На правах рукописи

Белоусова Виолетта Викторовна

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва - 2025

Работа выполнена на кафедре административного права и процесса имени Л.Л. Попова ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Научный руководитель: **Степаненко Юрий Викторович**
Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты: **Дугенец Александр Сергеевич**
Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Федерального казенного учреждения «Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний»

Попова Наталия Федоровна
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры международного и публичного права юридического факультета ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Ведущая организация: **ФГБОУ ВО «Уральский государственный университет имени В.Ф. Яковлева»**

Защита состоится «03» февраля 2026 года в 15.00 на заседании диссертационного совета 24.2.336.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», г. Москва, 123242, ул. Садовая-Кудринская, дом. 7, стр. 22, зал диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» http://msal.ru.

Автореферат разослан «_____»_____ 2025 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, доцент **Ю.К. Цареградская**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Земельные отношения в Российской Федерации занимают особое место в процессе формирования экономических, социальных, политических отношений и во многом предопределяют дальнейшее социально-экономическое развитие страны. Одним из приоритетных направлений реализации национальных интересов Российской Федерации выступают рациональное природопользование, сохранение, восстановление и улучшение качества земель, поскольку они преимущественно находятся в собственности государства. Это обусловлено задачами, содержащимися в документах стратегического планирования по обеспечению экономической, продовольственной и экологической безопасности страны.

Пристальное внимание со стороны государства уделяется обороту земель сельскохозяйственного назначения, поскольку такой оборот оказывает непосредственное воздействие на продовольственную безопасность страны. Административная ответственность за совершение правонарушений в области земельных отношений призвана обеспечить охрану законного использования и сохранности земель, порядка государственного управления ими, прав и законных интересов правообладателей. Поэтому разработка мер по совершенствованию механизма реализации административной ответственности в данной области отношений является необходимым и эффективным средством минимизации внутренних угроз в России.

По данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), за последние 10 лет наблюдается рост количества правонарушений в области земельных отношений[1], предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), чего нельзя сказать о правонарушениях, ответственность за которые

[1] Сведения о государственном земельном надзоре // официальный сайт Росреестра https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennyy-nadzor/gosudarstvennyy-zemelnyy-kontrol-nadzor/statistika/ (дата обращения: 20.06.2025).

установлена законодательными актами субъектов Российской Федерации. Дублирование положений федерального законодательства в законах субъектов Российской Федерации и их чрезмерная детализация не способствуют надлежащей реализации государственной политики в области земельных отношений. Таким образом, без комплексного и системного (на законодательном уровне) подхода к правовой регламентации административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений невозможно эффективное правовое регулирование в этой области, равно как и усовершенствование механизма реализации административной ответственности.

Реализация административной ответственности осуществляется посредством выявления административных правонарушений в ходе проведения контрольных (надзорных) мероприятий и назначения наказаний за их совершение. При этом важно учитывать законность и своевременность принимаемых органами исполнительной власти решений.

Нарушение положений законодательства Российской Федерации выступает подтверждением необходимости реализации мер по формированию в обществе нетерпимого отношения к противоправной деятельности, неотвратимости наказаний и совершенствования института административной ответственности в области земельных отношений. Административная ответственность в данном случае представляет собой один из ключевых элементов государственного управления.

В настоящее время существуют проблемы, связанные с установлением границ земель в соответствии с требованиями действующего законодательства, выявлением правообладателей, государственным мониторингом земель, наличие которых способствует совершению правонарушений при использовании / неиспользовании земель собственниками и землепользователями. Поэтому актуализация сведений о земельных участках влияет на своевременность применения мер административной ответственности, которые призваны обеспечить охрану земель, предупреждение новых административных правонарушений, стимулирование правомерного поведения.

Для сокращения количества правонарушений в сфере земельных отношений необходимо не только выявить причины и условия их совершения, а комплексно устранить значительное количество коллизий, пробелов в законодательстве и проблем, возникающих в правоприменительной практике.

В связи с указанными и иными обстоятельствами можно утверждать о необходимости углубленного исследования проблемных вопросов теории и практики административной ответственности в области земельных отношений и актуальности темы настоящей диссертационной работы.

Степень разработанности темы исследования. В юридической науке вопросы административной ответственности достаточно глубоко исследованы в работах ученых-административистов: А.Б. Агапова, Д.Н. Бахраха, И.А. Галагана, В.В. Денисенко, А.С. Дугенца, С.М. Зырянова, Л.А. Калининой, А.В. Кирина, Ю.М. Козлова, Н.И. Конина, О.А. Ковтун, Б.М. Лазарева, Л.Л. Попова, Н.Ф. Поповой, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, П.П. Серкова, С.С. Студеникина, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, А.П. Шергина, Ц.А. Ямпольской и других.

