

Казахский национальный университет имени аль-Фараби

УДК 349.41:342.9(574)

На правах рукописи

**ШАНШАРБАЕВА БОТАКОЗ СЕЙДАЛЫЕВНА**

**Теоретические и практические проблемы применения административно-  
правового принуждения за нарушение земельного законодательства  
Республики Казахстан**

6D030100 – Юриспруденция

Диссертация на соискание степени  
доктора философии (PhD)

Отечественный научный консультант:  
доктор юридических наук, доцент  
Куаналиева Гульдана Амангельдиевна

Зарубежный научный консультант:  
доктор PhD, профессор  
Риэскинен Мария

Республика Казахстан  
Алматы, 2020

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ОПРЕДЕЛЕНИЯ</b>	<b>3</b>
<b>ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ</b>	<b>5</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>6</b>
<b>1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА</b>	<b>21</b>
1.1 Правовая природа административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства	21
1.2 Меры административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства	38
1.3 Принципы административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства	51
1.4 Место норм об административно-правовом принуждении за нарушение земельного законодательства в системе казахстанского права	60
<b>2 АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ</b>	<b>69</b>
2.1 Административная ответственность за нарушение земельного законодательства в системе административно-правового принуждения	69
2.2 Соотношение административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства с государственным принуждением	79
2.3 Функции уполномоченных органов в области земельных отношений по административно-правовому принуждению за нарушение земельного законодательства	89
<b>3 АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА</b>	<b>109</b>
3.1 Анализ практики применения мер административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства	109
3.2 Зарубежный опыт применения мер административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства и возможность его использования в Республике Казахстан	120
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>133</b>
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ</b>	<b>136</b>

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В настоящей диссертации применяются следующие термины с соответствующими определениями:

**Административное наказание** – мера административной ответственности, которая установлена административным законодательством за совершенное правонарушение в конкретной сфере общества.

**Административное правонарушение** – это противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое установлена административная ответственность в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях Республики Казахстан.

**Административное принуждение** – это метод принудительного воздействия исполнительными органами государства на физических или юридических лиц, обеспечивающих правомерное поведение.

**Административный процесс** – это совокупность последовательных действий, урегулированных административным законодательством, государственных органов и их должностных лиц по реализации норм административного законодательства.

**Административная ответственность** – один из видов юридической ответственности физических и юридических лиц, которая установлена Кодексом об административных правонарушениях Республики Казахстан.

**Деликт** – преступное правонарушение или административный проступок, совершенные физическим или юридическим лицом, вследствие которого наступает административная ответственность в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях Республики Казахстан.

**Земельные правоотношения** – это урегулированные правом общественные отношения, возникающие между уполномоченными государственными органами в сфере земельных отношений и собственниками земельных участков либо землепользователями по поводу реализации норм земельного законодательства.

**Земельные ресурсы** – это земля, которая используется или может использоваться для потребностей общества.

**Земельный участок** – это часть земли в пределах границ, установленных уполномоченными государственными органами в сфере земельных отношений в установленном законодательством порядке.

**Изъятие** – это мера государственного принуждения, заключающаяся в прекращении права собственности на земельный участок или права землепользования, которое применяется уполномоченными государственными органами в сфере земельных отношений в соответствии с земельным законодательством Республики Казахстан.

**Право землепользования** – это одно из земельных прав физических и юридических лиц по владению или использованию земельного участка, являющегося государственной собственностью, в установленном земельным законодательством Республики Казахстан порядке.

**Право частной собственности на земельный участок** – это одно из земельных прав граждан и юридических лиц Республики Казахстан на владение, пользование и распоряжение земельным участком.

**Предупреждение** – это вид административного наказания, предусмотренный Кодексом об административных правонарушениях РК в отношении физических и юридических лиц, совершивших административное правонарушение.

**Санкция административная** – мера административного принуждения, которая применяется за административное правонарушение и является административным наказанием.

**Субъекты земельных правоотношений** – это физические и юридические лица, а также государство, указанные в нормах земельного права и которые наделены правами и обязанностями в сфере земельных правоотношений.

**Уполномоченный орган в сфере земельных отношений** – это система государственных исполнительных органов, осуществляющих регулирование земельных отношений, в том числе государственный контроль за использованием и охраной земель.

**Штраф административный** – вид административного наказания денежного характера, который применяется к физическим и юридическим лицам за совершенное правонарушение.

## ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

АО	Акционерное общество
ГАСК	Государственный архитектурно-строительный контроль
ГК РК	Гражданский кодекс Республики Казахстан
ГПК РК	Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан
ГУ	Государственное учреждение
КазНИИ	Казахский научно-исследовательский институт
КоАП	Кодекс об административных правонарушениях
МВРГ	Межведомственная рабочая группа
МОТ	Международная организация труда
МСХ РК	Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан
млн.	миллион
ООН	Организация объединенных наций
п.	пункт
пп.	подпункт
РБ	Республика Беларусь
РГП	Республиканское государственное предприятия
РК	Республика Казахстан
РФ	Российская Федерация
ст.	статья

## ВВЕДЕНИЕ

**Общая характеристика работы.** Диссертационное исследование на тему «Теоретические и практические проблемы применения административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства Республики Казахстан» представляет собой комплексное исследование теоретических положений и правоприменительной практики применения мер административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства для целей совершенствования административного и земельного законодательства Республики Казахстан, а также повышения эффективности мер административного принуждения за нарушение земельного законодательства.

**Актуальность темы исследования.** Как известно, земля – особый объект правового регулирования. Поскольку правовое регулирование земельных отношений направлено, прежде всего, на рациональное и бережное использование земли, обеспечение законных прав землевладельцев и землепользователей и сохранение земельных ресурсов для будущих поколений. Поэтому при государственно-правовом регулировании земельных отношений необходимо учитывать с одной стороны права и интересы общества, которые заключаются в защите и сохранении для будущего поколения основного нашего богатства – земли, а с другой стороны прав и интересов граждан – собственников земельных участков и землепользователей.

Исследование теоретических положений административного принуждения за земельные правонарушения является необходимым и актуальным именно в настоящее время, когда идет процесс пересмотра методов государственного принуждения и принудительного воздействия на правонарушителей общественного порядка.

Актуальность исследуемой темы бесспорна в контексте поставленных в ежегодном Послании Президента страны задач перед государством. В послании Президента страны Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» 2 сентября 2019 года ставится ряд задач, направленных на дальнейшее развитие и процветание нашего общества. Одной из них является обеспечение прав и безопасность граждан. Как отмечается в Послании народу Казахстана «Ключевым фактором усиления защиты прав граждан и их безопасности являются глубокие реформы судебной и правоохранительной систем. Необходимо осуществить ряд серьезных мер по улучшению качества судебных решений. Право судьи на вынесение решения. Исходя из закона и внутренних убеждений, остается неизменным. Однако, следует провести тщательный анализ судебных решений, обеспечить единообразие судебной практики. В публично-правовых спорах при обжаловании решений и действий органов власти граждане зачастую находятся в неравных условиях. Их возможности несоизмеримы с ресурсами госаппарата. Поэтому необходимо внедрение административной юстиции как особого механизма разрешения споров, нивелирующего эту разницу. Впредь при разрешении споров суд будет

праве инициировать сбор дополнительных доказательств, ответственность за сбор которых, ляжет на государственный орган, а не на граждан или бизнес. Все противоречия и неясности законодательства должны трактоваться в пользу граждан» [1].

Действительно, анализ деятельности государственных органов по обеспечению соблюдения земельного законодательства и привлечению к ответственности за земельные правонарушения показал, что в системе государственных органов нет четкого разделения полномочий по административному производству в сфере земельных отношений. В связи с этим часто наблюдаются случаи нарушения административного производства по делам о земельных правонарушениях и ошибок, допускаемых должностными лицами уполномоченных органов в сфере земельных отношений. В свою очередь наблюдается рост обжалований действий и решений соответствующих государственных органов и их должностных лиц.

Поэтому более чем актуальным в свете Послания Президента страны народу Казахстана является решение проблем, связанных с юрисдикционной деятельностью государственных органов в области земельных правоотношений. К проблемам в настоящее время в этой сфере относятся:

1) наличие большого количества подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих применение государственными органами принудительных мер воздействия;

2) неточность и некорректность формулировок в подзаконных нормативных правовых актах, регулирующих применение государственными органами принудительных мер воздействия;

3) наличие противоречий в различных подзаконных нормативных правовых актах, регулирующих применение государственными органами принудительных мер воздействия;

4) многочисленный круг юрисдикционных органов, осуществляющих административно-правовое принуждение;

5) произвольное расширительное толкование своих полномочий должностными лицами юрисдикционных органов, осуществляющих административно-правовое принуждение.

б) неурегулированность административным законодательством производства по административно-правовым спорам.

Наряду с этим практика использования земельных ресурсов свидетельствует о том, что не всегда использование земель даже собственниками осуществляется бережно, рационально и эффективно. Так, в Сводном аналитическом отчете о состоянии и использовании земель Республики Казахстан за 2018 год подтверждается деградация земель в Казахстане. В числе причин деградации как природные факторы, так и техногенные факторы, т. е. нерациональное использование человеком земельных ресурсов. На значительных площадях государства в результате деятельности человека происходит загрязнение почвенно-растительного покрова тяжелыми металлами, нефтепродуктами и сложными органическими веществами в результате выбросов промышленных предприятий и транспорта.

Наиболее опасное загрязнение – радиоактивное. Как отмечается в указанном Отчете, «Имеющиеся в Казахстане 6 крупных ураноносных провинций и множество мелких месторождений и рудопроявлений урана повышают уровень естественной радиоактивности. Кроме того, огромные территории Казахстана пострадали от деятельности военных полигонов. На территории Казахстана в настоящее время функционируют четыре военно-испытательных полигона и комплекс «Байконур». По данным земельного баланса по состоянию на 1 ноября 2018 года в республике числится 248,42 тыс. га нарушенных земель, на которых размещаются отвалы вскрышных и горных пород, хвостохранилища, золоотвалы, карьеры угольных и горных разработок, нефтяные поля и амбары. Причем наибольшее количество нарушенных земель находится в Актюбинской, Акмолинской, Восточно-Казахстанской, Карагандинской, Костанайской, Мангистауской, Павлодарской областях» [2].

Все эти проблемы ставятся во главу угла решения земельного вопроса руководством нашего государства. Так, в ежегодном послании Президента страны народу Казахстана при определении задач построения развитой и инклюзивной экономики прямо отмечается: «...наша задача – обеспечить эффективное использование земель. Вопрос неэффективного использования земельных ресурсов становится все более актуальным. Положение усугубляется низким уровнем прямых налогов на землю. Многие из тех, кто получил бесплатно от государства право аренды на землю, держат землю впрок, не работая на ней. В стране сложился целый слой так называемых «латифундистов». Они ведут себя как «собака на сене». Пора приступить к изъятию неиспользуемых сельхозземель. Земля – наше общее богатство и должна принадлежать тем, кто на ней работает. Правительству и Парламенту следует предложить соответствующие механизмы» [1].

В деле обеспечения рационального и эффективного использования земель и их охраны большую роль играет юридическая ответственность, предусмотренная соответствующим законодательством. Эффективное применение мер юридической ответственности обеспечит и эффективное использование земель в хозяйственном обороте. В настоящее время в Казахстане обращение и использование с земель не всегда осуществляется в соответствии с законодательством. Имеет место незаконное занятие земельных участков, их использование не по целевому назначению, небрежное обращение с землей, порча и загрязнение земель.

Наиболее распространенным видом ответственности за земельные правонарушения является административная ответственность. Система мер административной ответственности должна обеспечить не только наказание тех, кто нарушил установленный земельным законом порядок обращения с землей, но и предупредить возможность совершения земельных правонарушений. Но, как показывает практика (о чем мы будем говорить ниже), система мер административной ответственности за земельные правонарушения не достигает заданной цели, правонарушители, выплачивая установленные административным законодательством штрафы, продолжают нарушать земельное законодательство.



Наряду с указанным исследование показало, что установленная земельным и административным законодательством Республики Казахстан система мер административной ответственности за земельные правонарушения не отвечает требованиям времени и требует совершенствования. В действующем административном законодательстве Республики Казахстан меры административной ответственности за земельные правонарушения рассредоточены в разных составах административных правонарушений. Кроме того, недостаточно исследовано соотношение административно-правовой ответственности и земельно-правовой ответственности за земельные правонарушения. Наряду с этим, необходима систематизация земельных правонарушений, например, на правонарушения в области использования, управления, охраны земель.

Исследование вопросов привлечения к административной ответственности и принуждения за земельные правонарушения позволило выделить несколько наиболее острых проблем.

Одной из важных проблем в правовом регулировании земельных отношений является несовершенство норм действующего законодательства, связанного с применением мер административной ответственности и привлечением виновных к административной ответственности за совершенные земельные правонарушения. В теории земельного права практически отсутствует научный анализ и осмысление вопросов, связанных с привлечением к административной ответственности и принуждением за правонарушения в сфере земельных отношений. Отдельные научные изыскания по данной проблематике не раскрывают сущности вопроса и не дают четкого понимания содержания, пределов и порядка привлечения к административной ответственности и принуждению за правонарушения земельного законодательства. Большинство исследований административных правонарушений земельного законодательства отягощено экологическим или административным содержанием. Поэтому исследователи упускают из виду то, что земля, как особый объект противоправного посягательства, обладает характерными только ей особенностями.

Обобщая проблемы, выделим среди них основные. По нашему мнению, как в административно-правовой науке, так и в науке земельного права практически не исследованы такие вопросы, как: особенности и специфика административной ответственности за земельные правонарушения; соотношение мер земельно-правовой ответственности и мер административно-правовой ответственности за земельные правонарушения; специфика применения административной ответственности и мер принуждения за административные земельные правонарушения.

Все вышеперечисленные проблемы подтверждают актуальность исследуемой темы и свидетельствуют о необходимости проведения комплексного исследования проблем административного принуждения в сфере земельных отношений.

**Научная новизна диссертационного исследования.** Научная новизна представленной диссертационной работы определяется тем, что в

диссертационном исследовании теоретически обоснованы и раскрыты правовые, социальные, экономические и иные предпосылки реализации института административно-правового принуждения за нарушение норм земельного законодательства и впервые на монографическом уровне осуществлен их анализ.

Научная новизна представленной диссертационной работы обуславливается и тем, что в работе впервые в правовой науке Республики Казахстан дается теоретически обоснованное определение понятия института административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства. В диссертационном исследовании институт административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства рассматривается как самостоятельный и комплексный правовой институт, равноценно взаимодействующий со всеми другими правовыми институтами и государственными органами, стоящих на страже защиты земельного правопорядка и защиты прав и свобод человека, являющегося собственником земельного участка или землепользователем.

В результате проведенного исследования предлагается обоснованная идея о систематизации норм об административной ответственности за земельные правонарушения. В исследовании доказана нецелесообразность и неэффективность выделения специальной земельно-правовой ответственности и необходимость включения специальной земельно-правовой ответственности – изъятия земельного участка за земельные правонарушения в административный кодекс РК как меру административной ответственности за нарушение земельного законодательства.

Предлагаются теоретически обоснованные предложения по совершенствованию казахстанского законодательства, регламентирующего порядок применения мер административно-правового принуждения за нарушение норм земельного законодательства.

**Степень разработанности темы исследования.** Концептуально-теоретическое обоснование вопросов реализации института административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства требует особого подхода в современных условиях. Особенность данных вопросов заключается в комплексном правовом регулировании соответствующих отношений. Земельные правоотношения сами по себе являются особенными в силу особенностей объекта земельных отношений – земли. Поэтому при разработке нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения, в том числе отношений по применению мер административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства, требуется достаточная теоретическая разработка концептуальных положений рассматриваемого института.

Надо отметить, что к проблемам административной ответственности за нарушение земельного законодательства в последние годы был проявлен интерес со стороны ученых-исследователей как в Республике Казахстан, так и в странах ближнего зарубежья. Поскольку тема нашего диссертационного исследования имеет межотраслевой характер, то и исследовалась она и

учеными в области административного права, и учеными в области земельного права.

Кроме того, проблемы ответственности и, в частности принуждения за нарушение земельного законодательства были исследованы и с позиции уголовного и гражданского права. Однако, анализ правовой литературы по вопросам административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства Республики Казахстан показал, что в казахстанской правовой науке данным вопросам уделено слишком мало внимания. Заметим, что комплексных исследований по исследуемой нами проблематике в Казахстане нет.

Если рассматривать географию исследования проблем административной ответственности и принуждения за нарушение земельного законодательства, то на постсоветском пространстве наблюдается больший интерес к подобным проблемам и вопросам, нежели в странах дальнего зарубежья. Обусловлен большой интерес к земельным правоотношениям и административной ответственности за земельные правонарушения в постсоветских странах общим историческим прошлым и строительством рыночных отношений в земельной сфере путем проб и ошибок и собственного опыта правового регулирования земельных отношений. Поэтому в представленном диссертационном исследовании в большей степени исследуются теоретические положения ученых постсоветского пространства и опыт законодательного регулирования земельных отношений и административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства, нежели правовое решение подобных проблем в странах дальнего зарубежья.

В ходе нашего исследования нами были изучены фундаментальные исследования в области административной ответственности таких российских ученых, как: А.Б. Агапова, А.А. Агеева, А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, С.Н. Братановского, В.М. Горшенева и др. Отметим, что в Российской Федерации были защищены ряд диссертаций по исследуемой теме. В их числе диссертации М.В. Кочерга на тему «Административные правонарушения за земельные правонарушения: проблемы правового регулирования и практики правоприменения» (2008 г.); М.В. Симакова «Административно-правовой механизм противодействия правонарушениям в сфере земельных отношений» (2012 г.); Ю.П. Амелин «Административная ответственность за правонарушения в сфере земельных отношений» (2010 г.); Д.В. Спиридонова «Особенности юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах» (2014 г.); Е.С. Карповой «Административная ответственность за земельные правонарушения» (2017 г.). Проблемы административной ответственности за нарушение земельного законодательства рассматривались и российскими учеными в области земельного и экологического права. В их числе, О.В. Измайлов, М.В. Симаков, Г.А. Аксененка, А.П. Анисимов, С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, М.М. Болтанова, Н.Т. Осипов и др.

В диссертационном исследовании мы провели сравнительно-правовой анализ законодательства стран ближнего зарубежья и Казахстана, регулирующего порядок применения мер административного принуждения за

нарушение земельного законодательства. Это было сделано в силу того, что некоторые страны СНГ (Россия, Беларусь, Литва и др.) существенно продвинулась в вопросах регулирования земельных правоотношений. Наша совместная история, связанная с решением многих земельных проблем, с которыми наши страны сталкиваются в настоящее время, позволяют нам использовать опыт названных государств.

Отдельные вопросы административно-правовой ответственности за нарушение земельного законодательства исследовались такими учеными, как: А.В. Шидловский, А.С. Кривонощенко «Административно-правовое обеспечение экологической безопасности в Республике Беларусь» (2014 г.); С.А. Старовойт «Административно-правовые меры обеспечения права собственности физических и юридических лиц в Республике Беларусь» (2015 г.); О.Н. Ковалева, О.Ч. Яковицкий, А.А. Косенко «Правовое регулирование реализации мер административного принуждения» (2014 г.) и др. Отдельные вопросы административно-правовой ответственности за нарушение земельного законодательства были исследованы Н.В. Клебанович, Н.В. Ковальчик «Основы земельного законодательства и права» (2008 г.).

Наряду с изучением теоретических исследований и действующего законодательства, регулирующего административно-правовое принуждение за нарушение земельного законодательства в постсоветских странах, были изучены особенности правового регулирования административного принуждения за земельные правонарушения и в странах Европы. Исследованиями правового регулирования земельных правоотношений в целом и вопросами ответственности за земельные правонарушения занимались такие ученые, как Петер Спарк «Европейское земельное право» (2007 г.) [3], Бабетта Верманн «Управление земельными участками в Восточной Европе и странах СНГ» [4]. Проблемы обеспечения и защиты прав на землю лиц, являющихся коренными на территории государства, занимались такие ученые, как М. Риэкинэн и др.

Поскольку область настоящего исследования касается административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства Республики Казахстан, то научному изучению и анализу были подвергнуты работы казахстанских ученых-исследователей. Теоретические аспекты административно-правовой ответственности представлены в работах известных казахстанских ученых: Б.А. Жетписбаев: «Генезис административных правонарушений несовершеннолетних и меры борьбы с ними» (Алматы, 2001г.), «Административная ответственность в Республике Казахстан» (Алматы, 2000г.), «Административный процесс: Производство по делам об административных правонарушениях в Республике Казахстан» (Алматы, 2002 г.), «Теоретические проблемы административно-правового принуждения в Республике Казахстан» (Алматы, 2006 г.) и др.; А.А. Таранов: «Административная ответственность в Республике Казахстан» (Алматы, 1997 г.); «Административное право Республики Казахстан» (Алматы, 2003 г.); «Производство по делам об административных правонарушениях в Республике Казахстан» (Алматы, 2005 г.) и др.; А.Е. Жатканбаева: «Законодательство

Республики Казахстан об административной ответственности» (Алматы, 2002 г.) и др.; М.И. Жумагулов: «Административно-правовое принуждение в Республике Казахстан и Российской Федерации (теоретико-правовые вопросы) (Алматы, 2010 г.), «Правовые основы административного принуждения» (Нур-Султан, 2019 г.) и др.

Отметим, что монография Жумагулова М.И. «Правовые основы административного принуждения» (2019 г.) [5] имеет непосредственное отношение к теме нашей диссертации и посвящена комплексному анализу теоретико-правовых проблем развития института административного принуждения. Большое внимание уделяется автором исследованию правовой природы и места административного принуждения в системе государственного принуждения, его роли в совершенствовании и развитии общественных отношений. Подробно рассмотрена в монографии система мер административно-правового принуждения: административно-превентивные меры, административное пресечение, административное взыскание и административно-восстановительные меры. Один из разделов посвящен вопросам административно-процессуального обеспечения административного принуждения. Ценность работы заключается также в исследовании зарубежного опыта использования административно-правового принуждения и применение его в Республике Казахстан.

