

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 / специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль) / специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему: «Административная ответственность за нарушение земельного законодательства»

Обучающийся

О.В. Макарова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

канд.юрид.наук, А.В. Моисеев

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

Аннотация

Дипломную работу выполнил студент: О.В. Макарова.

Тема работы: Административная ответственность за нарушение земельного законодательства.

Актуальность темы обусловлена важностью и значимостью для каждого государства наличия справедливого, сбалансированного и рационального порядка распределения и использования земли, которые предполагают сохранение её природных свойств и качеств, что в свою очередь, обуславливает и необходимость предоставления правовой защиты как земли, так и установленному порядку земельных отношений. Учитывая это, государство предусмотрело административную ответственность за совершение указанных в теме настоящего исследования правонарушений, которая в России далека от совершенства. В связи с чем проведение научно-правового анализа правовых основ административной ответственности за нарушение в указанной области и решение вопроса о целесообразности выделения норм об административной ответственности за нарушение земельного законодательства в единую главу Особенной части КоАП РФ является актуальной задачей.

Целью исследования выступает научно-правовой анализ правовых основ административной ответственности за нарушение земельного законодательства, выявление существующих проблем и предложение их возможных вариантов решения, путем решения таких основных задач как: проведение анализа законодательства об административной ответственности за нарушения обязательных требований земельного законодательства и выявление перспектив его совершенствования.

Работа состоит из введения, 3-х разделов, заключения, списка используемой литературы и используемых источников.

Общий объем работы, без приложений 87 страниц машинописного текста.

Содержание

Введение.....	4
1 Теоретические основы юридической ответственности за нарушения в сфере земельных отношений в России	9
1.1 Установленный порядок земельных правоотношений как объект правовой охраны	9
1.2 Генезис законодательства об административной ответственности за нарушение земельного законодательства в России.....	18
1.3 Система административной ответственности за нарушение земельного законодательства на современном этапе	25
2 Анализ составов административных правонарушений, нарушающих земельное законодательство	33
2.1 Объект и объективные признаки составов административных правонарушений, нарушающих земельное законодательство	33
2.2 Субъект и субъективные признаки составов административных правонарушений, нарушающих земельное законодательство	45
3 Проблемы реализации административной ответственности за земельные правонарушения	55
3.1 Особенности выявления административных правонарушений в области земельных отношений	55
3.2 Особенности производства по делам об административных правонарушениях в области земельных отношений	63
3.3 Перспективы совершенствования административной ответственности за правонарушения в области земельных отношений	70
Заключение	78
Список используемой литературы и используемых источников.....	82

Введение

Земля представляет собой народное достояние. Ценность земли выступает в том, что она представляет собой незаменимый природный ресурс и, при этом, является особо ценным имущественным активом. В связи с этим, важное значение приобретает наличие справедливого, сбалансированного и рационального порядка распределения и использования земли, которые предполагают сохранение её природных свойств и качеств. В свою очередь, данное обстоятельство обуславливает и необходимость предоставления правовой защиты земли как особо ценному объекту, и установленному порядку земельных отношений. Норма закона, исполнение которой не обеспечено угрозой применения мер государственного принуждения, нередко оказывается неэффективной. Учитывая обозначенную ценность земли и важность соблюдения установленного порядка земельных отношений, государство предусмотрело системы мер юридической ответственности за нарушения в области земельных отношений, в частности административную ответственность за совершение указанных в теме настоящего исследования правонарушений.

При этом система административной ответственности за нарушения земельного законодательства в России далека от совершенства, о чём свидетельствует целый ряд общесистемных и частных проблем. В первую очередь, выделяется проблема разобщённости норм об ответственности за земельные правонарушения, поскольку последние расположены в различных главах и параграфах. Возникает вопрос о целесообразности систематизации таких норм в рамках единой главы Особенной части КоАП РФ ввиду вышеуказанной значимости охраняемых общественных отношений. Несистемность изложения норм об административной ответственности за нарушения земельного законодательства предопределяет проблему установления единых родовых объективных и субъективных признаков составов земельных правонарушений в целом. Проведение такого анализа и

решение вопроса о целесообразности выделения норм об административной ответственности за нарушение земельного законодательства в единую главу Особенной части КоАП РФ является актуальной задачей, поскольку позволит повысить качество правового регулирования рассматриваемого вида административной ответственности на системном уровне.

Кроме того, в подтверждение актуальности темы настоящего исследования, укажем на несколько проблем теоретико-прикладного характера, разрешение которых позволит повысить степень научной разработанности темы исследования и выработать предложения в части совершенствования действующего законодательства. В частности, речь идёт о таких проблемах, как разграничение спора (правового конфликта) возникающего при привлечении к административной ответственности за нарушение земельного законодательства и земельного спора. Важное практическое значение имеет проблема разграничения административных правонарушений и уголовных преступлений, что связано с отсутствием в законодательстве количественных параметров оценки вреда, причиненного окружающей среде.

Степень научной разработанности темы настоящего исследования «характеризуется наличием постоянного внимания учёных к проблемам административной ответственности за нарушение земельного законодательства» [19, с. 153]. Так, Д.В. Якуниным в 2003 году на диссертационном уровне рассматривались вопросы административной ответственности за нарушение правил землепользования. Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель предметно исследовались Е.А. Суховой в 2005 году. В 2007 году С.В. Андреев рассматривал вопросы привлечения к административной ответственности за нарушение земельного правопорядка в сфере градостроительства. В 2008 году проблемы правового регулирования и практики применения административной ответственности в рассматриваемой сфере были предметом исследования М.В. Кочерга. Кроме того, административная

ответственность за земельные правонарушения предметно исследовалась такими учёными, как Ю.П. Амелиным в 2010 году и Е.С. Карповой в 2017 году.

Частично данные вопросы рассматривались в исследованиях О.Л. Сулеймановой в 2010 году, М.В. Симакова в 2012 году, Е.В. Бутылиной в 2015 году и других авторов. Так, Е.В. Бутылина рассматривала вопросы привлечение к административной ответственности через призму осуществления государственного земельного контроля и надзора. М.В. Симаков рассматривал административную ответственность в контексте административно-правового механизма противодействия нарушениям земельного законодательства. О.Л. Сулейманова затрагивала вопросы административной ответственности в рамках рассмотрения административно-правового режима охраны земель населённых пунктов.

В целом, необходимо констатировать, что перечисленные учёные затрагивали широкий спектр вопросов, связанных с административной ответственностью за нарушение земельного законодательства. Однако, несмотря на предпринятые усилия, до настоящего момента система административной ответственности за нарушение земельного законодательства так и не претерпела значительных изменений. В практике применения норм об ответственности за рассматриваемый вид правонарушений, показывает наличие множества проблемных вопросов, что обуславливает необходимость дальнейших исследований в данном направлении.

Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с привлечением к административной ответственности за нарушение земельного законодательства.

Предмет исследования - действующие нормы как административного, так и земельного законодательства, которые регулируют земельные отношений и вопросы привлечения к административной ответственности за нарушение земельного законодательства. Кроме того, к предмету

исследования в настоящей работе относится сложившаяся правоприменительная, в том числе судебная практика, а также научные позиции и суждения относительно рассматриваемых вопросов.

Целью настоящего исследования выступает научно-правовой анализ правовых основ административной ответственности за нарушение земельного законодательства, выявление существующих проблем и предложение их возможных вариантов решения.

Для достижения поставленной цели, необходимо решить следующие задачи:

- охарактеризовать установленный порядок земельных правоотношений;
- рассмотреть генезис законодательства об административной ответственности за нарушение земельного законодательства в России;
- проанализировать законодательство об административной ответственности за земельные правонарушения на современном этапе;
- рассмотреть объект и объективные признаки составов административных правонарушений, нарушающих земельное законодательство;
- проанализировать субъект и субъективные признаки составов административных правонарушений, нарушающих земельное законодательство;
- определить особенности выявления административных правонарушений в области земельных отношений;
- рассмотреть особенности производства по делам об административных правонарушениях в области земельных отношений;
- выявить перспективы совершенствования законодательства об административной ответственности за правонарушения в области земельных отношений.

Методологическую основу исследования составили такие научные методы, как метод диалектики, а также научные приёмы логики, восхождения от абстрактного к конкретному, и прочие. Кроме того, были использованы специальные методы юридической науки, такие, как формально-правовой, сравнительно-правовой и историко-правовой.

Нормативная основа исследования: Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 года (далее – Конституция РФ), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ), Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ, Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и прочие нормативно-правовые акты.

Теоретическую основу исследования составили труды таких учёных, как: Е.Н. Абанина, Ю.П. Амелин, Ю.В. Амелин, С.В. Андреев, Е.В. Бутылина, В.В. Зиновьева, Е.С. Карпова, М.В. Кочерга, О.И. Крассов, М.В. Симаков, О.Л. Сулейманова, С.А. Шилова, Д.В. Якунин, Е.А. Сухова и другие.

Структура исследования подчинена поставленной цели и задачам и состоит из введения, основной части, разделённой на три раздела, которые в свою очередь включают в себя подразделы, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

1 Теоретические основы юридической ответственности за нарушения в сфере земельных отношений в России

1.1 Установленный порядок земельных правоотношений как объект правовой охраны

У любого состава административного правонарушения имеется собственный охраняемый объект, который обычно представляется в виде совокупности общественных отношений, порядок осуществления которых установлен на законодательном уровне. В случае с правонарушениями в сфере земельных отношений возникают дополнительные трудности, поскольку, последние не выделены в отдельную главу в структуре Особенной части КоАП РФ, по наименованию которой мы могли бы судить о группе охраняемых общественных отношений и об их содержании.

Не вдаваясь в подробности дискуссии относительно определения объекта административного правонарушения в целом, отметим, что под ним принято понимать совокупность урегулированных нормами права общественных отношений, которые охраняются мерами административной ответственности. В частности, подобное определение предлагает С.В. Сеницина [43]. В соответствии с данным пониманием, представляется допустимым утверждать о том, что в качестве объекта правовой охраны рассматриваемых видов административных правонарушений выступает совокупность урегулированных нормами права земельных отношений (в той части, в которой они охраняются нормами КоАП РФ).

В попытке понимания земельных правоотношений, в первую очередь, обратимся к содержанию нормативных предписаний на этот счёт. Интерес также представляет развитие представлений государства относительно понимания содержания регулируемых им земельных правоотношений. Обращаясь к сравнительно «недавней» истории, отметим, что в советский период, согласно Земельному кодексу РСФСР, принятому в 1970 году, в

качестве главных задач земельного законодательства указывалось следующее: «регулирование земельных отношений в целях обеспечения в интересах настоящего и будущих поколений научно обоснованного, рационального использования и охраны земель, создания условий повышения их эффективности, охрана прав предприятий, организаций, учреждений и граждан, укрепление законности в области земельных отношений» [17, с. 15]. Советская доктрина в качестве основной задачи земельного законодательства определяла установление правил рационального использования и охрана земель [51, с. 8].

В настоящий момент, основу земельного законодательства представляет Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (далее - ЗК РФ). Определение сферы общественных отношений, которая регулируется земельным законодательством, содержится в ст. 1 данного кодекса, а именно: «земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения)» [16, с. 5]. При этом, в ч. 2 ст. 3 ЗК РФ содержится перечень сфер общественных отношений, связанных с землёй, которые регулируются иным отраслевым законодательством. К таким сферам относятся отношения по использованию недр, лесов, животного мира, иных природных ресурсов и т.п. Установлено также, что нормы «специальных» отраслей права могут применяться к регулированию земельных отношений в той части, в которой они не урегулированы земельным законодательством. Кроме того, в ч. 2 и ч. 3 ст. 3 ЗК РФ предусмотрено, что в вопросе регулирования имущественных отношений, связанных с владением, пользованием и распоряжением земельными участками, совершением сделок с ним, нормы земельного законодательства применяются в первоочерёдном порядке, а при их отсутствии подлежат применению нормы гражданского и иного законодательства [20, с. 173].

Таким образом, земельным законодательством регулируются общественные отношения по использованию и охране земель, а также частично, отношения имущественного характера, связанные с реализацией имущественных прав в отношении данных участков, в т.ч. связанных с совершением сделок. Указать на последнее считаем важным. Несмотря на то, что в настоящий момент основной массив регулирования имущественных земельных отношений осуществляется гражданским законодательством, по обозначенному вопросу установлено юридическое «превосходство» норм земельного законодательства над гражданским. Таким образом, можно сделать вывод о том, что в сравнении с советским законодательным подходом, сфера регулирования земельного законодательства в современной России, существенно расширилась.

Далее обратимся к существующим позициям учёных относительно рассматриваемого вопроса. Наиболее распространённым пониманием земельных правоотношений является их определение в качестве отношений, урегулированных нормами земельного законодательства (земельного права). В качестве учёных, которые предлагают подобные определения, можно указать на О.И. Крассова, А.П. Анисимова и других. При этом, А.П. Анисимов приведённую формулировку также дополняет указанием на то, что такие отношения заключаются в использовании земель.

С.А. Чаркин, характеризуя содержание сферы регулируемых отношений, указывает не только на использование и охрану земель как на их содержание, но и на такой элемент, как «управление землями», а также дополняет указанием на то, что правоотношения есть и внешняя сторона общественных отношений, а субъекты таких отношений наделены субъективными правами и обязанностями, обеспеченность реализации положений земельного законодательства силой государственного принуждения [52, с. 48].

В.Н. Харьков, характеризуя сферу земельных отношений, указывает на первостепенную значимость норм о рациональном использовании и охране

земель, что обусловлено ухудшением их экологического состояния, сокращением площади сельскохозяйственных угодий. Данные задачи, по мнению учёного, должны решаться в контексте обеспечения устойчивого развития государства, в том числе за счет его экологической и продовольственной безопасности [51]. В.Н. Харьков, основываясь на обозначенных приоритетах, предлагает следующую формулировку земельных правоотношений: «урегулированные нормами земельного права в целях обеспечения рационального и эффективного использования и охраны земель общественные отношения, участники которых являются носителями соответствующих субъективных прав и юридических обязанностей, гарантированных участием органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в этих отношениях» [51, с. 12]. Особенностью данного подхода является то, что охрана и рациональное использование земельных отношений обозначается не в качестве предмета регулирования, а в качестве цели, с которой общественные отношения регулируются нормами земельного права.