Тема диссертационного исследования носит межотраслевой характер, поэтому рассматривались работы в области земельного права, связанные с административной ответственностью за земельные правонарушения - С.А. Боголюбова, Е.А. Галиновской, И.А. Елисеевой, Н.Г. Жаворонковой, И.О. Красновой, О.И. Крассова, В.Н. Харькова, В.Н. Хлыстуна.

Проблемы административной ответственности в области земельных отношений были предметом диссертационных исследований таких ученых, как Ю.П. Амелин, М.В. Симаков, Б.А. Старостин, О.М. Якуба и некоторых других. Особо следует выделить кандидатскую диссертацию Е.С. Карповой «Административная ответственность за земельные правонарушения» (2017 г.), которая посвящена проблемам административной ответственности за земельные правонарушения и является одной из последних научных работ в данной области отношений.

Указанные и некоторые другие исследователи внесли большой вклад в разработку проблем административной ответственности за земельные правонарушения, однако остается недостаточно изученным ряд важных вопросов. Так, до настоящего времени не исследованы теоретические проблемы, связанные с определением сущности земельных отношений, отграничением административных правонарушений от преступлений, и практические проблемы, возникающие при реализации мер административной ответственности в области земельных отношений.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с совершением правонарушений в области земельных отношений.

Предметом диссертационного исследования выступают нормы, устанавливающие и регулирующие административную ответственность за совершение земельных правонарушений, материалы правоприменительной практики уполномоченных органов государственной власти при осуществлении контрольно-надзорной деятельности и рассмотрении дел об административных правонарушениях в области земельных отношений, а также научные труды, посвященные разрабатываемой проблематике.

Цель исследования заключается в разработке научно обоснованных предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях в области земельных отношений. Для достижения указанной цели определены следующие **задачи**:

проанализировать действующее законодательство об административных правонарушениях в области земельных отношений на федеральном и региональном уровнях;

раскрыть понятие объекта земельных отношений и сформулировать его определение;

рассмотреть составы административных правонарушений в области земельных отношений на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации;

выявить критерии отграничения административных правонарушений в области земельных отношений, предусмотренных статьей 8.6 КоАП РФ (порча земель), от соответствующих преступлений, предусмотренных статьей 254 Уголовного кодекса Российской Федерации;

раскрыть особенности выявления административных правонарушений в области земельных отношений;

изучить практику назначения и исполнения административных наказаний, назначаемых за совершение административных правонарушений в области земельных отношений, и обосновать соответствующие предложения, в том числе по внесению изменений в КоАП РФ;

разработать и обосновать предложения и рекомендации по совершенствованию механизма реализации административной ответственности в области земельных отношений.

Методологическую основу диссертационного исследования составляет совокупность общенаучных методов: анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия, наблюдение, сравнение, а также частнонаучных методов: формально – юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой и статистический.

При изучении проблемных вопросов правового регулирования в области земельных отношений и соответствующих составов административных правонарушений применен метод критического анализа, при помощи которого выявлены основные черты и особенности административных правонарушений. Формально-юридический метод использовался при раскрытии смысла юридических понятий и правовых явлений. Сравнительно-правовой и историко-правовой методы применялись при толковании норм права, что позволило в полной мере осмыслить этапы развития законодательства в области земельных отношений и соотнести действующие нормативные правовые акты с предшествующим правовым регулированием.

Статистический метод использован для определения динамики количества административных правонарушений в области земельных отношений и выявления распространенных составов.

Теоретической базой исследования послужили общетеоретические положения, изложенные в научных работах по теории и истории права, административному праву, государственному и муниципальному управлению: А.Б. Агапова, С.С. Алексеева, А.П. Алехина, В.Г. Атаманчука, И.Л. Бачило, Д.Н. Бахраха, А.В. Винницкого, А.С. Дугенца, М.И. Еропкина, С.М. Зубарева, Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, Е.Б. Лупарева, В.С. Нерсесянца, О.В. Панковой, Н.И. Побежимовой, Л.Л. Попова, Н.Ф. Поповой, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, В.Н. Синюкова, Ю.Н. Старилова, Ю.В. Степаненко, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова и др.

Межотраслевой характер исследования отражает использование научных разработок специалистов в области экологического и природоресурсного права: В.Б. Агафонова, С.А. Боголюбова, Е.А. Галиновской, А.И. Елисеевой, Н.Г. Жаворонковой, Л.В. Комаровой, О.И. Крассова и др.

Эмпирической основой исследования является судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции по делам об административных правонарушениях в области земельных отношений. Отдельные выводы и положения диссертации основываются на анализе 180 дел, возбужденных по статьям Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и законов субъектов Российской Федерации, предусматривающим привлечение к административной ответственности за совершение противоправных деяний в области земельных отношений. В эмпирическую основу также включены статистические данные, характеризующие количество и динамику административных правонарушений в области земельных отношений за последние десять лет.

