необходимость столь широкой трактовки продолжает оставаться неочевидной.

Для административно-правовой науки характерно большое множество точек зрения на соотношение понятий «контроль» и «надзор». Иногда эти



термины полностью отождествляются, иногда авторы обосновываются необходимостью полного отказа от их применения в рамках одного словосочетания, требуя полного разграничения, а между этими двумя диаметрально противоположными мнениями выделилось довольно большое количество различных других. Кроме того, другие авторы обосновывают необходимость применения термина «контрольно-надзорная деятельность», что предполагает фактическое объединение указанных [15].

Главная проблема состоит в неоднозначном понимании этих терминов и приводит к свободной интерпретации задач и функций контрольных (надзорных) органов, как и к произвольному нормативному применению терминов «контроль» и «надзор», особенно на уровне субъектов Федерации, которые в каждом случае индивидуально понимают положения федеральных законов. На предупреждения совершения земельных правонарушений данный вопрос также сказывается негативным образом. Это проблема отсутствия в законодательстве и различия между терминами, и исключительно четкого разделения функций по контролю и надзору.

Чтобы повысить эффективность предупреждения совершения административных правонарушений, как минимум, требуется обеспечение четкого разграничения контроля и надзора с методологической точки зрения.

Как представляется, контроль связан с оценкой не только эффективности выполнения предписаний субъекта управления, но и их своевременностью. Контроль обеспечивает выявление отклонений поведения на основе общепринятых стандартов и в первую очередь заданных норм права. Реализация контроля идет наравне с ожиданием отмены акта управления, привлечения к ответственности, что также отличает контроль от надзора, так как применение надзора не преследует цели достигнуть такого результата.

Надзор же связан не с результатом, а с оказанием воздействия – он обеспечивает управленческое воздействие на внешнюю среду через установление административного надзора. Через призму таких же критериев

надзор направлен на соблюдение нормативов, стандартов и правил общеобязательного характера, при чем преследуется цель по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, общественной безопасности и пр.

Довольно сложно обозначить одну верную, но выделить хотя бы несколько общепринятых точек зрения, все, же можно. В первую очередь, практически все авторы склоняются к тому, что контроль и надзор – это административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти [42]. Другие обосновывают, что контрольно-надзорная деятельность – это отдельный способ обеспечения [4]. Основываясь на представленных выше критериях разграничения контроля и надзора, следует согласиться, что такой способ обеспечения законности также существует, что подтверждается деятельностью ряда российских федеральных служб и совокупностью их полномочий.

Основная группа ученых, разрабатывая понимание контроля в науке административного права, склоняется к позиции, что контроль – деятельность уполномоченных органов и их должностных лиц, включающая наблюдение, анализ, вмешательство в деятельность, использующая юрисдикционный механизм для достижения определенных целей. Сущность государственного контроля принципиально не трансформируется – главное отличие состоит в том, что контрольной деятельностью занимаются специально уполномоченные субъекты [42]. Подобная матрица определения вполне соответствует тому определению, которое отражено в новом законодательном акте.

Автор В.М. Манохин дифференцирует структуру государственного контроля следующим образом: проверка фактического исполнения положений законодательства (это элемент общего характера, являющийся универсальным по отношению ко всем подконтрольным субъектам) или индивидуальных предписаний (индивидуальные предписания весьма вариативны, они определяются видом деятельности подконтрольного субъекта и комплексом различных особенностей). Оба данных элемента в

любом случае допускают проверку всей деятельности подконтрольного субъекта. Характерная специфика контроля состоит в том, что проверка проводится одновременно с точки зрения законности и с позиции целесообразности действий подконтрольных органов, принимаемых ими решений [40]. Каждый из элементов позволяет судить, что речь идет именно о способе обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти.

Надзор, как административно-правовой способ обеспечения законности, состоит в систематическом и постоянном наблюдении специальными субъектами за деятельностью подконтрольных субъектов, не находящихся в подчинении у первых. Эта деятельность, при условии достижения успеха, позволяет выявить отклонения от законодательства или нарушение требований действующего законодательства. В процессе реализации способа целесообразность действий не оценивается, как и не происходит корректировка поведения контролируемых лиц.

Надзор реализуется через такие элементы, как:

- проверка исполнения законов, различных предписаний правового характера;
- проверка действий органов (их должностных лиц) на предмет соответствия закону данных действий [72].

Завершающим структурным элементом обычно является принятие специальных мер для восстановления нарушенной законности, то есть фактически и для её обеспечения [72]. Но необходимость применять меры для восстановления законности возникает только при условии выявления нарушений.