Е.С. Карпова по поводу предлагаемого В.Н. Харьковым определения, отмечает, что такой подход позволяет «рассматривать рациональное использование и охрану важнейшего природного объекта и природного ресурса - земли как способ достижения более широкой цели - обеспечение рационального природопользования, а также как конечную цель реализации земельно-правовых норм» [20, с. 174]. Позволим себе не согласиться с данным утверждением. Безусловно, вопрос целеполагания любой человеческой деятельности, в т.ч. правового регулирования в определённой сфере, имеет важное значение. Однако определение понятия земельных правоотношений, прежде всего, требует определения специфических отличительных черт регулируемых общественных отношений, а не цели, с которыми законодатель осуществляет такое регулирование. Как правило, цели регулирования, принципы регулирования определённых отношений, являясь частью

нормотворческой политики в определённой сфере, закрепляются в отдельных законодательных нормах.

Кроме того, отметим, что указание в вышеприведённых определениях общепринятых и устоявшихся элементов правоотношений, определяемых общей теорией права, не вполне верно, поскольку они присущи всем без исключения общественным отношениям. В связи с этим, указание признаков присущих всем без исключения правоотношениям, считаем не целесообразным. Причина такого вывода заключается в том, что определение любого правового явления, прежде всего, должно содержать такие формулировки, которые позволят определить и понять его сущность. Включение в такое определение общих формулировок присущих такому явлению в силу принадлежности к общему роду или виду правовых явление, не будет отображать его сущности. В частности, речь идёт о таких признаках правоотношений, как наличие в них субъекта, обеспеченность реализации норм права силой государственного принуждения и о прочих признаках (элементах) правоотношений.

Формируя собственное представление относительно наиболее правильного понимания земельных правоотношений, считаем необходимым использовать категорию «земли», «земля» как категорию обобщающего, собирательного характера, в которую включаются все регулируемые объекты земельных правоотношений в соответствии со ст. 6 ЗК РФ: «земля как природный объект и природный ресурс, земельные участки и части земельных участков»[16].

В связи с этим, полагаем необходимым дать следующее определение земельных правоотношений: это урегулированные нормами земельного законодательства общественные отношения, складывающиеся по поводу использования и охраны земель, а также, отношения имущественного характера, связанные с реализацией имущественных прав в отношении данного объекта, в т.ч. связанных с совершением сделок в той степени, в которой они урегулированы нормами земельного законодательства.

В связи с этим, полагаем, что для отнесения того или иного правонарушения к правонарушению, совершаемому в сфере земельных отношений, необходимо определить содержание таких отношений, в том числе то обстоятельство, что последние непосредственно взаимосвязаны с объектами земельных правоотношений, и складываются по поводу использования и охраны земель, совершения иных действий, регулируемых земельным законодательством.

Перечень участников земельных отношений согласно ст. 5 ЗК РФ, являются: «граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъект Федерации и муниципальные образования» [16]. В зависимости от характера правовой связи между субъектом и земельным участком, выделяются следующие категории землепользователей: «субъектами права собственности выступают собственники земельных участков, пожизненного наследуемого владения - землевладельцы; постоянного (бессрочного) в пользования - землепользователи; аренды - арендаторы; ограниченного пользования - обладатели сервитутов» [7, с. 12].

Кроме того, субъекты земельных отношений можно разделить на: физических (граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства) и юридических лиц. Правовой статус иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц и юридических лиц подконтрольных иностранному капиталу, «ограничены в отдельных правах относительно земельных участков. В частности, последним запрещено обладать на праве собственности земельными участками, расположенными в приграничных районах (ч. 3 ст. 15 ЗК РФ), кроме того, перечисленные категории субъектов не могут владеть на праве собственности земельными участками сельскохозяйственного назначения в силу ст. 3 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [48]. Таким гражданам земельные участки могут быть предоставлены только на праве аренды» [20].

Что касается Российской Федерации и ее субъектов, муниципальных образований, то различия правового положения последних определяются целью участия их в земельных правоотношениях. Если последние осуществляют властно-распорядительные функции, реализовывая государственную политику, политику субъекта Федерации, политику муниципального образования в сфере земельных отношений, то последние выступают в качестве субъекта власти. Отношения между данными органами и другими участниками правоотношений построены по принципу подчиненности. В другом варианте, указанные субъекты могут выступать участниками отношений, построенных на принципах равноправия, выступая в них в качестве собственников, владельцев, пользователей участков [14].

В науке и среди правоприменителей существует неопределённость относительно возможности признания участниками правоотношений фактических землепользователей. В качестве аргумента против включения фактических землепользователей в перечень участников таких правоотношений, говорит содержание ч. 2 ст. 5 ЗК РФ в которой такие категории определены. Среди них, «фактический землепользователь» или иное подобное лицо не определено. Однако если обратиться к положениям ч. 1 ст. 5 ЗК РФ, то необходимо обратить внимание на то, что в ней перечислены категории индивидуальных и коллективных участников земельных правоотношений, в т.ч. граждане и юридические лица. В связи с этим, любой фактический землепользователь является либо индивидуальным (гражданин), либо коллективным субъектом правоотношений (организация). Кроме того, если рассмотреть данный вопрос с позиции привлечения к административной ответственности за земельные правонарушения, то фактический землепользователь, несомненно, выступает субъектом правонарушений, заключающихся в самовольном занятии земельных участков, либо в их использовании без достаточных правовых оснований.

Выделяются фактические землепользователи в качестве участников земельных правоотношений и в научной литературе. В частности, выделяют

такие категории, как собственники объектов недвижимого имущества, расположенных на земельном участке, лица, самовольно занявшие земельный участок, лица, использующие земельный участок после окончания сроков его пользования [20, с. 175]. В связи с тем, что даже фактическое (в том числе незаконное) пользование земельным участком сопряжено с необходимостью исполнения ряда правил (любому лицу запрещено портить земельный участок и т.п.), а также, в связи с тем, что такое лицо подлежит административной и иным видам ответственности, фактических землепользователей следует признавать участниками земельных правоотношений.

Что касается объектов земельных правоотношений, то к ним относятся «земли как природный объект и как природный ресурс, а также земельные участки и части земельных участков» [16, с. 13]. Данный вывод основан на содержании ст. 6 ЗК РФ. Определение земельного участка также содержится в ст. 6 ЗК РФ, согласно которой, он является «частью земной поверхности, которая имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи» [16, с. 14].

Далее определим, понятие земельных правонарушений и то, на какие объекты правовой охраны они посягают. Отметим, что категория земельного правонарушения определена законодательно, что следует из буквального понимания содержания главы XIII Земельного кодекса РФ. Само определение земельного правонарушения там не содержится, однако, из содержания расположенных в указанной главе ст. 74-76 ЗК РФ можно предположить, что видами земельных правонарушений выступают те из них, за которые может последовать уголовная, административная и дисциплинарная ответственность. Кроме того, в данных нормах идёт речь и о возмещении вреда, причинённого земельным правонарушением, что не входит в содержание уголовной, административной или дисциплинарной ответственности. Перечисленные виды ответственности являются самостоятельными правовыми институтами, не предусматривающими в качестве санкций - санкции имущественного характера, обязывающие

компенсировать причинённый вред, либо иным способом устранить допущенные нарушения земельного законодательства. Такого рода обязательства носят гражданско-правовой характер. При этом, нормы, обязывающие возместить такой вред, содержатся как в гражданском, так и в земельном законодательстве. В настоящем исследовании мы не будем вдаваться в дискуссию относительно правовой природы обозначенного вида санкций. Что касается земельных правонарушений, то по смыслу ст. 74-76 ЗК РФ они являются любыми нарушениями земельного законодательства, за которые законом предусмотрена уголовная, административная, дисциплинарная ответственность и ответственность в виде обязанности компенсировать причинённый вред.

Исходя из этого, характеристика объекта, на которые посягают земельные правонарушения, носит межотраслевой характер. Исходя из изложенном выше, допустимо утверждать, что объект, на который посягает земельное правонарушение в широком смысле представляет собой совокупность объектов, связанных с земельными правоотношениями, которые охраняются нормами уголовного, административного законодательства, законодательства о привлечении к дисциплинарной ответственности (например, трудового, о государственной и муниципальной службе), законодательством регулирующим вопросы возмещения имущественного вреда, причинённого преступлением. В виду того, что направленность настоящего исследования носит узкоотраслевой характер и заключается в исследовании исключительно административной ответственности за обозначенные нарушения, мы не будем рассматривать вопрос относительно конкретизации содержания объектов охраны других видом юридической ответственности. Отметим только то, что, в целом, ввиду охранительного предназначения юридической ответственности, соответствующие нормы должны охранять установленный порядок правоотношений в той сфере, в которой совершается правонарушение.

В наиболее широком понимании это земельные отношения, вопрос о содержании которых был уже рассмотрен выше. Конкретизация объекта посягательства административного правонарушения как вида земельного правонарушения представляется целесообразной только применительно к его конкретным составам, что будет предметно рассмотрено в следующих разделах данной работы.

Также, в подведение итогов, сделаем вывод о том, что в контексте настоящего исследования, земельные правоотношения представляют собой совокупность урегулированных земельным законодательством, общественных отношений, возникающих по поводу использования и охраны земли, и имущественных отношений, установленный порядок осуществления которых, в том числе, охраняется институтом административной ответственности. Объектом охраны в случае с административной ответственностью выступает именно установленный порядок обозначенных отношений, а также сама земля в целом как главное природное богатство и национальное достояние России. Земля - это то, что получают и наши потомки, будущее поколение. Ввиду этого задача действенной правовой охраны земли всегда имеет исключительную важность. Участниками земельных отношений могут выступать все без исключения граждане, иностранные граждане, лица без гражданства, юридические лица, органы государственной власти различных уровней и муниципальные органы.

1.2 Генезис законодательства об административной ответственности за нарушение земельного законодательства в России

Отмечается, что «формирование земельного правопорядка на Руси связывается с закреплением в отдельных исторических документах - памятниках древнерусского права, в частности в тексте Русской Правды, указания на ответственность за нарушение правового режима земли, а именно

штраф за порчу межевого знака. И.Д. Беляев при анализе Псковской грамоты указывает на отдельные ее концептуальные положения, касающиеся правового регулирования земельных отношений, а именно: об узаконении 4- или 5-летней земской давности, в силу которой владевший землей и водой в Пскове бесспорно в течение 4-5 лет совершенно освобождался от притязаний на нее прежнего владельца» [41]. «Но главное, давность назначалась, собственно, только относительно возделанных или застроенных земель; только тогда нельзя было искать земли по прошествии 4-5 лет, когда захвативший обработал ее - засеял или застроил. Напротив, давность не признавалась за землями необработанными, даже несмотря на то, что ими владел кто-либо около 100 лет. По псковскому закону впервые стал возможным выкуп земель, было признано поместное и вотчинное владение землей, впервые встречается узаконение о землях, которыми владеют несколько хозяев, так называемых пайщиков, или сябров, каждый своей долей в собственность по особым грамотам, или купчим» [5, с. 54]. Этап развития древнерусского права, а также последующий период до формирования полноценной системы крепостного права, условно, можно обозначить в качестве первого этапа развития законодательства об ответственности за земельные правонарушения.

Второй этап - дореволюционный с 1791 г. по 1917 года. Отмечается, что «в этот период происходит промышленный подъем, строительство заводов и возрастает потребность в рабочей силе. Данные обстоятельства вынуждают правителей проводить реформы в сфере использования земли. Указ 1791 года и указ «О вольных хлебопашцах» от 20 февраля 1803 года разрешали выкуп земель купцам, мещанам и крестьянам (кроме помещичьих). К концу XIX века произошло осознание необходимости отмены крепостного права. Согласно Манифесту от 19 февраля 1861 года и Положению о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, крестьяне стали субъектом земельных правовых отношений только в составе сельского общества (поземельный союз), получив

землю не в собственность, а в постоянное пользование. А по истечении 9 лет после реформы стал возможен выкуп ими земель в собственность» [15, с. 31].

По мнению Г.С. Працко, «одним из наиболее важных этапов проводимых реформ стала Столыпинская аграрная реформа 1906 года. Суть ее сводилась к замене частным землепользованием общинного крестьянского землевладения и снятию ограничений по выходу из общины и признанию крестьянина субъектом права собственности на землю. К этому времени сложился правовой режим различных видов земель: государственных, монастырских, майоратных, частновладельческих, посессионных, общественных» [39, с. 71].

Отметим, что впервые как обособленный правовой институт административная ответственность выделилась со становлением советской власти после 1917 года. До указанного периода на всём протяжении истории развития российских земель, административная и уголовная ответственность фактически были соединены в один институт юридической ответственности.

Анализ позиций учёных относительно периодизации истории зарождения и развития административной ответственности за нарушение земельного законодательства показывает, что обычно выделяют следующие исторические периоды:

- с 1917 по 1961 г.;
- с 1961 по 1985 г.;
- с 1985 по 1992 г.;
- с 1992 по 2002 г.;
- с 2002 по 2021 г. [1, с. 274].

В виду того, что в 2020 г. был принят новый закон, коренным образом, изменивший осуществление контрольно-надзорной деятельности на территории всей Российской Федерации, необходимо выделить еще один исторический период: с 1 июля 2021 г. по настоящее время.

Существует и несколько иная периодизация, которая выделяет период с 1917 по 1968 год, в котором были утверждены Основы законодательства

СССР и союзных республик. Данный период выделяет Е.С. Карпова [21, с. 245]. В остальном периодизации генезиса законодательства об административной ответственности в целом, идентична.

Относительно первого периода отмечается, что его характерной особенностью «является отсутствие единой законодательной базы для административных проступков, наличие бессистемности в правотворчестве и несогласованности практического правоприменения, связанной с функционированием значительного количества различных органов на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления, наделенных полномочиями по установлению административной ответственности»[21, с. 254]. В подтверждение этого укажем на Земельный кодекс РСФСР 1922 года, в котором вопросы административной и иной ответственности за нарушение его положений не регулировались, категория «земельное правонарушение» или сходная с ней категория отсутствовала в принципе[34]. Первые меры административной ответственности за нарушение предписаний, связанных с земельными правоотношениями, были предусмотрены в Декрете СНК РСФСР от 28.06.1926 г. «Об утверждении Положения об издании местными исполнительными комитетами и городскими советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке». Данным декретом был предусмотрен широкий перечень вопросов, которые были отнесены к компетенции советов, в том числе в сфере охраны лесов, насаждений, лугов, посевов и т.п. За нарушение таких предписаний предусматривалась ответственность в виде предупреждения, штрафа, либо принудительных работ[9].