Некоторые результаты исследования получены в процессе изучения законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях 85 субъектов Российской Федерации без учета Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей. При этом принимались во внимание статистические сведения о привлечении к

административной ответственности за совершение правонарушений в области земельных отношений органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации.

Для обоснования отдельных выводов исследования по специально разработанной анкете проведен опрос 100 землепользователей в Тульской, Рязанской, Калужской и Орловской областях.

Нормативную правовую базу диссертации составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, а также иные нормативные правовые акты.

Научная новизна исследования обусловлена формированием новых теоретических идей о содержании объекта земельных отношений, критериях, позволяющих отграничить административные правонарушения в области земельных отношений от соответствующих преступлений, и механизме реализации административной ответственности.

Научно обоснованы выводы о сущности земельных отношений как особого объекта правоохраны, продовольственной и экологической безопасности Российской Федерации, раскрывающие закономерности публичного управления в соответствии с национальными интересами государства.

Выработаны и обоснованы меры, направленные на совершенствование механизма реализации административной ответственности в области земельных отношений. Элементы научной новизны содержат выводы о назначении административных наказаний физическим и юридическим лицам за совершение ими административных правонарушений в области земельных отношений и применении к ним специальных обеспечительных мер.

Научную новизну диссертационного исследования отражают следующие положения, выносимые на защиту.

1. Обосновано, что объектом земельных отношений является земля, представляющая собой важнейшую часть окружающей среды, характеризующуюся природными уникальными свойствами (пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами) и являющуюся главным средством производства, а также пространственным базисом страны. В качестве объекта земельных отношений нецелесообразно рассматривать земельные участки и их части, поскольку органы публичной власти осуществляют свои функции в отношении земли как единого целого, а не отдельных кадастровых единиц, входящих в ее состав.

2. В связи с многообразием легальных дефиниций понятия «земля», которое выступает предметом административных правонарушений, связанных с самовольным занятием земельных участков (ст. 7.1 КоАП РФ), порчей земель (ст. 8.6 КоАП РФ) и использованием земельных участков не по целевому назначению, невыполнением обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.8 КоАП РФ), обоснована позиция о необходимости его унификации путем включения таких характеристик земли, как ее природные уникальные свойства и местоположение.

3. Аргументировано предложение об исключении из законодательных актов субъектов Российской Федерации составов правонарушений в области земельных отношений, административная ответственность за которые предусмотрена КоАП РФ. Исходя из критериев разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере земельных отношений, предлагается установить в КоАП РФ административную ответственность за нарушение правил землепользования и застройки, которая в настоящее время предусматривается лишь в законах некоторых субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

4. Установлено, что совершение противоправных деяний, предусмотренных статьей 8.6 КоАП РФ (порча земель), препятствует реализации таких национальных интересов Российской Федерации, как охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов, адаптация к изменениям климата,

рациональное природопользование, в целом негативно сказывается на обеспечении продовольственной и экологической безопасности страны.

5. Аргументирован вывод о нецелесообразности запрета на проведение органами государственного контроля (надзора) плановых проверок деятельности в области земельных отношений и необходимости применения риск-ориентированного подхода. При отнесении земель к высокому уровню риска целесообразно учитывать частоту нарушений земельного законодательства, в том числе совершения административных правонарушений, тяжесть последствий и степень их устранения, а также экологические и экономические риски.

6. Обоснована позиция, согласно которой при предоставлении земель применение обременения иного имущества землепользователей будет способствовать исполнению ими обязанностей по сохранности земли, а также своевременному исполнению постановлений о назначении административных наказаний в случае привлечения их к административной ответственности. Соответствующее изменение, предусматривающее предоставление земли под залог иного имущества, представляется целесообразным внести в статью 39.14 Земельного кодекса Российской Федерации.

7. Предложен новый подход к назначению административных наказаний в отношении физических лиц за совершение административных правонарушений в области земельных отношений с приданием им альтернативного характера. С учетом принципа индивидуализации предлагается наряду с административным штрафом предусмотреть альтернативный вид административного наказания – обязательные работы.

8. Предлагается в главу 8 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды, природопользования и обращения с животными» ввести отдельный состав, предусматривающий административную ответственность за использование земли с нарушением вида разрешенного использования.