Также, прямое отношение к нашей теме исследования имеет диссертация Е.Ш. Рахметова на тему «Теоретико-правовые проблемы института реализации и защиты земельных прав в Республике Казахстан» (2010 г.) [6]. Данное исследование охватывает весь необходимый комплекс вопросов государственно-правового принуждения, защиты земельных прав, их реализации, государственного контроля за использованием и охраной земель на момент написания исследования. Вместе с тем, произошедшие изменения в земельном и административном законодательстве требуют нового анализа существующего положения вещей. Однако, те концептуальные положения, которые получены Е.Ш. Рахметовым очень важны для современных исследований.

Диссертационное исследование Ө. Қалдарбекұлы «Правовое регулирование изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя (Сравнительный анализ законодательства и практики его применения в Республике Казахстан и зарубежных странах» посвящено «правовым проблемам принудительного отчуждения земли в Республике Казахстан» [7]. Значение данного исследования заключается в том, что в нем обосновывается наличие такого правового субинститута как «Изъятие земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя», который применяется уполномоченными органами в принудительном порядке. Кроме того, данное исследование обращая внимание на природу принудительного изъятия вносит целый ряд авторских предложений понятийного аппарата в земельном праве. Теоретический анализ такой меры как принудительное изъятие земель имеет непосредственное отношение к теме нашего исследования.

Наряду с казахстанскими учеными в области административного права проблемы административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства затрагивались и учеными в области земельного и природоресурсового права. К ним относятся ученые-фундаменталисты: А.Е. Еренов, Н.Б. Мухитдинов, С.Б. Байсалов, Ж.Х. Косанов, А.С. Стамкулов, К.А. Шайбеков, А.Т. Ащеулов, А.Х. Хаджиев, Е.С. Рахметов, А.Е. Бектурганов, Б.Ж. Абдраимов, И.В. Амирханова, Е.Ш. Дусипов, Л.К. Еркинбаева, М.К. Жусупбекова, Д.Л. Байдельдинов, С.Т. Культелев, С.Д. Бекишева, М.А. Аленов, Ж.С. Елюбаев и др.

В числе молодых исследователей в области земельного права следует выделить таких ученых, как Г.Т. Айгаринова, Б.Р. Алимжанов, Б.Б. Бегилиев, А.С. Дошанова, Г.Г. Нурахметова.

В области экономики, следует выделить исследование Б.С. Оспанова «Земельная реформа Республики Казахстан: Методология, методы, практика», которая имела своей целью на основе анализа проведенных экономических реформ экономическое прогнозирование и формирование оптимальной модели земельных отношений в условиях существования государственной и частной собственности [8].

Но следует отметить, что проблемы административно-правового принуждения и, в частности, административно-правовой ответственности за нарушение земельного законодательства Республики Казахстан исследованы в основном с позиции науки административного права. По-нашему же мнению, те изменения, которые происходят сегодня в области административного и земельного законодательства позволяют актуализировать вопросы административного принуждения в области земельного права. Диссертационные исследования в области и земельного и административного законодательства выявляют существенные пробелы в системе действующего законодательства, способствуют выявлению коллизионных норм, влекущие за собой соответствующие правовые нестыковки. Кроме того, государственная политика и в области земельного и в области административного права нацелены на обеспечение целевого использования земель, соблюдения принципов рационального и экологического землепользования.

Подводя итоги, следует сделать вывод о том, что, несмотря на значительный рост количества исследований, и публикаций в области административного и земельного права об административной ответственности за земельные правонарушения, осуществленных на основании анализа исследуемой проблемы, названные авторы не уделили достаточного внимания проблемам исследования особенностей юридической природы и правовой специфики административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства, что вызывает необходимость в специальном изучении данной проблемы.

**Цель и задачи исследования.** Целью данного диссертационного исследования является комплексное исследование теоретических и практических проблем административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства и выработка научно обоснованной и практически

реализуемой модели института административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства, направленной на обеспечение защиты интересов общества, прав и свобод собственников земельных участков и землепользователей.

Для достижения названной цели поставлены следующие задачи:

- изучить генезис и эволюцию развития института административно-правового принуждения за нарушение норм земельного законодательства;
- изучить и проанализировать принципы института административно-правового принуждения за нарушение норм земельного законодательства;
- исследовать правовую природу административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства и сформулировать основные понятия административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства;
- исследовать теоретические подходы к системе норм, регулирующих административно-правовое принуждение за нарушение земельного законодательства и выявить место таких норм в системе действующего права;
- исследовать меры административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства в системе мер государственного принуждения и выработать предложения по повышению эффективности их применения;
- исследовать законодательство об административных правонарушениях в сфере земельных отношений, правоприменительную практику, выявить пробелы и недостатки действующего законодательства, и предложить эффективные меры по его совершенствованию;
- изучить зарубежный опыт реализации норм об административно-правовом принуждении, определить возможность его применения и разработать рекомендации по его применению в Казахстане.

**Объект и предмет исследования.** Объектом данного диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления уполномоченными органами в области земельных отношений (должностными лицами) административно-юрисдикционных полномочий по реализации административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства.

**Предметом** теоретико-правового исследования являются нормы института административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства, земельное, административное и другие отрасли казахстанского и зарубежного законодательства; научный аппарат, являющийся теоретической моделью, обеспечивающий нормативно-правовые основы деятельности уполномоченных государственных органов в области земельных отношений, правоприменительная практика субъектов административной юрисдикции по реализации норм об административно-правовом принуждении за нарушение земельного законодательства.

**Методологическая основа диссертационного исследования.** В процессе выполнения диссертационной работы использованы общие методологические принципы, а также общие и специальные методы познания, позволившие

наиболее полноценно провести комплексный анализ рассматриваемых в диссертации вопросов и достичь поставленной цели. Общим методом, применяемым в работе, явился диалектический метод научного познания. Кроме него при проведении исследования были использованы следующие методы научного познания: исторический метод; формально-логический метод; метод анализа, синтеза; структурно-системный метод; метод правового сравнения; метод восхождения от абстрактного к конкретному; логический метод; методы социологического исследования, метод обобщения и др.

Исторический метод позволил проанализировать и обобщить теоретические положения и подходы к понятию административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства, а также проследить развитие норм института административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства. Применение системного и логического методов позволили рассмотреть исследуемую область отношений в единстве ее составляющих элементов и внутренних и внешних связей, а также выстроить логически связанную и последовательную теорию исследуемого вопроса. Сравнительно-правовой метод позволил провести сравнительный анализ исследуемых теоретических положений и норм, регулирующих административно-правовое принуждение за нарушение земельного законодательства в Республике Казахстан и зарубежных странах. С применением формально-юридического метода был проведен анализ законодательства в исследуемой области.

Таким образом, применение совокупности указанных методов обеспечила возможность проведения комплексного и междисциплинарного исследования и сформулировать теоретические выводы и практические рекомендации.

**Нормативную основу** исследования составили Конституция Республики Казахстан, конституционные законы, законы и другие нормативные правовые акты Республики. Особо следует отметить систему государственных по вопросам земельной политики, акты специально уполномоченных центральных и местных исполнительных и представительных органов власти.

**Эмпирической базой** исследования явились материалы практической деятельности уполномоченных органов власти, результаты аналитических исследований в различных отраслях науки и практики, имеющих непосредственное отношение к поднимаемой проблематике, действующее международное, отечественное и зарубежное законодательство, материалы конкретных дел.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. Административно-правовое принуждение за нарушение норм земельного законодательства – это особый вид государственно-правового принуждения за земельные правонарушения, представляющий собой совокупность административно-правовых мер, выполняющих охранительную, регулятивную функции и функции административного предупреждения в сфере правового регулирования земельных отношений.

2. Административно-правовое принуждение за нарушение земельного законодательства характеризуется следующими чертами:



– осуществляется уполномоченными органами государства от имени государства и в его интересах;

– субъектами, осуществляющими административное принуждение за нарушение земельного законодательства, выступают уполномоченные органы государства, должностные лица уполномоченных органов государства, представители общественных организаций, обладающие юрисдикционными полномочиями;

– административное принуждение осуществляется при помощи мер воздействия на лиц, нарушивших земельное законодательство;

– меры административного принуждения за нарушение земельного законодательства применяются только в процессе управленческой деятельности по обеспечению правопорядка;

– реализация мер административного принуждения за нарушение земельного законодательства осуществляется в строго определенных процессуальных формах.

3. Административное принуждение за нарушение земельного законодательства реализуется с соблюдением общих принципов права, принципов административного и земельного права. Кроме того, поскольку административное принуждение за нарушение земельного законодательства затрагивает интересы собственников земельных участков и землепользователей, то и принципы частного права также должны соблюдаться при реализации норм административного принуждения за нарушение земельного законодательства. Только четкое соблюдение установленных законодательством принципов при осуществлении уполномоченными органами административного принуждения за нарушение земельного законодательства будет направлено на достижение установленных государством целей государственного принуждения.

Принципы административно-правового принуждения, применяемые к нарушителям земельного законодательства, должны определяться с учетом места такого вида деятельности государственных органов в системе мер противодействия административным правонарушениям, которое осуществляется по различным направлениям, с использованием различных средств и методов, но отражает единую сущность государственной политики в борьбе с земельными правонарушениями.

4. Институт административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства представляет собой совокупность юридических норм, включающих нормы различных отраслей права, и по существу, является комплексным институтом права. Подтверждается это тем, что применение мер административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства, регламентируется нормами не только земельного права, но и нормами иных отраслей права.

5. Казахское законодательство, регламентирующая общественные отношения по привлечению виновных лиц к мерам административно-правового принуждения за совершенные земельные правонарушения требует своего дальнейшего совершенствования и систематизации данных норм. Из этого

вытекает, что было бы целесообразно выделить нормы об административной ответственности за земельные правонарушения в отдельную главу КоАП Республики Казахстан. При этом, критерием для классификации земельных правонарушений в отдельную группу можно взять такие критерии как нарушение порядка использования земель по целевому назначению, нарушения порядка и принципов управления земельными ресурсами, охраны земель и др.

6. В результате правового анализа правоприменительной практики применения мер административного принуждения за нарушение земельного законодательства были выработаны предложения и рекомендации по совершенствованию соответствующего законодательства и повышения эффективности применения административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства.

6.1 На практике порядок привлечения к ответственности за земельные правонарушения осложняется тем, что уполномоченные органы в сфере земельных отношений не могут сразу наложить взыскание к правонарушителю в виде принудительного изъятия земельного участка в административном процессуальном порядке, а должны применять такую санкцию, как принудительное изъятие земельного участка, в порядке судопроизводства. В связи с этим считаем целесообразным включить санкцию земельно-правовой ответственности – принудительное изъятие земельного участка за нарушение земельного законодательства - дополнительной мерой административного взыскания в статьях 337, 338, 339, 340 КоАП РК за земельные правонарушения.

6.2 В случае выхода гражданина РК из гражданства право собственности на земельный участок согласно ст. 66 Земельного кодекса РК должно быть отчуждено или переоформлено. Однако, анализ практики показал, что данная норма гражданами, утратившими гражданство РК не соблюдается. В связи с этим предлагаем возложить контроль за исполнением собственниками земельного участка нормы статьи 66 Земельного кодекса РК на уполномоченный орган по контролю за использованием и охраной земель и дополнить пункт 2 статьи 147 (где регламентированы функции уполномоченных органов) подпунктом 16), и изложить его в следующей редакции: «своевременным отчуждением или переоформлением гражданами, утратившими гражданство РК, права собственности на право на землю, которое может ему принадлежать в соответствии с настоящим кодексом». Наряду с этим, обязать органы миграционной службы при оформлении процедуры выхода из гражданства РК извещать граждан об ответственности за несоблюдение норм земельного законодательства и требовать документ об отсутствии земельного участка на праве собственности.

6.3 Учитывая опыт зарубежных стран предлагаем включить в земельное законодательство и КоАП РК норму «Неиспользование землепользователями земельных участков в течение срока, установленного законодательными актами» и предусмотреть за нарушение срока, указанного в правоустанавливающих документах на земельный участок, в течение которого землепользователь обязан начать освоение земельного участка, административную ответственность с санкцией в виде штрафа и

безвозмездного изъятия земельного участка в пользу государства и прекращения права на него.

### **Теоретическая и практическая значимость исследования.**

Теоретическая значимость проведенного исследования заключается в том, что диссертантом сформулирован и обоснован целый ряд выводов и положений, которые могут стать отправной точкой для дальнейших исследований, связанных с научным обоснованием и развитием теоретических положений об объекте исследования, идей реализации норм об административно-правовом принуждении за нарушение норм земельного законодательства. С этих позиций разработано определение базовых понятий административно-правового принуждения за нарушение норм земельного законодательства, выявлены его признаки и характерные черты, что в достаточной степени придает исследованию теоретическую значимость и обоснованность.

Теоретические выводы автора имеют значение для совершенствования законодательства, регламентирующего порядок реализации института административно-правового принуждения за нарушение норм земельного законодательства.

С практической точки зрения, предложения и выводы, содержащиеся в диссертационной работе, могут быть использованы в практике правоприменительной деятельности органов государственной власти, занимающихся проблемами решения земельных вопросов.

Материалы диссертации могут быть использованы в учебно-методической работе высших учебных заведений юридического профиля, при изучении курсов «Административное право Республики Казахстан», «Земельное право Республики Казахстан», а также для проведения спецкурсов для слушателей, студентов юридических вузов и магистрантов.

**Апробация результатов исследования** осуществлялась по мере получения результатов на каждом этапе выполнения диссертационной работы. Диссертация выполнена на кафедре финансового, таможенного и экологического права юридического факультета Казахского национального университета имени аль-Фараби. Результаты исследования нашли отражение в следующих работах:

1. Tuyakbayeva N.S., Jangabulova A.K., Baimakhanova D.M., Sartayev S.A., Shansharbayeva B.S. Liability for violations of land legislation // Journal of Legal Ethical and Regulatory Issues. – 2018. – Vol. 21, Issue 1. – P. 1-7

2. Smagulova D.S., Rakhmetov Y.S., Smanova A.B., Konysbai B., Shansharbayeva B.S. The role of the republic of Kazakhstan in international legal support of energy security // Journal of Environmental Management and Tourism. – 2018. – Vol. 9, Issue 7(31). – P. 1458-1470.

3. Шаншарбаева Б.С. Роль и место административной ответственности за нарушение норм земельного законодательства в системе административно-правового принуждения. // Наука и жизнь Казахстана. Международный научно-популярный журнал. – 2017. – № 1(43). – С. 289-294.

4. Шаншарбаева Б.С. Административная ответственность за нарушение норм земельного законодательства в системе административно-правового

принуждения. // Наука и жизнь Казахстана. Международный научно-популярный журнал. – 2017. – № 6(50). – С. 165 -170.

5. Шаншарбаева Б.С. Теоретические проблемы дифференциации административного предупреждения, административного пресечения и административного восстановления в системе земельно-деликтных отношений // Актуальные проблемы современной науки: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию заслуженного деятеля РК, д.ю.н., профессора Жалаири О.Ш. и 25-летию Евразийской юридической академии им. Д.А. Кунаева. – Алматы, 2017. – С. 476-481.

6. Shansharbayeva B. Administrative delictology and concept of administrative offences // Creativity as a personal self-expression mechanism and a way to reveal the level of sociocultural development: materials of the CXLVII International Research and Practice Conference and II stage of the Championship in Art History, History, Philosophy, Culturology, physical culture and sports. – London, 2017. – P. 110-113.

7. Shansharbayeva B.S. Issues of the state's regulation of the land relations in the context of application of the administrative and law enforcement measures // 2nd European conference on Law and Political Sciences: materials of the international conference. – Viena-Prague, 2017. – P. 25-34.

Отдельные результаты работы внедрены в учебный процесс в рамках учебных дисциплин: «Административное право Республики Казахстан», «Земельное право Республики Казахстан», «Административная ответственность в Республике Казахстан».

**Структура диссертационного исследования и его объем.** Структура диссертации подчинена общей логике исследования, обусловленной ее актуальностью, целью, задачами, объектом и предметом исследования. По своей структуре исследование состоит из введения, трех разделов, объединяющих девять подразделов, заключения и списка использованных источников. Объем диссертации соответствует требованиям, предъявляемым к такому типу работ.

# **1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

## **1.1 Правовая природа административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства**

Со дня обретения Казахстаном независимости по настоящее время прошло достаточно времени для того, что сформировалась правовая база рыночного периода, в том числе в сфере регулирования земельных отношений. И, действительно, в Республике Казахстан, благодаря поэтапным реформам в сфере правового регулирования земельных отношений, в настоящее время существует новый, отвечающий велениям времени правопорядок в земельной сфере. Надо отметить, что в целом действующий в настоящее время механизм защиты земельных прав и законных интересов общества, собственников земельных участков и землепользователей соответствует требованиям современной действительности и работает в соответствии с поставленными задачами: обеспечивает соблюдение земельного законодательства.

Безусловно, в условиях современности трудно переоценить роль земли в экономическом производстве и социальной жизни общества. Земля для общества в целом и для граждан в частности имеет значение не только как территория проживания, но и как основное средство производства и жизнеобеспечения. Жизнедеятельность граждан, проживающих в сельской местности сегодня немыслима без земельного участка.

Актуальность решения земельных вопросов в Казахстане из года в год приобретает особое значение. А все потому, что земля – это необходимость для обеспечения жизнедеятельности страны и населения. Сельскохозяйственные земли являются чрезвычайно важной частью экономики Казахстана и составляют весомую часть национального дохода страны. Процессы реформирования земельных отношений изменились подходы к землевладению, способствовавшие изменению методов и подходов к управлению сельским хозяйством в целом и, следовательно, трансформации правовой базы Казахстана [9, с. 3].

Надо отметить, что в правовой литературе много исследований проводилось по поводу изучения земли как объекта правового регулирования. Мы не будем подробно описывать и изучать правовые признаки земли, как объекта правового регулирования. Обратимся лишь к некоторым выводам,

сделанным учеными для того, чтобы показать некоторые признаки и характеристики земли как природного объекта и объекта правового регулирования.

Как отмечает казахстанский ученый Е.Ш. Рахметов: «Земля, как природный объект, вовлеченный в систему общественных отношений, обладает определенными физическими, производственными, технологическими и другими характеристиками и признаками, которые при отражении их в праве приобретают юридическое значение. Эти ее свойства в значительной степени влияют на характер прав и обязанностей субъектов права землепользования и определяют соответственно содержание правоотношений, возникающих по поводу использования и охраны земельных ресурсов. Стремление законодателя максимально увязать содержание прав и обязанностей с объективными свойствами земли, находит отражение, прежде всего, в основных терминологиях, к числу которых можно отнести законодательное определение земельного участка как объекта права собственности и иных вещных прав» [6, с. 3].

Российским исследователем в области земельного права в качестве обязательного признака земельного участка выделяется наличие фиксированных границ. Полагается, что фиксированные границы определяют пределы юрисдикции лиц, использующих земельный участок и обладающих правами на него. Так, в частности Е.Ю. Петров дает следующее определение земельного участка: «часть поверхности земли, имеющую фиксированные границы, площадь, местоположение и другие характеристики» [10, с. 31].

Более углубленный подход мы можем наблюдать в исследованиях классиков земельно-правовой науки, российских ученых. Так, к примеру, авторами учебника «Земельное право», изданного под редакцией профессоров Г.Е. Быстрова и Р.К. Гусева, земля как объект земельных отношений рассматривается в трех взаимосвязанных направлениях:

- 1) как природный объект;
- 2) как природный ресурс;
- 3) как объект недвижимости и гражданского оборота [11, с. 75].

Данный подход к рассмотрению земли как объекта правового регулирования считается нам наиболее верным. Это обосновывается тем, что в условиях рыночных отношений земля наряду с тем, что является природным объектом и природным ресурсом, является и объектом недвижимости и связанного с этим гражданского оборота. Именно с этих позиций в настоящее время государство осуществляет правовое регулирование земельных отношений.

Все земли Казахстана, находящиеся в пределах его границ, согласно действующему земельному законодательству, составляют земельный фонд Республики Казахстан. Земельный фонд Республики Казахстан составляют 7 категорий земель в зависимости от их целевого назначения:

- на земли сельскохозяйственного назначения;
- на земли населенных пунктов (городов, поселков и сельских населенных пунктов);

- на земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного несельскохозяйственного назначения;
- на земли особо охраняемых природных территорий, земли оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;
- на земли лесного фонда;
- на земли водного фонда;
- на земли запаса [12, ст. 1].

Как следует из сути, проводимой государством политики в сфере земельных отношений земельный фонд Республики Казахстан, находится под защитой государства и является достоянием народа Казахстана. Разделение же земель на различные категории позволяет государству обеспечить правопорядок в сфере земельных отношений более целенаправленно и эффективно в зависимости от использования земель. Такое разделение земель способствует рациональному использованию земель для улучшения материального благосостояния граждан Республики Казахстан.

Для Казахстана, государства, в котором преобладает сельскохозяйственное производство, большое значение имеет сохранение и улучшение состояния сельскохозяйственных земель. Так, профессором Б.А. Жетписбаевым в учебнике по аграрному праву отмечается: «В системе различных категорий земель, составляющих понятие земельного фонда республики, наиболее ценными являются земли сельскохозяйственного назначения, так как именно эти земли в зависимости от своих природных и биологических свойств, в зависимости от своего плодородия, наиболее полно и адекватно соответствуют требованиям, которые необходимы для ведения сельскохозяйственного производства. Немаловажное значение при этом придается водообеспеченности этих земель, и это объясняется тем, что Республика Казахстан по своим природно-климатическим параметрам является одной из слабо водообеспеченных регионов земного шара и поэтому не на всех землях, составляющих территорию Казахстана, представляется возможным ведение сельскохозяйственного производства» [13, с. 7].