Схожее по замыслу и содержанию постановление ВЦИК и СНК РСФСР было принято 30.03.1931 года [35]. Согласно данному постановлению, местные исполкомы и советы были наделены полномочиями по широкому кругу вопросов в части установления обязательных правил, в т.ч. по вопросам охраны лесов, лесных насаждений, а также в отношении агрокультурных и зоотехнических улучшений. Кроме того, согласно указанного постановления,

в каждом предписании должны были указываться меры ответственности за его нарушение (виды взысканий были аналогичными) [26, с. 29].

Характеризуя перечисленные нормативно-правовые акты, Е.С. Карпова указывает, что они в целом характеризовали систему административной ответственности за нарушение обязательных норм и правил в сфере земельных отношений в указанный исторический период и были характерны для советского законодательства до 1968 года. Вместе с тем указывается, что «они не устанавливали конкретных составов правонарушений и наказаний за их совершение, а лишь предусматривали потенциальную возможность для местных исполкомов и советов принимать обязательные постановления по соответствующим вопросам» [21, с. 250]. Дополнительно укажем, что факт предоставление полномочий по изданию соответствующих предписаний исполкомам и местным советам обуславливал отсутствие единой практики и стандартов в данной сфере, соответственно, в зависимости от региона, правила использования земли и меры ответственности за их нарушение, в значительной степени, отличались.

Следующий период развития административной ответственности за совершение земельных правонарушений принято датировать 1961 годом. Отмечается, что «в этот период были сделаны первые шаги в направлении будущей систематизации нормативного процесса и кодификации административного законодательства» [12, с. 16]- 21.06.1961 г. Президиум Верховного Совета СССР издал Указ «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» [47], а 23.10.1980 г. Верховный Совет СССР принял Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях [33]. Отметим, что данные нормативно-правовые акты прямо не регулировали вопросы административной ответственности за земельные правонарушения. Вместе с тем они распространялись на общие положения института административной ответственности, формировали общие подходы, общие принципы привлечения к административной ответственности. Кроме того,

законодатель впервые в отечественной истории дал определение административного правонарушения как поступка: «посягающее на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность» [33, с. 16].

Далее 20.06.1984 года был принят первый в отечественной истории кодекс по вопросам административной ответственности, а именно Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (далее - КоАП РСФСР), который действовал с 01.01.1985 г. Первый кодекс об административных правонарушениях действовал на территории РСФСР и уже современной России на протяжении практически 17 лет (до 01.01.2002 года).

Исследователи отмечают, что с начала периода перестройки и до принятия в 2001 году, действующего до настоящего момента КоАП РФ, «наблюдалась значительная разрозненность отечественного законодательства об административной ответственности. В частности, указывается, что КоАП РСФСР применялся только в части, более сорока различных нормативных актов регламентировали порядок привлечения к административной ответственности, не менее двадцати описывали порядка трехсот составов административных проступков, которые не регулировались положениями КоАП РСФСР. При этом ситуация двойного применения административных норм усложнялась еще активным нормотворчеством субъектов Российской Федерации» [12, с. 17].

30.12.2001 года был принят КоАП РФ [24]. При этом, изменение, развитие и как результат становления российского законодательства об административной ответственности продолжается до настоящего момента. Стоит обратить внимание на установление приоритета КоАП РФ над другими нормативными актами по вопросам привлечения к административной ответственности.

В виду того, что институт административной ответственности призван выполнять охранительную функцию, в связи с чем, также, многие составы административных правонарушений имеют отсылочный характер к нормам, регулирующим охраняемые отношения, а важное значение имеет также принятие в 2001 году Земельного кодекса РФ (далее - ЗК РФ). ЗК РФ ввёл в оборот два термина: «правонарушение в области охраны и использования земель» и «земельное правонарушение» [16, с. 7]. Примечательно отметить, что вопрос о значении данного разделения до настоящего момента учёными не разрешён, законодатель за более чем 20-летнюю историю действия КоАП РФ не разрешил обозначенные противоречия.

Ю.П. Амелин отмечает «отсутствие прозрачной законодательной системы регулирования данных общественных отношений. Так, проанализировав структуру КоАП РФ, становится понятно, что четыре его главы, а именно 7, 8, 10 и 19, которые регламентируют ответственность за административные правонарушения в области охраны собственности, охраны окружающей природной среды и природопользования, в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель, а также в области порядка управления, содержат составы административных правонарушений в области использования и охраны земель. В результате земельные проступки регулируются разными разделами одного нормативно-правового акта, что позволяет говорить о бессистемности регулирования, дублировании и противоречии одних правовых норм другим» [3, с. 28]. С данным утверждением в целом следует согласиться. Выходит, что при определении места расположения статьи, предусматривающей ответственность за административное правонарушение, связанное с использованием и охраной земель, законодатель, в первую очередь, обращает внимание не на сам охраняемый объект и существо отношений, а на смежные с ними отношения (например, сельское хозяйство, ветеринария и т.п.). Вопросы определения системы административных правонарушений, нарушающих земельное законодательство, подробнее будут рассмотрены в следующем подразделе.

В подведение итогов рассмотрения вопроса генезиса отечественного законодательства об ответственности за административные правонарушения, посягающие на земельные правонарушения, сделан вывод о том, что отсчёт момента зарождения данного вида ответственности следует вести с начала советского периода истории нашего государства. Первые меры административной ответственности в виде предупреждения, штрафа, либо принудительных работ были введены за нарушение предписаний местных исполкомов и местных советов в 1926 и в 1931 годах. С 1961-х годов начинается период систематизации отечественного законодательства об административной ответственности, который прямо не затронул составы «земельных» административных правонарушений, однако повлиял на единообразия практики привлечения к административной ответственности в целом. С 1985 по 2001 года в России действовал КоАП РСФСР 1984 года, который предусматривал различные составы административных правонарушений в земельной сфере (впервые в отечественной истории, составы административных правонарушений были систематизированы). Однако действующая нормотворческая практика позволяло принимать «параллельные» нормативно-правовые акты об административной ответственности.

1.3 Система административной ответственности за нарушение земельного законодательства на современном этапе

Как уже обозначалось, нормы об административной ответственности за нарушение земельного законодательства в КоАП РФ не систематизированы, что порождает необходимость проведения соответствующего анализа.

Отметим, что в истории современной России классификация рассматриваемой группы правонарушений была осуществлена в Указе Президента РФ от 16.12.1993 г. № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной

реформы» [46], согласно которого были выделены следующие четыре группы административных 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» [13, с. 127].

Обозначенная классификация, как представляется, заслуживает внимания и основана на специфике отношений, возникающих по поводу использования и охраны земли.

А.П. Анисимов в учебнике по земельному праву, предлагает общую и детализированную классификацию административных правонарушений в рассматриваемой сфере. Предлагаемая общая классификация предполагает понимание земли как неотъемлемой части природной среды. На основании данного критерия выделяются:

- «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 (утратил силу с 08.03.2015 г.);
- правонарушения, непосредственным образом связанные с причинением вреда земле, которые с родовой точки зрения могут рассматриваться, собственно, как экологические правонарушения (порча земель и др.)» [13, с. 128]. Если выразится точнее, то критерием классификации в данном случае выступает фактор причинения вреда охраняемому объекту – земле. В любом случае совершения административного правонарушения причиняется вред охраняемым общественным отношениям, однако не во всех случаях такой вред наносится непосредственно земле как природному объекту или природному ресурсу.

Е.С. Карпова предлагает следующую классификацию административных правонарушений: «посягательства на право собственности, право пользования земельным участком; посягательства в области охраны земель; посягательства на порядок управления в области использования и охраны земель» [22, с. 218]. Отметим, что классификация Е.С. Карповой также предлагает выделение определённых групп правонарушений ввиду специфики, возникающих в них правоотношений.

Что касается более детальной классификации, то последняя предполагает выделение следующих четырёх групп административных правонарушений.

Первая, это «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.» [13, с. 29]. Ответственность за подобные правонарушения, в первую очередь, направлена на обеспечение надлежащего качества и свойств земли.

Вторая группа, это «правонарушения, посягающие на земельный участок как природный объект, являющиеся одновременно и экологическими правонарушениями. Подобными правонарушениями являются нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.3 КоАП РФ), порча земель (ст. 8.6 КоАП РФ) и др.» [13, с. 29]. Данная группа правонарушений, по существу, посягает на землю как на природный объект и связана с охраной земли как части окружающей среды.

Третья группа предусматривает ответственность за «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.» [13, с. 29]. Особенностью данной группы правонарушений, как представляется, является наличие персонифицированного потерпевшего, т.е. конкретного лица, право собственности либо владение которого было нарушено вследствие допущенных нарушений.

Четвёртая группа – это «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.» [13, с. 29]. Данные правонарушения влияют в целом на состояние законности в земельных правоотношениях, определяют качество реализации законодательства в данной сфере и т.п.

Ю.П. Амелин в диссертационном исследовании 2010 года используя критерий субъекта правонарушений и содержания общественных отношений,

выделяет следующие три группы таких правонарушений. Первая группа - это «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)» [3, с. 56]. В таком случае субъектом правонарушения может выступать только то лицо, которое не является собственником либо законным владельцем такого земельного участка. Вторая группа выделяемых административных правонарушений представляет собой «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 водоохраных зонах – ч. 2 ст. 8.12 КоАП РФ и др.)» [3, с. 57]. Можно обратить внимание, что при характеристике данной группы правонарушений применены указанные в ст. 3 ЗК РФ формулировки «использование и охрана» земли. В целом, предлагаемая группа административных правонарушений сходна по содержанию с рассмотренными выше классификациями.

Третья группа выделяемых административных правонарушений представляет собой «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 или лесных участков либо водных объектов – ст. 19.9 КоАП РФ и др.)» [3, с. 57]. Данная группа правонарушений фактически предполагает под собой причинение вреда качеству и эффективности государственного управления в рассматриваемой сфере, качеству применения законов.

Анализ содержания КоАП РФ показывает, что административные правонарушения, предусматривающие ответственность за нарушение норм

земельного законодательства расположены в следующих главах Особенной части КоАП РФ: «административные правонарушения в области охраны собственности (самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1); самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых (ст. 7.4) и др.); административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования (сокрытие или 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 (нарушение правил эксплуатации мелиоративной системы (ст. 10.10), нарушение правил борьбы с карантинными растениями, растениями-сорняками (ст. 10.1) и др.); административные правонарушения против порядка управления (ст. 19.9 КоАП РФ)» [28, с. 161].

Представляется, что рассмотренные выше подходы к классификации административных правонарушений за нарушение земельного законодательства, позволяют полнее охарактеризовать систему административной ответственности за нарушение земельного законодательства на современном этапе.

Анализ положений КоАП РФ позволяет отнести к рассматриваемой группе административных правонарушений следующие: самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1 КоАП РФ), неиспользование земельного участка или его использование не по назначению (ст. 8.8 КоАП РФ); уничтожение или повреждение специальных знаков (ст. 7.2 КоАП РФ), самовольное занятие лесных участков (ст. 7.9 КоАП РФ), самовольная уступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом (ст. 7.10 КоАП РФ), незаконная организация или проведение земляных, строительных или иных работ (ст. 7.14 КоАП РФ), незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесенных к землям историко-культурного назначения (ст. 7.16 КоАП РФ), нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.3 КоАП РФ), нарушение законодательства об экологической экспертизе

(ст. 8.4 КоАП РФ), сокрытие или искажение экологической информации (ст. 8.5 КоАП РФ), порча земель (ст. 8.6 КоАП РФ), невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв(ст. 8.7 КоАП РФ) и прочие.

Исходя из изложенного, следует отметить, что административных правонарушений земельного законодательства достаточно много, и их расположение в различных главах КоАП РФ создает трудности в понимании и использовании как для контролирующих лиц, так и для контролируемых лиц, а также в квалификации административных правонарушений, связанных с земельными отношениями[8, с. 3].

В подведении итогов написания первой главы отметим, что зарождение административной ответственности за нарушения обязательных требований земельного законодательства следует вести с начала советского периода истории нашего государства, т.к. именно в этот период был принят КоАП РСФСР 1984 года, который впервые систематизировал и предусмотрел различные составы административных правонарушений в земельной сфере. В дальнейшем они развивались и совершенствовались.

В особенности следует отметить период с 1 июля 2021 г. по настоящее время, в который административная ответственность стала рассматриваться законодательстве в основном как карательная функция, и была отнесения на второй план после профилактики правонарушений. В связи с чем проводимая сегодня реформа контрольно-надзорной деятельности в значительной степени приводит к неэффективности и нецелесообразности государственного надзора и муниципального контроля в сфере земельных отношений, и как результат к отсутствию законности и правопорядка в государстве.

При этом земельные правоотношения как совокупность урегулированных земельным законодательством, общественных отношений, возникающих по поводу использования и охраны земли, а также имущественных отношений, установленный порядок осуществления которых возможен только за счет охраны институтом административной

ответственности, имеющим достаточное количество проблем, например: расположение административных правонарушений земельного законодательства в различных главах КоАП РФ и отсутствие единых родовых объективных и субъективных признаков составов земельных правонарушений в целом, на решение которых законодателю необходимо обратить внимание.

2 Анализ составов административных правонарушений, нарушающих земельное законодательство

2.1 Объект и объективные признаки составов административных правонарушений, нарушающих земельное законодательство

В современной правовой доктрине административное правонарушение, нарушающее земельное законодательство или земельное правонарушение определяется как «общественно опасное, виновное, противоправное действие или бездействие физического или юридического лица, которое нарушает земельное законодательство, что приводит к наступлению негативных последствий или создает угрозу возникновения таких последствий, за которое предусмотрена юридическая ответственность» [27, с.172].

Земельное правонарушение, как и любое другое «правонарушение и преступление, состоит из четырех составляющих (элементов): объекта, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны» [27].

Объект правонарушения представляет собой важнейший неотъемлемый элемент состава правонарушения, без которого невозможно говорить о самой категории правонарушения. Приступая к исследованию понятия объекта земельного правонарушения, необходимо отметить, что закон не закрепляет определения данного понятия, в связи с чем в доктрине имеют место разрозненные подходы к определению объекта правонарушения. Каждый автор вкладывает в данное понятие свои, наиболее значимые на его взгляд признаки. Исторически сложившийся подход авторов, согласно которому под объектом правонарушения следует понимать общественные отношения, все чаще критикуется современными авторами. Ряд авторов понимают под объектом правонарушения наиболее значимые ценности и интересы, охраняемые уголовным законом, нормативный порядок и др.

Как уже было отмечено, авторы уделяют внимание разным аспектам объекта правонарушения, формулируя определение его понятия.