Теоретическая значимость диссертации. В результате проведенного диссертационного исследования сформулированы выводы, направленные на

расширение теоретических представлений об институте административной ответственности в области земельных отношений. Предложены аргументированные решения теоретических проблем административно-правового регулирования и охраны земельных отношений, отграничения административных правонарушений от соответствующих преступлений в исследуемой области, а также уточнены легальные дефиниции предмета некоторых административных правонарушений. Доказана особая значимость земельных отношений в контексте минимизации продовольственных и экологических угроз, которая позволяет переосмыслить научные подходы к пониманию содержания административной ответственности. Обоснованы теоретические представления об административно-правовой охране земельных отношений на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации, о внедрении искусственного интеллекта в сферу публичного управления в области земельных отношений.

Практическая значимость диссертации заключается в том, что в процессе осуществления исследования разработаны предложения и рекомендации, которые могут быть использованы при изучении проблем: а) привлечения к административной ответственности и назначения наказаний за правонарушения в области земельных отношений; б) координации взаимодействия органов публичной власти; в) повышения эффективности и стабильности государственного управления в области оборота земель. Оценки и выводы, сделанные в диссертации, могут послужить основой для совершенствования деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов при привлечении лиц к административной ответственности в области земельных отношений.

Теоретические положения и эмпирический материал диссертации могут быть использованы при разработке учебных курсов по административному и земельному праву Российской Федерации. Кроме того, теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования заключается в том, что оно развивает и дополняет научные знания о

концептуальных основах административной ответственности в области земельных отношений.

Достоверность результатов исследования достигается применением общенаучных (анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия и др.) и частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой и статистический) методов исследования, обеспечивших комплексное изучение административных правонарушений в области земельных отношений. Сформулированные автором выводы и предложения основываются на достижениях различных отраслей публично-правовых (государственно-правовых) наук, широком спектре научных источников по административному, экологическому, конституционному праву, посвященных исследуемым общественным отношениям.

При анализе механизма реализации административной ответственности в области земельных отношений использовались статистические и информационно-аналитические данные органов государственной власти Российской Федерации, материалы судебной практики и результаты авторского социологического исследования, что позволило применить комплексный подход при разработке предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях в области земельных отношений.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации получили отражение в выступлениях автора на научно-представительских мероприятиях: совместной XXIII Международной научно-практической конференции Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и XXII Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) на тему «Государство и право России в современном мире» (23-25 ноября 2022 года, г. Москва); Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) (24 марта 2023 года, г. Санкт-Петербург); Международной научно-практической конференции

«Университетские правовые диалоги – University Law Dialogues» (30-31 марта 2023 года, г. Краснодар); Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения) «Административное усмотрение в контексте оценки научной деятельности» (22-24 ноября 2023 года, г. Москва); Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) (29 марта 2024 года, г. Санкт-Петербург); круглом столе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) «Противодействие коррупции как средство обеспечения государственного суверенитета Российской Федерации» (24 мая 2024 года, г. Москва).

Отдельные результаты исследования использованы автором в учебном процессе при проведении практических занятий по дисциплине «Административная ответственность» в ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Структура исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, охватывающих шесть параграфов, списка использованных источников и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, показана степень ее научной разработанности, определены объект, предмет, цели и задачи работы, раскрыты ее методологическая, теоретическая, правовая и эмпирическая основы, охарактеризована научная новизна исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, изложена теоретическая и практическая значимость работы, приведены сведения об апробации основных результатов исследования и структуре диссертации.

В первой главе **«Теоретико-правовые основы административной ответственности за правонарушения в области земельных отношений»,** состоящей из трех параграфов, рассматривается сущность земельных отношений как объекта административно-правового регулирования и охраны, административные правонарушения в области земельных отношений в качестве основания административной ответственности, исследуются критерии отграничения административных правонарушений от преступлений.

В первом параграфе **«Земельные отношения как объект административно-правового регулирования и охраны»** раскрываются особенности и нормативно-правовое регулирование земельных отношений, исследуются подходы к определению понятия объекта земельных отношений.

Автором отмечено, что земельные отношения выступают фундаментом в реализации национальных интересов государства, оказывают существенное влияние на устойчивое развитие Российской Федерации. Именно поэтому они требуют к себе пристального внимания по сохранению и воспроизводству земельного потенциала, эффективного использования.

Ввиду отсутствия единого подхода к представлению земли в качестве объекта земельных отношений в работе анализируется его содержание на соответствие предмету административных правонарушений, таких как: самовольное занятие земельных участков (ст. 7.1 КоАП РФ), порча земель (ст. 8.6 КоАП РФ) и использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для

использования по целевому назначению (ст. 8.8 КоАП РФ). Анализ объекта земельных отношений основывается на рассмотрении положения статьи 6 Земельного кодекса РФ. Автором отмечается, что он определяется в качестве собирательного понятия, указывающего на естественные, природные свойства земли, недвижимого имущества с совокупностью индивидуальных качеств и особенностей, пространственного базиса и средства производства[2] (ст. 1 ЗК РФ).