Земельные ресурсы всеобъемлющи. В РФ их объемы являются колоссально большими, поэтому существуют риски, что ряд реально совершаемых административных правонарушений, не выявляется и всевозможные нарушения, упускаются в принципе или же выявляются несвоевременно [26]. Сказанное требует внесения ряда изменений в Раздел

ХП ЗК РФ для того, чтобы обеспечить, куда большее качество контрольно-надзорной деятельности в этой области.

Земельные ресурсы однозначно обладают особой спецификой. Этой настолько ценный ресурс, настолько и сложный. Очень важно, чтобы охрана всех земельных ресурсов обеспечивалась исключительно своевременно. Но, как было отмечено, в настоящее время отмечаются высокие показатели загрязнения земель и ряд иных негативных аспектов со статистической точки зрения, что подтверждает потребность заложения иных основ в этой сфере.

Принцип своевременности означает, что деятельность контрольных (надзорных) органов по предупреждению нарушений обязательных требований, должна осуществляться посредством профилактики нарушений, оценки соблюдения обязательных требований и многими другими видами действий. Объединяет эти действия не только стремление к единому результату, но и необходимость их своевременного применения в практической деятельности. Каждое из названных направлений должно характеризоваться своевременностью. По крайней мере, уполномоченные лица должны реализовать весь комплекс необходимых для этого действий и мероприятий. Так как вопрос обеспечения законности однозначно обладает глобальным значением в рамках всего государства, принцип своевременности для его реализации должен быть обеспечен подкреплением ответственности за несвоевременность реакции.

Таким образом, предлагается включить ст. 71.3 ЗК РФ, назвав её «Своевременность осуществления государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля» и изложить его в нижеследующей редакции:

«1. При осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля контрольные (надзорные) мероприятия проводятся своевременно.

2. Несвоевременное осуществление по вине должностного лица контрольных (надзорных) органов влечет ответственность, установленную настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами».

От данного принципа на ближайшую перспективу должно строиться осуществление надзора и контроля в этих сферах. Более того, перспективы к формированию более широкого перечня принципов в данном случае являются открытыми.

Эффективность действий должностных лиц в части обеспечения соблюдения земельного законодательства не всегда достигается на должном уровне. В некоторых случаях это происходит по той причине, что должностные лица не обладают должными правовыми средствами для оказания предупредительного и пресекающего воздействия на нарушителей земельного законодательства, которое могут осуществлять, например, правоохранительные органы. Чтобы изменить положение дел в данной части, как представляется, в ст. 71 ЗК РФ необходимо внести изменения, которые обеспечат большую действенность реализуемых мероприятий. Так, предлагается включить в ст. 71 ЗК РФ ч. 5.1 в такой редакции:

«Должностные лица органов государственного земельного надзора и органов муниципального земельного контроля объявляют контролируемому лицу предостережение о недопустимости нарушения земельного законодательства и предлагают принять меры по обеспечению его соблюдения.

Объявленное предостережение подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в пятнадцатидневный срок с момента его поступления. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушений обязательных требований, контрольный (надзорный) орган имеет право установить сокращенный срок рассмотрения представления. О результатах рассмотрения предостережения контрольный (надзорный) орган сообщается незамедлительно в письменной форме.

В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, контролируемое лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке».

По рассматриваемому направлению также требуется ряд других изменений и дополнений законодательства. В конечном счете, при достижении более совершенного механизма, удастся сформировать систему, которая будет способствовать не только предупреждению совершения административных правонарушений, но и более эффективному выявлению таковых. Тем не менее, без совершенствования модели ответственности, очевидно, что будет достаточно сложно достигнуть успеха.

Административная ответственность не может реализовываться эффективным образом, если не достигнуть достаточно качественного состояния земельного законодательства [37]. Ст. ст. 74 и 75 ЗК РФ на данном этапе не могут позиционироваться как правовые регуляторы, так как все упоминаемые в пределах этих статей виды ответственности применяются без дополнительных указаний и в области земельных правоотношений и во всех других случаях. Это абсолютно универсальная практика, характерная по ряду других направлений, где подобные нормы отсутствуют. Излишнее правовое регулирование также не может характеризоваться положительными чертами, поэтому видится правильным исключить обозначенные статьи из ЗК РФ.

