УТВЕРЖДАЮ:

Ректор УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева
д.ю.н., профессор



В.А. Бублик
14.01.2026 г.

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева на диссертационную работу **Белоусовой Виолетты Викторовны** на тему: **«Административная ответственность за правонарушения в области земельных отношений)»,** представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

1. Актуальность темы диссертационного исследования

Необходимость охраны земель, обеспечение их рационального использования имеет конституционно-правовые основы, закрепляющие землю и другие природные ресурсы в Российской Федерации в качестве «основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». Изложенное определяет важнейшее значение земли, оказывающее влияние на формирование правовых основ, регулирующих поведение участников земельных отношений по рациональному использованию, охране земель, пресечению ненадлежащего исполнения ими требований соответствующего законодательства. Важную роль в обеспечении правомерного использования земельных ресурсов, охраны земель играет институт юридической ответственности за совершение земельных правонарушений.

Одним из видов юридической ответственности, предусмотренной законодателем за совершение земельных правонарушений, является административная ответственность, занимающая свое особое место и выступающая наиболее распространенным видом юридической ответственности, наряду с имущественной ответственностью, поэтому эффективность ее применения должна заключаться, прежде всего, в ее превентивном характере.

Изложенное позволяет говорить об актуальности темы диссертационного исследования. Не случайно изучению данного вида

юридической ответственности в области земельных правоотношений посвящен целый ряд научных исследований и публикаций.

При этом новейшие изменения регуляторики земельных отношений (например, в части освоения земельных участков, видов разрешенного использования, земельного контроля и т.д.), с одной стороны, и накопление значительного массива судебной практики по делам о земельных правонарушениях – с другой, свидетельствуют о том, что предпринятое исследование особенно своевременно.

2. Степень обоснованности и достоверности научных положений, выводов и рекомендаций, изложенных в диссертационном исследовании

Логика диссертационной работы соответствует поставленной цели и сформулированным для ее достижения задачам.

Основные положения диссертационной работы, выводы и рекомендации в целом отвечают поставленным задачам и базируются на результатах критического анализа научных исследований.

В представленном диссертационном исследовании использована судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции по делам об административных правонарушениях в области земельных отношений. Выводы диссертанта основываются и подтверждаются официальными статистическими данными, характеризующими количество и динамику административных правонарушений в области земельных отношений за период 2015–2025 годы, а также проведенным в рамках исследования, анкетированием.

Несомненным достоинством диссертационного исследования является и проведенный анализ нормативных правовых актов федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, содержащих нормы о составах административных правонарушений, полномочиях органов государственной власти, что позволило автору выявить недостатки действующего законодательства и с помощью научных средств выработать меры по их устранению (параграф 1.1. диссертации). Автором было проанализировано законодательство об административной ответственности в 89 субъектах Российской Федерации. Автор с достаточной убедительностью обосновывает необходимость научного осмысления возникающих проблем в исследуемой области, обозначив определенный круг вопросов и пути их разрешения. Ключевые моменты и выводы, изложенные в представленном диссертационном исследовании, формулируются, в том числе, и на основе авторских научных идей и опубликованных ранее работ. Результаты диссертационного исследования обсуждались на научно-практических конференциях международного и всероссийского уровней.

Тематика научного исследования имеет перспективы не только в сфере сугубо теоретического исследования, но и важное практическое значение в

сфере совершенствования правового регулирования земельных и административных отношений.

3. Значимость полученных результатов исследования

Основные результаты диссертационного исследования, полученные автором и обладающие научной новизной, состоят в следующем:

3.1. Учитывая уникальные природные характеристики земли и принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды (пп.3 п.1 ст.1 Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ – *далее Земельный кодекс РФ*), достаточно обоснованным представляется предложение автора об унификации предмета административных правонарушений, предусмотренных статьями 7.1, 8.6, 8.8 КоАП РФ, путем включения таких характеристик земли, как ее природные уникальные свойства и местоположение (в случаях, когда это имеет правовое значение).