В исследовании отмечается, что дробление объекта земельных отношений на земельные участки и части земельных участков порождает невозможность привлечения к административной ответственности в области земельных отношений. Изучение правового регулирования исследуемой области отношений, практики привлечения к административной ответственности позволило автору прийти к выводу о нецелесообразности выделения земельного участка и части земельного участка в качестве объекта земельных отношений, поскольку:

1) определение земли, земельной доли в качестве предмета административного правонарушения порождает невозможность привлечения к административной ответственности в соответствии со статьями 7.1 и 8.8 КоАП РФ ввиду отсутствия ранее установленных границ, а именно идентификации их в качестве земельного участка;

2) отсутствие государственного кадастрового учета земельных участков не влечет утрату прав на объект недвижимости и обязанностей по его охране и надлежащему использованию;

3) земельный участок является минимальной кадастровой единицей деления территории Российской Федерации, то есть формой, которой ограничены уникальные природные свойства земли, охраняемые государством;

4) законодателем не определены в качестве объекта земельных отношений лесотаксационные выделы, кадастровые кварталы, хотя они и имеют индивидуально определенные границы и могут выступать предметом административных правонарушений;

---

[2] *Ниязова А. Н.* Земля как объект регулирования / А. Н. Ниязова // Наука и новые технологии. 2013. № 7. С. 181-183.

5) в отношении неразграниченных земель могут быть совершены административные правонарушения. Тем не менее это не означает, что в случае выявления данных фактов виновное лицо не должно привлекаться к административной ответственности.

Автор полагает, что уточнение объекта земельных отношений в контексте реализации национальных интересов Российской Федерации, влияющих на устойчивое развитие страны излишне, так как землю необходимо рассматривать с точки зрения возможных необратимых последствий при ее использовании. Вместе с этим учитывается тесная взаимосвязь с другими отношениями, урегулированными различными отраслями права. В связи с этим автором предлагается следующее определение объекта земельных отношений: это важнейшая часть окружающей среды, характеризующаяся природными уникальными свойствами (пространством, рельефом, климатом, растительностью, недрами, водами) и являющаяся главным средством производства, а также пространственным базисом страны.

С позиции автора о представлении земли в качестве «всеобщего блага» и национального интереса государства, правовое регулирование и охрана земельных отношений рассматриваются в зависимости от категорий земель. В диссертации проанализированы законы субъектов РФ об административных правонарушениях в области земельных отношений, что позволяет сделать выводы об отсутствии специфических особенностей субъектов РФ при установлении административной ответственности.

Во втором параграфе **«Административные правонарушения в области земельных отношений как основание административной ответственности»** ввиду ежегодного уменьшения площади плодородных земель, увеличения количества противоправных деяний в области земельных отношений, уменьшения количества внеплановых проверок автором рассматриваются некоторые составы административных правонарушений, среди которых порча земель (8.6 КоАП РФ), невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.7 КоАП

РФ), неиспользование земельного участка по целевому назначению, невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.8 КоАП РФ).

На основании нормативно-правовых актов, судебной практики в работе исследуются понятия «мелиорация» и «рекультивация». Автор приходит к выводу о самостоятельности данных мероприятий, поскольку рекультивация направлена на предотвращение потери качества земель. В целях реализации государственной политики страны определение показателей состояния плодородия земель, в том числе «первоначального состояния», необходимо для определения степени вины и привлечения виновных лиц к административной ответственности.

Пристальное внимание уделяется статье 8.8 КоАП РФ «Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению» с точки зрения представления о понятии «целевое использование». В связи с различными научными представлениями о содержании понятия «целевое назначение», его соотношении с категориями земель и на основании судебной практики, нормативно-правовых актов, автор приходит к выводу о том, что использование земель не в соответствии с видом разрешенного использования не приравнивается к использованию не по целевому назначению, поскольку указанные формулировки имеют различное содержание.

В данном параграфе уделяется внимание проблеме применения критерия малозначительности к некоторым составам административных правонарушений в области земельных отношений (ст. 8.6 и 8.8 КоАП РФ). Обосновывается ценность предмета административных правонарушений (объекта земельных отношений) и анализируются последствия причинения экологического вреда или угроза такого причинения, оказания отрицательного влияния на экономику страны и подрыва авторитета государственной власти. В подтверждение данной позиции выступает отсутствие предупреждения как самой мягкой меры административной ответственности за совершение противоправных деяний в соответствии со

статьями 8.6 и 8.8 КоАП РФ. Это обусловлено значимостью охраняемых общественных отношений, за посягательство на которые не может быть порицания. В связи с этим автор приходит к выводу о нецелесообразности применения критерия малозначительности к данным составам административных правонарушений.