Земли сельскохозяйственного назначения в соответствии с земельным законодательством могут предоставляться для использования следующим категориям субъектов:

- в землепользование - физическим и юридическим лицам Республики Казахстан для товарного сельскохозяйственного производства, защитного лесоразведения, научно-исследовательских, опытных и учебных целей, ведения подсобного сельского хозяйства, огородничества и животноводства;
- в частную собственность гражданам Республики Казахстан для развития личного домашнего (подсобного) хозяйства, садоводства и дачного строительства;
- иностранцам и лицам без гражданства во временное землепользование на условиях аренды сроком до 10 лет [12].

В связи с изложенным, мы считаем необходимым здесь привести положения, выдвинутые профессором Б.А. Жетписбаевым относительно земель сельскохозяйственного назначения. Считаем, что данные положения

раскрывают сущность и значимость проводимых государством мероприятий и законодательного регулирования административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства:

«- во-первых, земли сельскохозяйственного назначения, независимо от их месторасположения, плодородия, спроса на землю, водообеспеченности и других свойств, органами государственной (исполнительной) власти должны предоставляться субъектам землепользования (временного землепользования) и субъектам частной собственности на землю только для сельскохозяйственных нужд;

- во-вторых, в свою очередь, субъекты права землепользования, права собственности на землю, права временного землепользования обязаны использовать земли сельскохозяйственного назначения только по их целевому назначению, то есть только для нужд сельскохозяйственного производства;

- в-третьих, землепользователи и собственники земель сельскохозяйственного назначения обязаны всемерно способствовать рациональному и высокопродуктивному использованию вверенных им земельных участков, способствовать повышению плодородия почв и улучшению экологической обстановки на данном земельном участке;

- в-четвертых, органы государственной власти, наделенные полномочиями по осуществлению контроля по рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения, должны осуществлять свои функции в строгом соответствии с действующим земельным законодательством» [13, с. 7].

Данные положения, выдвинутые профессором Б.А. Жетписбаевым, представляют ценность для нашего диссертационного исследования, поскольку именно в земельных правоотношениях, связанных с сельскохозяйственным производством, совершается наибольшее количество правонарушений. В результате этого, государство применяет меры административно-правового принуждения в отношении нарушителей земельно-правовых запретов в целях сохранения земельного правопорядка и наиболее полного урегулирования земельных отношений.

Выделение земель сельскохозяйственного назначения из общего массива земель Республики Казахстан профессор Б.А. Жетписбаев объясняет ее дефицитом и соответственно необходимостью особого режима правового регулирования: «Другой особенностью Республики Казахстан является то, что по размерам своей территории наше государство занимает второе место в системе стран СНГ и девятое место в мире. Такая протяженность территории позволяет внутри государства выделять следующие природно-климатические зоны:

- лесостепную;
- степную;
- сухостепную;
- полупустынную;
- пустынную;
- предгорно-пустынную;



- субтропическую пустынную;
- субтропическо-предгорно-пустынную;
- среднеазиатскую горную;
- южносибирскую горную.

Как видно из вышесказанного, земель оптимально пригодных для ведения сельскохозяйственного производства, в Республике Казахстан не так уж и много, что и создает все предпосылки для того, чтобы законодательно выделить земли сельскохозяйственного назначения из общего массива земель с целью обеспечения их особым правовым режимом регулирования» [13, с. 7].

На наш взгляд, именно дефицит земель, пригодных для ведения сельскохозяйственного производства, выступает причиной распространенности земельных правонарушений практически во всех регионах Казахстана. Поэтому объем и количество мер государственного принуждения, и в частности административно-правовых мер принуждения, за нарушение земельного законодательства превалирует среди количества мер государственно-принудительного воздействия, применяемого государством в целом.

Следует добавить, что то, что земля является основным средством сельскохозяйственного производства и от состояния таких земель (плодородия, качества, количества) зависит продовольственная безопасность страны, влияет на совершенные правонарушения в земельных правоотношениях. Наряду с этим, причиной роста правонарушений земельного законодательства в сфере сельскохозяйственного производства выступает доходность земли, влияющая на материальное благополучие собственников земельных участков или землепользователей.

Таким образом, земля – это особый объект правового регулирования, который в отличие от других видов имущества не может быть заменена другой вещью или другими объектами. Поэтому требование государства о том, чтобы земля использовалась по целевому назначению и строго в рамках природоохранных технологий, обеспечивающих биологическую функциональность земли, должно соблюдаться собственниками земельных участков и землепользователями. За неисполнение установленных земельным законодательством требований они будут подвергаться мерам государственного принуждения вплоть до принудительного изъятия земельных участков в пользу государства.

Одним из универсальных средств обеспечения реализации и защиты земельных прав и интересов государства и общества в целом, а также собственников земельных участков и землепользователей является административно-правовое принуждение за нарушение земельного законодательства. Поэтому выявление правовой природы административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства, определение его понятия, особенностей и содержания является актуальным в условиях реформирования административной системы Республики Казахстан. Государственные органы применяют меры административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства в целях установления правопорядка в сфере земельных отношений, охраны общественных прав и

интересов, прав и интересов собственников земельных участков и землепользователей.

Для решения поставленных в исследовании задач рассмотрим понятие и сущность административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства через призму понятий государственного принуждения и административно-правового принуждения.

Исследованиями правовой природы государственного принуждения и административно-правового принуждения, в частности, занимались такие ученые Казахстана, как Б.А. Жетписбаев, М.И. Жумагулов, Р.И. Ахметов, Х.Ю. Ибрагимов. В целом институт административного принуждения в системе государственного принуждения достаточно подробно исследован и выверен. Имеющиеся в правовой науке выводы и положения ученых относительно правовой природы государственного принуждения, а также понятия, сущности и содержания административно-правового принуждения достаточно обоснованы и доказаны. Воспользуемся выводами ученых относительно административно-правового принуждения для определения сущности и содержания административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства.

В нормах административного права содержится широкий спектр мер принудительного воздействия. Они применяются государственными органами в целях обеспечения правопорядка. Такие меры принудительного воздействия обеспечивают охрану норм как административного права, так и норм земельного, трудового, гражданского, финансового и т.п. Причем охранительную функцию мер административного принуждения обеспечивают субъекты публичной исполнительной власти.

Как известно из теории права, административное принуждение является одним из видов правового принуждения. Следовательно, административное принуждение обладает всеми признаками правового принуждения. Но как самостоятельный вид правового принуждения административное принуждение обладает особенностями, присущими только ему.

В теории права административное принуждение и его особенности рассматривались рядом ученых-правоведов. По мнению С.Н. Братановского, к особенностям административного принуждения можно отнести следующие:

1. Применение мер административно-правового принуждения происходит в связи с антиобщественными деяниями, которые, как правило, являются административными правонарушениями;

2. Осуществление административного принуждения происходит в рамках внеслужебного подчинения, то есть между сторонами правоотношения отсутствует организационное и линейное подчинение;

3. Разнообразие и множественность субъектов, которые осуществляют административную юрисдикцию;

4. Административному воздействию могут быть подвержены как физические лица, так и коллективные субъекты;

5. Административно-правовое принуждение регулируется административно-правовыми нормами, закрепляющими виды мер принуждения, порядок и основания его применения» [14, с. 156].

Принудительные меры характеризуются тем, что для их реализации достаточно применить административно-процессуальный порядок. Полномочиями по применению принудительных мер в порядке административного производства наделены исполнительные органы власти и их должностные лица, в том числе правоохранительные и надзорные органы. Однако к административным мерам принуждения относятся также и меры, которые могут быть применены только в судебном порядке судьями. К таким мерам можно отнести, например, лишение специального права, административный арест, административное выдворение за пределы государства и т.д. исходя из этого меры административного принуждения в зависимости от порядка применения можно разделить на два вида: 1) применяемые в порядке административного производства; 2) применяемые только в судебном порядке.

Описывая административное принуждение, казахстанский ученый Б.А. Жетписбаев уделяет внимание следующей особенности административного принуждения: «В свою очередь, аппарат публичной власти предназначен не для того, чтобы отражать интересы какой-то отдельно взятой общности людей либо каких-то корпораций, а призван действовать во всеобщих интересах государства и народа, населяющего его территорию. И здесь наиболее значимо то, что аппарат публичной власти в официальной мере обладает монополией на принуждение, вплоть до насилия над всей подвластной территорией и в отношении всего населения. Тем более, что одной из основных функций правового принуждения является ее правозащитная функция, смысл которой заключается в создании специального правового механизма, способного оградить личность от произвола государственных органов, примеры которого в истории нашего государства особенно многочисленны» [15, с. 17].

В своем диссертационном исследовании Б.А. Жетписбаев выделяет два признака административного принуждения: «Являясь одним из видов государственного принуждения, административное принуждение – это понятие комплексное и сложное, так как сочетает в себе два неоднородных признака, носящих свойства административного принуждения и административного произвола. Именно поэтому понятие административное принуждение состоит из двух составных частей, а в частности из понятия административно-правовое принуждение и из понятия административного произвола, насилия» [15, с. 123].

Рассуждения Б.А. Жетписбаева относительно двоякой природы административного принуждения сводятся к следующему выводу: «Таким образом, следует сделать вывод о том, что по своей структуре административное принуждение состоит из двух составных частей:

- во-первых, из понятия административно-правового принуждения;
- во-вторых, из понятия административного произвола, насилия органов государственной власти и должностных лиц» [15, с. 123].

Применительно к административно-правовому принуждению за нарушение земельного законодательства позволим себе не согласиться с данным выводом Б.А. Жетписбаева. Мы считаем, что административный произвол не присущ административному принуждению за нарушение земельного законодательства. Административно-правовые меры, предусмотренные за нарушение земельного законодательства, хотя и содержат принудительное воздействие на субъекта земельного правонарушения (например, штрафные санкции), но не являются по сути административным произволом. Принуждение, заключающееся в претерпевании субъектом земельного правонарушения нежелательных для себя последствий (например, в виде выплаты штрафа), осуществляется не в результате произвола уполномоченных государственных органов, а только как наказание за совершенное земельное правонарушение. Административное принуждение за нарушение земельного законодательства является следствием нарушенных прав и интересов общества.

Раскрывая детально содержание административно-правового принуждения, Б.А. Жетписбаев характеризует его как комплексный институт государственного принуждения: «В целом, административно-правовое принуждение - это целостный правовой институт, имеющий свою строго определенную правовую морфологию, которая, логически упорядочиваясь, образует правовую систему и представляется, как нечто целое, состоящее из отдельных взаимосвязанных и взаимообусловленных институтов» [15, с. 208].

Рассуждая о комплексности института административно-правового принуждения, Б.А. Жетписбаев приходит к выводу о том, что понятие административно-правового принуждения также является комплексным и сложным. Он отмечает: «Следовательно, административно-правовое принуждение является понятием комплексным, сложным, имеющим в своем арсенале многочисленные меры воздействия властно-принудительного характера. Поэтому отчетливое понимание значения, целей, задач, правил, закономерностей и особенностей применения различных институтов административно-правового принуждения создает благоприятные условия для улучшенного его теоретического толкования и практического применения, кроме того, это необходимо для создания предпосылок для его объективной систематизации, как самостоятельного правового института, обеспечивающего упорядоченность различных видов социально-экономических явлений протекающих в государстве» [15, с. 208].

Еще одной особенностью административно-правового принуждения является принуждение с позиции психологического воздействия на субъектов правоотношений. С этой позиции на особенности административно-правового принуждения интересны выводы российского ученого А.И. Каплунова о том, что «...административное принуждение, как вид государственного принуждения, представляет собой психическое либо физическое принуждение на сознание и поведение субъектов с целью понудить путем угрозы применения предусмотренных в законодательстве административных санкций к должному поведению (совершению предписанных действий), либо к подчинению

установленным запретам и ограничениям, а равно само применение с соблюдением процессуальных требований уполномоченными органами, должностными лицами мер административного воздействия, сопровождающихся отрицательными последствиями личного, организационного, материального характера» [16, с. 18].

В научной литературе последних лет, посвященных проблемам административно-правовой ответственности в целом можно встретить распространенное положение о том, что при выполнении государством управленческих функций по административно-правовому принуждению эффективным является материальное воздействие на сознание и поведение человека, наряду с физическим и психическим принуждением.

Обратимся к теории права для того, чтобы уяснить некоторые понятия. Так, если под физическим принуждением правильным будет понимать «всякие предусматриваемые правом меры, состоящие в применении физической силы для поддержания правопорядка, в том числе репрессивные меры, например, заключение в тюрьму и т.д.» [17, с. 260], то при применении материального принуждения предполагается достижение желаемого результата путем лишения правонарушителя определенных материальных благ, ценностей, взыскание с правонарушителя денежной суммы в виде штрафа, лишения премии, перевода на нижеоплачиваемую работу и т.д. Материальное принуждение зачастую оказывается эффективным способом воздействия, после применения которого, незамедлительно прекращаются многие правонарушения.

Как отмечает С.Ф. Анисимов: «При психическом принуждении оказывается воздействие на волю, эмоции, разум человека с той целью, чтобы путем применения психического воздействия склонить личность к прекращению противоправных действий, изменить свое поведение. Граждане неодинаково осознают свою моральную ответственность за совершаемые ими и другими публичные действия. Оценки своих и чужих поступков далеко не всегда адекватны представлениям о добре и зле, о справедливости» [18, с. 135].

Российский исследователь Ю.А. Тихомиров более подробно раскрывает психическое принуждение. Он пишет: «Психическое принуждение довольно часто ведет к изменению взглядов. Оно понуждает к подавлению своих мнений и оценок и может добиться не только послушания, столь приятного властям. Нередки проявления озлобления и отторжения людей от власти и даже их открытое, и порой даже настойчивое сопротивление» [19, с. 170].

Дополняются данные суждения казахстанским ученым Б.А. Жетписбаевым: «При психическом принуждении немаловажное значение имеет и чувство страха, испытываемое объектом принуждения. Именно страх «психически принуждает граждан соотносить свое поведение с требованиями права» [20, с. 110].

Резюмируя изложенное, следует отметить, что меры административно-правового принуждения не должны заставлять страдать или унижать достоинство человека, но они не освобождены от пугающих и карающих качеств и свойств. Как уже говорилось выше, административно-правовое принуждение можно применить к разным категориям лиц. Вследствие этого

оно может содержаться в различных принудительных мерах, таких как: административный арест, ограничение или лишение свободы, признание лица недееспособным и др. Несмотря на то, что меры административно-правового принуждения носят индивидуальный характер, они побуждают и других лиц вести себя законно, то есть оказывают на них превентивное воздействие, и это в какой-то степени выражает основную цель административно-правового принуждения [21, с. 35]. Другими словами, меры административно-правового принуждения выполняют функции административного предупреждения.

В другом диссертационном исследовании, посвященном административно-правовому принуждению, казахстанского ученого М.И. Жумагулова мы встречаем схожее трактование особенностей административно-правового принуждения. Так, М.И. Жумагулов пишет: «Вместе с тем, следует иметь в виду и то, что административно-правовое принуждение – особый вид государственного принуждения. Наряду с убеждением оно составляет основной инструментарий властного воздействия, осуществляемого исполнительными органами государства в целях реализации функций управления общественными процессами. Отдавая должное принципиальной важности и потенциально большей эффективности убеждения как метода государственного управления, мы обязаны помнить о властной природе государства и права. Власть же в обществе (в частности, государственная) предполагает возможность навязывания того или иного образа действий члену общества (гражданину)» [22, с. 44].

Подобное мнение о сущности административно-правового принуждения мы встречаем и у других авторов. Так, исходя из того, что административно-правовое принуждение является одной из составных частей государственного принуждения, Р.И. Ахметов и Х.Ю. Ибрагимов приходят к выводу о том, что «Цель государственного принуждения – заставить конкретных субъектов права соблюдать определенные предписания или воздержаться от тех или иных действий» [23, с. 5].

Свою мысль авторы формулируют следующим образом: «Административное принуждение – это система принудительных мер, применяемых государством в случаях, предусмотренных нормами права, в целях предупреждения и пресечения противоправных действий, обеспечения личной безопасности граждан, общественного порядка и общественной безопасности, а также воспитания правонарушителей» [24, с. 26].

Рассмотренные выше суждения об особенностях и сущности административного принуждения являются, на наш взгляд, верными и обоснованными. Вышеуказанные авторы исследований сходятся во мнении, что правовая сущность административно-правового принуждения заключается в том, что это часть государственного принуждения; это инструментарий властного воздействия государства; государство обладает монополией на административное принуждение. Мы согласимся с данными признаками административного принуждения.

Административно-правовое принуждение за нарушение земельного законодательства обладает всеми признаками, присущими для

административного принуждения в целом. Отметим, что непосредственно административно-правовому принуждению за земельные правонарушения казахстанскими учеными исследования не были посвящены. Но ряд казахстанских ученых освещали отдельные вопросы, связанные с административно-правовым принуждением за нарушение земельного законодательства. В диссертационном исследовании известного правоведа Е.Ш. Рахметова на соискание степени доктора юридических наук, посвященном проблемам реализации и защиты земельных прав, рассматриваются особенности административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства. Автор, определяя сущность административного принуждения за нарушение земельного законодательства, определяет такое принуждение как основную при регулировании административно-правовых отношений в сфере земельного права: «Основной сферой регулирования административно-правовых отношений в сфере земельного права являются отношения, возникающие в связи с осуществлением органами государственной власти и управления, представленных им властных полномочий по поддержанию нормального функционирования земельного законодательства, а также по охране и защите земельного правопорядка. Поэтому государственно-правовое принуждение за нарушение норм земельного законодательства, предусмотренное законом для предприятий и организаций, физических, должностных лиц, направленных на защиту личных, государственных и общественных земельных интересов, исполнение которых контролируется органами исполнительной власти, можно рассматривать как административно-правовое принуждение в сфере земельных отношений [6, с. 208].

Как видим, в своих рассуждениях Е.Ш. Рахметов выделяет охранительную функцию административного принуждения за нарушение норм земельного законодательства. В определении, данном Е.Ш. Рахметовым, административно-правовое принуждение в сфере земельных отношений характеризуется как часть государственно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства, направленное на защиту личных, государственных и общественных земельных интересов. Согласимся с рассуждениями Е.Ш. Рахметова относительно того, что административно-правовое принуждение за нарушение земельного законодательства, безусловно, выполняет охранительную функцию.

Административно-правовое принуждение за нарушение земельного законодательства, кроме охранительной функции, выполняет и ряд других. Соглашаясь с мнением Б.А. Жетписбаева о сложности и комплексности института административно-правового принуждения, мы обозначаем и сложность административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства. Несмотря на то, что административно-правовое принуждение за нарушение земельного законодательства в большей степени содержит составы административных правонарушений за нарушение земельного законодательства, ему еще присуще регулирование иных видов земельных отношений.

Говоря об этом, мы имеем ввиду регулятивную функцию административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства.

Как отмечает Е.Ш. Рахметов «Регулятивная функция института административно-правового принуждения в сфере земельных отношений устанавливает запреты, позитивные обязывания и тем самым закрепляет и предопределяет поведение субъектов административно-правового принуждения в сфере земельных отношений» [6, с. 209]. Несомненно, это правильно. Регулирующая роль административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства заключается в расстановке и разграничении видов поведения субъектов земельных отношений на правомерные и неправомерные. Принудительное воздействие на субъектов земельных отношений, направлено на обеспечение соблюдения ими установленных правил поведения в земельных отношениях и содержит угрозу наказания за неисполнение этих правил.

Другими словами, система обязанностей и запретов, регламентированная в земельном законодательстве и предназначенная для субъектов земельных правоотношений, направлена, в первую очередь, на обеспечение должного правомерного поведения, соблюдения земельного законодательства, а не его нарушения. Система таких обязанностей и запретов представляет собой одобренную государством модель поведения субъектов земельного права. Принятие и исполнение такой модели поведения в земельных отношениях осуществляется на добровольной основе субъектами земельных отношений. Добровольную форму реализации, одобренной государством модели поведения в земельных отношениях Д.А. Липинский представляет, как: «систему обязанностей по совершению правомерных поступков, а в динамическом – выражается в правомерном поведении субъекта административно-правового принуждения» [25, с. 256].

Если рассматривать административно-правовое принуждение за земельные правонарушения как часть государственных функций по регулированию земельных отношений, то следует иметь ввиду, что регулятивная функция административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства не должна быть преувеличена. Также как не должна быть преувеличена охранительная функция административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства. Административно-правовое принуждение выступает как дополнение к основным функциям государства в сфере земельных отношений. И государство эффективно должно выполнять основные свои функции по регулированию земельных отношений, чтобы не допускать земельных правонарушений и, соответственно, последствия, которые наступают в результате административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства.

По мнению исследователя Л.А. Мицкевич, административно-правовое принуждение занимает в системе механизма государственного регулирования



земельных отношений ведущее место. Свою позицию он подтверждает следующим выводом:

«- во-первых, увеличение количества административных правонарушений связано, среди прочего, с невыполнением государством своей социальной роли, поскольку в обмен на это «отклонение» государства граждане «воздают» эквивалентно;

- во-вторых, борьба с правонарушениями любого рода должна начинаться не только с принуждения, но и с выполнением государственными органами своих функций;

- в-третьих, чтобы меры административно-правового принуждения были эффективными, они должны соответствовать жизненным реалиям, выглядеть для граждан как справедливые» [26, с. 19]. Мы согласимся с данным выводом, поскольку считаем, что административно-правовое принуждение способствует установлению правопорядка в земельной сфере.

В качестве еще одной особенности административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства казахстанский ученый Е.Ш. Рахметов выделяет критерий справедливости. По мнению ученого административно-правовое принуждение за нарушение земельного законодательства обязательно должно соответствовать критерию справедливости: «Критерий справедливости является важнейшим условием реализации мер административно-правового принуждения в сфере земельных отношений, так как данный вид государственно-правового принуждения реализуется посредством властного воздействия на субъектов земельных отношений, и при этом должны быть учтены и применены все возможные средства, характеризующие сущность принимаемого решения в качестве справедливого, одобряемого обществом, физическими и юридическими лицами» [6, с. 105].

