

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.  
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра - конституционного и муниципального права

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЗЕМЕЛЬНЫЕ  
ПРАВОНАРУШЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 4 курса 433 группы

направления 40.03.01 «Юриспруденция» юридического факультета

ГОЛОВАНОВОЙ КСЕНИИ ГЕННАДЬЕВНЫ

Научный руководитель

к.ю.н., доцент

должность, уч.степень, уч.звание

\_\_\_\_\_

подпись, дата

Н.Н. Аверьянова

инициалы, фамилия

Зав.кафедрой

д.ю.н., профессор

должность, уч.степень, уч.звание

\_\_\_\_\_

подпись, дата

Г.Н. Комкова

инициалы, фамилия

Саратов 2020

## Введение

Земля – ценный ресурс, важнейший объект материального мира, который выступает фундаментом экосистем и производительных сил.

Земля имеет особый юридический статус – выступает основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9 Конституции РФ, ст. 3 ЗК РФ); дифференцируется по основному целевому назначению на категории земель (с. 7 ЗК РФ) и по непосредственному целевому назначению на земельные угодья; может быть изъята как у собственников, так и у пользователей для государственных либо общественных нужд (ст. 49, 50 ЗК РФ); подлежит обязательному использованию в соответствии с целевым назначением под страхом принудительного изъятия ее у лиц, совершающих противоправные действия, и т.д.

**Актуальность** настоящего дипломного исследования продиктована рядом значимых факторов:

Во-первых, это особая экономическая ценность данного объекта, ведь земля выступает и как основа осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как недвижимое имущество, и как объект права собственности и иных прав на землю, и как природный объект, и как природный ресурс, поэтому крайне важно обратить внимание на то, каким образом государство регулирует все существующие процессы, связанные с землей, из чего складывается государственный земельный надзор и какова его эффективность при производстве различных надзорных мероприятий.

Во-вторых, текущее неудовлетворительное состояние земель, почвенного и растительного покрова, что обусловлено стремлением лиц, осуществляющих деятельность, связанную с землей, к совершению противоправных действий, способствующих получению материальной выгоды, конкурентного преимущества, посредством уклонения от производства различных выплат на содержание земли, установленных государством.

**Цель** настоящего исследования состоит в изучении правовой природы административной ответственности за земельные правонарушения, фундаментальных основ, ее практической реализации и эффективности существующей нормативно-правовой регламентации.

Достижению обозначенной цели способствует решение спектра основополагающих **задач**, среди которых можно выделить следующие:

1. исследование содержания понятийного аппарата административной ответственности за земельные правонарушения, определение ее основных целей;
2. раскрытие специфики административного земельного правонарушения, его элементных составляющих, изучение научного аспекта;
3. определение системы органов государственной власти, ответственных за осуществление государственного земельного надзора, исследование их роли в сохранении существующего земельного фонда;
4. рассмотрение механизма практической реализации мер административной ответственности;
5. выявление существующей проблематики в рамках применения мер административной ответственности

**Объект исследования** – система общественных отношений, которые складываются в процессе применения мер административной ответственности.

**Предмет работы** – правовая природа и специфика административной ответственности за земельные правонарушения.

**Методологическую основу** исследования составляют базовые положения диалектического метода познания, а также некоторые частно-научные методы, такие как анализ, синтез. Кроме того, в работе использованы специально-юридические методы, а именно - формально-юридический и сравнительно-правовой.

**Степень научной разработанности** темы исследования достаточна высока. Проблематике в спектре как, в целом, юридической, так и административной ответственности уже в XXI в. посвящены труды таких

ученых, как А.Б. Агапов, Д.Н. Бахрах, Н.В. Витрук, Д.А. Липинский, А.И. Максимов, Б.В. Россинский, М.Н. Марченко, М.М. Рассолов, М.Д. Шаргородский, О.С. Иоффе, Л.С. Явич и иные.

Общие основы управления в области землепользования и охраны земли рассматриваются в трудах ученых: Н.Н.Аверьяновой, А.П. Анисимова, А.И. Бобылева, Е.С. Болтанова, Н.А. Будникова, М.Ю. Галятина, И.О. Красновой, О.И. Красова и др.

**Структура** бакалаврской работы состоит из введения, двух глав основной части, последовательно раскрывающих сущность темы исследования, заключения и списка литературы.

## Основное содержание работы

**Первая глава** бакалаврской работы призвана отобразить фундаментальные начала, на которых базируется и в дальнейшем реализуется применение административной ответственности в области нарушения земельного законодательства. Таким образом, в ней раскрываются сущность административной ответственности за земельные правонарушения, отображает степень научной значимости указанной категории, а также выявляется специфика земельных правонарушений и их научные классификации.

**Параграф 1.1.** посвящен анализу существующих научных концепций относительно природы и специфических черт административной ответственности в целом, а также в спектре нарушения требований земельного законодательства.

Так как доктрина юридической ответственности выступает фундаментом административной ответственности за земельные правонарушения, то подход к определению административной ответственности в области охраны земельных отношений также является спорным.