Отдельную обеспокоенность вызывает реализация принципа, закрепленного в ст. 1.6 КоАП РФ. Обеспечение законности не только в смысле административной ответственности находится на недостаточном уровне. Но по заявленному вопросу противоречия обнаруживаются в применении положений ст. 1.6 КоАП РФ и ст. 30.7 КоАП РФ. Проблематика вопроса касается той части, которая затрагивает права лица, рассматривающего жалобу на постановление по делу, вынести решение об отмене постановления и возвращении дела на новое рассмотрение лишь в случаях существенных нарушений не материальных, а только процессуальных норм по КоАП РФ. Более того, право актуально лишь тогда,

когда такие нарушения создали препятствия для всестороннего, полного, объективного рассмотрения дела. Обозначенное положение законодательства свидетельствует о приоритете процессуальных норм над материальными, что может способствовать коррупционным проявлениям при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Представляется, что содержание ст. 30.7 КоАП РФ в части нормы приводит к дисбалансу между соблюдением материальных и процессуальных норм. Такое положение дел создает коррупционные риски. Чтобы устранить эту проблему, как видится, необходимо изложить п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ в обновленной редакции:

«4) об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судьей, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения требований, предусмотренных настоящим Кодексом, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания».

Указание на возможность отмены постановления и возвращения дела при нарушении в целом требований КоАП РФ, а не только процессуальных требований, будет способствовать достижению баланса в правовом регулировании.

Ряд проблем обнаруживается в правоприменительной практике. Например, Решением Ленинградского областного суда от 26 мая 2014 г. № 7-750/20143 генеральный директор общества был привлечен к ответственности, так как его действия, а точнее, отсутствие вытекающего из его обязанностей полномочий контроля, в целом ненадлежащее исполнение обязанностей привели к зарастанию земельных участков сорными растениями и кустарниками на более чем 90% площади [56]. По результатам проверки было установлено, что мероприятия агротехнического характера и работы по

обработке почвы полностью игнорировались, результатом чего стало возникновение деградационных процессов. Эти процессы привели к снижению плодородия, истощению почв и общему ухудшению свойств почвы. Директор был привлечен к ответственности по ч. 2 ст. 8.7 КоАП РФ.

Директор сослался на истечение сроков давности привлечения к ответственности. Но при обжаловании не было учтено, что по ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ сроки давности привлечения к ответственности по делам отдельной категории, которыми являются дела в области охраны окружающей среды и природопользования, увеличены до одного года со дня совершения.

Земельное правонарушение в науке расценивается как понятие интегративного характера, что позволяет говорить об отклонении от предусмотренного нормами поведения. Нарушения в этой сфере обладают не только «экологическим» характером, а составы земельных правонарушений не сосредоточены в пределах отдельно взятой главы КоАП РФ [66].

Одной из неоднозначных категорий дел в современных условиях становятся дела по поводу истечения срока для переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком.

Отдельные авторы утверждают, что даже истечение срока по таким делам трактуется по-разному [66]. Органы государственной власти не во всех, но в отдельных случаях полагают, что с 2012 г. юридические лица были лишены возможности осуществлять переоформление права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком [66]. Юридические лица, получая отказы от соответствующих органов в таких случаях, обращаются в суды. Суды, в свою очередь, в преобладающем количестве случаев, верно, отмечают, что обозначенный в законе срок для исполнения этой обязанности по переоформлению не должен признаваться основанием для утраты права.

По одному из дел позиция суда состоит в следующем: не выполнение обязанности по переоформлению не должно рассматриваться как основание для наступления административной ответственности, так как после введения



ст. 7.34 КоАП РФ нового срока исполнения обязанности установлено не было [66].

Более верным представляется подход, обнаруживаемый в Постановлении Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 октября 2014 г. № 15АП-17364/2014 по делу № А32-21207/201415 [52]. Суд привел те же аргументы, что и в выше упоминаемом случае, сославшись на то, что на момент окончания срока переоформления административная ответственность не устанавливалась в принципе, а после её введения новый срок для переоформления также не был установлен. Это означает, что для привлечения ЗАО к ответственности оснований нет, в том числе и по причине истечения срока давности.

В представленном выше виде упоминаются лишь некоторые отдельные сложности правоприменительной практики. Публикуемые данные подтверждают, что в судебной практике регулярно обнаруживаются недостатки, в том числе и применения административной ответственности. Системные недостатки, вероятно, вытекают из противоречивости, реализованной в КоАП РФ модели, что требует пересмотра.