Относительно критерия справедливости в реализации мер административного принуждения за нарушение земельного законодательства добавим и свои рассуждения к мнению Е.Ш. Рахметова. Административно-правовое принуждение за нарушение земельного законодательства (равно как и государственное принуждение в целом) должно основываться на принципе справедливости и соответствовать критериям справедливости. Это значит, что к административной ответственности за нарушение земельного законодательства должны привлекаться не только субъекты земельного правонарушения (собственники земельных участков и землепользователи). Должностные лица уполномоченных органов в сфере земельных отношений, если они не исполняют или ненадлежаще исполняют свои должностные обязанности, тоже должны быть привлечены к административной ответственности за нарушение норм земельного законодательства.

На основе своих рассуждений относительно административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства Е.Ш. Рахметов дает следующее определение: «Под административно-правовым принуждением в сфере земельных отношений следует понимать особый вид государственно-правового принуждения, состоящий в применении субъектами государственной

власти установленных нормами административного права принудительных мер, в связи с неправомерными действиями либо в связи с возникшей в этом экстренной необходимости, предусмотренной нормами действующего законодательства, с целью дальнейшего обеспечения правопорядка и безопасности в сфере земельных отношений» [6, с. 243].

Добавим к рассмотренным нами характеристикам административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства то, что наряду с регулированием и охраной земельных правоотношений принудительное наказание за совершенное земельное правонарушение осуществляет превентивную функцию. Так, в результате применения административно-правовых мер воздействия на субъекта земельного правонарушения в обществе возникает понимание совершенных субъектом земельного правонарушения действий, как противоправных и наказуемых. Таким образом, административно-правовое принуждение за нарушение земельного законодательства предупреждает и повторное, и подобное правонарушение земельного законодательства.

Таким образом, рассмотренные нами выше положения и суждения относительно понятия и особенностей административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства позволяют сформулировать следующее определение: административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства - это особый вид государственно-правового принуждения за земельные правонарушения, представляющий собой совокупность административно-правовых мер, выполняющих охранительную, регулятивную функции и функции административного предупреждения в сфере правового регулирования земельных отношений.

Более детально раскрыть сущность административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства нам помогут характерные черты исследуемого правового института.

Из изученного нами научного материала наиболее обобщенно выражающим положения большинства авторов, нам представляется следующие. Российский исследователь Л.Л. Попов выделяет ряд концептуальных положений об административно-правовом принуждении за нарушение земельного законодательства. Положения в общей степени характеризуют социально-правовую сущность административно-правового принуждения в сфере земельных отношений. К ним относятся следующие:

«1. Административно-правовое принуждение обеспечивает охрану общественных земельных отношений, складывающихся в сфере государственного управления земельными ресурсами, а также земельных отношений, для защиты которых требуется властно-принудительное воздействие со стороны компетентных органов и должностных лиц, уполномоченных действующим законодательством этой сферы деятельности.

2. Административно-правовое принуждение за нарушение норм земельного законодательства регулируется нормами административного права,

которые закрепляют виды мер правового принуждения, основания и порядок их применения.

3. Административно-правовое принуждение охраняет не только административно-правовые нормы, но и нормы гражданского, трудового, земельного и иных отраслей права, реализацию которых призваны обеспечить исполнительные органы государственной власти.

4. Административно-правовое принуждение за нарушение норм земельного законодательства характеризуется множественностью субъектов его использования: применяется судами, судьями, органами исполнительной власти, должностными лицами и т.д.;

5. Административно-правовое принуждение за нарушение норм земельного законодательства, применимо в отношении лиц, не находящихся в непосредственном служебном подчинении и является гарантией и средством защиты земельного (общественного) правопорядка и общественной безопасности (привлечение правонарушителей, взыскание виновных и т.д.), а также применяется в отношении не только индивидуальных (физических лиц), но и коллективных субъектов (юридических лиц) земельно-правовых отношений;

6. Административно-правовое принуждение за нарушение норм земельного законодательства применяется не только с целью наказания либо взыскания за правонарушение, но и для их предупреждения, пресечения, дальнейшей профилактики и восстановлении нарушенного права;

7. Административно-правовое принуждение не имеют цели причинить личности физическое страдание или унижить ее достоинство и т.д.» [27, с. 7]

Рассматривая в общих чертах сущность административного принуждения за нарушение земельного законодательства, выведем общие положения, характеризующие административное принуждение:

1. Административное принуждение за нарушение земельного законодательства осуществляется уполномоченными органами государства от имени государства и в его интересах;

2. Субъектами, осуществляющими административное принуждение за нарушение земельного законодательства, выступают уполномоченные органы государства, должностные лица уполномоченных органов государства, представители общественных организаций, обладающие юрисдикционными полномочиями;

3. Административное принуждение осуществляется при помощи мер воздействия на лиц, нарушивших земельное законодательство;

4. Меры административного принуждения за нарушение земельного законодательства применяются только в процессе управленческой деятельности по обеспечению правопорядка;

5. Реализация мер административного принуждения за нарушение земельного законодательства осуществляется в строго определенных процессуальных формах.

Следующим важным моментом при исследовании особенностей и характерных черт административно-правового принуждения за нарушение

земельного законодательства являет круг субъектов административного принуждения.

Если говорить о субъектах административно-правовой ответственности и административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства, то он достаточно широк. К ним относятся уполномоченные государственные органы в сфере земельных отношений, должностные лица органов государственной власти и управления в сфере земельных отношений, физические и юридические лица, являющиеся собственниками земельных участков или землепользователями и иные субъекты земельных правоотношений. Все они наделены свойствами правосубъектности, и обладают соответствующей правоспособностью и дееспособностью.

Субъекты административной ответственности определяются в статье 28 главы 4 Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан от 5 июля 2014 года. К ним относятся:

«1) физическое вменяемое лицо, достигшее к моменту окончания или пресечения административного правонарушения шестнадцатилетнего возраста;  
2) юридическое лицо» [28, ст. 28].

Отметим, что в отношении субъектов административной ответственности КоАП РК разъясняет их особенности в зависимости от того, являются ли физические лица вменяемыми, должностными лицами, либо относятся к лицам, на которых распространяется действие специальных уставов или положений, иностранным лицам и т.п. [28, ст. 29-34].

В данном подразделе хотим акцентировать внимание на следующих моментах субъектного состава административной ответственности и принуждения за нарушение земельного законодательства. На наш взгляд: «Важное значение при привлечении лица, к юридической ответственности имеет деликтоспособность – способность лица быть ответственным за совершенное им административное правонарушение. Как известно, такой возраст наступает, когда физическому лицу исполняется шестнадцать лет. Следовательно, субъектами административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства являются физические лица, достигшие шестнадцатилетнего возраста. Наряду с изложенным, при определении субъектов административно-правового принуждения, к которым, по сути, можно отнести всех субъектов земельного права, хотим уделить внимание таким субъектам земельного права, как иностранные лица и лица без гражданства. Считаю нужным акцентировать внимание на том, каким правом на землю могут обладать указанные лица по земельному законодательству Республики Казахстан» [29, с. 111].

В статье 20 главы 3 Земельного кодекса РК определен круг субъектов права частной собственности на землю. К таким субъектам норма данной статьи относит граждан и негосударственные юридические лица. Согласно рассматриваемой норме «под гражданами понимаются граждане Республики Казахстан, иностранцы и лица без гражданства» [12, п. 2 ст. 20].

В соответствии с пунктом 4 Земельного кодекса РК право частной собственности на земельный участок «иностранцев, лиц без гражданства и

иностранных юридических лиц (негосударственных)» [12, п. 4 ст. 23] ограничивается земельными участками, которые предоставляются «под застройку или застроенными производственными и непроизводственными, в том числе жилыми, зданиями (строениями, сооружениями) и их комплексами, включая земли, предназначенные для обслуживания зданий (строений, сооружений) в соответствии с их назначением» [12, п. 3 ст. 23]. В остальных случаях правом собственности на земельный участок могут обладать только граждане Республики Казахстан и юридические лица Республики Казахстан. Заметим, что при выходе граждан Республики Казахстан из гражданства, право частной собственности на земельный участок должно быть отчуждено в соответствии с земельным законодательством.

Следующий момент, на который хотим обратить внимание, касается землепользования. В земельном законодательстве определен следующий круг субъектов землепользования:

- государственные и негосударственные;
- национальные и иностранные;
- физические и юридические лица;
- постоянные и временные;
- первичные и вторичные» [12, ст. 30].

Немаловажное значение имеет регламентация предоставления права землепользования. Данную процедуру считаем важным моментом, в связи с тем, что нарушение регламентированной законодательством процедуры предоставления права на пользование земельным участком влечет административную ответственность должностных лиц уполномоченных государственных органов в сфере землепользования. Предоставление права землепользования регламентируется статьей 32 Земельного кодекса РК. Так, в соответствии с земельным законодательством земельные участки для ведения сельскохозяйственного производства предоставляются по решению местных исполнительных органов [12, п. 2 ст. 32]. Порядок получения права землепользования оформляется в установленном законодательством порядке. Право землепользования закрепляется в установленных законодательством документах, к которым относятся:

- при постоянном землепользовании – акт на право постоянного землепользования;
- при временном возмездном землепользовании – договор об аренде земельного участка;
- при временном безвозмездном землепользовании – договор о временном безвозмездном землепользовании» [12, ст. 43].

Следует отметить, что, согласно общему правилу, предоставление права землепользования означает предоставление лицу права землепользования непосредственно государством.

Порядок регламентирования земельным законодательством права землепользования позволяет выделить следующие его виды: постоянное или временное землепользование, отчуждаемое или неотчуждаемое землепользование, приобретаемое возмездно или приобретаемое безвозмездно.

Так, согласно земельному законодательству, право постоянного землепользования может быть предоставлено:

- юридическим лицам, владеющим зданиями (строениями, сооружениями), помещениями в объектах кондоминиума, на праве хозяйственного ведения или оперативного управления;

- юридическим лицам, осуществляющим сельскохозяйственное и лесохозяйственное производство;

- юридическим лицам, осуществляющим землепользование на особо охраняемых природных территориях;

- в иных случаях, предусмотренных законодательными актами [12, ст. 32].

В отношении права временного землепользования земельным законодательством определено, что такое право может предоставляться безвозмездно либо на условиях аренды земельного участка [12, п. 1 ст. 35].

Кроме того, право временного землепользования в соответствии с пунктом 2 статьи 35 Земельного кодекса РК в зависимости от срока действия может быть двух видов:

- краткосрочным – сроком до 5 лет;

- долгосрочным – сроком от 5 до 49 лет [12, п. 2 ст. 35].

Наряду с предоставлением право землепользования может возникнуть путем передачи такого права [12, п. 1 ст. 31]. Если предоставление права землепользования осуществляется только государством [12, п. 1 ст. 32], то передача права землепользования может осуществляться другим землепользователем [12, п. 1 ст. 33].

Как следует из норм Земельного законодательства, «передача права землепользования производится на основе гражданско-правовых сделок» [12, п. 1 ст. 33]. Так, «передача права землепользования другому лицу на определенный срок производится на основе договора аренды или временного безвозмездного пользования земельным участком» [12, п. 1 ст. 33].

Земельным кодексом установлены пределы передачи права землепользования. Так, пункт 2 статьи 33 Земельного кодекса РК устанавливает перечень земель, на которых «не допускается совершение сделок с землепользователями [12, п. 2 ст. 33].

Земельным законодательством также предусмотрено отчуждение права землепользования, которое «производится на основе гражданско-правовых сделок (купли-продажи, дарения, мены и другого)» [12, п. 1 ст. 33].

Следует отметить, что в соответствии с земельным законодательством «передачу и отчуждение права землепользования могут производить только лица, выкупившие право временного возмездного землепользования (аренды)» [12, п. 1 ст. 33].

Особенности субъектного состава административного правонарушения норм земельного законодательства имеют важное значение при государственном регулировании земельных отношений. Более того, в сфере применения мер административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства требуют корректного отношения к собственникам земельных участков и землепользователям. Важно, чтобы меры

административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства, которые применяются к собственникам земельных участков и землепользователям, не должны перерасти в административный произвол должностных лиц уполномоченных государственных органов.

Таким образом, сущность принуждения и, в частности административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства заключается в том, что на принуждении основано функционирование всего государственного организма. Причем административная ответственность как негативное последствие неправомерных действий субъектов земельных отношений и государственного управления, нарушающих земельное законодательство, выступает наиболее ярким его проявлением.

## **1.2 Меры административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства**

Анализ деятельности органов государственной власти по борьбе с нарушениями в сфере земельных отношений свидетельствует о том, что применяемые для этой цели меры административно-правового принуждения по своему организационно-правовому содержанию могут быть разными как по содержанию, так и по характеру и носить многовекторный характер.

Опыт практики правоприменительной деятельности государственных органов в системе земельно-деликтных отношений показывает, что среди наиболее часто реализуемых мер административного принуждения в целях обеспечения земельного права и безопасности преобладают меры института административной ответственности.

Обратим внимание на то, что исключительным основанием применения мер административной ответственности за нарушение земельного законодательства является реально совершенное правонарушение. Других оснований для применения мер административной ответственности за нарушение норм земельного законодательства быть не может. Другими словами, уполномоченный государственный орган в сфере земельных отношений в целях обеспечения земельного правопорядка должен при обнаружении реального факта нарушения земельного законодательства применить санкцию в отношении субъекта правонарушения. Но, безусловно, этого недостаточно для обеспечения земельного правопорядка. Поскольку основной целью уполномоченных органов в сфере земельных отношений является недопущение фактов совершения земельных правонарушений. Поэтому, большее внимание при организации и проведения мер борьбы с правонарушениями в сфере земельных отношений, должно быть уделено проблемам недопущения фактов нарушения земельного законодательства (их предупреждению и профилактике), и только в случаях совершения земельного правонарушения – пресечению совершаемого правонарушения. Именно для этих целей уполномоченными органами в сфере земельных отношений используются меры административно-правового принуждения. Такие меры необходимы:

– для проведения организационно-правовых мероприятий, которые направлены на предупреждение земельных правонарушений (меры административного предупреждения);

– для организации деятельности, направленной на пресечение и прекращение правонарушений в сфере земельных отношений и предотвращения негативных последствий вследствие таких правонарушений (меры административного пресечения);

– для воздействия на лицо, которое является собственником земельного участка или землепользователем, с целью обязывания его исполнять требования земельного законодательства, которые оно должно было исполнить, но не исполнило (меры административной ответственности);

– для восстановления нарушенных прав собственников земельного участка и землепользователей и приведение их в первоначальное состояние (меры принудительного административного восстановления).

Как видим, каждая мера административно-правового принуждения за нарушение норм земельного законодательства, должна выполнять строго определенную функцию, и не может быть заменена другой мерой. Таким образом все меры административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства являются необходимым средством обеспечения земельного правопорядка.

Как отмечается в исследовании М.С. Богдановой: «Под мерами административного предупреждения понимается совокупность мероприятий, осуществляемых органами государственной власти, которые направлены на предупреждение правонарушений и недопущения влияния их вредных последствий на безопасность граждан, на общественный правопорядок и на нормальную деятельность государственных органов, предприятий, организаций и учреждений» [30, с. 38].

Анализ теоретических положений относительно государственного управления и применения мер административно-правового принуждения показал, что многие исследователи сходятся во мнении, что методы государственного управления классифицируются на две большие группы:

- убеждение;
- принуждение.

В то же время эта классификация основана на идее, основанной на сущности убеждения. Убеждение – это воздействие на сознание людей. Такое воздействие оказывается с целью скорректировать поведение людей. При этом люди будут нацелены совершать действия на основе своего внутреннего убеждения. Такие методы, как поощрение, стимулирование и т.д., являются частью метода убеждения. Убеждение может основываться также на предупреждении о наступлении негативных последствий в случае совершения неправомерных действий. Таким негативным последствием, например, может быть наступление административной ответственности. Следствием ее наступления будет применение таких мер ответственности как: предупреждение, пресечение, принудительные меры административного восстановления и др.



Выводом рассмотренному вопросу может служить тезис, изложенный Б.А. Жетписбаевым: «...институт административно-правового принуждения характеризуется единством и взаимосвязанностью входящих в нее правовых норм и мер, обусловленных единством целей и задач правового воздействия, едиными принципами, которые, в конечном счете, и определяют системную сущность изучаемого нами института административно-правового принуждения. Регулирующая сила мер административно-правового принуждения невозможна без их взаимосогласованности и общей целенаправленности. Поэтому институт административно-правового принуждения, разделяясь на различные правовые меры, оказывает регулирующее воздействие на общественные отношения всеми юридическими средствами в совокупности. Опыт теории и практики свидетельствует о том, что чем согласованнее между собой эти меры, тем более эффективнее становится социальная роль института административно-правового принуждения» [31, с. 6].

Как отмечает профессор Б.А. Жетписбаев: «Под системой мер института административно-правового принуждения следует понимать внутреннее строение действующего в государстве института административно-правового принуждения, характеризующегося единством его норм, составляющих сущность принудительных мер и их дальнейшее разграничение на различные правовые меры административно-принудительного воздействия. На наш взгляд, в практике правотворческой и правоприменительной деятельности, система мер института административно-правового принуждения включает в свой состав меры административного предупреждения, пресечения, ответственности, взыскания и принудительного административного восстановления» [31, с. 21].

Таким образом, считаем целесообразным согласиться с концепцией административно-правового принуждения, разработанной Б.А. Жетписбаевым. Согласно концепции казахстанского ученого, «система мер института административно-правового принуждения включает в свой состав следующие меры административно-правового принуждения:

- административное предупреждение;
- административное пресечение;
- административную ответственность;
- административные взыскания;
- принудительное административное восстановление» [31, с. 21].

С позиции обеспечения реализации функций государственного управления данную проблему анализирует казахстанский исследователь профессор М.И. Жумагулов. Он приходит к выводу о том, что система административно-правового принуждения – это вид правовой деятельности государственных органов «заключающийся в применении в судебном либо внесудебном предусмотренном законом порядке уполномоченными должностными лицами государственных органов (иными уполномоченными законом лицами) закрепленных нормами административного права мер психического или физического воздействия в отношении граждан и организаций с целью обеспечения реализации функций государственного управления посредством

реализации предупредительной, пресекающей, карательной, восстановительной функций» [32, с. 30].

В отличие от позиции профессора Б.А. Жетписбаева система мер административно-правового принуждения профессором М.И. Жумагуловым представлена в виде реализаций совокупности таких функций государства, как:

- предупредительная;
- пресекающая;
- карательная;
- восстановительная.

Отметим, что, по существу, вышеизложенные позиции двух ученых практически не отличаются друг от друга. Различие заключается лишь в том, что профессор М.И. Жумагулов рассматривает меры административно-правового принуждения сквозь точку зрения функций государства.

Наряду с казахстанскими исследователями меры административного принуждения рассматривались и российскими учеными. В среде российских правоведов также существует множество различных положений по данному вопросу.

Рассмотрим наиболее отличительные позиции по данному вопросу. Так, например, С.С. Студеникиным, в систему мер административно-правового принуждения включаются следующие меры:

- меры административные взыскания;
- иные меры административного принуждения [33, с. 133].

По мнению М.И. Еропкина: «Система мер административно-правового принуждения включает в себя:

- административно - предупредительные меры;
- меры административного пресечения и процессуального обеспечения;
- меры административного взыскания [34, с. 42].

Группой российских исследователей – А.П. Алехиным, А.А. Кармолицкий и Ю.М. Козловым – отмечается многообразие мер административного принуждения. Обобщая их по определенным признакам, они выделяют в системе мер административно-правового принуждения три группы преобладающих мер:

- административно – предупредительные меры;
- административно – пресекающие меры;
- меры административной ответственности [35, с. 262].

Известный российский ученый Д.Н. Бахрах, характеризуя правовую сущность административно-правового принуждения, отмечает следующее: «...принуждение осуществляется с целью охраны правопорядка. Но эта цель достигается различными способами: путем пресечения нарушений, восстановления вреда, причиненного ими, наказания. Поэтому в зависимости от той непосредственной цели, ради которой используются средства принуждения, можно различать меры пресечения, восстановительные меры и взыскания (наказания)» [36, с. 8].

Анализ исследований казахстанских и российских исследователей показал, что Б.А. Жетписбаевым дана наиболее полная правовая характеристика

института административного предупреждения. Профессором обосновано, что административное предупреждение в отличие от других институтов административно-правового принуждения, обладает следующими специфическими признаками:

- меры административного предупреждения могут быть применены при наличии фактически совершенного правонарушения;

- меры административного предупреждения могут быть применены и в случаях отсутствия реально совершенного правонарушения, но возникшей угрозы в его совершении;

- меры административного предупреждения могут быть применены в случаях наступления, каких-либо особых, чрезвычайных обстоятельств (событий), возникновение которых зачастую не зависит от воли человека;

- при совершении объективно-противоправных деяний применяются меры административного предупреждения, направленные на ликвидацию их вредных последствий;

- меры административного предупреждения носят профилактический характер и широко применяются в целях предотвращения предполагаемых (ожидаемых) правонарушений способных создать реальную угрозу общественной безопасности граждан и вызывать массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием и произволом;

- меры административного предупреждения предотвращают возможность наступления вредных последствий совершенных правонарушений и др. [13, 120-с. 121].

Рассматривая положения о мерах административно-правового принуждения, хотелось бы акцентировать внимание на том, что меры административно-правового принуждения за нарушение норм земельного законодательства можно разделить на те, которые наступают за совершающееся или совершенное правонарушение и на те, которые наступают за возникновение угрозы совершения правонарушения. К первому случаю можно отнести такие меры, как: административное пресечение, принудительное административное восстановление, административная ответственность. Ко второму случаю относятся меры административного предупреждения.