В целях единообразной правоприменительной практики предпринимается попытка к определению перечня критериев малозначительности, которыми служат отсутствие какого-либо вреда (материального, имущественного, экологического) и иных неблагоприятных последствий для человека, общества, государства, существенной угрозы причинения вреда охраняемым общественным отношениям, предупреждения как меры административной ответственности, наличие действий, направленных на предотвращение и минимизацию неблагоприятных последствий.

В третьем параграфе **«Отграничение административных правонарушений в области земельных отношений от преступлений»** анализируются отграничивающие критерии, определяемые учеными и судами: материальный критерий, виновность, административная преюдиция и общественная опасность. Автором отмечается несостоятельность данных критериев отграничения административных правонарушений от преступлений, поскольку они присущи противоправным деяниям, предусмотренным статьями 8.6 КоАП РФ и 254 УК РФ.

Земельные отношения выступают центром взаимодействия экономических, экологических и государственных отношений, и поэтому они исследуются с точки зрения ценности и масштабности. Поскольку доказано отрицательное воздействие совершенных противоправных деяний, предусмотренных статьей 8.6 КоАП РФ, на конституционные права человека на жизнь и здоровье, благоприятную окружающую среду, рациональное природопользование, то самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы, 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, требований к обращению побочных продуктов животноводства при использовании побочных продуктов животноводства составляют угрозу экономической и экологической безопасности страны. В статье 12 Земельного кодекса РФ отмечены цели охраны земель: предотвращение деградации почв, восстановление плодородия и так далее, которые определяются в Указе Президента РФ от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» в качестве угроз продовольственной безопасности.

Установлены причины, препятствующие рациональному использованию земель: неразграниченные земли, земли с неустановленными границами, отсутствие учета количественных и качественных показателей. Таким образом, детальный анализ предмета административного правонарушения, предусмотренного статьей 8.6. КоАП РФ, установил тесную взаимосвязь рационального природопользования с продовольственной безопасностью страны.

Автором предпринята попытка определения следующих признаков, позволяющих отграничить административные правонарушения от преступлений в области земельных отношений: угроза причинения вреда здоровью человека и (или) окружающей среде; причинение вреда, выражающегося в приобретенном заболевании и расходах на восстановление здоровья; загрязнение, отравление, заражение окружающей среды, смерть человека или массовое заболевание людей; угроза экономической безопасности; угроза экологической безопасности.

Вторая глава **«Механизм реализации административной ответственности за нарушение законодательства в области земельных отношений»** включает в себя три параграфа и посвящена выявлению правонарушений в области земельных отношений, вопросам применения административных наказаний и мерам по совершенствованию механизма реализации административной ответственности.

В первом параграфе **«Выявление правонарушений в области земельных отношений как элемент механизма реализации административной**

ответственности» автор исследует полномочия органов государственной власти при проведении государственного земельного надзора, муниципального и общественного контроля.

Установлено, что к предмету контроля не отнесено соблюдение требований по владению объектом земельных отношений, что напрямую связано с проведением рекультивационных и мелиоративных работ. Особое внимание уделяется муниципалитетам, поскольку в большей степени они только распоряжаются землей. Мероприятий по воспроизводству плодородия, защите земель от эрозии и иных мероприятий не проводится, что приводит к выбытию из оборота плодородных земель.

В исследовании дана оценка внесению важных изменений в Земельный кодекс РФ, касающихся освоения земель. Учтена судебная практика по формированию понятия «освоение земельного участка», а также проанализированы мероприятия по приведению их в состояние, пригодное для использования в соответствии с целевым назначением согласно распоряжению Правительства РФ от 24.04.2025 № 1021-р. В результате изучения внесенных изменений в Земельный кодекс РФ автор пришел к выводу о сохраняющейся пробельности земельного законодательства Российской Федерации, несмотря на формирование перечня мероприятий по освоению земель. Подготовка документации по планировке территории и ее проверки органами местного самоуправления, разработка и утверждение проекта, проведение публичных слушаний по проекту планировки территории в границах земельного участка, организация работ по постановке на государственный кадастровый учет образуемых земельных участков, организация строительства и ввода в эксплуатацию объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры, обустройство территорий общего пользования, передача в государственную собственность субъектов Российской Федерации или в муниципальную собственность объектов обустройства территорий общего пользования с указанием сроков такой передачи непременно должны входить в перечень мероприятий по освоению земельных участков.

При проведении государственного контроля (надзора) наибольшее внимание уделялось административному обследованию земель (в настоящее время такая форма контроля не проводится), ввиду необходимости анализа различных источников информации. В открытом доступе размещаются сведения, содержащиеся в едином государственном реестре, однако не все они соответствуют фактическим данным. Отсутствие сведений о состоянии почв не позволяет своевременно предотвращать деградацию земель, привлекать к административной ответственности. В связи с этим сделан вывод о необходимости использования данной формы контроля и его закрепления в нормативно-правовом акте.