Анализируя мнения ученых относительно правовой природы юридической ответственности, приходим к выводу, что многие определения данному понятию предполагают характеристику юридической ответственности как разновидности традиционной (негативной) ответственности, где основное внимание акцентировано на самом факте совершения правонарушения.

Основной целью административной ответственности в сфере земельных правоотношений выступает охрана земель - одна из главных задач земельного права. Правовое регулирование этого процесса составляет основную цель земельного законодательства

Таким образом, юридическая ответственность за нарушения законодательства об охране и рациональном использовании земель служит сохранности земельного фонда, улучшению состояния и качества почв, эффективности использования земель и стабильности проводимой в стране

земельной реформы, а также прав собственников земельных участков и экологических прав граждан.

**Параграф 1.2.** раскрывает элементную составляющую земельного правонарушения, отражает существующий понятийный аппарат через призму различных научных трактовок, а также ....

Земельным правонарушением принято называть виновное противоправное действие, нацеленное против установленного законодательством земельного строя, распорядка управления и использования территорией, ее охраны, мешающее претворению в жизнь земельных прав и интересов юридических лиц и людей, причиняющих урон земле, влекущее установленную законодательством юридическую ответственность.

Наиболее общая классификация земельных правонарушений впервые была сформулирована в Указе Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы».

В настоящее время вопрос о классификации земельных правонарушений совершенно не раскрывается в законодательстве и лишь в наиболее общем виде затрагивается в научной литературе. Данный вопрос носит исключительно теоретический характер. Тем не менее исследование различных видов земельных правонарушений поможет выявить особенности и специфику каждого из этих видов, а также понять, почему за конкретное деяние наступает административная ответственность.

**Глава вторая** дипломной работы отражает практическую составляющую административной ответственности за земельные правонарушения, указывает на существующий и законодательно закрепленный механизм реализации соответствующих мер принудительного характера, определяет систему органов, ответственных за осуществление государственного земельного надзора, а также содержит статистические данные касательно эффективности применения административных предписаний.

**Параграф 2.1.** раскрывает действующую систему федеральных органов исполнительной власти, ответственных за осуществление государственного земельного надзора, а также проблемные аспекты, связанные с дифференциацией их компетенции. Кроме того, акцентируется внимание на разграничении понятий «контроль» и «надзор», определяется специфика каждого полномочия и осуществляется разграничение функциональных составляющих между соответствующими органами. Указанные действия производятся посредством изучения существующего научного опыта в области права и сопоставлении различных профессиональных взглядов ученых на конкретную проблематику.

Так, понятия «земельный надзор» и «земельный контроль» в науке земельного законодательства – два спорных элемента, в отношении которых имеет место немало дискуссий.

Важно отметить, что дискуссия между учеными в области права возникла неспроста. Законодательство в сфере земельных правоотношений претерпело немало изменений. В их числе, как раз, ввиду указанной проблематики, переименование деятельности органов, осуществляющих проверку соблюдения требований, установленных соответствующими нормативно-правовыми актами, с «контроля» на «надзор», пополнение нормативной базы положениями, дающими возможность разграничения названных понятий, определения специфики каждого, закрепление специальных полномочий за органами государственной власти, осуществляющими государственный земельный надзор.

Целесообразным представляется определять в качестве основополагающего критерия для дифференциации - возможность «наказывать», налагать взыскания. Такое полномочие, на сегодняшний день, есть только у государственных органов исполнительной власти, осуществляющих именно государственный земельный надзор. У «контролирующих» органов и лиц такого полномочия нет.

В настоящее время существует четкая и дифференцированная фиксация контрольных и надзорных полномочий и их закрепление за конкретными субъектами. В статье 71 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что государственный земельный надзор осуществляется федеральными органами исполнительной власти. Таким образом, законодатель консолидировал совокупность надзорной компетенции исключительно на уровне вышеуказанных органов.

С целью дальнейшего развития и более подробного изложения положений Земельного кодекса Российской Федерации, было утверждено соответствующее Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 N 1 "Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре", где установлен конкретный порядок реализации государственного земельного надзора, а также система федеральных органов исполнительной власти, ответственных за его осуществление, к каковым относятся:

- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр);
- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор);
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор);
- их территориальные органы

Невзирая на наличие правовой регламентации деятельности каждого органа, на практике возникают вопросы относительно разграничения предоставленных им законом полномочий.

Данные обстоятельства вызывают необходимость определения взаимодействия, осуществления координации и согласования деятельности федеральных надзорных органов в земельной сфере, включая их территориальные подразделения. Для этого в научной литературе предлагается принятие административного регламента взаимодействия федеральных органов государственной власти, осуществляющих государственный земельный надзор.

**Параграф 2.2.** дипломной работы содержит указание на имеющиеся место быть проблемные аспекты в деятельности надзорных органов, проявляющиеся при реализации ими соответствующих полномочий, а также при взаимодействии с иными структурами.

Одной из главных проблем современного законодательства по выявлению земельных правонарушений является явное ущемление муниципального земельного контроля, как вида деятельности государственных и муниципальных органов, направленных на выявление, предупреждение и пресечение нарушений в сфере земельного законодательства.