Мы считаем, что указанная функция административного предупреждения выделяет меры административного предупреждения в особую категорию мер административно-правового принуждения и является отличительной ее чертой. Казахстанским ученым Е.Ш. Рахметовым также акцентируется социальная ценность мер административного предупреждения: «В этом и состоит их особая общественно-политическая значимость, особенно в связи с участвовавшими в последнее время в отдельных городах Казахстана актами самовольного захвата земель, нарушения почв, порчи земли в результате нецелевого использования, неразумной хозяйственной деятельности и эксплуатации, выбросов производственных отходов, загрязнения, засорения и т.п. Социальная ценность мер административного предупреждения состоит в том, что они отражают творческий характер государственного принуждения как одного из методов воздействия на земельные отношения в целях укрепления

законности и земельного правопорядка. Отсюда вытекает, что в случаях необходимости компетентные органы государственного земельного управления и их должностные лица вправе непосредственно и без обращения за содействием к судебным органам применять административно-предупредительные меры в сфере земельных отношений» [7, с. 120-121].

Применяемые в сфере земельных отношений меры административного предупреждения в зависимости от превентивных свойств можно разделить на три категории:

- общие меры;
- специальные меры;
- индивидуальные меры.

Общие меры административного предупреждения по смыслу и содержанию направлены на осуществление комплексных превентивных мероприятий, которые распространяются на каждого собственника земельного участка или землепользователя. Они в большинстве случаев направлены на профилактику повторного правонарушения в сфере земельных отношений. Но, с другой стороны, при уже совершенном земельном правонарушении действие этих мер направлено на предотвращение их вредных последствий.

Специальные меры административного предупреждения представляют собой осуществление комплекса мер административно-правового, оперативно-розыскного, а также уголовно-правового характера, который направлен на выявление и ликвидацию условий и причин совершения земельных правонарушений и преступлений.

Индивидуальные меры административного предупреждения земельных правонарушений и их последствий заключаются в осуществлении системы мер воспитательного и правового характера, направленного на коррекцию поведения земельных правонарушителей, с целью направить их на правомерное поведение, а также. Они способствуют прекращению определенными лицами, противоправных действий в сфере земельных отношений.

Итак, на основе изложенного заключаем, что мерами административного предупреждения за нарушение норм земельного законодательства является совокупность мероприятий государства, которая преследует три цели:

- предупреждение земельных правонарушений;
- недопущение вредных последствий правонарушения на земельные правоотношения;
- обеспечение правопорядка в сфере земельных отношений.

В свою очередь, административным предупреждением мы признаем совокупность административно-правовых мер, которые направлены на охрану земельного правопорядка, безопасности, методов государственного управления в сфере земельных отношений, и состоят в воздействии на человека с целью исполнения гражданином, а также должностными лицами уполномоченных органов в сфере земельных отношений юридических прав и обязанностей в целях охраны и правопорядка в сфере земельных отношений.

При исследовании данного вопроса, мы заметили, что в современной правовой литературе, некоторыми учеными вопрос отнесения

административного предупреждения вообще к мерам административно-правового принуждения видится дискуссионным. Они ссылаются на то, что принудительные меры должны применяться только к тем, кто не выполняет нормы земельного законодательства, нарушает запреты и таким образом совершает неправомерные действия в сфере земельных отношений. По нашему мнению, такой подход не является верным.

В Земельном кодексе РК определены случаи изъятия земельного участка. Заметим, что земельным законодательством изъятие земельного участка разделяется на два вида: изъятие для государственных нужд и изъятие вследствие нарушения земельного законодательства. Так, «В случае стихийных бедствий, режима военного положения, аварий, эпидемий, эпизоотии и при иных чрезвычайных ситуациях земельный участок в интересах общества может быть временно изъят у собственника или землепользователя с возмещением ему убытков» [12, п. 1 ст. 91]. Кроме того, законодательством определено принудительное отчуждение земельного участка «для государственных нужд в исключительных случаях при условии равноценного возмещения имущества с согласия собственника или негосударственного землепользователя либо по решению суда» [12, п. 1 ст. 84].

Как видим, принудительные меры могут применяться и в отношении лиц, не нарушающих земельное законодательство, но являющихся собственниками или пользователями земельных участков, находящихся в опасной зоне.

Как отмечается рядом исследователей, «Наиболее распространенным основанием или условием применения мер административного предупреждения являются юридические презумпции, то есть реальные предположения о возможности совершения тем или иным субъектом земельных правоотношений, в отношении которого такие меры применяются. Анализ действующего административного законодательства позволяет сделать вывод, что основанием для применения таких мер являются не абстрактные умозаключения, а реальные обстоятельства, при которых возможно совершение либо правонарушения или объективно-противоправного деяния, либо причинение вреда» [37, с. 88].

Рассмотрим меры административного пресечения, которым отводится значительное место в системе мер административного принуждения. Меры административного пресечения являются основным средством, направленным на укрепление правопорядка в сфере земельных отношений. Этот институт является одним из наиболее эффективных, а вследствие этого распространенных способов в борьбе с земельными правонарушениями. Меры административного пресечения земельных правонарушений осуществляются в первую очередь. Они направлены на прекращение земельных правонарушений и представляют собой оперативные действия уполномоченного органа в сфере земельных отношений или его должностного лица.

Как верно отмечено в одном из российских учебников, «Столь явно выраженное функциональное предназначение мер административного пресечения в сфере земельных отношений само за себя говорит о социально-правовой ценности данного правового института в сфере земельных

отношений, обусловленного тем, что их применение связано со своевременным и непосредственным вмешательством в действия нарушителя земельно-правовых запретов с целью их прекращения и недопущения наступления вредных последствий. Важно то, что посредством психологического или физического воздействия, связанного с личным, организационным или имущественным ограничением, правонарушитель лишается фактической возможности продолжить неправомерные действия, побуждается к исполнению определенных обязанностей» [38, с. 234].

Высокую социально-правовую ценность института административного пресечения в борьбе с правонарушениями в сфере земельных отношений, характеризует то, что во многих случаях, меры административного пресечения представляют собой единственно возможное средство для своевременного прекращения противоправных деяний.

С позиции административного права, ценным представляется то, что меры административного пресечения применяются не только для пресечения реально совершаемых земельных правонарушений и преступлений, но и при совершении определенной категорией лиц объективно противоправных, невиновных деяний (например, лицами, страдающими психическими расстройствами и заболеваниями, или лицами, не достигшими деликтоспособного возраста).

Анализируя административное законодательство, мы не увидели четкого определения института административного пресечения. Наряду с этим законодательством не устанавливается строгий перечень мер административного пресечения, равно как и порядок способов реализации этого правового института. В этой связи актуальным является высказывание профессора Д.Н. Бахраха о том, что: «К сожалению, единого нормативного акта, регулирующего систему мер административного пресечения, основания и порядок их применения, нет. Пресекательная деятельность регламентируется многими законами и подзаконными актами» [39, с. 262].

Отметим, что несовершенство действующего административного законодательства, которое регламентирует порядок и основания применения мер института административного пресечения, во многих случаях затрудняет правоприменительную деятельность уполномоченных органов в сфере земельных отношений и их должностных лиц. Тем более, что система мер административного пресечения чрезвычайно разнообразна и многочисленна, равно как и разнообразны обстоятельства, способствующие их применению.

Как правильно утверждает профессор Б.А. Жетписбаев: «По большому счету, меры административного пресечения, выполняют функцию охраны и защиты, законных прав и свобод человека, в том числе и самого правонарушителя. Следовательно, процесс реализации власти, представленный в виде применения мер административного пресечения, есть определенное силовое влияние на поведение людей, поэтому это влияние должно быть разумно и изначально преследовать цель, способствующую соблюдению общепризнанных человеческих ценностей в плане защиты и охраны интересов гражданина и человека» [31, с. 62].

Заметим, что по своей природе меры административного пресечения не являются мерами карательного воздействия. Они не являются одной из форм реализации правовых санкций, как, например, взыскания. Меры административного пресечения, хотя и не лишены некоторых карательных свойств, но все же в большей степени они представлены как меры защиты прав, и интересов физических и юридических лиц, как меры по обеспечению правопорядка, методов государственного управления, неприкосновенности собственности и т.д.

Отметим, что административное пресечение земельного правонарушения имеет двоякую направленность. С одной стороны, административное пресечение в сфере земельных отношений может осуществляться в интересах общества. С другой стороны, административное пресечение земельного правонарушения осуществляется в интересах нарушителя земельного законодательства. Прекращая действия правонарушителя земельного законодательства, административное пресечение предотвращает его последующие действия, которые бы усугубили его ответственность.

К специфическим признакам административного пресечения в сфере земельных отношений, как одного из институтов административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства можно отнести следующие:

- административное пресечение за нарушение норм земельного законодательства – один из видов административно-правового принуждения, для которого характерен государственно-властный характер и которое применяется для охраны правопорядка в сфере земельных отношений и обеспечения методов государственного управления в сфере земельных отношений;

- административное пресечение за нарушение норм земельного законодательства применяется только на основании норм действующего права и осуществляется посредством юрисдикционных, правоприменительных актов;

- правом по применению мер административного пресечения за нарушение норм земельного законодательства пользуются только уполномоченные органы в сфере земельных отношений и их должностные лица, в сферу деятельности которых входит компетенция по применению мер административного пресечения;

- административное пресечение за нарушение норм земельного законодательства является вынужденной реакцией государственных органов и должностных лиц на противоправное поведение физических и юридических лиц;

- цели пресекающей деятельности органов государственной власти и должностных лиц достигаются путем воздействия на все сферы субъекта (организационную, моральную, физическую и имущественную);

- перечень оснований для применения административного пресечения за нарушение норм земельного законодательства значительно шире, чем перечень оснований для применения института административной ответственности;

– применение мер административного пресечения за нарушение норм земельного законодательства не связано с отношениями служебной подчиненности;

– меры административного пресечения за нарушение норм земельного законодательства обеспечивают привлечение виновных лиц к различным видам юридической ответственности;

– вопросы применения мер административного пресечения за нарушение норм земельного законодательства решаются в условиях обычной очевидности фактических обстоятельств, и поэтому не требуют сложного доказательного материала и сложного процессуального регламента и т.д.

По нашему мнению, наиболее точное определение дано профессором Б.А. Жетписбаевым: «Под административным пресечением за нарушение норм земельного законодательства понимается принудительная деятельность органов исполнительной власти, направленная на предупреждение и прекращение противоправных действий в сфере земельных отношений и профилактику их повторения. Как правило, применение мер административного пресечения предполагает прекращение противоправного деяния на стадии его не завершения. Пресечь – значит остановить деяние и не дать ему завершиться» [40, с. 150].

Следует отметить, что в ряде исследований как казахстанских, так и ученых-юристов ближнего зарубежья одной из проблем административного принуждения за земельные правонарушения выделяется недостаточная разработанность в теории земельного права вопросов принудительного административного восстановления ущерба, причиненный в результате совершения земельных правонарушений. Следует отметить, что административно-восстановительные санкции выступают как особый вид административного принуждения. Данный вид административного принуждения осуществляется судами или органами исполнительной власти в отношении субъектов административных правонарушений с целью восстановления нарушенного правопорядка и возмещения причиненного ущерба.

Более подробно институт принудительного административного восстановления рассматривается в публикациях казахстанского ученого, доктора юридических наук, профессора Б.А. Жетписбаева. В частности, в своей статье «Административно-правовые способы возмещения вреда» ученый подробно раскрывает содержание института принудительного административного восстановления. В данном исследовании мы воспользуемся рядом выводов, сделанных профессором Б.А. Жетписбаевым для исследования вопросов принудительного административного восстановления ущерба, причиненный в результате совершения земельных правонарушений.

Отметим, что роль и значение института принудительного административного восстановления в сфере земельных отношений, как меры административно-правового принуждения за нарушение норм земельного законодательства, заключается в том, что государственная власть устанавливает и поддерживает земельный правопорядок и охраняет его от всевозможных



противоправных посягательств, а в случаях нарушения этого правопорядка прилагает все усилия для его полного восстановления.

По нашему мнению, А.Н. Головистиковой сформулирована правильная характеристика восстановительной функции права. Исследователь определяет: «Восстановительная функция права направлена на восстановление нарушенного права, прежнего правового положения, возврат незаконно отобранного имущества, восстановление на работе и т.д. Восстановительная функция тесно связана с компенсационной, поскольку восстановление нарушенного права влечет и компенсацию потерь лица. Компенсационная функция права состоит в компенсации ущерба или вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов, должностных лиц, других лиц. Например, оплата вынужденного прогула при восстановлении на работе незаконно уволенного, возмещение морального вреда» [41, с. 382].

Как следует из анализа положений теории права, институт принудительного административного восстановления в сфере земельных правоотношений характеризуется следующими чертами:

- один из видов карательной деятельности государства;
- возникает в результате факта совершенного земельного правонарушения;
- влечет за собой негативные правовые последствия для правонарушителя;
- опосредует восстановительную функцию права [42, с. 40].

К последствиям, наступающим в результате применения административной ответственности за нарушение земельного законодательства, например, можно отнести наложение административного штрафа, возмещение причиненного вреда или изъятие земельного участка.

Нельзя не согласиться с мнением казахстанского исследователя М.Ж. Серикбаева, который утверждает: «Меры принудительного административного восстановления представляют собой властные, императивные действия органов исполнительной власти и судов, основанные на соответствующих административно-правовых актах, влияющих на правовой статус субъекта, и его различные правовые составляющие, в отношении которого такие действия осуществляются. В систему этих действий входят:

- меры принудительного административного восстановления организационно-распорядительного характера (отмена незаконно-принятых административных актов, замена субъекта правоотношений);
- меры принудительного административного восстановления организационно-имущественного характера (изменение обязательных нормативов, устранение материальных нарушений режимных требований)» [43, с. 8].

В учебнике по административному праву известного российского правоведа А.Б. Агапова отмечается: «При этом принципиально то, что данные меры должны быть реализованы с соблюдением следующих требований:

- меры воздействия должны быть соизмеримы методам противоправного действия нарушителя, размеру вреда, причиняемого проступком;

– применению карательных санкций должно предшествовать противодействие нарушителя;

– законность применения мер воздействия должна быть подтверждена или опровергнута при обжаловании на предмет совершения правонарушения, в процессе судебного контроля» [45, с. 67].

Итак, наличие различных методов принудительного административного восстановления в сфере земельных отношений определяет существование ряда организационно-правовой деятельности государственных органов, конечной целью которых является реализация и защита земельных прав и интересов физических и юридических лиц, являющихся собственниками земельных участков или землепользователями.

Как отмечает казахстанский исследователь М.Ж. Серикбаев: «В данном случае следует указать на то, что институт принудительного административного восстановления содержит в своем составе меры, направленные на восстановление нарушенного правопорядка и прекращение неправомерного поведения лица с целью возмещения причиненного ущерба. Меры административной ответственности преследуют почти те же цели, так как административная ответственность характеризуется, как универсальное всеобщее средство воздействия на правонарушителя, потому что возникает в результате нарушения норм права обязательных для исполнения всеми без исключения. Наложение административного взыскания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой было наложено указанное взыскание, устранения допущенных нарушений и возмещения ущерба. Кроме того, меры принудительного административного восстановления применяются в целях устранения последствий правонарушения, связанного с осуществлением неправомерных действий, ненадлежащим использованием имущества, предметов, вещей, незаконным владением, ненадлежащим исполнением налоговых обязательств, а также в целях возмещения вреда, причиненного правонарушением» [43, с. 22].

Резюмируя изложенное, отметим, что в результате реализации института принудительного административного восстановления уполномоченными органами в сфере земельных отношений в пределах своих властных полномочий осуществляется восстановительная функция государства.

Административным законодательством Республики Казахстан применение мер административной ответственности за нарушение земельного законодательства возложено на «органы, осуществляющие контроль за использованием и охраной земель» [28, ст. 710].

В соответствии с пунктом 2 статьи 710 Кодекса об административных правонарушениях РК «рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания вправе:

1) главный государственный инспектор по использованию и охране земель Республики Казахстан;

2) главные государственные инспекторы по использованию и охране земель административно-территориальных единиц;

3) государственные инспекторы по использованию и охране земель» [28, п. 2 ст. 710].

Кодексом об административных правонарушениях РК определяются такие меры административно-правового принуждения, как административное взыскание и меры административно-правового воздействия.

Согласно статье 40 КоАП РК «административное взыскание является мерой государственного принуждения, применяемыми уполномоченными на то законом судьей, органами (должностными лицами) за совершение административного правонарушения...» [28, п. 1 ст. 40].

Для нашего исследования интерес представляет именно административное взыскание, установленное КоАП РК за административное правонарушение. Меры административно-правового воздействия, к которым относятся «проверка знаний правил дорожного движения, установление особых требований к поведению правонарушителя, проверка знаний правил безопасного обращения с гражданским и служебным оружием» [28, п. 1 ст. 52] не являются предметом настоящего исследования, поскольку не применяются за нарушение норм земельного законодательства Республики Казахстан.

Отметим, что меры административного воздействия административное законодательство делит на основные и дополнительные. Так, «предупреждение, административный штраф, административный арест могут применяться только в качестве основных административных взысканий» [28, п. 1 ст. 42]. К дополнительным административным взысканиям относятся «конфискация, принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения» [28, п. 3 ст. 42].

Из перечисленных выше мер административного воздействия за нарушение норм земельного законодательства предусматриваются только предупреждение и штраф. Следует указать на то, что данные меры являются наиболее применяемыми видами административных взысканий за нарушение норм земельного законодательства. Нами отмечается, что: «Правовое значение предупреждения, как самостоятельного вида административного взыскания, состоит в официальной даче органом (должностным лицом), уполномоченным налагать административное взыскание, отрицательной оценки совершенного правонарушения и предостережении физического или юридического лица о недопустимости повторного противоправного поведения в сфере земельных отношений. Наложение штрафов является одним из наиболее распространенных видов административных взысканий, предусмотренных КоАП РК и другими законодательными актами, почти за все виды административных правонарушений. Это объясняется возможностью его оперативного и гибкого использования в качестве средства воздействия на материальные интересы правонарушителя» [45, с. 294].

Забегая вперед, заметим, что нами в рамках настоящего исследования предлагается включить в дополнительные меры административного воздействия изъятие земельного участка за совершенное земельное правонарушение. Обоснование данного предложения последует в нижеследующих разделах.

Таким образом, подводя итоги вышеизложенного, отметим, что, система мер административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства в полной мере может быть представлена такими мерами, как меры административного предупреждения, меры административного пресечения, меры административной ответственности, меры административного взыскания и меры принудительного административного восстановления.

### **1.3 Принципы административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства**

Любая государственно-правовая деятельность в сфере земельных отношений, в том числе и деятельность, связанная с административно-правовым принуждением за нарушение земельного законодательства, невозможна без соблюдения определенных законодательством принципов. Такие принципы в теории права признаются в качестве основополагающих идей. Они отражают смысл и содержание правоприменительной практики деятельности государственных органов.

Принципы административного принуждения, применяемых к нарушителям земельного законодательства, должны определяться с учетом места такого вида деятельности государственных органов в системе мер противодействия административным правонарушениям, которое осуществляется по различным направлениям, с использованием различных средств и методов, но отражает единую сущность государственной политики в борьбе с земельными правонарушениями.

Административно-правовое принуждение включает меры административной ответственности за земельные правонарушения, применение которых регламентируется законодательством об административных правонарушениях на определенных принципах. Согласно административному законодательству «их нарушение в зависимости от его характера и существенности влечет признание состоявшегося производства по делу недействительным, отмену вынесенных в ходе такого производства решений, либо признание собранных при этом материалов, не имеющих силы доказательств» [28, ст. 7].

Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях провозглашены следующие принципы:

- законности;
- равенства перед законом и судом;
- презумпции невиновности;
- принцип вины;
- недопустимости повторного привлечения к административной ответственности;
- принцип гуманизма;
- неприкосновенности личности;
- уважения чести и достоинства личности;
- неприкосновенность частной жизни и охрана тайны;

- неприкосновенность собственности;
- независимость суда (судьи) и органа (должностного лица), уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях;
- освобождение от обязанности давать свидетельские показания;
- обеспечение прав на квалифицированную юридическую помощь;
- гласность производства по делам об административных правонарушениях;
- обеспечение безопасности в ходе производства;
- свобода оспаривания процессуальных решений и обжалования процессуальных действий;
- судебная защита прав, свобод и законных интересов лица» [28, ст. 8-24].

Принципы законодательства об административных правонарушениях, которые распространяются на административно-правовое принуждение за нарушение земельного законодательства, можно разграничить на общеправовые и частно-правовые.

Принцип законности должен соблюдаться при применении мер административного принуждения за нарушение земельного законодательства. Он относится к общим принципам права. Из содержания статьи 8 КоАП РК следует, что соблюдение принципа законности обозначает следующее: «никто не может быть подвергнут административному взысканию, мерам административно-правового воздействия или мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основании и в порядке административного законодательства» [28, п. 1 ст. 8]. Кроме того, принцип законности обеспечивает соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина. Так, согласно пункту 3 статьи 8 КоАП РК «Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией Республики Казахстан права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет РК с представлением о признании этого акта неконституционным... Решение судов и органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, основанные на законе или ином нормативном правовом акте, признанном неконституционным, исполнению не подлежат» [28, п. 3 ст. 8]. Наряду с защитой конституционных прав и свобод граждан, принцип законности обеспечивает защиту субъекта административной ответственности от произвола суда или государственного органа (должностного лица).

Следующий «принцип равенства перед законом и судом» [28, ст. 9] является общеправовым принципом. Его соблюдение для субъектов, подвергающихся административному принуждению за нарушение земельного законодательства означает, что «Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам» [28, ст. 9].

Соблюдение принципа невиновности, который также относится к общеправовым принципам, гарантирует субъекту земельного правоотношения то, что он не будет привлечен к административной ответственности и мерам административного принуждения пока его вина не будет установлена и доказана в установленном законодательством порядке. При установлении вины в нарушении земельного законодательства любые сомнения должны толковаться в пользу обвиняемого лица, в том числе и сомнения, возникающие при толковании норм законодательства об административных правонарушениях [28, ст. 10].