Разрозненность подходов к понятию и сущности объекта правонарушения может быть обусловлена тем, что автор того или иного определения понимает под самим правом. Если право рассматривается через призму правовых норм, то и объект правонарушения будет рассматриваться исключительно в рамках правовых норм, охраняющих его. Если же право рассматривается более широко, выходя за пределы правовых норм, обращая внимание на право в действии, в комплексе с общественной компонентой, акцентируя внимание на том, каким образом право реализуется в жизни общества, то и объект правонарушения будет рассматриваться более широко, как общественные отношения субъектов права [4].

В рамках данного исследования мы будем ориентироваться на общепринятый подход к определению объекта правонарушения, согласно которому, под объектом правонарушения понимается совокупность общественных отношений, которым причиняется вред посредством правонарушения.

Объект земельного правонарушения можно сформулировать как совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере охраны и использования земли. Предметом будет выступать либо конкретный участок земли, либо конкретные права собственников, владельцев или арендаторов земли [27].

Ряд авторов определяют объект земельного правонарушения как земельный правопорядок. Правопорядок в современной доктрине рассматривается в качестве нормы правоотношений, которая может выступать в качестве показателя уровня правового регулирования общественных отношений, в частности - правоотношений, регулируемых земельным законодательством [23].

В современной научной литературе также можно встретить определение земельного правопорядка как процесса, участниками которого являются субъекты земельных отношений. Они, в свою очередь, делают возможным существование правопорядка с помощью осуществления установленных

требований земельного законодательства. Земельный правовой порядок как процесс представляет собой нормативно-закрепленный порядок, последовательность этапов, стадий, действий, которые совершает субъект права.

Земельный правовой порядок также рассматривается в современной доктрине в качестве упорядоченных требований земельного законодательства. Правовой порядок предусматривает наличие системы общеобязательных правовых норм, которые регулируют общественные отношения, а также действие определенного механизма по обеспечению защиты прав и законных интересов - в частности наличие административной ответственности за нарушение требований земельного законодательства [23].

Таким образом, можно отметить, что наиболее корректно рассматривать земельный правовой порядок как состояние организованности общественных отношений в сфере земельного права. Правовой порядок обеспечивает условия для реализации законности в государстве и обществе. Чем более организован правовой порядок, тем выше уровень законности.

Кроме того, правовой порядок в науке рассматривается как совокупность действующих норм земельного законодательства, общественных отношений и методов их регулирования. Земельный правовой порядок, по сути, представляет собой упорядоченную систему норм земельного законодательства, благодаря действию которых обеспечивается организация общественных отношений в данной сфере.

Для анализа объективных признаков составов административных правонарушений, нарушающих земельное законодательство, необходимо определить круг данных правонарушений, поскольку отдельной главы, посвященной административной ответственности за нарушение земельного законодательства, КоАП РФ не содержит.

В современной правовой науке различными авторами выделяются различные классификации земельных правонарушений. Е.Ю. Кузмина выделяет следующие виды земельных правонарушений: причиняющее вред

земле как экологическому объекту правонарушения и правонарушения, не связанные с причинением вреда непосредственно земле [27, с.172].

Другие авторы выделяют:

- 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. [22, с. 220];
- 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. [22, с. 220];
- 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. [22, с. 220];
- правонарушения в сфере управления землями. Ими являются нарушение порядка предоставления земельных участков (ст. 19.9 КоАП РФ) [22, с.220].

Согласно другой классификации, следует выделять правонарушения, направленные против земельной собственности; правонарушения, нарушающие правила пользования земельными ресурсами, причиняющие вред земле; правонарушения, направленные против установленного порядка управления земельными ресурсами [22].

Наиболее корректной представляется классификация, согласно которой земельные правонарушения можно подразделить на те, которые посягают на право собственности земельными ресурсами; на правонарушения, связанные с правилами пользования землей и иные правонарушения.

Рассмотрим объективные признаки земельных правонарушений, закрепленных в КоАП РФ.

При определении объекта указанных правонарушений, необходимо отметить, что общепринятым является выделение родового, видового, и непосредственного объектов. Непосредственный делится на основной, дополнительный и факультативный (для ряда правонарушений).

Родовой объект представляет собой совокупность однородных общественных отношений. Видовой объект входит в состав родового объекта, является его частью. Непосредственным объектом является конкретное общественное отношение, ценность либо интерес, которому правонарушением причиняется вред либо создается угроза причинения такого вреда.

Выделяют также дополнительный объект. Однако он характерен только для определенных правонарушений. Встречаются случаи, когда правонарушение направлено на причинение вреда одним общественным отношениям, но его совершение в результате влечет вред еще каким-либо дополнительным общественным отношениям.

Факультативный объект представляет собой общественные отношения, которым может быть причинен, а может и не быть причинен вред в зависимости от обстоятельств совершения правонарушения. Наличие факультативного объекта не обязательно, однако может иметь место в определенных случаях.

Некоторые авторы также выделяют общий объект, который представляет собой всю общность отношений, которым правонарушением причиняется вред [31].

В качестве родового объекта составов земельных правонарушений, предусмотренных статьями 7.1, 7.3, 7.4, 7.9, 7.10, 7.16 КоАП РФ можно назвать общественные отношения в сфере охраны собственности.

Видовым объектом данных правонарушений можно назвать совокупность общественных отношений в сфере установленного законом порядка использования земельных ресурсов.

Непосредственный объект для каждого указанного правонарушения будет свой. Непосредственным объектом для состава, предусмотренного ст. 7.1 будет выступать установленный порядок занятия земельного участка. Для правонарушения, предусмотренного ст. 7.3 - установленный порядок пользования недрами; для ст. 7.4 - установленный порядок застройки площадей, залегания полезных ископаемых; для ст. 7.9 - установленный порядок пользования лесными участками; для ст. 7.10 - нарушение правил пользования землей, недрами, лесным участком; для ст. 7.16 - установленный правовой режим земельных участков, отнесенных к землям историко-культурного назначения.

Указанные правонарушения в основном нарушают установленный порядок пользования земельными ресурсами, однако размещены в главе, посвященной охране собственности [32]. Представляется целесообразным разместить указанные выше статьи в отдельную главу, посвященную правонарушениям в сфере нарушения земельного законодательства.

Перейдем к рассмотрению объектов земельных правонарушений, закрепленных в главе 8 КоАП РФ [24]. Родовым объектом данной группы правонарушений, являются общественные отношения в области охраны окружающей среды и природопользования.

Непосредственным объектом можно назвать общественные отношения в сфере безопасности земли как природного объекта.

Непосредственным объектом правонарушения, закрепленного ст. 8.6 КоАП РФ, является безопасность почвенного слоя земли [24].

Ст. 8.7 КоАП РФ предусматривает ответственность за невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв [24]. Ст. 42 Земельного кодекса Российской Федерации закрепляет обязанность собственников и лиц, не являющихся собственниками, «осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов, в том числе меры пожарной безопасности» [16, с. 22].

Данное положение уточняется статьей 13 ЗК РФ, которая говорит о необходимости проведения «мероприятий по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения; защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами, загрязнения отходами производства и потребления и другого негативного воздействия; защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, сохранению достигнутого уровня мелиорации» [16, с. 23].

Непосредственным объектом правонарушения, предусмотренного ст. 8.7 КоАП РФ будет являться установленный порядок рекультивации земель и мероприятий, направленных на улучшение земель и охрану почв [24].

Непосредственным объектом правонарушения, закрепленного в ст. 8.8 КоАП РФ является установленный порядок использования земельных участков по целевому назначению и приведению земель в состояние, пригодное для использования [24].

Для правонарушения, закрепленного в ст. 8.9 КоАП РФ непосредственным объектом является установленный порядок мероприятий, направленных на охрану недр и гидроминеральных ресурсов [24].

Ст. 8.12 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах [24]. Непосредственным объектом для данного

правонарушения будет установленный режим использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах.

Для земельных правонарушений, административная ответственность за которые предусмотрена главой 10 КоАП РФ, родовым объектом являются общественные отношения в сфере безопасности сельского хозяйства и мелиорации земель [24].

Видовым объектом данной группы правонарушений можно назвать установленный порядок мелиорации земель.

В главе 10 КоАП РФ можно выделить два правонарушения, которые нарушают земельное законодательство. Это правонарушение, предусмотренное ст. 10.9 КоАП РФ - проведение мелиоративных работ с нарушением проекта и правонарушение, предусмотренное ст. 10.10 КоАП РФ, - нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений. Повреждение мелиоративных систем [24]. Непосредственным объектом данных правонарушений можно назвать установленный порядок мелиорации земель.

Следующее правонарушение, которое состоит в нарушении земельного законодательства, это правонарушение, закрепленное в ст. 19.9 КоАП РФ - «Нарушение порядка предоставления земельных или лесных участков либо водных объектов» [24]. Родовым объектом данного правонарушения является установленный порядок управления. Непосредственным объектом можно назвать установленный порядок предоставления земельных или лесных участков.

Таким образом, проанализировав объекты правонарушений в сфере нарушения земельного законодательства, можно отметить, что данные правонарушения сосредоточены в различных главах КоАП РФ. Были обозначены земельные правонарушения, содержащиеся в главах 7,8,10,19. Родовыми объектами данных правонарушений можно назвать общественные отношения в сфере безопасности собственности, окружающей среды, земель,

установленный порядок пользования землей и управления земельными ресурсами. Непосредственный объект для каждого состава свой.

Переходя к исследованию объективной стороны земельных правонарушений, необходимо отметить, что объективная сторона земельного правонарушения представляет собой деяния (действия или бездействие) лица, которые затрагивают интересы участников земельных правоотношений [27].

Объективную сторону правонарушения, закрепленного в ст. 7.1. составляет действие, выраженное в самовольном занятии земельного участка или части земельного участка, либо использовании земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок [24].

Под самовольным занятием земель понимается пользование чужим земельным участком при отсутствии воли собственника этого участка (иного управомоченного им лица), выраженной в установленном порядке [36].

Примером самовольного занятия части земельного участка могут выступать часто встречающиеся в судебной практике дела о некорректной установке забора на земельном участке, когда происходит захват земли, не являющейся собственностью захватчика. Так по одному из подобных дел, собственник незаконно захваченной земли предъявил претензию соседу по дачному участку, который установил забор с нарушением правил. Сосед отказался убирать забор с незаконно захваченной части участка. И гражданин, чье имущественное право было нарушено, обратился в суд с иском об устранении препятствий в пользовании земельным участком, находящимся в собственности у данного лица. Суд удовлетворил требования истца и обязал ответчика демонтировать забор с незаконно захваченной части участка [36].

По аналогичному делу, истец запросил у сада управомочить его снести забор, который заходил на территорию собственника. Суд установил, что если в течение 60 дней забор и самовольная постройка не будут демонтированы ответчиком, то истец вправе самостоятельно демонтировать часть забора,

заходящего на его территорию и самовольную постройку, находящуюся на его земле.

Согласно ст. 26 ЗК РФ «права на земельные участки, удостоверяются документами в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости»[16].

Объективной стороной правонарушения, ответственность за которое установлена ст. 7.3 КоАП РФ состоит в пользовании недрами без необходимого разрешения - лицензии, а также в нарушении условий данной лицензии [24]. Согласно ст. 11 Закона РФ «О недрах», «предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии на пользование недрами, включающей установленной формы бланк с Государственным гербом Российской Федерации, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии на пользование недрами и определяющие основные условия пользования недрами, за исключением случаев, установленных настоящим Законом» [11, с. 27].

Предоставление участка недр в пользование на условиях соглашения о разделе продукции оформляется лицензией на пользование недрами. Лицензия на пользование недрами удостоверяет право пользования указанным в ней участком недр на условиях соглашения, определяющего все необходимые условия пользования недрами в соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции» и законодательством Российской Федерации о недрах.

Лицензия на пользование недрами является документом, удостоверяющим право пользователя недр на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении пользователем недр предусмотренных данной лицензией условий [11].

Объективной стороной правонарушения, представленного в ст. 7.4 является застройка площадей залегания полезных ископаемых, в том числе размещение в местах их залегания подземных сооружений без разрешения, необеспечение сохранности зданий, сооружений, а также особо охраняемых территорий и объектов окружающей среды при пользовании недрами.

Согласно Закону «О недрах», «застройка земельных участков, которые расположены за границами населенных пунктов и находятся на площадях залегания полезных ископаемых, а также размещение за границами населенных пунктов в местах залегания полезных ископаемых подземных сооружений допускается на основании разрешения Федерального агентства по недропользованию» [11, с. 28].

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 7.10 КоАП РФ, состоит в самовольной уступке права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом, либо самовольно мене земельного участка [24].

Так, для земельных правонарушений, предусмотренных главой 7 КоАП РФ общим, является совершение определенных действий с земельными участками без имеющегося на то специального разрешения либо, вопреки установленным в данном документе требованиям.

Объективной стороной правонарушения, предусмотренного ст. 8.7 КоАП РФ является бездействие, выраженное в «невыполнении обязанностей по рекультивации земель» [24, с. 50].

Согласно ч. 4 ст. 12 Федерального закона от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» собственники объектов размещения отходов, лица, во владении (пользовании) которых находятся такие объекты, после окончания их эксплуатации обязаны проводить работы по восстановлению нарушенных земель в установленном законом порядке.

Объективной стороной правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 8.7 КоАП РФ является бездействие, выраженное в «невыполнении установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и

охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель» [24, с. 53].

Объективная сторона правонарушения, закрепленного в ст. 8.8 КоАП, представляет собой «использование земли не по целевому назначению либо невыполнение обязанностей по надлежащему содержанию земли в соответствии с ее целевым назначением» [10, с. 34]. Классификации земель в зависимости от вида их целевого назначения размещен в Приказе Росреестра от 10.11.2020 г. № П/0412 [40]. К примеру, для земель сельскохозяйственного назначения разрешается растениеводство, скотоводство, размещение зданий и сооружений, используемых для хранения и переработки сельскохозяйственной продукции. Если на земле сельскохозяйственного назначения будет размещено здание, предназначенное для приема физических и юридических лиц в связи с предоставлением им коммунальных услуг, то в данном случае будет иметь место нецелевое использование земли.

Таким образом, особенностью объективной стороны правонарушений, предусмотренных главой 8 КоАП РФ, является нарушение установленного режима использования земли.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 10.9 КоАП РФ выражается в действии, направленном на проведение мелиоративных работ с нарушением проекта [24]. Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 10.10 КоАП РФ состоит в «нарушении правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений». Общими чертами объективной стороны данных правонарушений является нарушение установленных мелиоративных правил.