Взаимодействие органов, осуществляющих государственный земельный надзор и органов, правомочных осуществлять муниципальный контроль, достаточно длительное, трудоемкое и малоэффективное.

Имеют место также несовершенства в части правовой защиты наиболее ценного земельного сегмента - земель сельскохозяйственного назначения. Так, например, отсутствуют критерии, которые могут быть использованы в законодательстве и необходимы для применения мер юридической ответственности.

Таким образом, недостатки в деятельности органов земельного надзора могут возникать по ряду различных причин.

Представляется, что определенную дестабилизирующую роль сыграли неоднократно проводимые реорганизации органов управления земельными ресурсами, в том числе упразднение в 2000 г. единого органа управления - Госкомитета РФ по земельной политике с передачей его функций нескольким органам исполнительной власти.

**Параграф 2.3.**отражает обзор практики применения административной ответственности за земельные правонарушения в субъектах РФ, что, в свою очередь, представлено в виде статистических данных, а также примерам из судебной практики судов различных регионов.

## Заключение

Анализируя существующие общетеоретические положения, следует вывод, что основным и наиболее значимым способом обеспечения охраны земель выступает закрепление и применение мер юридической ответственности, являющейся следствием нарушения требований земельного законодательства.

Как правило, юридическая ответственность есть система принудительных мер, применяемых к лицам, в случае их противоправного поведения, выходящего за рамки установленных в законе обязательных для исполнения предписаний.

Изучение различного рода научных концепций позволяет заключить, что административная ответственность является ответным шагом властных структур на вред, причиненный посредством совершения административного правонарушения.

Механизм реализации административной ответственности складывается из основополагающих идей, характеризующихся формальной определенностью и берущих свое начало из Основного закона РФ - Конституции РФ.

Следует также отметить, что административная ответственность является разновидностью государственного принуждения, регулируемого административно-правовыми нормами. Меры административной ответственности в сфере административно-правового регулирования находят применение наряду с предупредительными, административно-пресекательными, административно-восстановительными мерами, мерами обеспечения производства по делам об административных право-нарушениях.

Уяснение юридической природы административной ответственности, умение соотносить меры административной ответственности с иными видами административно-правового принуждения являются важнейшими задачами административного права, административно-правовой науки и юридической практики.

Административная ответственность за земельные правонарушения являясь предметом настоящего исследования, представляет собой одну из форм государственного принуждения. Актуальность данного института имеет место быть, и обусловлена проблемами становления единой эффективно функционирующей системы органов исполнительной власти в стране, а также необходимостью дальнейшего совершенствования законодательства об административных правонарушениях РФ и субъектов РФ.

В КоАП РФ составы правонарушений, посягающие на «земельные отношения», содержатся в разных главах кодифицированного закона: гл. 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности»; гл. 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»; гл. 10 «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель».

Подобная рассредоточенность обозначенных норм в значительной степени затрудняет восприятие информации и нарушает целостность общей картины административных правонарушений в сфере земельных правоотношений.

Видится целесообразным распределить указанные предписания в рамках определенной главы или раздела, тем самым придав им большую определенность, логическую последовательность, что будет способствовать упорядочению законодательных норм и позволит значительно упростить процесс правоприменения.

Кроме того, следует акцентировать внимание на том, что для повышения эффективности административной ответственности за земельные правонарушения необходимо постоянное совершенствование системы соответствующих санкций.

В настоящий момент традиционным взысканием в данной сфере является штраф. Рост денежных взысканий с введением новых норм в Земельный кодекс РФ заметно увеличился. Однако необходимо отметить, что ужесточение

наказания не снижает уровня противоправности в данном виде правонарушений.

Очевидно, что имеет место ряд факторов, оказывающих пагубное влияние и выступающих препятствием для совершенствования и дальнейшего развития института административной ответственности за земельные правонарушения.

К таковым относятся следующие:

- отсутствие стабильности и последовательности административной карательной практики;
- низкий уровень правового просвещения субъектов земельных правоотношений в области законодательства об административных правонарушениях за земельные правонарушения;
- невозможность обеспечения своевременного исполнения постановлений госземинспекторов;
- недостаточная оперативность производства по делам об административных правонарушениях;
- иные факторы.

Смежным институтом наряду с административной ответственностью за нарушение требований земельного законодательства выступает государственный земельный надзор, который служит способом реализации основополагающих предписаний, а также обеспечения соблюдения норм земельного законодательства и иных нормативно-правовых актов, содержащих нормы земельного права.

Однако указанный механизм также несовершенен. Не устранены противоречия в нормативно-правовой базе осуществления государственного земельного надзора, что приводит признанию проверок недействительными и отмене судами принятых решений о привлечении виновных лиц к ответственности.

Таким образом, на данном этапе своего развития, административная ответственность за земельные правонарушения нуждается в более детальной регламентации процедуры реализации карательной практики.

Для повышения эффективности указанного института необходимо правовое регулирование деятельности уполномоченных органов, где будет четкое разграничение их полномочий. Требуется детальная проработка и утверждение основной тактики взаимодействия органов, ответственных за осуществление государственного земельного надзора, с иными структурами, что будет способствовать наиболее оперативному реагированию и принятию соответствующих мер.