Принцип вины означает, что привлекаться к административной ответственности и мерам административного принуждения за нарушение земельного законодательства субъект земельных правоотношений может только за те правонарушения, вина за которые доказана в установленном законом порядке. Другим словами, правонарушение должно быть совершено умышленно или по неосторожности. За невиновное причинение вреда в результате нарушения земельного законодательства административная ответственность не допускается [28, ст. 11].

К общим принципам права относится также принцип гуманизма, содержание которого изложена в ст. 13 КоАП РК. Соблюдение данного принципа при применении мер административного принуждения за нарушение земельного законодательства гарантирует не причинение человеческих страданий или унижение человеческого достоинства правонарушителя [28, ст. 13].

Содержание общеправового принципа неприкосновенности личности означает, что при осуществлении по делу о привлечении субъекта земельных правоотношений к административной ответственности «никто не может быть подвергнут административному задержанию, приводу, доставлению в органы внутренних дел (полицию) или другие государственные органы...» [28, п. 1 ст. 14] только на основаниях и порядке, установленном законодательством РК. При этом «никто из участвующих в деле об административном правонарушении лиц, не может подвергаться пыткам, насилию жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению» [28, п. 5 ст. 14].

Общеправовой принцип уважения чести и достоинства личности также должен соблюдаться при применении мер административного принуждения за нарушение земельного законодательства. Так, при административном производстве по делу о нарушении земельного законодательства уполномоченными государственными органами и судом не должны применяться «решения и действия, унижающие честь или умаляющие достоинство лица, сбор, использование и распространение сведений о частной жизни, а равно сведений личного и делового характера, которые лицо считает необходимым сохранить втайне» [28, п. 1 ст. 15]. В случае совершения таких незаконных действий судом или государственным органом в ходе производства по делу о нарушении земельного законодательства моральный вред подлежит возмещению в соответствии с законодательством РК.

Общеправовой принцип неприкосновенности частной жизни и охраны тайны обеспечивается тем, что при административном производстве по делу о земельном правонарушении государственные органы должны обеспечивать неразглашение сведений о «частной жизни, личной, семейной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны» [28, ст. 16].

Принцип неприкосновенности собственности, являясь общеправовым принципом, обеспечивается тем, что при административном производстве по делу о нарушении земельного законодательства «изъятие имущества и документов, отстранение от управления транспортным средством..., задержание транспортного средства..., осмотр территорий..., иного имущества, а также соответствующих документов... и другие действия, посягающие на собственность могут производиться только в случаях и порядке, установленном законодательством» РК [28, ст. 17].

Принцип «независимости суда (судьи) и органа (должностного лица), уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях» [28, ст. 18] как общеправовой принцип обеспечивается тем, что при административном производстве по делу о нарушении земельного законодательства должно быть исключено постороннее «вмешательство и воздействие суды и органы, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях» [28, ст. 18]. За какое-либо вмешательство в деятельность суда (судьи) и органа (должностного лица), уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотрена ответственность в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Обеспечение общеправового принципа «освобождения от обязанности давать свидетельские показания» [28, ст. 19] заключается в том, что субъект земельного правоотношения, в отношении которого возбуждено административное производство по делу о нарушении земельного законодательства, «не обязан давать показания против себя самого» [28, п. 1 ст. 19]. Такое освобождение данным принципом обеспечивается и в отношении супруги (супруга) и близких родственников обвиняемого в административном правонарушении лица [28, п. 1 ст. 19].

Одним из важных принципов права является принцип «обеспечения права на квалифицированную юридическую помощь» [28, ст. 19]. Как гласит норма статьи 19 КоАП РК, «Каждый имеет право на получение в ходе административного производства по делу квалифицированной юридической помощи» [28, п. 1 ст. 19]. Другими словами, при административном производстве о нарушении земельного законодательства субъекту земельных правоотношений должна быть предоставлена квалифицированная юридическая помощь. Зачастую правонарушители земельного законодательства ссылаются на незнание законов, что не освобождает их от ответственности. Но защита своих прав правонарушителем при осуществлении административного производства в отношении него невозможна без квалифицированной юридической помощи.

Рассмотрим далее частно-правовые принципы административного права. Принцип «недопустимости повторного привлечения к административной ответственности» [28, ст. 12] относится к принципам административного права. Согласно данному принципу «никто не может быть повторно привлечен к административной ответственности за одно и то же правонарушение» [28, ст. 12]. Это также относится и к субъектам земельных правоотношений.

Принцип «гласности производства по делам об административных правонарушениях» [28, ст. 21] относится к административно-правовым принципам. Этот принцип означает, что «суды, органы (должностные лица), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, осуществляют производство по этим делам открыто» [28, п. 1 ст. 21]. Но частью 2 статьи 21 ограничивается разглашение сведений, составляющих «государственные секреты..., а также по ходатайству лица... коммерческая или иная, охраняемая законом, тайна» [28, п. 2 ст. 21]. Кроме того, данный принцип означает, что «личная переписка и личные телеграфные сообщения физических лиц могут быть оглашены при открытом производстве только с согласия лиц, между которыми происходили переписка и телеграфные сообщения» [28, п. 3 ст. 21]. Гласность производства по делам об административных правонарушениях обеспечивается и предоставляемой субъекту земельных правоотношений, в отношении которого осуществляется административное производство, «права фиксировать письменно или с использованием аудиозаписи ход производства с занимаемых ими мест, в помещении, где осуществляется производство» [28, п. 4 ст. 21].

Соблюдение административно-правового принципа свободы оспаривания процессуальных решений и обжалования процессуальных действий гарантирует субъекту земельных правоотношений при вовлечении его в административный процесс за совершение земельного правонарушения возможность обжаловать и оспорить действия органа (должностного лица), осуществляющего производство по административному делу о нарушении земельного законодательства. Кроме того, согласно части 2 статьи 23 согласно данному принципу «лицо, участвующее в деле, имеет право на пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях» [28, ст. 23].

Общеправовой принцип «судебной защиты прав, свобод и законных интересов лиц» [28, ст. 24] обеспечивает «право каждого на защиту своих нарушенных прав и свобод» [28, п. 1 ст. 24]. В случае нарушения своих прав и свобод субъект земельного правоотношения, в отношении которого осуществляется административное производство по делу о нарушении земельного законодательства, может обратиться в суд за их защитой [28, ст. 24].

Земельно-правовые принципы при осуществлении административного принуждения за земельные правонарушения также направлены на обеспечение законности и правопорядка в сфере земельных отношений.

В научной литературе немало исследований было посвящено изучению и анализу принципов правового регулирования земельных отношений. Более того, принципы земельного права были пересмотрены в связи с объявлением Республики Казахстан независимым государством и введением в стране наряду



с государственной собственностью частной собственности и перехода к рыночным отношениям.

Так, например, по мнению доктора юридических наук, профессора А.Х. Хаджиева: «Новое земельное законодательство базируется на определенных принципах, во многих отношениях радикальным образом отличающихся от системы принципов до рыночного периода. Те принципы отражали ранее действовавшую политическую и экономическую систему, сегодня же следует применять новые принципы, соответствующие условиям развивающейся рыночной экономики с теми же особенностями, какие складываются в Казахстане. Поскольку правовые принципы представляют собой основополагающие начала, каркас нормативно-правовой материи, определяют направленность, цели, задачи и методы правового регулирования, именно система правовых принципов выражает сущностные характеристики современного земельного законодательства, отражают объективные закономерности развития земельных отношений в условиях зарождения и функционирования рыночной экономики» [46, с. 106].

Согласно Земельному кодексу Республики Казахстан правовое регулирование земельных отношений основано на следующие принципы:

1. целостности, неприкосновенности и неотчуждаемости территории Республики Казахстан;
2. сохранения земли как природного ресурса, основы жизни и деятельности народа Республики Казахстан;
3. охраны и рационального использования земель;
4. обеспечения экологической безопасности;
5. целевого использования земель;
6. приоритета земель сельскохозяйственного назначения;
7. обеспечение информацией о состоянии земель и ее доступности;
8. государственной поддержки мероприятий по использованию и охране земель;
9. предотвращения нанесения ущерба земле или устранения его последствий;
10. платности использования земли [12, ст. 4].

Говоря о принципах земельного права, Е.Ш. Рахметов писал: «...при определении принципов института реализации и защиты земельных прав особое значение имеют нормы Конституции Республики Казахстан как Основного Закона, имеющего высшую юридическую силу и приоритет над всеми действующими в Республике Казахстан законодательными актами. А в частности, это нормы о том, что Конституция провозгласила принцип частной собственности на землю, принцип равной правовой защиты государственной и частной собственности, принцип приоритетности прав, свобод, законных интересов, жизни и здоровья гражданина и человека и др. Все названные и другие конституционные положения являются по своей сути именно теми условиями и предпосылками на базе которых строятся все виды земельных отношений, в том числе и в сфере орбиты правового действия института реализации и защиты земельных прав» [6, с. 181].

Безусловно, все принципы, определенные земельным законодательством, должны обеспечиваться при применении административного принуждения за земельные правонарушения. И, поскольку в данном диссертационном исследовании мы обосновываем необходимость признания принудительной меры ответственности, как изъятие земельного участка в качестве административно-правового принуждения, рассмотрим принципы, которые необходимо соблюдать при применении данной меры принуждения.

*Принцип охраны и рационального использования земель* имеет важное значение при регулировании земельных отношений в целом. В земельном законодательстве должна красной нитью проходить цель правового регулирования – обеспечение рационального использования и охраны земель. Иначе говоря, использование земли должно основываться на обеспечении максимальной эффективности такого использования с учетом сохранности земель в том же качестве и в состоянии пригодном для ее последующего использования. При этом должна предусматриваться ответственность за невыполнение установленных правил рационального использования земель.

Также немало важным является вопрос, связанный со строительством и эксплуатацией объектов, которые являются промышленно опасными. Поэтому для обеспечения энергетической безопасности одним из важных вопросов является урегулирование отношений по рациональному использованию земельных участков при возведении и эксплуатации энергетических объектов [47, с. 1459].

*Принцип целевого использования земель* тесно взаимосвязан с принципом рационального использования земель. Его обеспечение заключается, прежде всего, в том, что земля, независимо от того, кому она принадлежит, должна использоваться в строгом соответствии с ее назначением, определенным в законодательстве (для целей промышленности, сельского хозяйства, транспорта, населенных пунктов и др.). Пользователь земельного участка не может использовать земельный участок без разрешения государственных органов не по целевому назначению.

Земли сельскохозяйственного назначения относятся к особо охраняемым землям. Принцип рационального использования земель обеспечивает сохранение сельскохозяйственных угодий. Сельскохозяйственные угодья подлежат охране и сохранению их качества. Такие земли должны быть использованы в целях, не связанных с сельскохозяйственным производством, только в исключительных случаях. Данный принцип закреплен в статье 105 и статье 165 Земельного кодекса РК. Так, согласно статье 105 «потери сельскохозяйственного производства, вызванные изъятием сельскохозяйственных угодий для использования их в целях, не связанных с ведением сельского хозяйства, подлежат возмещению в целях сохранения уровня сельскохозяйственного производства путем восстановления площадей сельскохозяйственных угодий и их качества» [12, ст. 105]. Статья 165 определяет, что «убытки, причиненные собственникам или землепользователям, подлежат возмещению в полном объеме в случаях... 4) ухудшения качества земель в результате строительства и эксплуатации

объектов, приводящих к нарушению плодородия почвы, ухудшающих водный режим, выделяющих вредные для сельскохозяйственных культур и насаждений вещества» [12, ст. 165].

Как известно, *принцип защиты прав и законных интересов собственников*, в том числе собственников земельных участков и землепользователей, установлен еще в средние века и закреплен в настоящее время во многих актах международного права. Поэтому любое правовое государство должно иметь правовые механизмы для разрешения споров между собственниками земельных участков или землепользователями и государством, представляющим интересы общества.

Применение государством мер административно-правового принуждения обусловлено защитой интересов общества. Применить такие крайние меры государственного принуждения, как изъятие земельного участка, государство может только в исключительных случаях. В таких, как, например, совершение собственником земельного участка противоправных действий (бездействия) в отношении земли. Только в подобном случае государство может посягнуть на собственность и применить такие меры принуждения, как изъятие земельного участка, в том числе принудительное изъятие земельного участка. Другими словами, принуждение в виде лишения прав на землю должно применяться государством в исключительных случаях.

*Принцип исключительности изъятия земельного участка* позволяет обеспечить защиту прав и законных интересов собственников земельных участков и землепользователей. Данный принцип обеспечивается в пункте 4 статьи 92 Земельного Кодекса РК. Согласно указанной норме Земельного кодекса РК, принудительное изъятие земельного участка возможно только в перечисленных законом случаях. К ним относятся случаи «неиспользования земельного участка, предоставленного для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, сельскохозяйственного производства по назначению:

1. на пашне – не проведение работ по обработке земельного участка под посевы сельскохозяйственных культур;

2. на сенокосах – не проведение на земельном участке сенокосения, наличие зарастания его сорняками, кустарниками, мелколесьем и иных признаков деградации травостоя;

3. на пастбищах – отсутствие сельскохозяйственных животных для выпаса либо их наличие в количестве менее двадцати процентов от предельно допустимой нормы нагрузки на общую площадь пастбищ, установленной уполномоченным органом в области развития агропромышленного комплекса, и (или) отсутствие сенокосения в целях заготовки кормов;

4. на многолетних насаждениях – не проведение работ по уходу, уборке урожая и раскорчевке списанных многолетних насаждений» [12, п. 4, ст. 92].

Только в перечисленных случаях земельных правонарушений можно применить изъятие земельного участка.

Кроме того, во избежание необоснованного и незаконного применения такой меры принуждения, как изъятие земельного участка, правовое государство должно применить исключительно правовой механизм применения

подобной меры принуждения. При этом только при наличии достаточных оснований того, что действие или бездействие собственника земельного участка или землепользователя наносит или может нанести вред обществу или его интересам, государство может применить принуждение в виде лишения прав на землю. И только суд может установить законность и обоснованность применения исключительной меры принуждения, как лишение права собственности на землю.

*Принцип судебного порядка изъятия земельного участка* обеспечивается статьей 94 Земельного кодекса РК. Согласно данной статье, «принудительное изъятие земельных участков у собственников земельных участков и землепользователей, предусмотренное за земельные правонарушения, производится в судебном порядке по иску органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, по месту нахождения земельного участка» [12, ст. 94].

Вместе с тем, изъятие земельного участка, как принудительная мера ответственности, непременно должно сопровождаться компенсацией изымаемого земельного участка. Обеспечение *принципа компенсации изымаемого земельного участка* послужит обеспечением принципа охраны и защиты права частной собственности, регламентируемый международным правом.

*Принцип устойчивости земельных прав* позволяет максимально защитить имущественные права и законные интересы собственников земельных участков и землепользователей. Суть этого принципа заключается в предоставлении земель в постоянное землепользование [12, ст. 34]. Также данный принцип обеспечивается значительным увеличением сроков временного землепользования. Так, «право временного возмездного землепользования (аренды) может быть... долгосрочным (от 5 до 49 лет) ...» [12, п 2 ст. 35]. Право постоянного и долгосрочного использования земельного участка обеспечивается в интересах землепользователей.

Наряду с указанными принципами применения принуждения в виде изъятия земельного участка необходимо обеспечить соблюдение еще ряда принципов земельного права.

Так, Т.С. Касимовым рассматривается *принцип соблюдения баланса интересов общества и частных землевладельцев*. Он считает, что данный принцип «позволяет успешно регулировать ряд проблем, связанных с определением пределов государственного вмешательства в частнособственнические отношения и ограничением их прав в пользу государства иных заинтересованных лиц и общества в целом» [48, с. 1]. Считаю его позицию обоснованной и верной.

Следует отметить, что некоторыми исследователями предлагается «расширить перечень принципов земельного права следующими:

- 1) единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов;
- 2) приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий;

3) сочетание интересов общества и законных интересов граждан» [49, с. 154].

Таким образом, на основе вышеизложенного следует, что административное принуждение за нарушение земельного законодательства представляя собой комплексный институт, включающий нормы административного и земельного права, реализуется с соблюдением общих принципов права, принципов административного и земельного права. Кроме того, поскольку административное принуждение за нарушение земельного законодательства затрагивает интересы собственников земельных участков и землепользователей, то и принципы частного права также должны соблюдаться при реализации норм административного принуждения за нарушение земельного законодательства. Только четкое соблюдение установленных законодательством принципов при осуществлении уполномоченными органами административного принуждения за нарушение земельного законодательства будет направлено на достижение установленных государством целей государственного принуждения.

#### **1.4 Место норм об административно-правовом принуждении за нарушение земельного законодательства в системе казахстанского права**

Институт административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства занимает особое место в деятельности государственных органов, направленной на регулирование земельных отношений. Административно-правовое принуждение за нарушение земельного законодательства характеризуется особыми средствами воздействия на субъектов земельных правоотношений, нарушающих нормы земельного законодательства.

Вопросы, связанные с определением места норм об административно-правовом принуждении за нарушение земельного законодательства, имеют значение для должного правового регулирования соответствующих общественных отношений. Эффективность применения мер принуждения зависит от совершенствования норм, регулирующих отношения, связанные с реализацией административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства. А в свою очередь анализ и исследование таких норм невозможно без определения их места в системе права.

Для полного и объективного анализа норм, регулирующих административно-правовое принуждение за нарушение земельного законодательства, и определения их места в системе права, необходимо с разных сторон рассмотреть основные компоненты отрасли права: предмет, методы правового регулирования, источники права.

Начнем исследование предмета правового регулирования. Предмет правового регулирования выступает в качестве решающего классификационного критерия системы права. Поскольку, прежде всего, особенности того или иного правового образования обусловлены своеобразием соответствующего вида общественных отношений. Следовательно, прежде чем говорить о месте норм в системе права необходимо определить предмет

правового регулирования этих норм. Предмет правового регулирования имеет свою структуру, которая представляет собой дифференциацию по признаку единства составных компонентов общественных отношений, образующих данный предмет. Значит, чтобы определить структуру предмета норм об административно-правовом принуждении за нарушение земельного законодательства, необходимо выявить объективно взаимосвязанные и взаимообусловленные группы отношений, являющихся элементами этого предмета.

Поскольку речь идет об административно-правовом принуждении, то, следовательно, в общих чертах предмет правового регулирования изложен в административном законодательстве – Кодексе РК об административных правонарушениях. КоАП РК регулирует общественные отношения, связанные с привлечением лиц, совершивших административные правонарушения, к административной ответственности. Согласно статье 2 КоАП РК «основанием административной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава правонарушения, предусмотренного в особенной части КоАП РК» [28, ст. 2]. Объектом нашего исследования выступают правонарушения земельного законодательства, за которые предусмотрена административная ответственность. Следовательно, деяния, противоправные нормам земельного законодательства также составляют предмет правового регулирования.

Из изложенного следует, что предметом правового регулирования норм об административно-правовом принуждении за нарушение земельного законодательства являются неоднородные по своему характеру отношения. Отношения, связанные с привлечением к административной ответственности и применением уполномоченными органами мер принуждения за нарушение земельного законодательства, – предмет регулирования административного права. В то же время отношения, связанные с реализацией норм земельного законодательства (например, исполнение обязанности по сохранению плодородия земли) – предмет регулирования земельного права.

Как отмечается исследователями в области земельного права, земельные отношения неразрывно связаны с другими видами общественных отношений. Такая связь обуславливает и взаимное воздействие связанных друг с другом отношений. В системе общественных отношений не существуют без взаимодействия с другими общественными отношениями и земельные отношения. По мнению казахстанского ученого Е.Ш. Рахметова: «В результате использования земли для различных целей возникает целый комплекс общественных отношений по поводу не только непосредственно земли, но и тех объектов, которые находятся на ней и под ее поверхностью. А в случаях совершения земельных правонарушений либо преступлений, то в целях организации мероприятий по борьбе с ними и искоренения их последствий, возникают новые виды общественных отношений, которые, прежде всего, связаны с применением мер государственно-правового принуждения, и они так же непосредственным образом связаны с землей» [6, с. 210].

В рамках нашего исследования особое место в системе земельных отношений занимают отношения по осуществлению мер административно-правового принуждения за нарушение норм земельного законодательства. Таким образом, в целях предупреждения и организации борьбы с правонарушениями в сфере земельных отношений органы государственной власти применяют ряд различных мер организационно-правового характера, из которых складывается система мер института административно-правового принуждения, непосредственно связанных с землей и соответственно с земельными отношениями.

Для рассмотрения и определения места норм об административно-правовой ответственности за нарушение земельного законодательства считаем целесообразным, наряду с предметом правового регулирования, рассмотреть методы правового регулирования.

Как правило, в юридической литературе существует два способа правового регулирования: императивный (основанный на подчинении одной из сторон другой стороне) и диспозитивный (основанный на равенстве сторон). Если исходить из данного положения, то следует признать наличие только гражданско-правового (частного) и административно-правового (публичного) права или отраслей права. Гражданское право регулирует отношения между государственными органами, гражданами, общественными организациями, хозяйствующими субъектами, если эти отношения возникают в результате заключения сделок, договоров или перехода прав на частную собственность на землю. Не сложно отметить, что в этих отношениях ни одна из сторон правоотношений не выступает в качестве диктующей правила поведения в этих отношениях. Если в таких отношениях участвует государство, то при этом государство выступает в качестве равноправного субъекта гражданско-правовых отношений. Напротив, в правоотношении, в котором государство выступает как сторона с властными функциями, регулятором таких общественных отношений являются нормы административного права. Таким образом, в этом случае различие между различными отраслями права осуществляется путем определения предмета правового регулирования и метода правового регулирования.