Объективная сторона правонарушения, закрепленного в ст. 19.9 КоАП РФ выражается в деянии, которое предусматривает предоставление земельных или лесных участков с нарушением установленных правил.

Таким образом, проанализировав объективные стороны земельных правонарушений, можно отметить, что общим моментом для всех проанализированных составов является ненадлежащее использование земельных ресурсов либо использование их с нарушениями установленных правил.

2.2 Субъект и субъективные признаки составов административных правонарушений, нарушающих земельное законодательство

Переходя к исследованию субъективных признаков административных правонарушений, нарушающих земельное законодательство, необходимо определить, что следует понимать под субъективными признаками правонарушения. Так, данная категория включает такие элементы, как субъект и субъективная сторона. Субъектом административного правонарушения является физическое вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста или юридическое лицо.

Одним из признаков субъекта правонарушения является его вменяемость. При этом понятия вменяемости КоАП РФ не содержит, а раскрывает только понятие невменяемости, под которой понимается состояние, когда лицо в момент совершения преступления не могло осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия либо иного болезненного состояния психики [24].

Таким образом, можно отметить, что отсутствие в КоАП РФ понятия вменяемости, и как результат его признаков, на практике чаще всего решается за счет анализа и рассмотрения невменяемости как противоположности вменяемости. Хотя многие ученые убеждены в том, что законодательство, в том числе и административное, должно иметь достаточно самостоятельное понятие вменяемости со своими признаками.

Еще одним из признаков субъекта земельных правонарушений является то, что им может выступать не только физическое лицо, но и должностное, и юридическое. Кроме того, в ряде составов в качестве субъекта предусмотрено должностное лицо и лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица [18].

Следующим признаком субъекта правонарушения является достижение возраста 16 лет. Хотя на «практике большое количество правонарушений совершается лицами, не достигшими 16 лет» [18, с. 56]. Однако, правонарушения земельного законодательства не находятся в поле зрения подростков. В связи с чем, говорить о необходимости снижения возраста для субъекта административного правонарушения в области земельных отношений не приходится.

Субъектами правонарушения, предусмотренного ст. 7.1 КоАП РФ могут выступать: физическое, должностное и юридическое лица. В примечании к данной статье указано, что «за административные правонарушения, предусмотренные настоящей статьей, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как юридические лица» [24, с. 47].

Субъектами правонарушений, предусмотренных статьями 7.3, 7.4, 7.9, 7.10, 8.6, 8.7, 8.8 КоАП РФ могут являться физические лица, юридические лица и должностные лица. Для каждого субъекта в санкциях указанных статей предусматривается свой размер штрафа.

В качестве субъекта правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 8.6 и ч. 2 ст. 8.12 КоАП РФ, помимо граждан, юридических лиц и должностных лиц, указано лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Для каждого из обозначенных субъектов статьей предусмотрен самостоятельный вид наказания.

Для некоторых видов земельных правонарушений характерно наличие только специального субъекта - должностного лица. К примеру, отличительной особенностью состава ст. 7.16 КоАП РФ является то, что

«субъектами данного правонарушения могут быть только должностные лица, в чьем ведении находятся объекты историко-культурного назначения» [14, с. 137].

Для состава правонарушения, предусмотренного ст. 19.9 КоАП РФ также характерно наличие в качестве субъекта только должностного лица, которое предоставляет земельные либо лесные участки с нарушениями [24].

Лица, которые относятся к должностным указаны в примечании 1 к статье 285 УК РФ – лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации [45].

Таким образом, проанализировав субъект правонарушения, нарушающего земельное законодательство, можно отметить, что для ряда правонарушений характерно наличие в качестве субъектов физических лиц, юридических лиц и должностных лиц (правонарушения, предусмотренные статьями 7.3, 7.4, 7.9, 7.10, 8.6, 8.7, 8.8, КоАП РФ). В качестве субъекта правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 7.1, ч. 2 ст. 8.6 и ч. 2 ст. 8.12, помимо граждан, юридических лиц и должностных лиц, указано лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Для каждого из обозначенных субъектов статьями предусмотрен самостоятельный вид наказания.

Для некоторых видов земельных правонарушений характерно наличие только специального субъекта - должностного лица. К примеру,

отличительной особенностью составов правонарушений, предусмотренных статьями 7.16, 19.9 КоАП РФ, является то, что субъектами данных правонарушений могут быть только должностные лица [24].

С субъективной стороны правонарушения характеризуются умыслом (прямым либо косвенным) или неосторожностью (в форме легкомыслия, либо небрежности) [30, с. 116]. В случае умышленного совершения правонарушения лицо осознает, что совершает противоправное деяние и желает совершить эти действия либо относится к этому безразлично.

При этом установить умысел, тем более его вид, при совершении указанных правонарушений в большинстве случаев невозможно, в связи с тем, что они находятся во внутреннем психическом пространстве субъекта правонарушения.

Неосторожное правонарушение представляет собой виновно совершенное в форме небрежности или легкомыслия деяние.

При легкомыслии, предполагающем предвидение лицом возможности наступления последствий своих действий (бездействия), лицо самонадеянно рассчитывает на их предотвращение.

При небрежности лицо не предвидит возможности наступления общественно опасных последствий своих действий (бездействия), хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должно было и могло предотвратить эти последствия.

В легкомыслии можно выделить интеллектуальный и волевой аспекты. «Предвидение возможности наступления общественно опасных последствий своего действия или бездействия составляет интеллектуальный элемент легкомыслия, а самонадеянный расчет на их предотвращение - его волевой элемент» [14, с. 198].

Однако, что касается установления интеллектуального аспекта легкомыслия, то на практике его достаточно затруднительно установить, поскольку зачастую, он не отражен в объективных обстоятельствах, а находится исключительно внутри субъективного отношения лица,

совершившего преступное деяние. Поэтому, наиболее корректно говорить о том, была ли возможность у субъекта правонарушения предвидеть эти последствия или нет [7].

На практике легкомыслие чаще всего встречается при нарушении установленных требований использования земельных ресурсов. Зачастую, нарушение таких требований приводит к серьезным последствиям.

Важнейшим признаком легкомыслия, отделяющим его от умысла, является расчет. Субъект рассчитывает на то, что те или иные обстоятельства, которые приведут к правонарушению, не наступят. Косвенный умысел же допускает наступление этих обстоятельств.

Для правонарушения, предусмотренного ст. 7.1 КоАП РФ характерно наличие прямого или косвенного умысла, поскольку лицо, самовольно занимающее земельный участок, не имеет необходимых документов, подтверждающих право пользования данным земельным участком. Если имела место какая-либо ошибка в оформлении прав на земельный участок по вине соответствующих органов, то лицо нельзя будет привлечь к ответственности за самовольное занятие земельного участка [18].

Субъективная сторона для состава правонарушения, предусмотренного ст. 7.3 КоАП РФ представляет собой вину в форме умысла, поскольку лицо использует недра, не имея на то соответствующего разрешения, либо нарушает правила использования, установленные лицензией. Лицо осознает, что у него отсутствует лицензия на использование недр, но осуществляет соответствующую деятельность.

Субъективная сторона состава, предусмотренного ст. 7.4 КоАП РФ [24] представляет собой вину, выраженную в форме умысла или неосторожности. Застройка площадей залегания полезных ископаемых без соответствующего разрешения совершается умышленно, поскольку субъект осуществляет деяние, осознавая отсутствие у него соответствующих документов. Необеспечение сохранности зданий, сооружений, а также особо охраняемых территорий и объектов окружающей среды при пользовании недрами, может

совершаться как умышленно, так и по неосторожности, поскольку субъект мог не осознавать, что не была обеспечена надлежащая защита, однако должен был или мог это осознавать при необходимой внимательности.

Для состава правонарушения, предусмотренного ст. 7.9 КоАП РФ субъективную сторону можно охарактеризовать, как умышленную вину, поскольку субъект сознает, что занимает или использует лесные участки без необходимого разрешения.

Субъективную сторону правонарушения, закрепленного ст. 7.10 КоАП РФ можно определить, как вину в форме умысла. Субъект правонарушения осознает, что осуществляет уступку права пользования землей, недрами, лесным участком при отсутствии воли собственника этого участка.

Состав правонарушения, предусмотренного ст. 7.16 КоАП РФ характеризуется наличием умышленной формы вины, поскольку субъект преступления осознает, что осуществляет изменение правового режима земель историко-культурного назначения с нарушением требований закона.

Таким образом, земельные правонарушения, сосредоточенные в главе 7 КоАП РФ, совершаются с умышленной формой вины, за исключением правонарушения, предусмотренного ст. 7.4 КоАП РФ, которое может совершаться, как умышленно, так и по неосторожности.

Рассмотрим субъективную сторону правонарушений, нарушающих земельное законодательство, сосредоточенные в главе 8 КоАП РФ. Так правонарушение, предусмотренное ст. 8.6 КоАП РФ, может совершаться как умышленно, так и по неосторожности. Если самовольное снятие и перемещение плодородного слоя почвы может совершаться только умышленно, то причинение вреда почве в результате ненадлежащего обращения с химикатами и пестицидами, может осуществляться, в том числе и по неосторожности.

Для невыполнения или несвоевременного выполнения обязанностей по рекультивации земель характерно наличие вины, как в форме умысла, так и в форме неосторожности.

Для правонарушения, предусмотренного ст. 8.9 КоАП РФ, характерно наличие умышленной и неосторожной вины, поскольку при нарушении требований по охране недр, субъект данного правонарушения может это делать, не осознавая, что нарушается то или иное требование.

Для правонарушения, закрепленного в ст. 8.12 КоАП РФ характерно наличие вины в форме умысла или неосторожности. Режим использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах может нарушаться, когда субъект не осознает, что нарушает установленный режим, однако мог или должен был осознавать при более внимательном подходе.

Таким образом, в отношении земельных правонарушений, предусмотренных главой 8 КоАП РФ, можно отметить наличие вины, как в форме умысла, так и в форме неосторожности. Это связано с тем, что большинство правонарушений, сосредоточенных в данной главе, связаны с нарушением установленных требований использования земельных ресурсов, которые могут совершаться, в том числе по неосторожности.

Правонарушения, связанные с нарушением земельного законодательства, расположенные в главе 10 КоАП РФ, могут совершаться, как умышленно, так и по неосторожности. Так правонарушение, закрепленное в ст. 10.9 КоАП РФ, состоящее в проведении мелиоративных работ с нарушением соответствующего проекта, может совершаться и умышленно и по неосторожности. Состав правонарушения, предусмотренного ст. 10.10 КоАП РФ, также предусматривает наличие неосторожности, поскольку нарушение правил эксплуатации мелиоративной системы может совершаться, когда субъект правонарушения не осознает, что нарушает данные правила.

Правонарушение, предусмотренное ст. 19.9 КоАП РФ, предусматривает наличие умышленной и неосторожной вины. Что касается нарушения должностным лицом установленных законодательством сроков рассмотрения заявлений граждан или юридических лиц, то субъект данного правонарушения может неосознанно нарушать данный срок. А вот удовлетворение должностным лицом заявления гражданина или юридического лица о

предоставлении находящегося в государственной или муниципальной собственности земельного или лесного участка вразрез с требованиями закона, совершается с умышленной формой вины.

Таким образом, проанализировав субъект правонарушения, нарушающего земельное законодательство, можно отметить, что для ряда правонарушений характерно наличие в качестве субъектов физических лиц, юридических лиц и должностных лиц (правонарушения, предусмотренные статьями 7.3, 7.4, 7.9, 7.10, 8.6, 8.7, 8.8 КоАП РФ). В качестве субъекта правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 7.1, ч. 2 ст. 8.6 и ч. 2 ст. 8.12, помимо граждан, юридических лиц и должностных лиц, указано лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Для каждого из обозначенных субъектов статьями предусмотрен самостоятельный вид наказания.

Для некоторых видов земельных правонарушений характерно наличие только специального субъекта - должностного лица. К примеру, отличительной особенностью составов правонарушений, предусмотренных статьями 7.16, 19.9 КоАП РФ, является то, что субъектами данных правонарушений могут быть только должностные лица.

Для административных правонарушений, нарушающих земельное законодательство, характерно наличие как умышленной, так и неосторожной вины. Земельные правонарушения, сосредоточенные в главе 7 КоАП РФ, совершаются преимущественно с умышленной формой вины. Для правонарушений, нарушающих земельное законодательство, закрепленных главой 8 КоАП РФ, можно отметить наличие вины, как в форме умысла, так и в форме неосторожности. Это связано с тем, что большинство правонарушений, сосредоточенных в данной главе, связаны с нарушением установленных требований использования земельных ресурсов, которые могут совершаться, в том числе по неосторожности. Правонарушения, предусмотренные статьями 10.9, 10.10, 19.9 КоАП РФ также могут совершаться, как с умышленной, так и с неосторожной формой вины.

В подведение итогов написания второй главы, отметим, что проведенный анализ составов административных правонарушений, нарушающих земельное законодательство, выявил следующие их особенности:

- объектом земельных правонарушений является совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере охраны и использования земли. При этом на законодательном уровне определение объекта земельного правонарушения отсутствует, в связи с чем каждый автор вкладывает в данное определение свои признаки;
- предметом указанных правонарушений являются земля как объект земельных отношений, определенный ЗК РФ, или конкретные права участников земельных отношений, в зависимости от характера правовой связи между ними и земельным участком, в частности правообладателей земель;
- земля рассматривается как объект охраны в таких сферах как: собственности, окружающей среды или сельского хозяйства, и порядка управления, в связи с чем родовыми объектами данных правонарушений можно назвать общественные отношения в сфере безопасности собственности и природы земель, и установленного порядка пользования и управления земельными ресурсами. При этом непосредственный объект земельных правонарушений для каждого состава будет свой;
- объективная сторона земельного правонарушения представляет собой «деяние (действие или бездействие) лица, которое затрагивает интересы участников земельных правоотношений» [27], выразившееся в ненадлежащем использовании земельных ресурсов либо использовании их с нарушениями установленных правил;

- в качестве субъектов земельных правонарушений выделяют физических, юридических, должностных лиц, а также индивидуальных предпринимателей;
- земельные правонарушения могут совершаться субъектами как умышленно, так и по неосторожности.