3.2. Следует поддержать предложение диссертанта и о необходимости совершенствования административного законодательства федерального и регионального уровней в целях обеспечения разграничения вопросов совместного ведения Российской Федерацией и субъектов Российской Федерации в сфере земельных отношений. Заслуживает и внимания (хотя и требует тщательного научного обсуждения) предложение об исключении из законодательных актов субъектов Российской Федерации составов правонарушений, административная ответственность за которые предусмотрена КоАП РФ.

3.3. Вызывает интерес и предложенный диссертантом 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 и возможностью назначения обязательных работ в качестве альтернативного вида административного наказания).

3.4. В качестве положения, выносимого на защиту, автором указывается вывод, что совершение противоправных деяний, предусмотренных ст. 8.6 КоАП РФ, препятствует реализации таких национальных интересов Российской Федерации как: *охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов, адаптация к изменениям климата, рациональное природопользование, что в целом негативно сказывается на обеспечении продовольственной и экологической безопасности страны* (ст.10–11 диссертационного исследования). Несмотря на кажущуюся очевидность данного положения, элементами научной новизны обладает и заслуживает внимания связанный с этим анализ документов стратегического планирования и прогнозирования. И здесь явно просматривается дальнейшее развитие наработок и достижений научной школы, сформированной на базе кафедры административного права и процесса имени Л.Л. Попова ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», где выполнена диссертация.

3.5. Сложно не согласиться с выводом диссертанта о том, что «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» (стр. 4 диссертационного исследования).

Надо сказать, что именно такой комплексный и системный подход в целом был продемонстрирован в диссертации. Ведь сделанные выводы и особенно их аргументация не исчерпываются сферой административно-деликтного права, повсеместно охватывая смежные компоненты регулятивной подсистемы права, причем не только публичного, но и частного.

В учетом предстоящей научной дискуссии в ходе публичной защиты положения, вынесенные на защиту, привнесут известную долю новизны в теорию земельного и административного права, а также будут иметь важное практическое значение, что должно породить интерес к дальнейшей разработке темы и смежных с ней вопросов, а также повлечь соответствующие изменения в действующем законодательстве. Конкретные предложения и рекомендации, сформулированные диссертантом, по-нашему мнению, могут внести свой позитивный вклад.

4. Замечания и вопросы к исследованию

Представленное диссертационное исследование не свободно от ряда замечаний:

4.1. Нельзя поддержать первое положение выносимое на защиту о том, что «*…объектом земельных отношений является земля…*», «*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*» (стр.10). Его обоснованию посвящена значительная часть параграфа 1 гл. 1 диссертации.

Во-первых, известно, что законотворческие инициативы сопровождаются перечнем нормативных актов, которые требуют взаимосвязанных изменений. Диссертант, предлагая отказаться от нормативного понятия земельный участок, формулирует корректировки ст. 6 ЗК РФ (регулятивная норма) и ст. 8.8 КоАП РФ (охранительная норма).

Однако даже беглое обращение к СПС «КонсультантПлюс» позволяет обнаружить впечатляющее количество нормативных актов, в которые имплементировано понятие «земельный участок»:

- федеральный уровень – свыше 17 тысяч;
- Москва – почти 37 тысяч;
- Московская область – свыше 70 тысяч;
- Санкт-Петербург и Ленинградская область – свыше 48 тысяч;
- Свердловская область – свыше 44 тысяч и т.д.

Вероятно, их общее количество заметно превысит 1 млн., охватывая, пожалуй, все сферы законодательства и субъекты нормотворчества.

Отдает ли диссертант отчет в реальных последствиях собственной инициативы, если подходить к ее реализации системно? Труд предстоит титанический! И не говоря о том, насколько эта инициатива соответствует «зеленой повестке», имея в виду требуемые затраты лесных ресурсов и электроэнергии на перепечатывание всего нормативного массива…

Во-вторых, понятие земельный участок включено в сотни источников международного права и интеграционного права, в частности в Договор о ЕАЭС, которые обязательны для России. Или ради научного эксперимента диссертант предлагает ревизировать и их, принудив к корректировке международных договоров дружественные государства? (недружественные мы в расчет, разумеется, не принимаем)

В-третьих, пересматривая устоявшийся терминологический ряд, насколько диссертант изучил зарубежный опыт правового регулирования и научную доктрину? Ведь развитые зарубежные правопорядки вполне мирятся с присутствием тождественной/эквивалентной категории.