Более подробные рассуждения о методе правового регулирования как критерия для определения места правового образования в системе права мы можем увидеть в трудах известного казахстанского ученого Н.Б. Мухитдинова. Так, в одном из своих трудов Н.Б. Мухитдинов, исследуя проблемы теории горного права, обосновал свою концепцию относительно метода правового регулирования как критерия для выделения самостоятельных правовых образований. Ученый отмечает: «Нельзя забывать о том, что метод правового регулирования является производной от предмета правового регулирования, в силу надстроечного характера права по отношению к фактическим (экономическим) отношениям. На основе этого имеет место теория, что метод правового регулирования не может применяться как самостоятельный принцип при систематизации правовых норм потому, что он является производным от предмета регулирования. Общественные отношения, как предмет

регулирования, не зависят от метода правового регулирования. Наоборот, метод правового регулирования определяется характером общественных отношений, являющихся предметом правового регулирования. В административном и гражданском праве принципы императивного и диспозитивного правового регулирования выражены наиболее непосредственно. В других отраслях права (финансовом, экологическом, земельном и т. д.) они выступают в более сложных сочетаниях, включая тот и другой принцип в той или иной мере в зависимости от специфики общественных отношений, регулируемых нормами определенной отрасли, и от различных фаз общественного развития» [50, с. 33].

Метод правового регулирования зависит от целей и задач, которые государство ставит перед изданием тех или иных правовых норм. На него, в свою очередь, влияют такие факторы, как круг субъектов правоотношений, характер и соотношение прав и обязанностей субъектов правоотношений, различные инструменты обеспечения и защиты правовых норм, в частности, особенности общественных отношений, которые имеют большое значение при определении характера правового воздействия на эти общественные отношения.

По мнению профессора Н.Б. Мухитдинова: «В теории права нет общепринятого определения понятия «метод правового регулирования». Некоторые исследователи видят установление или санкционирование определенных правил поведения в правовых нормах, другие определяют метод посредством правил для субъектов общественных отношений, внешних условий их действий, содержания отношений и форм их правового обеспечения. Однако, несмотря на различия в предложенных дефинициях, все авторы в конечном счете сходятся к мнению, что правовой метод – это способ организации отношений между участниками правоотношений, способ воздействия права на поведение субъектов отношений, связанный с реализацией правовых норм в правоотношениях. Иными словами, под методом правового регулирования понимается особый способ воздействия на субъектов правоотношений, исходя из совокупности правовых норм, регулирующих эти отношения и обеспечивающих необходимое поведение субъектов правоотношений. Метод правового воздействия может быть указан в виде предписания, запрещения или разрешения. Предмет правового регулирования – «субъект подчиняется установленным правилам поведения». Метод определяет пути достижения этой цели» [50, с. 33].

Во многих исследованиях можно наблюдать схожую мысль о том, что метод конкретной отрасли права – это конкретный инструмент воздействия на общественные отношения. Такой подход позволяет описать метод с разных сторон, проанализировать все его проявления и показать специфические особенности метода правового регулирования одной отрасли и сравнить с методом другой отрасли. Когда мы говорим, что существует самостоятельный метод правового регулирования, мы не можем не отметить, что это исключение. В противном случае невозможно определить, что метод правового регулирования является критерием для выделения самостоятельных правовых



образований в системе права. Как правило, изучение различий между «специальными» и «общими» методами правового регулирования основывается на анализе различий между методами административно-правового и гражданско-правового воздействия, с одной стороны, и сравнении одних методов с другими. Кроме того, авторы приходят к выводу, что методы административного и гражданского права являются основой для развития уже сформировавшихся методов правового регулирования «молодых отраслей».

Согласимся с мнением профессора Н.Б. Мухитдинова относительно того, что «Методы отраслей значительно многообразнее и богаче по своему содержанию, чем общественные отношения, регулировать которые они призваны. Справедливость этого аргумента тем более следует подчеркнуть, что многие пытаются охарактеризовать метод правового регулирования при помощи одного какого-то средства воздействия на отношения: равенства, власти и подчинения и т.д. Однако такой подход к проблеме нельзя признать правильным. В одной отрасли права могут применяться и применяются не одно, а несколько средств воздействия, что обусловлено разнохарактерностью регулируемых той или иной отраслью права общественных отношений. Вряд ли вообще существуют отрасли права, охватывающие полностью однородные отношения» [50, с. 78].

Для рассмотрения сущности применяемых в административно-правовом принуждении за нарушение земельного законодательства методов воздействия на субъектов земельных отношений обратимся к соответствующим исследованиям. Так, например, российский исследователь О.О. Лебедева, следующим образом характеризует меры административного принуждения как способы принудительного воздействия:

1. Меры административного предупреждения могут быть двух видов и представляют собой: а) закрепленное в диспозиции нормы права, устанавливающей меру предупреждения, правоохранительное действие уполномоченного должностного лица, либо б) закрепленное в санкции нормы права, устанавливающей меру предупреждения, право ограничение, лишение или дополнительное обременение, не относящееся к числу административных наказаний, которое адресовано лицу, в отношении которого оказывается принудительное воздействие.

2. Меры административного пресечения представлены способами принудительного воздействия, закрепленными в диспозициях норм их устанавливающих, в виде конкретных правоохранительных действий уполномоченных должностных лиц, которые позволяют: а) пресечь различные по форме и содержанию противоправные действия (обычные меры), либо б) преодолеть противодействие (сопротивление), оказываемое нарушителем при применении к нему общих мер пресечения, и прекратить совершающееся противоправное деяние» [51, с. 12].

Как отмечает профессор Н.Б. Мухитдинов, в теории права общепризнанно, что в зависимости от характера субъективных прав и обязанностей регулятивные нормы подразделяются на три вида: обязывающие – это юридические нормы, устанавливающие обязанность лица совершать

определенные положительные действия; запрещающие, которые обязывают лиц воздержаться от действия известного рода (запреты) и управомочивающие, которые устанавливают субъективные права с положительным содержанием. Такое деление органически связано и с характером регулятивного воздействия, которое осуществляется при помощи обязывающих предписаний (обязывающие нормы), запретов (запрещающие нормы) и дозволения (управомочивающие нормы). Поэтому нет отрасли права, где не содержались бы все виды этих велений. Причем и предписание, и запрет, и дозволение настолько тесно связаны между собой, что существование одного из них немыслимо без двух других [50, с. 34].

Хотелось бы обратить внимание на то, что, что институт административного предупреждения в сфере земельных отношений, включает в свой состав целый комплекс мероприятий. Эти мероприятия направлены на выявление и устранение случаев нарушения норм законодательства, регламентирующего земельные отношения. Этот комплекс мероприятий несет в себе несколько функций:

- является средством обеспечения земельного правопорядка и безопасности;
- выполняет профилактическую функцию в целях дальнейшего предупреждения правонарушений в сфере земельных отношений;
- создает условия для того, чтобы вред, который может быть причинен в результате совершения земельного правонарушения, был минимальным.

Относительно традиционного определения места института административно-правовой ответственности за нарушение земельного законодательства в системе права хотелось бы заметить, что как бы ни была совершенна система отраслей права, она не выдерживает требований времени, которые выявляют ее условность и относительность, заставляя ее меняться и подстраиваться к общественным отношениям. Особенно большие изменения система законодательства претерпевает тогда, когда развитие общественных отношений происходит вширь, то есть по пути создания новых, ранее не существовавших отношений.

Тем более экономика в условиях научно-технического прогресса предъявляет все более высокие требования к законодательству, требуя адекватного существующим реалиям правового регулирования постоянно изменяющихся и вновь возникающих общественных отношений. Все это обуславливает возрастание в современных условиях удельного веса так называемых комплексных нормативных актов, т. е. актов, содержащих нормы ряда отраслей права, комплексно регламентирующих разнообразные отношения, которые складываются в определенной отрасли народного хозяйства или сфере управления.

Следует иметь в виду, что система права и система законодательства взаимосвязанные, но самостоятельные категории, представляющие два аспекта одной и той же сущности права. Они соотносятся между собой как содержание и форма. Наряду с этим структура системы права не будет раскрыта полностью, если не видеть ее органического единства с внешней формой права – системой

законодательства. Система законодательства – это не просто совокупность таких актов, а их дифференцированная система, основанная на принципах субординации и скоординированности ее структурных компонентов. Взаимосвязь между ними обеспечивается за счет различных факторов, главным из которых является предмет регулирования и интерес законодателя в рациональном, комплексном построении права.

При регулировании общественных отношений часто в целях совершенствования правового регулирования в комплексе всех сторон отношений в одном законодательном акте помещаются нормы, относящиеся к различным отраслям права. Эти нормы взаимосвязаны и имеют общую цель. При построении отдельных отраслей законодательства правовые нормы могут употребляться в разных наборах и разных сочетаниях, поэтому система права не полностью совпадает с системой законодательства. Хотя, в системе отраслей законодательства есть отрасли, которые в основном совпадают с одноименными отраслями права (например, уголовно-процессуальное законодательство, трудовое законодательство, гражданско-процессуальное законодательство и т. д.). Кроме того, система отраслей законодательства включает в себя комплексные отрасли, которые базируются на сочетании норм административного, гражданского и иных отраслей права. Как при разработке новых крупных законодательных актов, так и при формировании системы систематизированных сборников законодательства, нормативные акты располагаются применительно к существующей системе законодательства.

Следует отметить, что в юридической науке и практике наряду с дифференциацией правовых норм по отраслям и институтам права достаточно прочно сложились комплексы и массивы правовых норм различных отраслей права и законодательства [52, с. 329]. В таких комплексных объединениях главным является интеграция специальных для той или иной сферы деятельности общества (отрасли хозяйства, управления) разнородных норм права, то есть норм, различных по юридической первоначальной дифференциации права и законодательства. Подобные массивы принято называть комплексными отраслями законодательства или институтами законодательства, которые возникли из сочетания норм различных отраслей права.

Как было отмечено нами, «Одним из важнейших условий деятельности собственников земельных участков и землепользователей, являющихся хозяйствующими субъектами в сфере земельных, сельскохозяйственных и иных отношений, является совершенство и стабильность земельного законодательства, незыблемость правового регулирования которых выражается в определенных правилах поведения, оптимально способствующих земельному правопорядку и безопасности. И в этом аспекте неумолимо значение права как организующего фактора, устанавливающего свод формализованных норм общественного поведения обязательных для исполнения. Указанные нормы находят выражение в форме нормативно-правовых актов, которые в совокупности составляют действующее законодательство Республики Казахстан, регламентирующее все виды земельных отношений» [53, с. 165].

Для того чтобы обеспечить безопасность собственников земельных участков и землепользователей, защитить их от правонарушений, совершаемых другими лицами, государство вынуждено применять меры государственно-правового принуждения. Такие меры направлены на создание оптимальных и безопасных условий существования и функционирования собственников земельных участков и землепользователей.

Надо отметить, что государственно-правовое принуждение осуществляется посредством правоприменительных актов. Нормы административного и земельного законодательства лишь предусматривают возможность принуждения. В реальности же административно-правовое принуждение за нарушение норм земельного законодательства содержится в актах применения права. Наряду с этим, без использования принудительных мер правового характера существование общественного порядка и безопасности в сфере земельных отношений в современных условиях, представляется проблематичным. Поэтому, по сути, административно-правовое принуждение за нарушение земельного законодательства выполняет функцию по охране правопорядка и безопасности в земельной сфере и представляет собой один из наиболее распространенных методов государственного регулирования земельных отношений.

Институт административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства является комплексным институтом. Доказательством тому являются следующие рассуждения.

Понятие административно-правового принуждения шире понятия административной ответственности. Если административная ответственность регулируется нормами Кодекса об административной ответственности, то административно-правовое принуждение за нарушение норм земельного законодательства осуществляется государственными органами на основе применения норм административного законодательства, земельного законодательства и гражданского законодательства. Уполномоченный государственный орган в области земельных отношений, применяет меры административно-правового принуждения и налагает штраф, например, за порчу земли, привлекая к административной ответственности правонарушителя, являющегося землепользователем, основываясь на нормы КоАП РК.

За данное правонарушение государство вправе изъять, в том числе принудительно, земельный участок и вернуть в собственность государства. В этом случае должностное лицо уполномоченного органа будет руководствоваться нормами земельного законодательства. В случае, если в результате совершенного административного правонарушения, то есть порчи земли, нанесен ущерб государству, то уполномоченный орган в области земельных отношений будет подавать иск в суд о возмещении нанесенного ущерба государству. Данные действия уполномоченного органа будут производиться в соответствии с нормами гражданского законодательства.

Все перечисленные действия со стороны уполномоченного государственного органа относятся к мерам государственного принуждения и, в

частности к административному принуждению, поскольку осуществляются в порядке административного производства. Таким образом, совершение действий уполномоченным государственным органом по применению мер административного принуждения за нарушение земельного законодательства регламентируется нормами различной отраслевой принадлежности. Это подтверждает выдвинутое положение о том, что институт административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства представляет собой совокупность норм различных отраслей права и является в системе казахстанского права комплексным правовым институтом.

## **2 АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

## **2.1 Административная ответственность за нарушение земельного законодательства в системе административно-правового принуждения**

Как известно, за земельные правонарушения из всех видов юридической ответственности большая роль отводится административной ответственности. Надо отметить, что административная ответственность имеет большой арсенал принудительных средств воздействия на субъектов земельных отношений. Наряду с другими видами юридической ответственности (дисциплинарной, гражданско-правовой и уголовной) административная ответственность наделена такими же чертами, как: наличие принудительного, властного характера и отрицательная оценка проведения правонарушителя.

Как отмечалось нами в ходе апробирования выводов нашего исследования: «Административная ответственность применяется за нарушение земельного законодательства и причинение вреда земельным ресурсам, либо создания реальной угрозы его причинения, если эти правонарушения по своему характеру, степени общественной опасности не требуют в соответствии с законодательством уголовного преследования» [53, с. 166].

Для того, чтобы определить и четко разграничить какие меры административного принуждения за нарушение земельного законодательства относятся к административной ответственности, а какие относятся к земельно-правовой ответственности, необходимо уяснить проблемы соотношения административной ответственности и административного принуждения в сфере земельных отношений. Разграничение мер административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства и земельно-правовых мер в системе государственного принуждения позволит выработать критерии их классификации и определить признаки административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства. В свою очередь, от того, какие меры административного принуждения за нарушение земельного законодательства следует относить к мерам административной ответственности будут зависеть объем и основные направления совершенствования норм об административно-правовом принуждении за нарушение земельного законодательства.

Не требующей доказательства аксиомой является то, что меры административной ответственности за нарушение земельного законодательства представляют собой один из видов репрессии. Такой вид репрессии применяется уполномоченными государственными органами по отношению к лицам, совершившим административное правонарушение. Другими словами, административная ответственность есть не что иное, как способ охраны и защиты земельного правопорядка, а также прав и законных интересов общества, физических и юридических лиц. Причем меры административной ответственности применяются уполномоченными органами исполнительной власти и судами путем осуществления юрисдикционной деятельности в связи с совершенным земельным правонарушением.

В теории административного права довольно подробно и обоснованно были исследованы особенности и характерные черты административной

ответственности. В частности, российским ученым А.Б. Агаповым были выделены следующие «характерные черты административной ответственности:

1) административная ответственность налагается за правонарушения, не представляющие высокой степени общественной опасности. Вследствие этого карательные санкции государства за такие противоправные деяния именуются административными проступками (правонарушениями), в отличие от них преступления представляют несоизмеримо более высокую степень опасности для общественных и частно-правовых интересов;

2) ответственность по административному праву всегда представляет собой следствие противоправного действия (бездействия) юридического или физического лица. В возникающих правоотношениях всегда участвуют субъекты публично-правовой сферы (области общегосударственных интересов) – органы исполнительной власти и наделенные ее полномочиями должностные лица. Все виды правовой ответственности налагаются органами (должностными лицами) государства, однако одним из участников административного правоотношения всегда является орган исполнительной власти или исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления (муниципальный орган);

3) административная ответственность по преимуществу наступает вследствие правонарушений в сфере общегосударственных, а не частно-правовых интересов» [44, с. 10].

К выделенным характеристикам административно-правовой ответственности можно добавить, что в силу того, что административная ответственность в сфере земельных отношений зачастую наступает в сфере общегосударственных интересов, то она характеризуется большой латентностью. Другими словами, совершение административных правонарушений в большинстве случаев остается незамеченным. Это приводит к тому, что субъект, совершивший административное правонарушение, остается ненаказанным. Более того, в сознании субъекта административного правонарушения может сложиться понимание того, что его действия не влекут ответственности и их можно совершать и далее.

Кроме того, подобное поведение субъекта земельных отношений чревато тем, что незаконное поведение в сознании правонарушителя становится «обычным» явлением, а частое совершение административных правонарушений может привести к «устойчивой легкости и ненаказуемости» в совершении преступлений, то есть незаконным действиям с высокой степенью социальной опасности и вредности. Поэтому мы должны исходить из того, что любой факт административного правонарушения в сфере земельных отношений должен привести к соответствующим правовым последствиям, а виновные должны нести соответствующее бремя своего наказания, тем более что эта проблема является прямым условием реализации одного из принципов осуществления административной ответственности – принципа неизбежности наказания за совершение противоправного деяния.

Наряду со сказанным, при характеристике административно-правовой ответственности следует иметь в виду, что в отличие от других видов

ответственности административно-правовая ответственность имеет ряд специфических характеристик или признаков. Эти признаки позволяют отличать ее от других видов юридической ответственности. Анализируя имеющиеся в теории административного права суждения по данному вопросу, мы посчитали правильным присоединиться к выводам профессора Б.А. Жетписбаева. Ученый рассуждает: «Отличительные признаки административно-правовой ответственности способствует ее более детальному и углубленному пониманию. К таким признакам можно отнести наиболее яркие из них:

- административная ответственность устанавливается только законодательными и подзаконными актами, либо их нормами об административных правонарушениях действовавшего во время совершения этого правонарушения, временем совершения административного правонарушения признается время осуществления указанного деяния независимо от времени наступления последствий;

- компетенцией привлечения к административной ответственности обладают уполномоченные законодательством на то органы, либо должностные лица, которым право привлечения к административной ответственности предоставлено действующим законодательством;

- за совершенные административные правонарушения административные взыскания должны быть предусмотрены действующим законодательством;

- применение административного взыскания не влечет за собой судимости;

- административная ответственность связана с государственным принуждением и отрицательными для правонарушителя последствиями;

- может применяться, как судом, так и другими уполномоченными на то органами;

- меры административной ответственности применяются в соответствии с законодательством, регламентирующим производство по делам об административных правонарушениях;

- порядок привлечения к административной ответственности имеет фиксированные законодательством сроки давности;

- административная ответственность установлена для всех лиц независимо от рода деятельности и профессии, в том числе и для юридических лиц;

- административная ответственность характеризуется множественностью правовых норм, которыми регулируются разнообразные аспекты деятельности органов государственного управления в различных отраслях и сферах жизнедеятельности государства» [54, с. 116-117].

За нарушение земельного законодательства мерой административной ответственности является административное взыскание. Оно предусматривается нормами административного законодательства об административной ответственности.

Традиционного административное взыскание выражается как моральное или материальное воздействие на субъекта, совершившего правонарушение.



Как отмечается в ряде учебной литературы по административному праву, «Некоторые административные взыскания сочетают в себе одновременно и моральное осуждение, и материальное воздействие, и временное ограничение прав нарушителя (например, административный арест, лишение специальных прав, и другие)» [35, с. 283].

Но, с другой стороны, целью административного взыскания не является причинение физических страданий правонарушителю, или унижение его человеческого достоинства, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица. На самом деле цели административного взыскания заключаются в обеспечении правопорядка в земельной сфере и недопущение его нарушения.

Рассмотрим более подробно виды административных взысканий. В статье 45 Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан содержится перечень следующих «видов административных взысканий»:

- предупреждение;
- административный штраф;
- возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения;
- конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, доходов, денег или ценных бумаг, полученных вследствие совершения административного правонарушения;
- лишение специального права;
- лишение лицензии, специального разрешения, квалификационного аттестата (свидетельства) или приостановление ее (его) действия на определенный вид деятельности либо совершение определенных действий;
- приостановление или запрещение деятельности индивидуального предпринимателя;
- принудительный снос самовольно возводимого или возведенного строения;
- административный арест;
- административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранца или лица без гражданства» [28, ст. 45]. Данные виды взысканий применяются к физическим лицам.

К юридическим лицам, в отличие от физических лиц, за нарушение норм законодательства, регламентирующего земельные отношения, налагаются следующие «виды административных взысканий»:

- предупреждение;
- административный штраф;
- возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения;
- конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, доходов, денег и ценных бумаг, полученных вследствие совершения административного правонарушения;

- лишение специального права;
- лишение лицензии, специального разрешения, квалификационного аттестата (свидетельства) или приостановление ее (его) действия на определенный вид деятельности либо совершение определенных действий;
- принудительный снос самовольно возводимого или возведенного строения;
- приостановление или запрещение деятельности юридического лица» [28, ст. 45].

Анализируя практику применяемости государственными органами, которые рассматривают дела об административных правонарушениях земельного законодательства, административных взысканий за нарушение земельного законодательства, казахстанский ученый А.Х. Хаджиев отмечает: «Вместе с тем, в действующем законодательстве отсутствуют составы административной ответственности за земельные правонарушения, предусматривающие такие виды санкций как административный арест, лишение специального права, лицензии, специального разрешения, приостановление или запрещение предпринимательской деятельности. Направленность, сущность санкций указанного порядка не совсем согласуется с природой современных земельных отношений, необходимость их применения не обуславливается содержанием последних. Но, тем не менее, нельзя исключать в перспективе возможность применения некоторых из них и расширения тем самым арсенала административных взысканий за земельные правонарушения. Законодатель с учетом развития земельно-правовой практики может распространить их действие в отношении некоторых известных видов земельных правонарушений или разработать новые составы земельных правонарушений с санкциями указанного порядка. Вместе с тем, законодатель вправе установить ограничение к применению отдельных видов санкций» [55, с. 317].

Другими словами, не все указанные в Кодексе об административных правонарушениях РК взыскания, применяются уполномоченными государственными органами при привлечении к ответственности за нарушение земельного законодательства.