3 Проблемы реализации административной ответственности за земельные правонарушения

3.1 Особенности выявления административных правонарушений в области земельных отношений

Прежде всего, необходимо отметить, что важнейшую роль в выявлении административных правонарушений в области земельных отношений играют государственный земельный надзор, муниципальный земельный надзор и общественный земельный контроль.

Понятия указанных видов контроля закреплены в Федеральном законе от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» и ЗК РФ. При этом, если ранее законодатель разделял такие виды контроля как государственный надзор и муниципальный контроль, то с 1 июля 2021 года государственный надзор и муниципальный контроль объединены общим определением как «деятельность контрольных органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий таких органов за счет профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений» [49, с. 13].

Согласно ст. 71 ЗК РФ: «государственный земельный надзор осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными Правительством Российской Федерации, и подразделением федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности в части соблюдения обязательных требований в области охраны окружающей среды на предоставленных подведомственным

такому органу организациям земельных участках, на которых расположены объекты, используемые такими организациями (далее также - органы государственного земельного надзора)» [16, с. 17].

Предметом государственного земельного надзора являются:

- «соблюдение контролируруемыми лицами (юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами, органами государственной власти и органами местного самоуправления) обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная ответственность» [16, с. 18];
- «соблюдение обязательных требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти и органами местного самоуправления деятельности по распоряжению объектами земельных отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности» [16, с. 18];
- «соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами без образования юридического лица обязательных требований, установленных в требованиях к обращению побочных продуктов животноводства» [16, с. 19].

Объектом государственного земельного надзора являются «объекты земельных отношений, а также деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по распоряжению объектами земельных отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности» [16, с. 19].

Государственный надзор осуществляется такими органами, как Росреестр, Россельхознадзор и Росприроднадзор [25, с. 97]. Росреестр проверяет, имеет ли место самовольное занятие земельных участков, «используется ли земля в соответствии с целевым назначением, исполняются

ли предписания данного органа. Россельхознадзор следит за надлежащим использованием земель сельскохозяйственного назначения» [22, с. 219]. В частности, за тем, чтобы не было нарушений в использовании агрохимикатов, чтобы самовольно не перемещался плодородный слой почвы, соблюдались предписания, выданные указанным органом. Росприроднадзор осуществляет контроль за соблюдением требований в обращении со всеми землями, в частности, таких, как установленный порядок рекультивации земель, охрана земель от вредоносных факторов и др.

Муниципальный земельный контроль представляет собой «деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами обязательных требований земельного законодательства Российской Федерации, законодательства субъекта Российской Федерации в отношении объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность» [12, с. 16].

В соответствии со ст. 72 ЗК РФ, «муниципальный земельный контроль осуществляется уполномоченными органами местного самоуправления в соответствии с положением, утверждаемым представительным органом муниципального образования. Предметом муниципального земельного контроля является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами обязательных требований земельного законодательства в отношении объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством предусмотрена административная ответственность» [16, с. 21].

Объектом же муниципального земельного контроля являются «объекты земельных отношений, в частности земли, земельные участки или части земельных участков» [16, с. 21].

Таким образом, объект и предмет государственного земельного надзора шире объекта и предмета муниципального земельного контроля, в связи с чем функции государственного земельного надзора осуществляются несколькими органами: Росреестром, Россельхознадзором и Росприроднадзором.

Организация и осуществление государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля «в части соблюдения обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений регулируются Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», за исключением государственного земельного надзора, осуществляемого федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности» - подразделением службы технической инспекции и пожарного надзора Службы обеспечения деятельности ФСБ России, организация и осуществление которого регулируются нормативным правовым актом указанного органа, изданным по согласованию с Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Уполномоченные должностные лица органов земельного контроля, «в случае выявления при проведении контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений обязательно после оформления акта контрольного (надзорного) мероприятия выдают контролируемому лицу предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований с указанием срока их устранения» [16, с. 23].

В случае неустранения в установленный срок нарушений, указанных в соответствующем предписании, должностные лица органов земельного контроля проводят внеплановые контрольные мероприятия с повторной выдачей контролируемому лицу предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований, и возбуждением дела об административном правонарушении по ст. 19.5 КоАП РФ.

Тем самым, можно отметить, что на законодательном уровне прослеживается одна из основных задач органов земельного контроля – устранение нарушений обязательных требований земельного законодательства посредством принуждения.

Кроме того, помимо вышеуказанных обязанностей «орган государственного земельного надзора, выдавший предписание, неисполненное контролируемым лицом, обязан проинформировать о его неисполнении» [16, с. 23]:

- «в отношении земельных участков, находящихся в государственной либо муниципальной собственности - исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления соответственно» [16, с. 24];
- «в отношении земельных участков, находящихся в частной собственности - орган государственной власти или орган местного самоуправления, которые в соответствии с законодательством вправе обратиться в суд с требованием об их изъятии в связи с неиспользованием по целевому назначению или использованием с нарушением обязательных требований земельного законодательства и об их продаже с публичных торгов» [16, с. 24];
- «в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, и земельных участков, собственность на которые не разграничена» [16, с. 24] - АО «ДОМ.РФ».

Согласно ЗК РФ «в случае, если по результатам проведенного контрольного (надзорного) мероприятия должностным лицом, уполномоченным на осуществление земельного надзора (контроля), выявлен факт размещения объекта капитального строительства на земельном участке, на котором не допускается размещение такого объекта в соответствии с разрешенным использованием, целевым назначением земельного участка и (или) установленными ограничениями использования земельных участков, указанное должностное лицо направляет в орган местного самоуправления

поселения, городского округа, муниципального района по месту нахождения объекта контроля уведомление о выявлении самовольной постройки с приложением документов, подтверждающих указанный факт. Результаты такого контрольного (надзорного) мероприятия могут быть обжалованы правообладателем земельного участка в судебном порядке» [16, с. 25].

Кроме того, органы земельного надзора (контроля) «проводят внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия на основании индикаторов риска нарушения обязательных требований, предусмотренных соответствующим законодательством» [16, с. 25].

В случае выявления в ходе проведения контрольных мероприятий со взаимодействием с контролируемыми лицами «в рамках осуществления муниципального земельного контроля нарушения требований земельного законодательства, за которое законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, в акте проверки указывается информация о наличии признаков выявленного нарушения. Должностные лица органов местного самоуправления в обязательном порядке направляют копию указанного акта в орган государственного земельного надзора» [16, с. 25].

В срок не позднее пяти рабочих дней со дня поступления от органа муниципального контроля копии акта проверки, орган государственного земельного надзора рассматривает указанный акт и принимает одно из следующих решений: о возбуждении дела об административном правонарушении либо об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, направив копию принятого решения в орган муниципального контроля.

В соответствии со ст. 72.1 ЗК РФ «под общественным земельным контролем понимается деятельность граждан, общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления по принятию решений, предусмотренных

законодательством и затрагивающих права и законные интересы граждан, юридических лиц, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых данными органами актов и принимаемых ими решений» [16, с. 25].

Государственный надзор и муниципальный контроль осуществляются посредством проведения соответствующих профилактических либо контрольных проверок. Наиболее распространены профилактические проверки с целью профилактики совершения правонарушений либо выявления факторов, способствующих их совершению. Если в ходе профилактической проверки будут выявлены какие-либо угрозы охраняемым законом ценностям в данной сфере, то будет назначено проведение контрольного мероприятия.

Проведение контрольных проверок осуществляется в соответствии с утвержденными положениями, например: Положением о федеральном государственном земельном контроле (надзоре), утвержденным Правительством РФ, либо положением, утверждаемым представительным органом муниципального образования. Данные документы устанавливают порядок осуществления проверок, сроки и периодичность проверок, виды проверок, которые могут применяться в зависимости от проверяющего органа (инспекционный визит; рейдовый осмотр; документарная проверка; выездная проверка) и др. [38].

Одной из серьезных проблем выявления правонарушений в области земельных отношений, по мнению ряда авторов, является существенное ограничение полномочий органов, осуществляющих муниципальный контроль [44]. Это выражается в том, что данные органы не наделены полномочием привлекать к ответственности нарушителей в рамках федерального законодательства. Если в ходе проверки будут установлены какие-либо нарушения, то орган муниципального управления должен отправить соответствующее уведомление в орган государственного земельного надзора, который уже будет принимать решение о

целесообразности возбуждения административного дела. Однако данное решение принимается на основании акта проверки, т.е. непосредственного участия в проверке инспектор государственного земельного надзора может и не принимать.

Другой проблемой выявления правонарушений в области земельных отношений на практике и низкой эффективностью государственного надзора и муниципального контроля является несогласованность действий указанных органов контроля, за исключением проведения плановых мероприятий, что приводит к проведению контрольных мероприятий в отношении одного субъекта в разные промежутки времени, а это в свою очередь говорит о затратах как трудовых, так и финансовых ресурсов.

Авторами также отмечается, что выявленные правонарушения в сфере земельных отношений, в огромном количестве случаев, остаются неустраненными [6]. Это заставляет сомневаться в целесообразности и эффективности государственного надзора и муниципального контроля. Причина этого кроется в том, что, во-первых, в последнее время участились случаи со стороны государства установления различных мораторий на проведение контрольных мероприятий, в частности за исполнением выданных предписаний; во-вторых, с принятием Федерального закона от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» при проведении контрольных мероприятий значительно увеличилось количество типовых форм, необходимых к заполнению инспекторами, что существенно увеличило временные затраты на проведение одного контрольного мероприятия, что также повлияло на количество выявляемых органами контроля правонарушений земельного законодательства; в-третьих, произошла переориентация органов контроля с выявления и пресечения правонарушений посредством контрольных мероприятий со взаимодействием с контролируемыми лицами и выдачей предписания, на проведение профилактических мероприятий с выдачей предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований

земельного законодательства; в-четвертых, зачастую размер штрафа, предусмотренного в качестве административного наказания за земельное правонарушение, оказывается значительно ниже, чем затраты, необходимые для устранения выявленных нарушений. Так, в результате повторной проверки, размер штрафа за неустранение нарушений, как правило, возрастает [29, с.150], но только при невыполнении предписания органов государственного земельного надзора, что влечет наложение административного штрафа, например: на граждан в размере от десяти тысяч рублей до двадцати тысяч рублей (ч. 25 ст. 19.5 КоАП РФ), а невыполнение предписания органа муниципального контроля - в размере от трехсот до пятисот рублей (ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ). В-пятых, отсутствие должного контроля со стороны инспекторов за исполнением выданных предписаний, в связи с чем 04.11.2022 г. в КоАП РФ были внесены изменения, в части статьи 19.6.1, которой введена «административную ответственность за несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле» [24, с. 61].

Из вышеизложенного следует, что важнейшую роль в выявлении основной массы административных правонарушений в области земельных отношений играют органы контроля такие как Росреестр, Россельхознадзор, Росприроднадзор и органы местного самоуправления, которые взаимосвязаны как предметом контроля, так и объектом. При этом зачастую на практике действия указанных органов контроля, за исключением проведения плановых мероприятий, не согласованы, что выражается в проведении контрольных мероприятий в отношении одного субъекта в разные промежутки времени, и приводит к затратам как трудовых, так и финансовых ресурсов.

3.2 Особенности производства по делам об административных правонарушениях в области земельных отношений

Производство по делам об административных правонарушениях представляет собой особый вид административно-процессуальной деятельности юрисдикционного характера, имеющей стадийную структуру и заключающейся в предварительной проверке, возбуждении дела об административном правонарушении, применении мер обеспечения производства расследования, рассмотрения дел об административных правонарушениях, назначения наказания или прекращения производства, обжалования (опротестования) [2] и «при необходимости – пересмотра постановления по делу об административном правонарушении и его исполнения, осуществляемого уполномоченными должностными лицами компетентных государственных органов в рамках процессуальных сроков на основе общих и специальных административно-юрисдикционных норм» [53, с. 118].

Для административного производства характерно наличие определенных стадий, последовательно сменяющих друг друга. Каждая стадия решает свои задачи. Как уже было отмечено, производство по делам о земельных правонарушениях начинается либо с проверки, в ходе которой выявляются нарушения либо с заявления лица об имеющихся нарушениях. Затем, при наличии оснований, возбуждается дело об административном правонарушении. Следующей стадией является административное расследование, которое производится только в случае, если для этого есть необходимость. Затем следует рассмотрение дела об административном правонарушении, а в случае несогласия с решением органа либо суда, - его обжалование. Завершается административное производство стадией исполнения решения органа либо суда.

Разрешение споров, вызванных нарушениями в сфере земельных отношений, возможно как посредством судебного, так и посредством административного порядков.

Судебный порядок предполагает подачу искового заявления на действия или наоборот бездействия физического или юридического лица, нарушающего правовые нормы в сфере земельных отношений.

Особенностью административного порядка производства по земельным спорам является то, что в рамках данного порядка спор разрешается посредством обращения в соответствующие органы исполнительной власти. Порядок обращения и разрешения данного спора подробно регламентирован. Необходимо отметить, что в зависимости от того, какой способ решения возникшего спора предусмотрен, определяется и сам порядок административного производства - инициативный, плановый или сторонний [50].

В рамках инициативного порядка для возбуждения административного дела о нарушении земельных отношений, одна из сторон должна обратиться с заявлением в уполномоченные органы. По данной инициативе принимается решение о проведении проверки и последующем возбуждении административного дела при наличии нарушений.

В рамках стороннего порядка сообщение о необходимости проведения проверки поступает от третьих лиц, которые не будут являться одной из сторон по данному делу.

Плановый порядок предусматривает, что проверка наличия нарушений земельных отношений осуществляется сторонами земельного спора.

Авторы, исследовавшие административный порядок защиты земельных отношений, отмечают его преимущество по сравнению с судебным порядком, поскольку нет особо строгих требований к его осуществлению - нет строго установленной формы жалобы, нет необходимости уплаты госпошлины, возможность разрешения дела в более ускоренные сроки, сохранение возможности дальнейшего обращения в суд. Внесудебный порядок предполагает, что будет достигнуто восстановление нарушенного права или устранение выявленного нарушения [50].

Восстановление нарушенного права или восстановление положения, которое имело место до того, как было нарушено право уместно только в случаях, когда это восстановление возможно. К примеру, в отношении самовольного занятия земельного участка, при освобождении данного объекта происходит восстановление права владения. При прекращении использования запрещенных агрохимикатов происходит устранение опасности для плодородного слоя почвы.

В производстве по делам об административных правонарушениях в сфере нарушения земельных отношений чаще всего, предпочтение отдается судебному порядку. Однако для ряда дел применяется и административный порядок, в рамках которого также может иметь место привлечение нарушителя к административной ответственности.