Порча земель на данном этапе создает достаточно большую угрозу состоянию земель в стране. Как представляется, помимо совершенствования механизма применения данной статьи, требуется также расширить состав. Сегодня ответственность установлена только за порчу земель посредством нарушения правил обращения с опасными отходами и веществами. Но другие способы, как показывает опыт и зарубежных стран, и фактическая ситуация в России, более чем возможны. Е.С. Карпова приводит такие примеры, которые известны, в том числе и российскому опыту: захламливание земель, использование тяжелой техники на пашне с нарушением агротехнических норм, загрязнение сточными водами [27]. И даже в таком виде речь не идет об исчерпывающем перечне. Таким образом, в ст. 8.6 КоАП РФ необходимо включить ч. 3 и изложить её в такой редакции: «Загрязнение земель сточными водами, нефтепродуктами, которые не

относятся к отходам производства и потребления, совершение иных действий (бездействия), которые привели к ухудшению качества земель влечет...».

Ряд других составов с точки зрения совершенства КоАП РФ на данном этапе также остро нуждается в изменении в силу продемонстрированных недостаточно высоких стандартов юридической техники.

Выявленные проблемы и сформированные направления по их разрешению не являются исчерпывающими. Рассматриваемая сфера характеризуется комплексной проблематикой. Таким образом, чтобы достигнуть количественного и качественного совершенствования административной ответственности за, необходимо внести ряд изменений и дополнений в законодательство, а также дать ряд разъяснений в позициях высших судов.

Перспективы по принятию процессуального акта в сфере административной ответственности должны быть интенсифицированы. Действующий КоАП РФ содержит, помимо того, что достаточно большое количество составов, а также отдельно составы за нарушение земельного законодательства в разных главах, также отражает процессуальный аспект привлечения к административной ответственности. В то же время, в других видах производств уже достаточно долгий период времени применяются отдельные кодифицированные процессуальные акты, что апробировано как успешная модель.

## Заключение

На основе проведенного исследования можно сделать ряд определенных конкретных выводов о рассмотренном виде административной ответственности, особенностях этой ответственности и перспективах её совершенствования.

Процесс развития различных видов юридической ответственности в стране является достаточно продолжительным.

Для дореволюционного периода характерны лишь зачаточные, крайне поверхностные формы развития ответственности. Более предметным образом, хотя и достаточно медленно, этот процесс начал идти в советское время. Отличительной чертой развития можно назвать постепенность, так как этот процесс шел от низшего уровня регулирования к более высокому. Изначально принимались подзаконные акты, обладающие лишь ориентирующим значением или упоминающие критерии для того, чтобы выделить составы таких правонарушений. Затем в российской практике появились акты, отражающие составы, но не отражающие ответственность в административно-правовом контексте. Только на третьем этапе развития системы правового регулирования отмечается появление кодифицированных актов с выделением конкретных составов административных правонарушений за нарушение земельного законодательства и соответствующим им видам ответственности. К настоящему моменту основу правового регулирования составляет КоАП РФ, который и далее продолжает развиваться.

Административная ответственность за нарушение земельного законодательства является одним из самостоятельных видов юридической ответственности.

Административная ответственность как элемент в системе юридической ответственности – это правовой институт комплексного характера, отличающийся в своей специфике системой материально-

правовых оснований возбуждения дела, процессуальными нормами порядка возбуждения дела и назначения наказаний по результатам проведенного расследования в отношении должностных лиц, направленный на обеспечение применения административного наказания (неблагоприятных последствий). Такое понятие, которое выведено как универсальное, вполне может быть распространено на отдельные области правоотношений.

Сущность рассмотренного вида ответственности может быть обособлена особым объектом посягательства. В первую очередь, административное правонарушение в этой сфере непременно связано с землей; такая связь может иметь разные формы; связь должна быть непосредственной, что позволяет признавать правонарушение земельно-правовым. Это не просто позволяет учитывать степень общественной опасности или вредности деяний, но и также адресно применять виды ответственности, наиболее соответствующие объекту посягательства и его значению. В то же время это создает особые сложности, которые необходимо преодолевать, упрощая и постоянно совершенствуя систему нормативно-правового регулирования для устранения пробелов и противоречий.

Законодатель понимает под административным правонарушением противоправное, виновное деяние (действие или бездействие), за которое КоАП РФ или законами субъектов Федерации установлена административная ответственность. В литературе, с чем следует согласиться, нет серьезных замечаний к подобному определению. Оно включило все обязательные признаки административного правонарушения, что обладает принципиально большим значением. В таком виде определение административного правонарушения вполне может быть применено и к нарушениям земельного законодательства.

Если с законодательной и правоприменительной точки зрения потребности в выработке самостоятельного определения земельного правонарушения, вероятно, отсутствует, так как требуется лишь достаточное обоснование всех элементов состава, то вопрос классификации

административных правонарушений за нарушение земельного законодательства в таком смысле требует иного подхода.