В-четвертых, предложенная аргументация автора с неизбежностью потребует в равной мере отказаться от терминов «*лесной участок*» в пользу «*леса*», «*участок недр*» – в пользу «*недра*» и т.д. со всеми вытекающими и описанными выше драматичными последствиями.

В-пятых, по своей сути сформулированное предложение является проявлением столь популярной в российском правоведении «игры в понятия», которое имеет мало практического эффекта и научного значения.

Более того, в работе не продемонстрировано убедительно и конкретно реальных проблем на уровне применения норм КоАП РФ, вызванных недопониманием или противоречием терминов «земля» и «земельные участки». Ни единой ссылки из судебной практики не проводится.

Мы убеждены, что реальных проблем на уровне правоприменения в этой части нет либо они вызваны вовсе не терминологией.

Но даже если предположить, что такие проблемы возможны, то очевидно более «экономичным» выглядело бы банальное дополнение ст. 8.8 КоАП РФ термином «земля» наряду с «земельным участком» (например: «... *использование земли, земельных участков не по целевому назначению...*»).

В-шестых, в земельном законодательстве устанавливается не только интегрированный подход к правовому регулированию земельных отношений, как например, при определении объектов земельных отношений (подп.1 п.1 ст.6 Земельного кодекса РФ), но и дифференцированный подход, например, при сделках с земельными участками либо их частями (аренда), при обременении их сервитутом и т.п. Видовое разнообразие отношений в земельной сфере не исчерпывается лишь такими правовыми институтами как управление земельным фондом и административная ответственность за земельные правонарушения.

Очевидно, что в имущественных отношениях, в гражданском обороте термин земельный участок необходим и незаменим. Неслучайно, что он раскрывается и в Гражданском кодексе РФ (ст. 141.2), повсеместно используется в гражданском законодательстве.

Поэтому критикуемое предложение выходит за пределы не только заявленной темы (которая ограничена вопросами административной ответственности), но даже за пределы научной специальной 5.1.2, покушаясь на одну из фундаментальных межотраслевых категорий. И ради чего?! (вопрос риторически, ответ см. выше относительно «игры в понятия»).

4.2. В диссертации «*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*» (положение № 3, выносимое на защиту и раскрытое в параграфах 1 и 2 гл. 1).

При этом соискатель не предлагает изменений в пункт 1 части 1 ст. 1.3.1 Кодекса, в соответствии с которым к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление региональными законами административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, *нормативных правовых актов органов местного самоуправления*.

По-видимому, данная норма препятствует реализации предложения диссертанта и при этом является ключевой в построении современной системы административно-деликтного права. В связи с этим как может прокомментировать автор то, что пункт 1 части 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ не только не анализируется в работе, но даже не упоминается в ней?

4.3. В контексте реформы контрольно-надзорной деятельности диссертант доказывает нецелесообразность запрета на проведение органами государственного земельного контроля (надзора) плановых проверок, а также формулирует критерии высокого уровня риска (положение № 5, выносимое на защиту).

Данное предложение по своей сути вряд ли обладает научной новизной, а предложенные критерии не вполне четкие и убедительные.

Но самое главное в том, что несопоставимо большей актуальностью обладал бы иной вектор в научном анализе проблемы выявления земельных правонарушений – это использование беспилотных авиационных систем, систем видеонаблюдения, информационных систем управления городами и территориями и т.п. применительно к возбуждению дела об административном правонарушении.[1]

В этом плане показателен опыт Москвы:

- *«Главконтроль Москвы предложил законодательно уравнять дистанционные формы контроля с контрольными мероприятиями со взаимодействием. Контрольные (надзорные) органы Москвы используют широкий спектр современных технических*

[1] См. https://aeronext.aero/press_room/regulation/083836; https://www.kommersant.ru/doc/8210952