При производстве рассматриваемой категории дел на практике зачастую возникают сложности и проблемы. Это, в частности, связано с тем, что для установления факта правонарушения, может быть необходимо огромное количество документов и доказательств. К примеру, в случае с самовольным занятием земельного участка для осуществления производства по делу, необходимо установить, что нарушитель занимает указанный объект вопреки воли собственника. К примеру, отсутствие необходимых документов у данного лица, не является прямым доказательством самовольного занятия земельного участка. К примеру, нарушитель может утверждать, что арендует спорный земельный участок. В свою очередь, для договоров аренды земельных участков, заключаемых менее, чем на год, не предусмотрена государственная регистрация. Недостаточная доказательная база при этом, ведет к оспариванию решения суда или вовсе к прекращению дела ввиду отсутствия состава правонарушения.

При возбуждении административного дела по ст. 7.1 КоАП РФ, уполномоченным органам необходимо также обращать внимание на причину отсутствия у нарушителя необходимых документов, подтверждающих право пользования земельным участком [54]. К примеру, если это произошло по вине

государственных органов, то лицо нельзя признавать правонарушителем в рамках данного дела. К примеру, лицу могли отказать в оформлении его наследственных прав и в силу этого, у него отсутствуют необходимые документы. Анализ судебной практики подтверждает, что такие отказы достаточно часто имеют место при отсутствии у обращающегося необходимых документов или при отсутствии возможности оплатить услуги технического характера. Данное основание не прописано законодательно, но на практике имеет место.

Так, Нелидовский городской суд Тверской области признал незаконным отказ от нотариального действия в связи с отсутствием у обратившегося правоустанавливающих документов [42].

Постановлением об отказе в совершении нотариальных действий от 24.08.2020 г. наследнику отказано в выдаче свидетельства о праве на наследство на спорный жилой дом, по причине отсутствия документов, подтверждающих принадлежность имущества наследодателю [42].

По другому делу, нотариусом также было отказано в совершении нотариального действия по выдаче свидетельства на право наследования гаража в связи непредоставлением обратившимся документов, подтверждающих право собственности. Суд признал действия нотариуса необоснованными и вынес постановление о признании права собственности на гараж в отношении истца [41].

В таких случаях, если лицо, которому отказали в оформлении необходимых документов, продолжает пользоваться земельным участком, необходимо установить степень вины данного лица.

При производстве дел, связанных с нарушениями земельных отношений возникают также такие проблемы, как несоответствие актуального законодательства по делам об административных правонарушениях земельному законодательству. Это касается не только расхождения в ряде положений действующих норм, но и тем, что некоторые земельные отношения возникли еще по старому земельному законодательству, которое на данный

момент утратило силу. К примеру, такая ситуация, когда лицу был предоставлен земельный участок на основаниях, которые на данный момент не предусмотрены законом, однако по тому законодательству, которое действовало в момент предоставления данного участка в пользование, это допускалось.

К примеру, отнесение к определенной категории пользования земельного участка осуществлялось тридцать лет назад. На сегодняшний день эта категория вполне может не соответствовать той, которая была установлена. Кроме того, в таких кадастровых документах вовсе может отсутствовать указание на категорию земель. Авторы отмечают, что это «не будет основанием для привлечения к административной ответственности. Это подтверждается ФЗ от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ (п.п. 3,4 ч. 5 ст. 8), где сказано, что сведения о категории земельных участков является дополнительной информацией. На основании этого в большинстве случаев сведения об этом вовсе не вносятся в учетные документы кадастра либо же вносятся с существенным нарушением законодательства» [23, с. 38].

Таким образом, прослеживаются противоречия в действующем законодательстве, которое предусматривает «привлечение лиц к административной ответственности за использование земельного участка не по целевому назначению, а земельное законодательство и вовсе даёт разрешение на отсутствие указания четкой категории использования данного земельного участка» [23, с. 39].

В результате чего, «по данной категории административных дел производство прекращается в связи с недоказанностью причастности лица из-за отсутствия данных о категории земельных участков в кадастровых документах» [23, с. 40].

Таким образом, можно отметить, что производство по делам об административных правонарушениях в области земельных отношений отличается следующими особенностями:

- производство по делам о земельных правонарушениях начинается либо с проверки, в ходе которой выявляются нарушения либо с заявления лица об имеющихся нарушениях;
- разрешение споров, вызванных нарушениями в сфере земельных отношений, возможно как посредством судебного, так и посредством административного порядков;
- выделяют инициативный, плановый или сторонний административный порядок производства по делам о нарушении земельных отношений.

При производстве рассматриваемой категории дел на практике зачастую возникают сложности и проблемы. Это, в частности, связано с тем, что для установления факта правонарушения, может быть необходимо огромное количество документов и доказательств. Отсутствие же достаточного количества подтверждающих документов может приводить к прекращению административного производства либо к дальнейшему обжалованию решения.

Возникают также такие проблемы, как несоответствие актуального законодательства по делам об административных правонарушениях земельному законодательству. Это касается не только расхождения в ряде положений действующих норм, но и тем, что некоторые земельные отношения возникли еще по старому земельному законодательству, которое на данный момент утратило силу. К примеру, отнесение к определенной категории пользования земельного участка осуществлялось тридцать лет назад. На сегодняшний день эта категория вполне может не соответствовать той, которая была установлена. Кроме того, в таких кадастровых документах вовсе может отсутствовать указание на категорию земель. Авторы отмечают, что это не будет основанием для привлечения к административной ответственности.

3.3 Перспективы совершенствования административной ответственности за правонарушения в области земельных отношений

Административная ответственность представляет собой вид юридической и выступает как закономерный результат нарушения административного закона. Данный подход отражает основную суть административной ответственности. Административная ответственность реализуется посредством норм, закрепленных в КоАП РФ.

Административная ответственность является регулятором общественных отношений, в том числе земельных. Она защищает отношения в данной сфере и предусматривает наказание за вред, причиняемый им.

Административной ответственности в сфере земельных отношений также присущ такой принцип, как динамичность, поскольку административная ответственность должна быть адекватна времени и потребностям общественных отношений на данный период времени. Однако, как уже было отмечено, возникновение ряда земельных отношений могло осуществляться на основании уже недействующего земельного законодательства, что затрудняет реализацию ответственности.

Относительно административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений, можно отметить наличие ряда проблем. Одной из таковых является отмеченная в предыдущей главе разрозненность и бессистемность норм КоАП РФ, предусматривающих ответственность за нарушение общественных отношений в сфере земельного права. Единой главы, которая бы закрепляла и упорядочивала все правонарушения в данной сфере, в КоАП РФ отсутствует. Это затрудняет реализацию административной ответственности, что говорит о необходимости упорядочивания административных норм в сфере земельных отношений и закрепления их в отдельную главу.

Еще одну сложность в реализации административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений представляет возмещение ущерба, предусмотренное в ряде случаев как КоАП РФ, так и Земельным Кодексом Российской Федерации, и Гражданским Кодексом. Согласно ст. 4.7 КоАП РФ «судья, рассматривая дело об административном правонарушении, вправе при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба» [24, с. 64]. В данных случаях реализация административной ответственности сопряжена, по сути, с гражданско-правовой и земельной ответственностью.

Возмещение ущерба является одним из достаточно распространенных способов защиты прав при земельных правонарушениях, поскольку зачастую совершение данных деяний наносит существенный вред, как окружающей среде, так и человеку.

Возмещение ущерба может быть, как в денежной форме, так и в натуре, т.е. правонарушитель может оплатить ущерб, причиненный его деянием либо исправить это самостоятельно. Несмотря на свою значимость, денежная компенсация имеет определенные трудности в практическом установлении. Зачастую, очень сложно объективно отразить размер ущерба в денежном эквиваленте, особенно это касается вреда, причиненного земле. Кроме того, на процесс причинения ущерба могут оказывать влияние и другие обстоятельства, не связанные непосредственно с самим правонарушением. Однако, установить это может быть весьма затруднительно. Как правило, причиненный ущерб оценивается в соответствии с материальными затратами, которые требуются на восстановление поврежденного объекта. Однако, в науке отмечается, что это не совсем правильно, поскольку иногда устранить последствия вреда до конца может не удастся. Для оценки такого ущерба необходимо наличие еще каких-либо критериев.

В связи с наличием различных норм о возмещении убытков, которые могут быть применены в связи с нарушениями земельного законодательства,

представляется важным оптимизация административного, гражданского и земельного законодательства о возмещении ущерба, причиненного правонарушением в сфере земельных отношений.

Сложностью в реализации административной ответственности в исследуемой сфере является наличие пробелов в некоторых нормах законодательства, которые необходимо применить для привлечения правонарушителя. Так, авторами отмечается, что в отношении правонарушения, предусмотренного ст. 8.6 КоАП РФ, таким пробелом является отсутствие указания на то, какие именно органы должны выдавать разрешение на согласование действий по снятию и перемещению плодородного слоя почвы.

В связи с чем «практически все суды, рассматривая данную категорию дел, не принимают во внимание факт отсутствия органов, полномочных выдавать соответствующее разрешение» [54, с. 382]. Устранение пробелов и коллизий должно быть одним из важнейших направлений совершенствования законодательства, поскольку, от того, насколько точен бывает закон в своих формулировках зависит уровень его реализации.

Еще одной сложностью авторы называют затруднения в отграничении смежных уголовных и административных деяний. К примеру, УК РФ предусматривает уголовную ответственность за порчу земли - ст. 254: «Отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вред здоровью человека или окружающей среде» [45, с. 79].

Ст. 8.6 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за порчу земель, которая выражается в «самовольном снятии или перемещении плодородного слоя почвы, уничтожении плодородного слоя почвы, а равно порче 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» [24, с. 64].

Как видно, различие здесь следует проводить по наличию последствий в виде причинению вреда здоровью человека либо окружающей среде. Однако, на практике установить наличие такого вреда может быть очень затруднительно в виду того, что загрязнение почвы может отразиться на здоровье людей и благополучии окружающей среды на сразу, а спустя определенное время, после совершения правонарушения. Однако установить потом связь между последствием и правонарушением практически невозможно, так как представляется весьма сложным доказать, что именно тот или иной фактор оказал влияние на здоровье человека.

В связи с этим, думается, что вне зависимости от того, причинен вред здоровью человека или нет, ответственность должна наступать по уголовному закону в случае, если данный вред мог быть причинен. Иными словами, представляется целесообразным в качестве административного правонарушения рассматривать только ч. 1 ст. 8.6 КоАП РФ, а деяние, предусмотренное ч. 2 указанной статьи криминализировать, т.е. закрепить деяние как общественно-опасное в качестве преступления при условии наличия таких оснований как: усиление степени общественной опасности такого деяния, его распространенности либо появление такого вида отношений, которые нуждаются в уголовно-правовой защите. В случае с порчей земли имеет место, как усиление степени общественной опасности, так и распространенность данного вида деяний.

Сложность в применении мер административной ответственности в области земельных отношений заключается в необходимости применять достаточно большой массив законодательства, поскольку указанные отношения регулируются различными отраслями права и для квалификации правонарушения в исследуемой сфере, необходимо применять нормы, содержащиеся в различных правовых актах. В свою очередь, данное

законодательство может не уточнять некоторые формулировки и положения, закрепляемые КоАП РФ, а только усложнять процесс правоприменения. Это касается, в частности, использование оценочных и субъективных критериев.

К примеру, Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» в попытке прояснить применение некоторых положений КоАП РФ, в частности «определение вреда окружающей среде, использует такие понятия, как «длительное время» и «большие финансовые затраты» и др.» [37, с. 9]. Установление того, насколько это время должно быть длительным и насколько финансовые затраты должны быть большими, остается на усмотрение суда. Когда правовая норма содержит признаки, для установления которых невозможно установить объективные основания, это усложняет процесс квалификации деяния и применения данной нормы, создает благоприятные условия для некорректного ее применения. Для устранения данного недостатка необходимо устранить оценочные критерии либо дать им наиболее точную оценку, закрепить, какой именно срок следует считать длительным, какие затраты можно признавать большими и т.д.

Таким образом, в качестве основных направлений совершенствования административной ответственности за нарушения земельных отношений, можно обозначить следующие:

- упорядочение и систематизация правовых норм, регулирующих земельные отношения, а также закрепление правонарушений в обозначенной сфере в отдельную главу;
- устранение пробелов в некоторых нормах законодательства, которые необходимо применить для привлечения правонарушителя к административной ответственности, в частности указание в ст. 8.6 КоАП РФ на то, какие именно органы должны выдавать разрешение на согласование действий по снятию и перемещению плодородного слоя почвы;

- устранение субъективных и оценочных критериев из правовых норм, регулирующих земельные отношения либо уточнение и объяснение из Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации;
- закрепление объективных и точных критериев определения ущерба здоровью и окружающей среде, причиненного земельными правонарушениями;
- ввиду сложности разграничения смежных деяний, предусмотренных УК РФ и КоАП РФ, а также в силу распространенности и повышения степени общественной опасности, криминализация всех составов, предусматривающих возможность причинения вреда здоровью человека и окружающей среде.

В подведении итогов написания третьей главы отметим, что важнейшую роль в выявлении административных правонарушений в области земельных отношений играют органы контроля такие как Росреестр, Россельхознадзор, Росприроднадзор и органы местного самоуправления, которые взаимосвязаны как предметом контроля, так и объектом. При этом зачастую на практике действия указанных органов контроля, за исключением проведения плановых мероприятий, не согласованы, что выражается в проведении контрольных мероприятий в отношении одного субъекта в разные промежутки времени, и приводит к затратам как трудовых, так и финансовых ресурсов.

Можно отметить, что производство по делам об административных правонарушениях в области земельных отношений отличается следующими особенностями: производство по делам о земельных правонарушениях начинается либо с проверки, в ходе которой выявляются нарушения либо с заявления лица об имеющихся нарушениях; разрешение споров, вызванных нарушениями в сфере земельных отношений, возможно как посредством судебного, так и посредством административного порядков; выделяют инициативный, плановый или сторонний административный порядок производства по делам о нарушении земельных отношений.

При производстве рассматриваемой категории дел на практике зачастую возникают сложности и проблемы. Это, в частности, связано с тем, что для установления факта правонарушения, может быть необходимо огромное количество документов и доказательств. Отсутствие же достаточного количества подтверждающих документов может приводить к прекращению административного производства либо к дальнейшему обжалованию решения.

