

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 (НА ПРИМЕРЕ
САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ
студентки 3 курса 362 группы заочного отделения
направления 40.04.01 «Юриспруденция» (магистратура), профиль
«Конституционное право, муниципальное право» юридического факультета
МИХНО МАРИИ АЛЕКСАНДРОВНЫ

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 2019

Введение

Актуальность темы. Правовое регулирование в сфере земельных отношений в России направлено, прежде всего, на обеспечение рационального использования земельных ресурсов, защиту прав и законных интересов правообладателей земель, поддержание стабильности и упорядоченности земельных отношений. Рациональное использование земель, их охрана во многом зависят от эффективности применения мер юридической ответственности. Вместе с тем, статистические данные свидетельствуют о том, что использование земель в РФ все еще осуществляется с серьезными нарушениями требований законодательства, что приводит к самовольному занятию земельных участков, использованию их не по целевому назначению, к неиспользованию земельных участков и т.д.

Традиционно наиболее распространенным видом ответственности за правонарушения в области использования, управления и охраны земель является административная ответственность, поэтому только при эффективном применении ее мер возможно добиться сокращения количества правонарушений в сфере земельных правоотношений. Правовое регулирование вопросов привлечения лиц к административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений можно оценить как неудовлетворительное, исходя из значительного количества коллизий, пробелов в законодательстве и проблем, возникающих в правоприменительной практике.

Цель бакалаврского исследования – исследовать правовую природу административной ответственности за земельные правонарушения и проанализировать деятельность органов государственной власти по применению административной ответственности за земельные правонарушения.

Задачи исследования:

1. Изучить законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере земельных правоотношений.
2. Проанализировать понятия, принципов, а также рассмотрение законодательства о применении административной ответственности за земельные правонарушения.
3. Рассмотреть особенностей государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля как основных инструментов выявления земельных правонарушений, проблемы осуществления этих управленческих функций на практике.
4. Изучить порядок привлечения к административной ответственности за земельные правонарушения.
5. Определить на основе анализа взаимодействия органов власти, уполномоченных рассматривать данную категорию правонарушений, а также их особенность.
6. Выявить проблемы административной ответственности за земельные правонарушения, а также пути решения этих проблем.

Объектом магистерского исследования выступают правоотношения, которые возникают в связи с нарушением законодательно установленных норм, регулирующих использование, охрану и управление земельными ресурсами, а также особенности привлечения лиц к административной ответственности за нарушение указанных правил.

Предметом изучения составили нормы законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений, сущность и особенности данного вида ответственности, а также ее соотношение с другими видами ответственности за земельные правонарушения.

Теоретическую основу бакалаврского исследования составляют труды следующих авторов: Аверьяновой Н.Н., Г.А. Аксененка, Ю.П. Амелина, А.П.Анисимова, С.А. Боголюбова, Е.С. Болтановой, М.М. Бринчука, Э.Р. Вагизовой, Е.А. Галиновской, В.П. Грибанова, Б.В. Ерофеева,

О.Л.Дубовик, Б.Д. Клюкина, О.И. Крассова, О.А. Романовой, Е.В. Сырых, Л.А. Тихомировой, В.Н. Харькова, С.А. Чаркина и др.

Для достижения поставленной в работе цели использовались следующие *общенаучные методы*: эмпирический, в частности наблюдение и сравнение; статистический; а также *специальные методы исследования*: историко-правовой; сравнительно-правовой; формально-юридический.

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

Основное содержание работы

Первая глава посвящена правовой природе административной ответственности за земельные правонарушения. В первом параграфе автором перечислены конституционные основы применения юридической ответственности.

Часть 2 статьи 1.1 Кодекса об административной ответственности Российской Федерации закрепляет, что данный Кодекс Российской Федерации и принимаемые в соответствии с ним законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях основываются на Конституции Российской Федерации. Для правового и тем более конституционного государства данное положение более чем бесспорно, если юридически неоспоримо то условие, что конституция обладает высшей юридической силой, имеет прямое действие и применяется на всей территории государства непосредственно.

В России, где дело обстоит именно таким образом, правовая система строится по принципу отраслевой специализации правовых норм. Роль Конституции Российской Федерации здесь фундаментальна постольку, поскольку ею определяются общие правила праворегулирования, правореализация предусмотренных ею же предписаний, не устанавливаются при этом какие-либо открытые требования к отраслевой принадлежности какой-либо юридической нормы.