Административное земельное правонарушение – это характеризующееся всеми признаками правонарушения деяние (виновности противоправностью), которое нарушает порядок управления и пользования землей, порядок её охраны и посягает на земельные права и интересы, определяемые конституционным законом и иными законодательными актами.

В целях избегания противоречивости, с точки зрения научной составляющей, предлагается избрать следующую классификацию как основную:

- административные правонарушения, посягающие на право собственности и право пользования земельным участком (ст. ст. 7.1, 7.2, 7.4, 7.34 КоАП РФ);
- административные правонарушения в области охраны земель (ст. ст. 8.6, 8.7, 8.8, 8.12, ч. 3 ст. 10.10 КоАП РФ);
- административные правонарушения против порядка управления в области использования и охраны земель (ст. ст. 7.16, 8.5, ч. 4 ст. 14.35, ст. 19.9 КоАП РФ).

Группирование элементов классификации именно таким образом, как представлено в данном исследовании, обладает значимостью, так как это обеспечит упорядочивание законодательных норм. Более того, таким образом, упрощается процесс правоприменения, а значит фактически и эффективность ответственности.

Основанием каждого земельного административного правонарушения является наличие состава соответствующего правонарушения, отсутствие которого исключает сам факт виновного поведения и возможность применения юридической ответственности.

Система административных наказаний включает десять видов наказаний. Практически во всех случаях за совершение земельных

административных правонарушений применяется административный штраф. Обеспечивая охрану земель, законодатель исходит из необходимости применения лишь денежного эквивалента наказания субъектов административной ответственности. В то же время, важно понимать, что в сфере земельных правоотношений, к примеру, свою деятельность осуществляют органы исполнительной власти. Должностные лица также могут совершать административные правонарушения, связанные с земельными правоотношениями, и в таких случаях может применяться, например, дисквалификация.

В то же время, следует понимать, что совершение должностным лицом административного правонарушения может происходить в разных сферах, в том числе связанных с земельными правоотношениями. В таких случаях применение различных видов наказаний является естественным и обоснованным, и указанный перечень может расширяться. Например, к должностным лицам в отдельных случаях применяется и такое наказание, как дисквалификация.

Чтобы избежать проблем толкования ст. 260 ГК РФ в ходе правоприменения, как видится, необходимо ч. 1 ст. 260 ГК РФ изложить в такой редакции: «1. Лица, имеющие в собственности земельный участок, вправе продавать его, дарить, отдавать в залог или сдавать в аренду и распоряжаться им иным образом (часть 3 статья 209 настоящего Кодекса) постольку, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте».

Земельные ресурсы однозначно обладают особой спецификой. Этой настолько ценный ресурс, настолько и сложный. Очень важно, чтобы охрана всех земельных ресурсов обеспечивалась исключительно своевременно. Но, как было отмечено, в настоящее время отмечаются высокие показатели загрязнения земель и ряд иных негативных аспектов со статистической точки зрения, что подтверждает потребность заложения иных основ в этой сфере.

Принцип своевременности означает, что деятельность контрольных (надзорных) органов по предупреждению нарушений обязательных требований, должна осуществляться посредством профилактики нарушений, оценки соблюдения обязательных требований и многими другими видами действий. Объединяет эти действия не только стремление к единому результату, но и необходимость их своевременного применения в практической деятельности. Каждое из названных направлений должно характеризоваться своевременностью. Так как вопрос обеспечения законности однозначно обладает глобальным значением в рамках всего государства, принцип своевременности для его реализации должен быть обеспечен подкреплением ответственности за несвоевременность реакции.

Предлагается включить ст. 71.3 ЗК РФ, назвав её «Своевременность осуществления государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля» и изложить его в нижеследующей редакции:

«1. При осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля контрольные (надзорные) мероприятия проводятся своевременно.

2. Несвоевременное осуществление по вине должностного лица контрольных (надзорных) органов влечет ответственность, установленную настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами».

От данного принципа на ближайшую перспективу должно строиться осуществление надзора и контроля в этих сферах. Более того, перспективы к формированию более широкого перечня принципов в данном случае являются открытыми.