Отдельно исследуется вопрос о применении риск-ориентированного подхода при проведении государственного контроля (надзора). Установлена значимость земли не только как объекта земельных отношений, но и как невосполнимого ресурса, в связи с чем обусловлена необходимость включения земли в перечень объектов с высокой степенью риска.

Во втором параграфе **«Применение административных наказаний за правонарушения в области земельных отношений»** раскрываются понятие и цели административного наказания, рассматривается административный штраф в качестве основной меры административной ответственности за правонарушения в области земельных отношений. Автор обращается к истории становления и развития данного вида наказания, отмечая нестабильность в установлении размера административного штрафа. Подвергаются анализу предложения на введение моратория по увеличению размера административного штрафа и установление такой меры административной ответственности, как изъятие земель.

Отмечается низкий уровень исполнения постановлений о привлечении к административной ответственности, поскольку установлен высокий размер административных штрафов в области земельных отношений, который определяется в зависимости от кадастровой стоимости земельного участка, что породило невозможность исполнения данной меры административной ответственности. Автор полагает, что уменьшение количества совершенных

административных правонарушений в области земельных отношений будет стремиться к минимуму при комплексном применении санкций и превентивных мер с учетом принципа индивидуализации. Помимо правового воспитания, установленных административно-правовых ограничений и мер обеспечения исполнения взятых на себя обязательств, применение института обременения на иное имущество правообладателя земли способно мотивировать к надлежащему использованию земель по целевому назначению. В случае совершения административных правонарушений такое имущество выступит гарантом при исполнении постановлений о привлечении к административной ответственности, что позволит своевременно осуществить исполнительное производство и приведет к снижению количества противоправных деяний в отношении объекта государственных интересов. Помимо изложенного, автором сделан вывод о необходимости установления дополнительного наказания - обязательных работ, в случае невозможности исполнения постановлений об административных правонарушениях.

В третьем параграфе **«Меры по совершенствованию механизма реализации административной ответственности в области земельных отношений»** исследованы особенности и актуальные проблемы осуществления полномочий органов государственной власти в области земельных отношений, определены способы повышения эффективности по выявлению и привлечению к административной ответственности. Особое внимание уделяется актам органов государственной власти в вопросах правомерности принятия решений, квалификации должностных лиц и оказания правовой помощи. Автором перечисляются основания для последующего обжалования решений органов государственной власти. Проблемой выступают отсутствие правоустанавливающих документов на землю у правообладателей, неиспользование картографического материала органами государственной власти при разрешении заявлений о предоставлении земель, а также перекладывание ответственности за принятие решения на судебную систему. Надлежащее исполнение обязанностей государственными органами напрямую зависит от

квалификации должностных лиц и полноты достоверной информации о правообладателях и землях, поэтому цифровизация земельных отношений позволит сформировать единую базу данных не только о характеристиках конкретного объекта земельных отношений, включая показатели качества почв, но и о совершенных административных правонарушениях.

Использование искусственного интеллекта по вопросам выявления совершенных противоправных деяний в области земельных отношений, мониторинга и оценки качества земель, учета и согласования границ земель, контроля за соблюдением земельного законодательства позволяет оптимизировать процессы обработки данных и принятия управленческих решений.

В **заключении** диссертации подведены итоги исследования, сформулированы основные теоретические и практические выводы, направленные на совершенствование механизма реализации административной ответственности в области земельных отношений, а также правового регулирования содержания и реализации компетенции органов государственной власти, определены перспективы дальнейшей разработки темы исследования.

В приложениях диссертационного исследования содержатся сведения о составах административных правонарушений в области землепользования и градостроительства по законодательству субъектов Российской Федерации, результаты анкетирования, а также сведения о результатах рассмотрения дел об административных правонарушениях в области земельных отношений в субъектах Российской Федерации.

Основные научные результаты диссертационного исследования отражены в следующих опубликованных работах:

I. Статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях, включенных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук:

1. Белоусова, В.В. Государственный земельный надзор как вид охраны земель / В.В. Белоусова // Современный юрист. - 2023. - № 1 (42).- С. 32-40 (0,9 п.л.).

2. Белоусова, В.В. Публичное управление земельными ресурсами / В.В. Белоусова // Административное право и процесс. - 2023. - № 6. - С. 58-61 (0,64 п.л.).

3. Белоусова, В.В. Земельные отношения как предмет публично-правового регулирования / В.В. Белоусова // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2024. - №1.- С. 8-14 (0,73 п.л.).

4. Белоусова, В.В. Решения органов местного самоуправления в области земельных отношений / В.В. Белоусова // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).- 2024. -№ 5 (117). - С. 64-72 (0,62 п.л.).