Иначе, Конституция Российской Федерации выполняет задачи организационной консолидации указанных норм и упорядочения их формальных носителей (источников права) в структуре российской правовой системы. Именно такой подход и предопределил особенности источников права по вопросам административной ответственности и характер Конституции Российской Федерации, когда основная нагрузка по непосредственному регулированию данных вопросов падает на Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, а сама Конституция Российской Федерации посвящена созданию организационно-

правовой системы, которая обеспечивает правовой характер общественных отношений по поставленным вопросам. Таким образом, Конституция Российской Федерации содержит положения, имеющие принципиальный характер для определения способов регулирования вопросов административной ответственности на уровне "подконституционных" актов., а ее нормы как конституционные по сути имеют универсальное для любого отраслевого правового регулирования значение

Второй параграф посвящен изучению понятия, принципов и законодательства о применении административной ответственности за земельные правонарушения.

Ответственность за правонарушения в области использования и охраны земель, как правовой институт, включает совокупность юридических норм, устанавливающих неблагоприятные последствия за совершение правонарушения в области использования и охраны земель и порядок их возложения на правонарушителя.

На современном этапе развития общества административная ответственность является наиболее распространенным видом ответственности, применяемым при нарушении земельного законодательства.

Административная ответственность наступает, если нарушение по своему характеру не влечет за собой в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности (к примеру, складирование тары вблизи строений с нарушением правил землепользования, экологической, пожарной и иной безопасности).

Закреплены следующие основные принципы, действующие при производстве по делам об административных правонарушениях:

- принцип законности, т.е. применение мер юридической ответственности должно осуществляться в полном соответствии с требованиями действующего законодательства, а именно административная ответственность принимается только за совершенное правонарушение;

- принцип равенства перед законом, т.е. в отношении всех граждан, должностных лиц и юридических лиц применяются одни и те же нормы материального и процессуального права;

- презумпция невиновности, т.е. лицо, совершившее правонарушение, считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в установленном законом порядке и не вступит в законную силу постановление судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело об административных правонарушениях;

- принцип обоснованности ответственности, т.е. объективное исследование всех обстоятельств дела, оценка всех надлежащих доказательств, аргументации вывода о событии противоправного деяния, доказанности причастности лица к совершенному правонарушению, определение возможности применения меры административного наказания;

- принцип неотвратимости юридической ответственности, т.е. виновное лицо подлежит наказанию независимо от его социального, служебного положения или от иных обстоятельств, если правонарушение совершено и вина в его совершении доказана. – принцип справедливости выражается в том, что наказание должно быть соразмерным и достаточным совершенному правонарушению.

Применение административной ответственности всегда обусловлено совершением административного нарушения, следствием которого является назначение санкции (административного наказания) либо применение к лицу, подозреваемому в совершении проступка, меры административного пресечения.

Административные наказания должны быть соразмерны степени общественной опасности деликта и предусматривать применение к нарушителю мер юридически властного воздействия.

Третий параграф раскрывает правонарушение как основание применения административной ответственности. Как мы уже знаем, Земельный Кодекс Российской Федерации хотя и оперирует активно

термином «земельное правонарушение», однако суть его не раскрывает. В настоящее время статьей 74 Земельного Кодекса Российской Федерации предусмотрено лишь то, что виновные лица, совершившие земельные правонарушения, несут уголовную или административную ответственность. Кроме того, статьи 75 и 76 Земельного Кодекса Российской Федерации за земельные правонарушения допускают применение дисциплинарной и имущественной ответственности. В современных условиях самым применяемым видом ответственности в области охраны и использования земли является административная.

Земельному правонарушению как видовому явлению присущи все признаки общего понятия административного правонарушения. В земельном праве они лишь наполняются специфическим земельно-правовым содержанием. К этим признакам относятся: виновность, наказуемость

1. *Противоправность* применительно к земельному правонарушению означает, что лицо понесет административное наказание, если будет доказано, что его деяние вызвало нарушение правил, установленных нормами земельного законодательства и защищаемых мерами административной ответственности, предусмотренными административным законодательством.

2. *Виновность*, которая также является обязательным условием наступления административной ответственности. Отсутствие вины исключает признание деяния административным правонарушением, в том числе при его формальной противоправности. В таком случае исключается также административная ответственность за его совершение.

3. *Наказуемость*. Сущность этого признака состоит в следующем: конкретное деяние может считаться земельным правонарушением только тогда, когда за его совершение предусмотрена административная ответственность Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации или законами субъектов Российской Федерации, которая выражается в применении к правонарушителю уполномоченными

государственными органами административного наказания. То есть земельное правонарушение выступает основанием для применения к виновному лицу административного наказания.

Вторая глава раскрывает полномочия органов государственной власти по применению административной ответственности за земельные правонарушения. Так, первый параграф говорит о системе органов государственного земельного надзора.

Одной из главных целей государственного управления земельными ресурсами является обеспечение их наиболее рационального и эффективного использования. Достижению этой цели способствует целый ряд функций, осуществляемых различными органами государственной власти. Важнейшими из таких функций являются государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль.