Эффективность действий должностных лиц в части обеспечения соблюдения земельного законодательства не всегда достигается на должном уровне. В некоторых случаях это происходит по той причине, что должностные лица не обладают должными правовыми средствами для оказания предупредительного и пресекающего воздействия на нарушителей земельного законодательства. Чтобы изменить положение дел в

данной части, как представляется, в ст. 71 ЗК РФ необходимо внести изменения, которые обеспечат большую действенность реализуемых мероприятий. Так, предлагается включить в ст. 71 ЗК РФ ч. 5.1 в такой редакции:

«Должностные лица органов государственного земельного надзора и органов муниципального земельного контроля объявляют контролируемому лицу предостережение о недопустимости нарушения земельного законодательства и предлагают принять меры по обеспечению его соблюдения.

Объявленное предостережение подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в пятнадцатидневный срок с момента его поступления. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушений обязательных требований, контрольный (надзорный) орган имеет право установить сокращенный срок рассмотрения представления. О результатах рассмотрения предостережения контрольный (надзорный) орган сообщается незамедлительно в письменной форме.

В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, контролируемое лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке».

Содержание ст. 30.7 КоАП РФ в части нормы приводит к дисбалансу между соблюдением материальных и процессуальных норм. Такое положение дел создает коррупционные риски. Чтобы устранить эту проблему, как видится, необходимо изложить п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ в обновленной редакции:

«4) об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судьей, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения требований, предусмотренных настоящим Кодексом, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более



строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания». Указание на возможность отмены постановления и возвращения дела при нарушении в целом требований КоАП РФ, а не только процессуальных требований, будет способствовать достижению баланса в правовом регулировании.

Порча земель на данном этапе создает достаточно большую угрозу состоянию земель в стране. Регулярно фиксируются мелкие и крупные факты порчи земель. Ответственность установлена только за порчу земель посредством отдельных способов. Опыт правоприменения показывает, что иные способы также возможны. Даже в таком виде речь не идет об исчерпывающем перечне. В ст. 8.6 КоАП РФ необходимо включить ч. 3 и изложить её в обоснованной в работе редакции.

Таким образом, в ст. 8.6 КоАП РФ необходимо включить ч. 3 и изложить её в такой редакции: «Загрязнение земель сточными водами, нефтепродуктами, которые не относятся к отходам производства и потребления, совершение иных действий (бездействия), которые привели к ухудшению качества земель влечет...».

Ряд других составов с точки зрения совершенства КоАП РФ на данном этапе также остро нуждается в изменении в силу продемонстрированных недостаточно высоких стандартов юридической техники.

Выявленные проблемы и сформированные направления по их разрешению, очевидно, что не являются исчерпывающими. Рассматриваемая сфера характеризуется комплексной проблематикой. Таким образом, чтобы достигнуть количественного и качественного совершенствования, необходимо внести ряд изменений и дополнений в законодательство, а также дать ряд разъяснений в позициях высших судов. Политика в данной сфере также должна постоянно подвергаться изменениям в условиях необходимости обеспечения её адаптации к изменяющимся обстоятельствам и факторам развития.

## Список используемой литературы

1. Абдулин Д.Ф. Административные наказания как мера административного принуждения // Символ науки, 2018. – № 9. – С. 27-28.
2. Авдейко А.Г., Газизов Д.А. Законодательство об административных правонарушениях: реформы или модернизация // Сибирское юридическое обозрение, 2017. – № 5. – С. 87-90.
3. Агеев А.А. Определение понятия «административная ответственность» в доктрине административного права // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки, 2015. – № 10. – С. 15-16.
4. Алексеев В.В., Вдовенко З.В. Государственный контроль и надзор в современной России // Успехи в химии и химической технологии, 2015. – № 5. – С. 20-26.
5. Алхутова Е.Ю. Дисквалификация как вид административного наказания и проблемы ее применения // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета, 2012. – № 2 (28). – С. 1-7.
6. Амелин Ю.П. Административная ответственность за правонарушения в сфере земельных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 201 с.
7. Андриянов В.Н. Новая кодификация законодательства об административных правонарушениях: состояние и перспективы // Сибирский юридический вестник, 2018. – № 5. – С. 261-263.
8. Анисимова К.О. Понятие и сущность государственного контроля и надзора, проблемы их разграничения // Научный вестник Крыма, 2018. – № 3. – С. 49-60.
9. Ахметшин Р.А. К вопросу об организации работы специальных приемников для содержания лиц, подвергнутых административному аресту // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке, 2016. – № 8-2. – С. 213-218.