5. Шамрин, М.Ю. Роль искусственного интеллекта в совершенствовании публичного управления / М. Ю. Шамрин, В. В. Белоусова // Евразийский юридический журнал. – 2024. - № 9 (196). - С. 157-159 (0,22 п.л.).

II. Публикации в иных изданиях:

1. Белоусова, В.В. Административная ответственность за нарушение законодательства о стратегическом планировании в области земельных отношений / В.В. Белоусова // Legaltech: научные решения для профессиональной юридической деятельности : сборник докладов IX Московского юридического

форума: в 4 ч. Ч.4 / под ред. С.М. Зубарева, Э.П. Андрюхиной, С.М. Михайлова, Д.Ю. Ионовой – Москва: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. – С. 280-283 (0,25 п.л.).

2. Белоусова, В.В. Цифровизация государственного управления в области землепользования / В.В. Белоусова // Legaltech: научные решения для профессиональной юридической деятельности : сборник докладов IX Московского юридического форума: в 4 ч. / под ред. С.М. Зубарева, Э.П. Андрюхиной, С.М. Михайлова, Д.Ю. Ионовой - Москва: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. – С. 14-17 (0,25 п.л.).

3. Белоусова, В.В. Угроза национальной безопасности как основание отграничения правонарушений в области земельных отношений от преступлений / В.В. Белоусова // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика : сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции / под ред. А.Г. Белого, А.И. Тузова, Р.Н. Кучмезова, А.А. Поделякина - Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2023. – С. 378-382 (0,27 п.л.).

4. Белоусова, В. В. Невыполнение обязанностей по рекультивации земель как основание применения мер административной ответственности / В.В. Белоусова // Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса : сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции / под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой, отв. ред. И.В. Глазунова. — Электрон. дан. (CD 4 Мб). - Москва: Институт государства и права РАН, 2023. – С. 272-276 (0,27 п.л.).

5. Белоусова, В.В. Административное правонарушение в области земельных отношений как основание административной ответственности / В.В. Белоусова // Университетские правовые диалоги : сборник докладов по материалам Международной научно-практической конференции. Т.1. / под ред. Е.В. Титовой. – Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2023. – С. 154-155 (0,12 п.л.).

6. Белоусова, В.В. Совершенствование административного законодательства об административной ответственности за правонарушения в области земельных отношений / В.В. Белоусова // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сборник статей по материалам международной научно-практической конференции /под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова; сост. : А. И. Каплунов, А. О. Дрозд, Н. М. Крамаренко, Э. Х. Мамедов. — Электрон. дан. (CD 5,81 Мб) - Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2023. – С. 375-380 (0,33 п.л.).

7. Белоусова, В.В. Противодействие коррупции в сфере земельных отношений / В.В. Белоусова // Устойчивое развитие России: правовое измерение : сборник докладов X Московского юридического форума: в 3 ч. Ч. 3 / под ред. С.М. Зубарева, И.Г. Дудко, Е.Ю. Грачевой и др. – Москва: Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. – С. 165-167 (0,2 п.л.).

8. Белоусова, В.В. Административно-правовой режим использования земель сельскохозяйственного назначения / В.В. Белоусова // Государство и право России в современном мире : сборник докладов XII Московской юридической недели: в 5 ч. Ч. 5. / под ред. В.Н. Синюкова, С.М. Зубарева, Э.П. Андрюхиной, А.С. Машитлова - М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. – С. 187-190 (0,35 п.л.).

9. Белоусова, В. В. Эволюция административной ответственности в сфере земельных отношений / В.В. Белоусова // Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы: сборник докладов XIII Московской юридической недели: в ч.4. Ч. 4 / под ред. С.М. Зубарева, Э.П. Андрюхиной, М.М. Полякова, А.С. Машитлова - Москва: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2024. – С. 96-98 (0,23 п.л.).

10. Белоусова, В.В. К вопросу о рациональном использовании земель (научная статья) / В.В. Белоусова // Актуальные проблемы административного и

административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Сорокина Валентина Дмитриевича в связи со 100-летием со дня рождения. / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова; сост.: Н. М. Крамаренко, А. П. Пичкур, А. О. Дрозд. — Электрон. дан. (CD 9,94 Мб). – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2024. – С. 593-597 (0,2 п.л.).

11. Белоусова, В.В. К вопросу об эффективности привлечения к административной ответственности за правонарушения в области земельных отношений / В.В. Белоусова // Формирование многополярного мира: вызовы и перспективы : сборник докладов XI Московского юридического форума : в 3 ч. Ч. 3. / под ред. С.М. Зубарева, И.Г. Дудко, Е.Ю. Грачевой и др. – Москва: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2024. – С. 31-34 (0,32 п.л.).