Под государственным земельным надзором понимаются два вида деятельности:

1) деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации, направленная на выявление, пресечение и предупреждение нарушений органами власти, юридическими лицами, должностными лицами, гражданами законодательства, за нарушение которого установлена административная и иная ответственность, путем проведения проверок и принятия мер по пресечению последствий выявленных нарушений;

2) деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации по систематическому наблюдению за исполнением земельного законодательства и проведению анализа и прогнозированию состояния исполнения земельного законодательства.

Во втором параграфе описан порядок привлечения к административной ответственности за земельные правонарушения. Порядок производства по делам об административных правонарушениях регламентируется разделом IV Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации.

Производство по делам об административных правонарушениях в сфере земельных отношений имеет стандартный порядок, предусмотренный Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации, и включает следующие стадии:

1. Возбуждение дела об административном правонарушении (предполагает составление протокола о правонарушении и направление его для рассмотрения дела).
2. Рассмотрение дела об административном правонарушении (включает подготовку к рассмотрению дела, непосредственно рассмотрение дела и вынесение постановления по делу).
3. Пересмотр постановления по делу об административном правонарушении (эта стадия является факультативной, поскольку постановление по делу о правонарушении может быть и не обжаловано).
4. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

Третий параграф обозначает взаимодействие органов власти при осуществлении государственного земельного надзора. система органов, которые рассматривают дела об административных правонарушениях в сфере земельных отношений, является крайне разветвленной и сложной. Так, в настоящее время субъектами административной юрисдикции, обладающими правом рассматривать эти дела, являются:

- 1) судьи;
- 2) органы внутренних дел (полиция);
- 3) Россельхознадзор;
- 4) Росреестр;
- 5) Росприроднадзор;
- 6) Федеральное агентство лесного хозяйства(Россельхоз);
- 7)Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

Наибольшую группу дел о правонарушениях в сфере отношений по использованию и охране земель рассматривают органы, осуществляющие госземнадзор. Поэтому система именно этих органов и их компетенция заслуживает более детального анализа.

В соответствии с Положением о государственном земельном надзоре он осуществляется тремя основными федеральными органами: Росреестр, Россельхознадзор, Росприроднадзор и их территориальными органами. При этом Росреестр и Росприроднадзор осуществляют свои полномочия по госземнадзору в отношении всех категорий земель, за исключением земель сельхозназначения. Россельхознадзор же, напротив, осуществляет полномочия по госземнадзору исключительно в отношении сельскохозяйственных земель. То же самое касается и разграничения полномочий этих органов при рассмотрении дел об административных правонарушениях в сфере земельных отношений.

Заключение

Подводя итог магистерскому исследованию следует отметить, что анализ действующего законодательства Российской Федерации об административной ответственности за правонарушения в сфере земельных правоотношений, практики его применения административными органами, а также изучение специальной научной литературы по данной теме в рамках настоящего диссертационного исследования позволили выявить значительное количество актуальных и проблемных вопросов. В нашей работе они освещены лишь частично, последующее еще более детальное изучение данной темы, несомненно, позволит определить еще немало направлений для совершенствования законодательной базы и практики правоприменения.

В соответствии с поставленными целями и задачами в диссертационной работе нами проанализировано современное правовое регулирование юридической ответственности за нарушения в сфере земельных отношений в

Российской Федерации. Особо подробному анализу подверглось нормативно-правовое регулирование административной ответственности за земельные правонарушения, ее специфические черты.

В рамках настоящей работы также выявлены проблемные вопросы соотношения федерального и регионального законодательства об административной ответственности за земельные правонарушения на современном этапе, высказаны предложения по совершенствованию законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере земельных правоотношений.

Административная ответственность является наиболее часто применяемым видом ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений. Поэтому от того, насколько совершенным будет ее нормативно-правовое регулирование, а также применение этих норм на практике, напрямую зависит степень эффективности правовой охраны земельных правоотношений. Поскольку административная ответственность за правонарушения в сфере земельных отношений тесно связана с другими видами ответственности, особенно с уголовной, совершенствование нормативно-правового регулирования этих видов ответственности также имеет важное значение.

Рассмотренные в настоящей работе вопросы позволили нам выявить неточности, противоречия и пробелы в нормативном регулировании административной ответственности за земельные правонарушения, прийти к определенным выводам и высказать предложения по совершенствованию законодательства.

Выводы по работе изложены в следующих публикациях:

1. Зотова М.А. Правовая природа административной ответственности за земельные правонарушения [Текст] / М.А.Зотова // Правовая система России: история и современность: сборник статей Международной научно - практической конференции. Уфа. 2017. С.111-113.