- 10.Бахрах Д.Н. Вопросы системы административных наказаний // Вестник Уральского института экономики, управления и права, 2009. – № 54. – С. 8-9.
- 11.Бец И.Р., Бузов Д.С. История развития института административной ответственности // Актуальные проблемы развития национальной и региональной экономики: сб. науч. трудов V Междунар. науч.-практ. конф. для студентов, магистрантов, аспирантов и молодых ученых (Белгород, 24 апреля 2014 г.). – Белгород, 2014. – С. 274-300.
- 12.Библиотека нормативно-правовых актов СССР. URL: <http://www.libussr.ru/infdoc2.htm> (дата обращения: 19.05.2021).
- 13.Биткова Л.А. Некоторые проблемы выявления и доказывания порчи земель // Природообустройство, 2017. – № 3. – С. 77-81.
- 14.Болтанова Е.С. Земельное право: учебник. – М., 2009. – 387 с.
- 15.Бышков П.А. Проблемы координации муниципального и государственного контроля (надзора) // Евразийская адвокатура, 2015. – № 32. – С. 23-26.
- 16.Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. – 198 с.
- 17.Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации, 1994. – № 32. – Ст. 3301.
- 18.Гражданское право: учебник: в 2 т. / С.С. Алексеев, О.Г. Алексеева, К.П. Беляев и др.; Под ред. Б.М. Гонгало. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2018. – Т. 1. – 326 с.
- 19.Ермаченкова Н.С. Проблемы назначения административных наказаний // Academy, 2018. – С. 74-75.
- 20.Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 08.12.2020) «О недрах» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской

- Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992. – № 16. – Ст. 834.
21. Земельное право России: учеб. для бакалавров / Под ред. А. П. Анисимова. 3-е изд., перераб. и доп., – М., 2012. – 417 с.
22. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата / А.П. Анисимов, А.Я. Рыженков, С.А. Чаркин, К.А. Селиванова; под редакцией А. П. Анисимова. 6-е изд., перераб. и доп., – М.: Юрайт, 2019. – 371 с.
23. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2001. – № 44. – Ст. 4147.
24. Земельный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 N 1103-1) (ред. от 24.12.1993). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_66/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66/) (дата обращения: 19.05.2021).
25. Имамов А.А., Костина К.В. Проблемы организации государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации: теоретико-правовой аспект // Проблемы экономики и юридической практики, 2015. – № 7. – С. 9-16.
26. Калёнов С.Е. О субъектах административной ответственности за нарушение земельного и экологического законодательства // Вопросы современной юриспруденции, 2016. – С. 51-56.
27. Карпова Е.С. Административная ответственность за земельные правонарушения: дис. ... канд. юрид. наук, – Воронеж, 2017. – 251 с.
28. Карпова Е.С. История установления административной ответственности за земельные правонарушения в России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право, 2016. – С. 242-253.
29. Карпова Е.С. О классификации земельных правонарушений // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. – С. 218-225.
30. Карпова Е.С. Современное правовое регулирование юридической ответственности за нарушения в сфере земельных отношений в

- Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право, 2014. – С. 147-159.
- 31.Кисин В.Р., Попугаем Ю.И. Содержание административной ответственности, состояние и проблемы её правового регулирования // Вестник Московского университета МВД России, 2015. – № 4. – С. 170-181.
- 32.Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.04.2021) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 1. – Ст. 1.
- 33.Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) (ред. от 20.03.2001). URL: [http://www.consultant.ru/document/\\_doc\\_LAW\\_2318/](http://www.consultant.ru/document/_doc_LAW_2318/) (дата обращения: 19.05.2021).
- 34.Кожевников О.А. К вопросу о понятии и признаках административной ответственности // Вестник Уральского юридического института МВД России, 2018. – № 1. – С. 16-18.
- 35.Кононов П.И. Проблемы понимания и законодательной регламентации концептуальных положений об административной ответственности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина, 2014. – № 2. – С. 50-55.
- 36.Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 01.07.2020) // Российская газета. 25.12.1993. № 237.
- 37.Кузнецова С.П. Административная ответственность за земельные правонарушения // Территория науки, 2017. – С. 161-166.
- 38.Лунина Н.А., Польшкова Е.Г. Административная ответственность за земельные правонарушения // Правовое регулирование общественных отношений в условиях рыночной экономики: сб. науч. трудов, – Воронеж, 2003. – С. 90-95.