средств, в том числе городскую систему видеонаблюдения, беспилотные аппараты, комплексы искусственных нейронных сетей (КИНС), лазерные системы измерения (LIDAR). Так, в 2024 году более 80% контрольных мероприятий в столице проведены дистанционно без взаимодействия с проверяемыми лицами».[2]

- «Сегодня мониторинг использования объектов недвижимости реализуется в том числе на основе результатов анализа материалов камер городского видеонаблюдения и космоснимков. Посредством дистанционных инструментов контроля с января по март 2025 года в автоматизированной системе было проанализировано порядка 15 тысяч земельных участков и обработано с помощью нейросетей более 500 тысяч снимков, полученных с городских камер и других источников данных». В результате комплексного автоматического анализа полученных данных в первом квартале было зафиксировано порядка 300 признаков земельно-имущественных нарушений. В их числе – факты, свидетельствующие о наличии признаков проведения незаконных строительных работ на ранней стадии, захламления городских земельных участков и др.[3]

С учетом отмеченного инструменты плановых проверок в исследуемой сфере выглядят малоэффективным рудиментом.

4. Неочевидна позиция автора о том, что «при предоставлении земель *применение обременения иного имущества землепользователей* будет способствовать исполнению ими обязанностей по сохранности земли, а своевременному исполнению постановлений о назначении административных наказаний в случае привлечения их к административной ответственности» (положение № 6, выносимое на защиту).

Во-первых, в указанном положении, выносимом на защиту, уточняется, что речь идет о залоге. Однако по тексту самой работы юридическая конструкция залога не упоминается в принципе, ее применимость сколько-нибудь не анализируется (см. стр. 117 и др.), а значит, лишена научного обоснования.

Во-вторых, домысливая за автора, по-видимому, речь могла бы идти об обеспечении неденежного «обязательства по охране земель и рациональному использованию» с опорой на пункт 28 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2023 № 23 «О применении судами правил о залоге вещей».

Однако здесь мы погружаемся в чрезвычайно сложную материю, при этом относящуюся к сфере частного права:

- кто будет выступать на стороне залогодержателя?
- между какими субъектами и в рамках каких правоотношений существует основное (обеспечиваемое) обязательство? Зависит ли оно титула предоставления земельного участка (собственность, аренда, пр.)?
- что будет являться основанием для обращения взыскания на предмет залога?
- момент и механизм трансформации неденежного требования в денежное для целей обращения взыскания?
- и т.д.

Да и в целом трудно себе представить стандарты поведения административного органа в предлагаемом залоговом правоотношении.

---

[2] https://www.mos.ru/news/item/153409073/

[3] https://www.mos.ru/news/item/152347073/

Приведенные замечания и вопросы, хотя и носят весьма серьезный характер, однако в целом их можно отнести к области научной дискуссии, навыки которой, уверены, диссертант продемонстрирует в ходе публичной защиты.

В целом же анализ диссертационной работы, подготовленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук, свидетельствует о том, что автором на защиту представлено целостное и самостоятельное научно-квалификационное исследование. Сделанные выводы характеризуются достаточной степенью научной новизны, обладают теоретической и практической значимостью. В диссертации содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития науки административного и земельного права – предложен комплекс мер по совершенствованию механизма реализации административной ответственности в области земельных отношений.

Опубликованные работы отражают основные научные положения, выносимые на защиту.

Общий вывод: диссертационное исследование Белоусовой Виолетты Викторовны на тему: «Административная ответственность за правонарушения в области земельных отношений)», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук, соответствует основным требованиям, установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней, утв. Постановление Правительства РФ от 24.09.2013 № 842, а ее автор заслуживает присвоения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв подготовлен профессором Винницким А.В. и доцентом Гаевской Е.Ю. Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры (протокол № 3 от 29.12.2025).

Заведующий кафедрой земельного, градостроительного и экологического права, д. ю. н., профессор
УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева А. В. Винницкий

ecoland@usla.ru
+7-922-225-20-29

«14» январь 2026 г.

Подпись А.В. Винницкого удостоверяю:
Пом. проректора
т. В. [illegible]
т. [illegible]
14.01.2026 г.

620066, г. Екатеринбург,
ул. Комсомольская, д. 21