Возникают также такие проблемы, как несоответствие актуального законодательства по делам об административных правонарушениях земельному законодательству. Это касается не только расхождения в ряде положений действующих норм, но и тем, что некоторые земельные отношения возникли еще по законодательству, которое утратило силу. К примеру, отнесение к определенной категории пользования земельного участка осуществлялось тридцать лет назад. На сегодняшний день эта категория вполне может не соответствовать той, которая была установлена. Кроме того, в таких кадастровых документах вовсе может отсутствовать указание на категорию земель. Авторы отмечают, что это не будет основанием для привлечения к административной ответственности.

В качестве основных направлений совершенствования административной ответственности за нарушения земельных отношений можно обозначить следующие:

- упорядочение и систематизация правовых норм, регулирующих земельные отношения, а также закрепление правонарушений в обозначенной сфере в отдельную главу;
- устранение пробелов в некоторых нормах законодательства, которые необходимо применить для привлечения правонарушителя к административной ответственности, в частности указание в ст. 8.6 КоАП РФ на то, какие именно органы должны выдавать разрешение на согласование действий по снятию и перемещению плодородного слоя почвы;

- устранение субъективных и оценочных критериев из правовых норм, регулирующих земельные отношения либо уточнение и объяснение из Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации;
- закрепление объективных и точных критериев определения ущерба здоровью и окружающей среде, причиненного земельными правонарушениями;
- ввиду сложности разграничения смежных деяний, предусмотренных УК РФ и КоАП РФ, а также в силу распространенности и повышения степени общественной опасности, криминализация всех составов, предусматривающих возможность причинения вреда здоровью человека и окружающей среде.

Заключение

Зарождение административной ответственности за нарушения обязательных требований земельного законодательства следует вести с начала советского периода истории нашего государства, т.к. именно в этот период был принят КоАП РСФСР 1984 года, который впервые систематизировал и предусмотрел различные составы административных правонарушений в земельной сфере. В дальнейшем они развивались и совершенствовались. В особенности следует отметить период с 1 июля 2021 г. по настоящее время, в который административная ответственность стала рассматриваться законодателем в основном как карательная функция, и была отнесена на второй план после профилактики правонарушений. В связи с чем проводимая сегодня реформа контрольно-надзорной деятельности в значительной степени приводит к неэффективности и нецелесообразности государственного надзора и муниципального контроля в сфере земельных отношений, и как результат к отсутствию законности и правопорядка в государстве.

При этом земельные правоотношения как совокупность урегулированных земельным законодательством, общественных отношений, возникающих по поводу использования и охраны земли, а также имущественных отношений, установленный порядок осуществления которых возможен только за счет охраны институтом административной ответственности, имеющим достаточное количество проблем, например: расположение административных правонарушений земельного законодательства в различных главах КоАП РФ, отсутствие единых родовых объективных и субъективных признаков составов земельных правонарушений в целом и другие, на решение которых законодателю необходимо обратить внимание.

Проведенный анализ составов административных правонарушений, нарушающих земельное законодательство, выявил следующие их особенности:

- объектом земельных правонарушений является совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере охраны и использования земли. При этом на законодательном уровне определение объекта земельного правонарушения отсутствует, в связи с чем каждый автор вкладывает в данное определение свои признаки;
- предметом указанных правонарушений являются земля как объект земельных отношений, определенный ЗК РФ, или конкретные права участников земельных отношений, в зависимости от характера правовой связи между ними и земельным участком, в частности правообладателей земель;
- земля рассматривается как объект охраны в таких сферах как: собственности, окружающей среды или сельского хозяйства, и порядка управления, в связи с чем родовыми объектами данных правонарушений можно назвать общественные отношения в сфере безопасности собственности и природы земель, и установленного порядка пользования и управления земельными ресурсами. При этом непосредственный объект земельных правонарушений для каждого состава будет свой;
- объективная сторона земельного правонарушения представляет собой «деяние (действие или бездействие) лица, которое затрагивает интересы участников земельных правоотношений» [27], выразившееся в ненадлежащем использовании земельных ресурсов либо использовании их с нарушениями установленных правил;
- в качестве субъектов земельных правонарушений выделяют физических, юридических, должностных лиц, а также индивидуальных предпринимателей;
- земельные правонарушения могут совершаться субъектами как умышленно, так и по неосторожности.

Можно отметить, что производство по делам об административных правонарушениях в области земельных отношений отличается следующими особенностями: производство по делам о земельных правонарушениях начинается либо с проверки, в ходе которой выявляются нарушения либо с заявления лица об имеющихся нарушениях; разрешение споров, вызванных нарушениями в сфере земельных отношений, возможно как посредством судебного, так и посредством административного порядков; выделяют инициативный, плановый или сторонний административный порядок производства по делам о нарушении земельных отношений.

При производстве рассматриваемой категории дел на практике зачастую возникают сложности и проблемы. Это, в частности, связано с тем, что для установления факта правонарушения, может быть необходимо огромное количество документов и доказательств. Отсутствие же достаточного количества подтверждающих документов может приводить к прекращению административного производства либо к дальнейшему обжалованию решения.

Возникают также такие проблемы, как несоответствие актуального законодательства по делам об административных правонарушениях земельному законодательству. Это касается не только расхождения в ряде положений действующих норм, но и тем, что некоторые земельные отношения возникли еще по старому земельному законодательству, которое на данный момент утратило силу. К примеру, отнесение к определенной категории пользования земельного участка осуществлялось тридцать лет назад. На сегодняшний день эта категория вполне может не соответствовать той, которая была установлена. Кроме того, в таких кадастровых документах вовсе может отсутствовать указание на категорию земель. Авторы отмечают, что это не будет основанием для привлечения к административной ответственности.

В качестве основных направлений совершенствования административной ответственности за нарушения земельных отношений можно обозначить следующие:

- упорядочение и систематизация правовых норм, регулирующих земельные отношения, а также закрепление правонарушений в обозначенной сфере в отдельную главу;
- устранение пробелов в некоторых нормах законодательства, которые необходимо применить для привлечения правонарушителя к административной ответственности, в частности указание в ст. 8.6 КоАП РФ на то, какие именно органы должны выдавать разрешение на согласование действий по снятию и перемещению плодородного слоя почвы;
- устранение субъективных и оценочных критериев из правовых норм, регулирующих земельные отношения либо уточнение и объяснение из Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации;
- закрепление объективных и точных критериев определения ущерба здоровью и окружающей среде, причиненного земельными правонарушениями;
- ввиду сложности разграничения смежных деяний, предусмотренных УК РФ и КоАП РФ, а также в силу распространенности и повышения степени общественной опасности, криминализация всех составов, предусматривающих возможность причинения вреда здоровью человека и окружающей среде.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Актуальные проблемы развития национальной и региональной экономики: сб. науч. тр. / ФГАОУ ВПО «Белгородский гос. нац. исследовательский ун-т» ; под ред. Е. Н. Камышанченко, Ю. Л. Растопчиной. Белгород : Эпицентр, 2014. 398 с.
2. Александров А.Г. Понятие и место административного производства в системе российского административного процесса // Общество и право. 2014. №1. С. 197-202.
3. Амелин Ю.П. Административная ответственность за правонарушения в сфере земельных отношений: дис... канд.юрид. наук:12.00.14. М., 2010. 200 с.
4. Артемьев А.А. Характеристика земельных правонарушений и их последствий // Уральский научный вестник. 2022. Т. 6. № 1. С. 83-87.
5. Беляев И.Д. История русского законодательства. СПб.: Лань, 1999.639 с.
6. Власов В.А. Некоторые теоретические и практические аспекты юридической ответственности за земельные правонарушения // Аграрное и земельное право. 2020. № 10(190). С. 31-34.
7. Гончаров И.А. Правовое регулирование собственности на землю в Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2021. № 1. С. 11-17.
8. Григорьевская М.С. Проблемные аспекты административной ответственности за земельные правонарушения // StudNet. 2021. №5. С. 1-5.
9. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 28.06.1926 г. «Об утверждении Положения об издании местными исполнительными комитетами и городскими советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» (Утратил силу) // СУ РСФСР. 1926. № 39. ст. 304.

10. Довгалецкий Я.Е. Административное правонарушение в области охраны собственности: «Нецелевое использование земельного участка» // Вестник Национального Института Бизнеса. 2018. № 31. С. 33-37.
11. Закон РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 (ред. от 29.12.2022) «О недрах» // СЗ РФ. 06.03.1995. № 10. ст. 823.
12. Зиновьева В.В. Становление и развитие административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2020. № 10. С. 15-18.
13. 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.
14. Земельное право России: учеб. для бакалавров / под ред. А.П. Анисимова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2012. 451 с.
15. Земельное право: учебник для самостоятельной работы студентов юридических вузов, обучающихся по дистанционной форме образования / под ред. И.А. Соболя, Н.А. Волковой, Р.М. Ахмедов. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Юнити-Дана, 2016. 384 с.
16. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 03.04.2023) // СЗ РФ. 29.10.2001. № 44. ст. 4147
17. Земельный кодекс РСФСР от 01.07.1970 г. (Утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 09.07.1970. № 28. ст. 581.
18. Калёнов С.Е. О субъектах административной ответственности за нарушение земельного и экологического законодательства // Вопросы современной юриспруденции. 2016. №3 (54). С. 51-56.
19. Карпова Е.С. Административная ответственность за земельные правонарушения: дис... канд.юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 2017. 241 с.

20. Карпова Е.С. Земельные правоотношения и их правовая охрана: актуальные проблемы и тенденции развития законодательства // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2014. №2 (17). С. 173-184.
21. Карпова Е.С. История установления административной ответственности за земельные правонарушения в России // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2016. № 4. С. 245-253.
22. Карпова Е.С. О классификации земельных правонарушений // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2017. №1 (28). С. 218-225.
23. Клысь Э.Д. Административная ответственность за земельные правонарушения // Тенденция развития науки и образования. 2019. № 55-5. С. 37-41.
24. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 18.03.2023) // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). ст. 1.
25. Колбнева Е.Ю. К вопросу об актуализации нормативно-правовой базы осуществления государственного земельного надзора // Материалы II международной научно-практической конференции факультета землеустройства и кадастров ВГАУ. Воронеж: Воронежский государственный аграрный университет им. Императора Петра I, 2020. С. 95-102.
26. Крассов О.И. Земельное право: учебн. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; ИНФРА-М, 2016. 560 с.
27. Кузминова Е.Ю., Куркина Н.В. Особенности административной ответственности в области земельных правонарушений // Закон и право. 2020. №1. С. 171-173.
28. Кузнецова С.П. Административная ответственность за земельные правонарушения // Территория науки. 2017. № 4. С. 161-166.
29. Кустышева И.Н. Оптимизация проведения охраны и контроля использования земель // IASJ. 2021. №2. С. 147-155.
30. Кылчыкбаев Т. Э. Квалификация земельных правонарушений // Вестник науки. 2019. № 11-3. С. 115-118.

31. Ламонов Е.В. Административная ответственность за земельные правонарушения // *Аграрное и земельное право*. 2020. № 5 (185). С. 68-70.
32. Ляхова А.А., Власов В.А. Отдельные актуальные аспекты административно-правовой ответственности за земельные правонарушения // *Вестник науки*. 2020. №12 (33). С. 134-139.
33. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (приняты ВС СССР 23.10.1980 г. № 3145-Х) // *Ведомости ВС СССР*. 1980. № 44.ст. 909.
34. Постановление ВЦИК от 30.10.1922 г. «О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на IV сессии IX созыва» (вместе с «Земельным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.») (Утратил силу) // *СУ РСФСР*. 1922. № 68. ст. 901.
35. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 30.03.1931 г. «Об утверждении Положения об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» (Утратил силу) // *СУ РСФСР*. 1931. № 17. ст. 186.
36. Постановление Пленума ВАС РФ от 17.02.2011 г. № 11 (ред. от 04.03.2021) «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // *Вестник ВАС РФ*. № 5. - май, 2011.
37. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 г. № 21 (ред. от 15.12.2022) «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // *Бюллетень Верховного Суда РФ*. № 12. декабрь, 2012.
38. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 г. № 1081 (ред. от 29.10.2022) «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)» (вместе с «Положением о федеральном государственном земельном контроле (надзоре)» // *СЗ РФ*. 12.07.2021. № 28 (часть I). ст. 5511.
39. Працко Г.С. История становления и развития отечественного земельного права: проблема периодизации // *Философия права*. 2014. № 5 (66). С. 69-72.

40. Приказ Росреестра от 10.11.2020 г. № П/0412 (с изм. на 23.06.2022) «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (Зарегистрировано в Минюсте России 15.12.2020 № 61482) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 16.12.2020. № 0001202012160040.
41. Решение Бурейского районного суда от 22.10.2020 г. по делу № 2-487/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/ASx48Ar5eCJJ/?regular-txt> (дата обращения: 28.01.2023).
42. Решение Нелидовского городского суда от 28.10.2020 г. по делу № 2-95/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/anLAtFxUD6Uq/> (дата обращения 28.01.2023).
43. Синицина С.В. Объект административного правонарушения как совокупность общественных отношений, урегулированные нормами права и охраняемых мерами административной ответственности // Наука и современность. 2015. № 35. С. 89-92.
44. Смирнова С.В. Проблемы современного законодательства по выявлению земельных правонарушений // Юридический факт. 2019. № 67. С. 34-36.
45. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 29.12.2022) // СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. ст. 2954.
46. Указ Президента Российской Федерации от 16.12.1993 г. № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы» (Утратил силу) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 51. ст. 4935.
47. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21.06.1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» (Утратил силу) // Ведомости Верховного Совета СССР. № 35. 1961. ст.368.

48. Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 29.07.2002. № 30. ст. 3018.

49. Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.08.2020. № 31 (часть I). ст. 5007.

50. Фролов С.А., Агеев А.А., Карева И.А. Административный порядок рассмотрения земельных споров // Мировая наука. 2017. №6 (6). С. 65-77.

51. Харьков В.Н. Цели и задачи земельного законодательства как основа содержания земельных правоотношений // Экологическое право. 2013. № 2. С. 8-12.

52. Чаркин С.А. Понятие земельных правоотношений и тенденции их доктринального исследования в отечественной юридической науке // Аграрное и земельное право. 2011. № 10 (82). С. 42-48.

53. Шевченко О.А. К вопросу о начальной стадии производства по делам об административных правонарушениях // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 4 (20) С. 117-121.

54. Шилова С.А. Правовые проблемы административной ответственности за нарушение земельного законодательства // Молодой ученый. 2019. № 22 (260). С. 381-382.