- 39.Макарейко Н.В. Административное право: учебное пособие для среднего профессионального образования. 11-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2021. – 280 с.
- 40.Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: учебник. – М., 1996. – С. 211-213.
- 41.Манохин В.М., Багишев З.А., Адушкин Ю.С. Российское административное право. – М.: Юристъ, 1996. – 183 с.
- 42.Маслов К.В. О соотношении понятий контроля и надзора // Правоприменение, 2018. – № 3. – С. 21-26.
- 43.О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на 4 сессии IX созыва [Электронный ресурс]: Постановление ВЦИК от 30.10.1922. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&=2942#06114922220254433> (дата обращения: 19.05.2021).
- 44.Об административной ответственности за нарушение земельного законодательства [Электронный ресурс]: Указ Президиума ВС СССР от 14.05.1970. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=1695#09148679649201643> (дата обращения: 19.05.2021).
- 45.Об утверждении Земельного кодекса РСФСР [Электронный ресурс]: Закон РСФСР от 01.07.1970 (ред. от 25.04.1991). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=42599#01581995326533263> (дата обращения: 19.05.2021).
- 46.Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик [Электронный ресурс]: Закон СССР от 13.12.1968 N 3401-VII (ред. от 02.12.1987). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=44592#041802496108142617> (дата обращения: 19.05.2021).
- 47.Положение о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке [Электронный ресурс]: Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 27.07.1922. URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=18262#06549594241031471> (дата обращения: 19.05.2021).

48. Пономарева Е.В., Кудина С.А. К вопросу об институте права собственности на лесные участки // Вестник Уфимского юридического института МВД России, 2018. – С. 49-52.
49. Постановление Архаринского районного суда от 27 января 2020 г. № 5-18/2020 // Архив Архаринского районного суда, 2020.
50. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 19 июня 2014 г. по делу № А41-61079/13 // Архив Десятого арбитражного апелляционного суда, 2014.
51. Постановление Десятого арбитражного суда от 12 октября 2014 г. по делу № А41-22570/1414 // Архив Десятого арбитражного суда, 2014.
52. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 октября 2014 г. по делу № А32-21207/201415 // Архив Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда, 2014.
53. Постановление Усть-Большерецкого районного суда от 24 августа 2017 г. // Архив Усть-Большерецкого районного суда, 2017.
54. Решение Белореченского районного суда от 15 октября 2020 г. по делу № 12-203/2020 // Архив Белореченского районного суда, 2020.
55. Решение Вологодского областного суда 9 ноября 2020 г. по делу № 7-792/2020 // Архив Вологодского областного суда, 2020.
56. Решение Ленинградского областного суда от 26 мая 2014 г. № 7-750/20143 // Архив Ленинградского областного суда, 2014.
57. Решение Оренбургского областного суда от 17 ноября 2020 г. по делу № 21-474/2020 // Архив Оренбургского областного суда, 2020.
58. Решение Псковского областного суда от 23 ноября 2020 г. по делу № 21-264/2020 // Архив Псковского областного суда, 2020.
59. Решение Ставропольского краевого суда от 11 ноября 2020 г. по делу № 7-798/2020 // Архив Ставропольского краевого суда, 2020.

60. Решение Ярославского областного суда от 16 ноября 2020 г. по делу № 30-2-478/2020 // Архив Ярославского областного суда, 2020.
61. Сафарьянов И.Ф. Штраф как вид административного наказания // Евразийская адвокатура, 2016. – № 4. – С. 98-100.
62. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. – М., 2012. – 480 с.
63. Студеникина М.С. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях // Закон, 2002. – № 7. – С. 3-12.
64. Тихомиров М.Ю. К вопросу об ответственности за «земельные правонарушения» // Право и экономика, 2007. – № 5. – С. 65-72.
65. Указ Президента Российской Федерации от 16.12.1993 № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993. – № 51. – Ст. 4935. Утратил силу.
66. Устюкова В.В. Ответственность за нарушение земельного законодательства: некоторые проблемы // Труды Института государства и права Российской академии наук, 2015. – С. 130-141.
67. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2003. – № 40. – Ст. 3822.
68. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 09.03.2021) «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. – № 2. – Ст. 133.
69. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 06.06.2019) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. – № 30. – Ст. 3018.



- 70.Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»  
// Российская газета. 05.09.2020. - № 171 (8225). Не вступил в силу.
- 71.Хатуаев В.У., Федосова Д.В. Административная ответственность за земельные правонарушения в системе мер государственного принуждения  
// Вестник Воронежского института МВД России, 2011. – № 3. – С. 59-66.
- 72.Чаннов С.Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности // Вестник Саратовской государственной юридической академии, 2016. – № 13. – С. 58-63.
- 73.Чаркин С.А. Разработка концепции развития земельного законодательства – главное направление модернизации земельного права // Рос. юстиция, 2010. – № 11. – С. 19.
- 74.Чубаров В.В. Проблемы правового регулирования недвижимости. – М., 2006. – 336 с.