В соответствии с административным законодательством Республики Казахстан «административное взыскание должно быть справедливым, соответствующим характеру правонарушения, обстоятельствам его совершения, личности правонарушителя» [28, п. 2 ст. 55]. Уполномоченными органами и их должностными лицами «при наложении административного взыскания на физическое лицо должны учитываться следующие обстоятельства:

- характер совершенного административного правонарушения;
- личность виновного, в том числе его поведение до и после совершения правонарушения;
- имущественное положение;
- обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность» [28, п. 3 ст. 55].

В случае привлечения к административной ответственности юридическое лицо «при наложении административного взыскания на юридическое лицо учитываются:

- характер административного правонарушения;
- имущественное положение;
- обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность» [28, п. 3 ст. 55].

Административным законодательством установлено применение за нарушение норм земельного законодательства таких административных взысканий, как: предупреждение и административный штраф.

Предупреждение является основным видом административного взыскания [28, п. 1 ст. 42]. Правовое значение предупреждения заключается «в отрицательной оценке совершенного правонарушения и предостережении физического или юридического лица о недопустимости противоправного поведения» [28, п. 1 ст. 43]. Предупреждение не несет последствий, связанных с претерпеванием лицом, совершившим правонарушение, каких-либо последствий для себя, кроме моральных.

Оформляется предупреждение в соответствии с административным законодательством путем письменного изложения сути совершенного правонарушения и применения в отношении правонарушителя взыскания в виде предупреждения. Предупреждение является средством предостережения правонарушителя должностным лицом.

В целом, предупреждение является мерой морального воздействия на правонарушителя, тем самым выполняя превентивную функцию. Значение предупреждения как административного взыскания заключается в том, что оно способствует прекращению дальнейшей противоправной деятельности лица, совершившего правонарушение [56, с. 481]. Как правило, предупреждения налагаются, за правонарушения, совершенные по неосторожности или незначительные по своему характеру.

Как вид административного взыскания «административный штраф есть денежное взыскание, налагаемое за административное правонарушение в случаях и пределах, предусмотренных в статьях особенной части КоАП РК в размере, соответствующем определенному количеству месячного расчетного показателя, устанавливаемого в соответствии с законом, действующим на момент возбуждения дела об административном правонарушении» [28, п. 1 ст. 44].

Отметим, что наложение административных штрафов является наиболее распространенным видом административных взысканий, которые предусмотрены Кодексом об административных правонарушениях и другими законодательными актами. Во всех санкциях административной ответственности присутствует штраф. Это объясняется тем, что административный штраф можно оперативно и гибко применять в качестве средства воздействия на материальные интересы правонарушителя.

В настоящее время перечень земельных правонарушений, за которые наступает административная ответственность определяется в земельном и административном законодательстве.

Если рассматривать земельные правонарушения, за которые предусмотрена административная ответственность, то можно выделить следующие:

1) в Главе 13 «Административные правонарушения, посягающие на собственность»:

– статья 136 «Нарушение права государственной собственности на землю»;

– статья 137 «Нарушение земельного законодательства Республики Казахстан при предоставлении права на земельный участок и при изменении целевого назначения земельного участка»;

2) в Главе 21 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов»:

– статья 337 «Порча земли»; статья 338 «Нерациональное использование или неиспользование земель сельскохозяйственного назначения»;

– статья 339 «Невыполнение обязанностей собственниками земельных участков и землепользователями по использованию земельных участков»;

– статья 340 «Невыполнение обязанностей по приведению временно занимаемых земель в состояние, пригодное для дальнейшего использования по назначению»;

– статья 341 «Соккрытие информации о наличии земельных участков для жилищного строительства, специального земельного фонда»;

– статья 342 «Искажение сведений государственной регистрации, учета и оценки земель»;

– статья 342-1 «Нарушения в области ведения государственного земельного кадастра»;

– статья 366 «Незаконные раскорчевка, возведение построек, переработка древесины, устройство складов на землях лесного фонда»;

– статья 369 «Нарушение сроков возврата временно занимаемых участков лесного фонда и особо охраняемых природных территорий»;

– статья 370 «Повреждение сенокосов и пастбищных угодий, а также незаконное сенокосение и пастьбы скота, сбор лекарственных растений и лекарственного сырья на землях лесного фонда»;

– статья 371 «Нарушение порядка и сроков облесения вырубок и других категорий земель лесного фонда, предназначенных для лесовосстановления и лесоразведения»;

– статья 372 «Уничтожение или повреждение лесной фауны, а также повреждение, засорение леса отходами, химическими веществами и иное нанесение ущерба землям лесного фонда» [28].

Как видим, в Кодексе Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» составы земельных правонарушений распределены в двух главах КоАП РК. Следовательно, земельные правонарушения можно разделить

на две группы: правонарушения имущественного характера и правонарушения в области охраны и использования природных ресурсов.

Такая рассредоточенность норм об административных правонарушениях в сфере земельных отношений объясняется сложностью земельных отношений. Также тем, что земельные правонарушения касаются многих сфер деятельности. Поэтому их целесообразнее было объединить не по объекту, против которого совершено противоправное деяние, а по характеру совершенного деяния. Мы считаем, что действующая классификация административных правонарушений не является эффективной в предупреждении и борьбе с земельными правонарушениями.

Сделанный нами анализ действующего административного и земельного законодательства позволяет сделать вывод о том, что казахстанское законодательство об административной ответственности и принуждения за земельные правонарушения требует совершенствования и концептуального подхода к систематизации норм об административной ответственности и принуждению за земельные правонарушения. В целях совершенствования административного законодательства считаем целесообразным систематизировать нормы административной ответственности за земельные правонарушения. При этом классифицировать земельные правонарушения предлагаем на сферы использования, охраны и управления.

В научных исследованиях в области земельного права даются различные определения земельного правонарушения. Поскольку земельные правонарушения не являются прямым объектом нашего исследования, мы не будем приводить и обосновывать правильность той или иной концепции по определению понятия земельного правонарушения. Для целей диссертационного исследования используем определение земельного правонарушения, данное профессором А.Х. Хаджиевым в учебном пособии по земельному праву. Итак, «земельное правонарушение, представляя собой наиболее острое проявление противоречий (расхождений) между юридическими требованиями (запретами, ограничениями, предписаниями) и реальностью опосредованных ими земельных отношений, является основанием для приведения в действие механизмов юридической ответственности и возмещения ущерба» [55, с. 223].

За земельные правонарушения предусмотрены различные виды юридической ответственности. К ним можно отнести дисциплинарную, административную, уголовную, гражданско-правовую и земельно-правовую. На последней остановимся и более подробно рассмотрим признаки земельно-правовой ответственности.

Чтобы быть достаточно объективными, заметим, что в науке земельного права наблюдаются диаметрально противоположные точки зрения применительно к ответственности за земельные правонарушения. Одни исследователи считают, что земельно-правовая ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности. Другие же, наоборот, считают, что земельно-правовая ответственность не может являться самостоятельным видом юридической ответственности. К числу первых

исследователей в российской земельно-правовой науке можно отнести Ю.Г. Жарикова, А.П. Анисимова, О.В. Измайлова, К.Х. Ибрагимов, И.Ф. Панкратова и др. [57, с. 162]. В казахстанской науке земельного права самостоятельность земельно-правовой ответственности признают такие казахстанские ученые, как А.Е. Еренов, С.Б. Байсалов, А.Х. Хаджиев, Ж.Х. Косанов и др. Существуют и альтернативные мнения ученых, так например, существование земельно-правовой ответственности отрицают такие исследователи как: Д.А. Липинский, М.С. Ромадин, Н.И. Таскин, Д.В. Якунин и др. [57, с. 162].

Мы не будем в данном исследовании рассматривать полемику между двумя направлениями земельно-правовой науки относительно спора о существовании земельно-правовой ответственности. Обозначим лишь то, что наша позиция сводится к мнению первой группы ученых, которые обосновывают и выделяют самостоятельный вид юридической ответственности – земельно-правовую ответственность.

Приведем лишь одно исследование, которое позволит обозначить нашу точку зрения по данному вопросу. Интересным и спорным, на наш взгляд, видится нам теоретическое положение М.В. Симакова, которое гласит: «Разграничение традиционных видов юридической ответственности в сфере земельных отношений необходимо производить на основе выделения различных видов противоправности: уголовной, административной, гражданской, дисциплинарной. Выделение земельно-правовой ответственности не обосновано, поскольку характер ее оснований и применяемых санкций соответствует традиционным видам ответственности» [58, с. 13].

По поводу данного положения выскажем ряд заключений. Настоящее состояние земельного, административного и уголовного законодательства позволяет выделить следующие виды ответственности за земельные правонарушения: административную, мерами которой являются штрафы, уголовную, мерами которой также являются штрафы, и земельно-правовую, мерами которой являются изъятие или принудительное изъятие земельного участка. Причем отметим, что земельно-правовая ответственность может наступить как последствие наступления административной или уголовной ответственности. Мы не можем отрицать существование земельно-правовой ответственности, поскольку изъятие земельного участка в результате совершения противоправных действий собственником или землепользователем, является наказанием и обладает всеми признаками санкции.

На наш взгляд, вопрос заключается в том, насколько целесообразно и эффективно на законодательном уровне применять к правонарушителям земельного законодательства меры ответственности, предусмотренные не только административным и уголовным, но и земельным законодательством. На практике порядок привлечения к ответственности за земельные правонарушения осложняется тем, что уполномоченные органы в сфере земельных отношений не могут сразу наложить взыскание к правонарушителю в виде изъятия земельного участка в административном процессуальном порядке, а должны применять такую санкцию, как принудительное изъятие

земельного участка, в порядке гражданского судопроизводства. В связи с этим считаем целесообразным применять принудительное изъятие земельного участка как санкцию административной и уголовной ответственности за земельные правонарушения. В рамках целей нашего диссертационного исследования предлагаем в КоАП РК включить как дополнительную меру административного взыскания «принудительное изъятие земельного участка» за земельные правонарушения. Тогда изъятие земельного участка для государственных нужд, которое не имеет признаков санкции и не является мерой ответственности, будет выступать в качестве отдельного института земельного права. Тем самым, такое решение вопроса снимет все спорные моменты, связанные с существованием земельно-правовой санкции в виде изъятия земельного участка за земельные правонарушения.

Остановимся на характеристике и признаках земельно-правовой ответственности. В научном исследовании С.П. Кузнецовой определяются следующие признаки земельно-правовой ответственности: «Во-первых, нарушение должно быть всегда связано с землей. Примером может послужить строительство объектов, отрицательно влияющих на состояние земель. Во-вторых, связь должна иметь с землей различные формы. Одним из примеров является нарушение правил по борьбе с карантинными вредителями или непринятие мер по борьбе с сорняками и т.д. В-третьих, связь с землей должна быть непосредственной, только тогда нарушение можно считать земельно-правовым» [59, с. 164].

Российский исследователь Е.С. Болтанова в своей статье выделяет «следующие характерные признаки земельно-правовой ответственности:

– особая цель – охрана установленного земельно-правовыми нормами порядка использования земельных участков, защита интересов общества и частных лиц (например, смежных землепользователей) в сохранности земельного участка, как важнейшей составной части природы, природного ресурса, а также публичного интереса в надлежащем использовании земель;

– нормативным (юридическим) ее основанием выступает земельно-правовая норма, фактическим – земельное правонарушение (его состав, определенный в нормах, имеющих земельно-правовую природу, и содержащийся в подп. 1 ст. 45 ЗК РФ, ст. 284-285 ГК РФ, п. 3,4 ст. 6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»);

– субъектом правонарушения могут быть только лица, обладающие вещным правом на земельный участок (правом собственности, правом постоянного (бессрочного) пользования, правом пожизненного, наследуемого владения);

– состоит в применении специальной санкции: прекращении вещного права на земельный участок ввиду его ненадлежащего использования;

– специфическая процедура наложения меры ответственности (санкции) – особая форма властного (по общему правилу государственно-властного) принуждения» [57, с. 166].

Примеряя классические критерии самостоятельного вида юридической ответственности к земельно-правовой ответственности, другой российский

ученый – Н.Н. Аверьянова – следующим образом характеризует земельно-правовую ответственность:

«1) начнем с объекта посягательства: ответственность в рассматриваемой сфере наступает за совершение специфического вида правонарушения – земельного. Таким образом, объектом посягательства будут выступать земельные отношения, которые по своему содержанию могут касаться права собственности и землепользования, охраны земли, прав и интересов других участников земельных отношений;

2) Земельный кодекс РФ – кодифицированный акт, в ст. 45-47 которого закреплены не только основания привлечения лиц, виновных в нарушении земельного законодательства, к ответственности, но и процедура такого привлечения (ст. 54);

3) особые субъекты правонарушения – собственники, землевладельцы, землепользователи или арендаторы земельных участков;

4) специальная санкция прекращения права на земельный участок» [60, с. 71-72].

Как было сказано выше, ряд казахстанских исследователей в области земельного права определяют земельно-правовую ответственность в качестве самостоятельного вида юридической ответственности. Профессор А.Х. Хаджиев при этом одним из характерных ее признаков выделяет «наличие специальной санкции – принудительное прекращение права на землю» [55].

Подводя итоги рассматриваемого в диссертационном исследовании вопроса, сделаем некоторые выводы относительно характеристик земельно-правовой ответственности.

Первый. Все исследователи сходятся на том, что для земельно-правовой ответственности характерно совершение противоправного деяния (действия или бездействия) всегда связанного с землей.

Второй. Для земельно-правовой ответственности характерно наличие специальной санкции – прекращение права на землю, в том числе принудительное прекращение такого права.

Данные выводы позволяют нам провести сравнительно-правовой анализ административно-правового принуждения за земельные правонарушения и санкции земельно-правовой ответственности в виде изъятия земельного участка в результате совершенного земельного правонарушения, и сделать соответствующие выводы. Свои соображения по данному вопросу мы изложим в последующих подразделах.

Таким образом, соотношение административной ответственности за нарушение земельного законодательства и административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства можно определить следующим образом: административная ответственность за нарушение земельного законодательства составляет часть административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства. При этом из всех мер административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства только административные взыскания применяются при



наложении административной ответственности за нарушение земельного законодательства.

## **2.2 Соотношение административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства с другими видами государственного принуждения**

Поскольку предметом нашего исследования является административное принуждение за земельные правонарушения и ввиду отсутствия исследований по данному вопросу, попытаемся разобраться и разграничить государственное принуждение от административно-правового принуждения. Как выясняется в результате анализа практической деятельности государственных органов по применению мер государственного принуждения и анализа административного законодательства, административно-правовое принуждение является государственно-правовым принуждением, а, в свою очередь государственное принуждение не всегда можно отнести к административно-правовому.

Российские исследователи в области административного права В.И. Майоров и А.В. Коркин пишут: «Государственное принуждение, единое по своей сути, в то же время предполагает деление на виды, в зависимости от отраслевой принадлежности от регулирующих его норм. Это вызвано неоднородностью регулируемых правом общественных отношений, а также различными по степени своей общественной опасности посягательствами на них. В силу указанных обстоятельств и возникает необходимость использования различных видов правового (государственного) принуждения, разнообразных в своих проявлениях и отличающихся друг от друга конкретным содержанием, по основаниям и порядку применения» [61, с. 11].

Начнем с рассмотрения вопросов соотношения земельно-правовой ответственности и административной ответственности за земельные правонарушения. Общим признаком, объединяющим эти два самостоятельных вида юридической ответственности, является совершение противоправного деяния (действия или бездействия), связанного с землей. Признаком, разграничивающим эти два вида ответственности, являются санкции. Так, такая санкция, как прекращение права на землю или принудительное прекращение права на землю, относится к земельно-правовой ответственности. Тогда как к административной ответственности за земельные правонарушения относятся такие санкции, как предупреждение и штраф. Например, согласно статье 136 КоАП РК нарушение права государственной собственности на землю наказывается «штрафом на физических лиц в размере семидесяти пяти, на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации – в размере ста, на субъектов среднего предпринимательства – в размере ста пятидесяти, на субъектов крупного предпринимательства – в размере семисот месячных расчетных показателей» [28, ст. 136].

Предусмотренные в главе 21 КоАП РК «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов» [28, глава 21] все земельные правонарушения также наказываются предупреждением или штрафом. Например, за порчу земли по

пункту 1 статьи 337 предусматривается административная ответственность в виде «штрафа на физических лиц в размере десяти, на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации – в размере тридцати, на субъектов среднего предпринимательства – в размере пятидесяти месячных расчетных показателей, на субъектов крупного предпринимательства – в размере суммы нанесенного окружающей среде вреда» [28, п. 1 ст. 337]. По пункту 2 той же статьи предусматривается ответственность в виде «штрафа на физических лиц в размере пятнадцати, на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации – в размере двадцати пяти, на субъектов среднего предпринимательства – в размере сорока, на субъектов крупного предпринимательства – в размере двухсот месячных расчетных показателей» [28, п. 2 ст. 337].

Таким образом, различие в санкциях земельно-правовой ответственности и административной ответственности за земельные правонарушения подтверждает существование самостоятельного вида юридической ответственности – земельно-правовой. Следовательно, подтверждается существование земельного правонарушения, как самостоятельного явления правовой действительности. Это еще раз подтверждает нашу позицию о том, что земельные правонарушения необходимо выделить в отдельную главу КоАП РК, а не распылять их в составах других правонарушений, за которые предусматривается административная ответственность.

За выделение земельных правонарушений в КоАП РК выступает тот факт, что штрафы, как санкция за земельные правонарушения на сегодняшний день не является достаточно эффективной в борьбе с подобными правонарушениями. Выделение земельных правонарушений в КоАП РК позволило бы применить такую санкцию, как лишение права на землю или принудительное лишение права на землю за земельные правонарушения.

Данная санкция была бы эффективной мерой профилактики и борьбы с таким земельным правонарушением, как нерациональное использование или неиспользование земель сельскохозяйственного назначения, за которое полагается административная ответственность, (ст. 338 КоАП РК). В настоящее время КоАП РК предусматривает «за нерациональное использование или неиспользование земель сельскохозяйственного назначения... штраф на физических лиц в размере десяти, на субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации – в размере сорок, на субъектов среднего предпринимательства – в размере семидесяти, на субъектов крупного предпринимательства – в размере двухсот месячных расчетных показателей» [28, ст. 338].

Кроме того, согласно пункту 5 статьи 386 Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» за данное правонарушение предусмотрена возможность повышения базовых ставок земельного налога не более чем в десять раз на неиспользуемые в соответствии с земельным законодательством Республики Казахстан земли сельскохозяйственного назначения. Указанные меры ответственности

применяются активно во всех регионах Казахстана. Так, например, ГУ «Управление по контролю за использованием и охраной земель Карагандинской области» было выявлено нарушений по статье 338 КоАП РК на площади 182,5 тыс. га сельхозугодий, закрепленных за 85 сельскохозяйственными субъектами с привлечением их к административной ответственности и выдачей предписаний. В отношении 45 сельхоз. субъектов на площади 29, 6 тыс. га повышен налог не более, чем в 10 раз. При этом сумма поступления налогов за 2016 год по сравнению с предыдущим годом увеличилась в 50 раз! И составила 38 млн.501 тыс. тг. [62].

Наряду с указанными видами ответственности согласно пункту 3 статьи 92 Земельного кодекса РК за данный вид правонарушения «в случаях, если земельный участок, предназначенный для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, сельскохозяйственного производства, не используется по назначению в течение двух лет подряд с момента первоначального выявления факта неиспользования, то такой земельный участок подлежит принудительному изъятию» [12, п. 3 ст. 92].

Кроме того, принудительное изъятие земельного участка предусмотрено Земельным кодексом РК «в случае, если земельный участок, предназначенный для строительства, не используется по назначению в течение трех лет со дня принятия решения о его проставлении (если более длительный срок не предусмотрен проектно-сметной документацией)» [12, п. 2 ст. 92].

Еще более интересным, с точки зрения применения мер принуждения за земельные правонарушения, является изложение статьи 93 Земельного кодекса РК, где в пункте 1 говорится: «использование земельного участка или его части с нарушением законодательства Республики Казахстан влечет ответственность в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях Республики Казахстан» [12, п. 1 ст. 93]. Наряду с административной ответственностью, пункт 2 той же статьи определяет дополнительную меру ответственности в виде изъятия земельного участка «в случаях если земельный участок используется с нарушением законодательства Республики Казахстан» [12, п.т 2 ст. 93].

При этом Земельный кодекс РК относит «к случаям использования земельного участка с нарушение законодательства Республики Казахстан:

1. использование земельного участка или его части не в соответствии с целевым назначением;
2. использование земельного участка или его части с нарушением требований, определенных правилами рационального использования земель сельскохозяйственного назначения;
3. несоблюдение требований, установленных статьей 99 «Использование орошаемых инженерно-подготовленных земель» Земельного кодекса РК;
4. использование земельного участка, которое привело к значительному ухудшению экологической обстановки» [12, п. 3 ст. 93].

Сравнительный анализ пункта 3 статьи 93 Земельного кодекса РК с соответствующими статьями действующего Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях позволяет сопоставить правонарушения:

1. «использование земельного участка или его части не в соответствии с целевым назначением» [12, пп. 1 п. 3 ст. 93] – «использование земель не по целевому назначению, а на землях населенных пунктов – не в соответствии с функциональной зоной» [28, пп. 1 п. 1 ст. 339 КоАП РК];

2. «использование земельного участка или его части с нарушением требований, определенных правилами рационального использования земель сельскохозяйственного назначения» [12, пп. 2 п. 3 ст. 93] – «нерациональное использование или неиспользование земель сельскохозяйственного назначения» [28, ст. 338 КоАП РК];

3. несоблюдение требований, установленных статьей 99 «использование орошаемых инженерно-подготовленных земель» [12, пп. 3 п. 3 ст. 93] Земельного кодекса РК – «нерациональное использование или неиспользование земель сельскохозяйственного назначения» [28, ст. 338 КоАП РК], что исходит из пункта 5 статьи 99 Земельного кодекса РК;

4. «использование земельного участка, которое привело к значительному ухудшению экологической обстановки» [12, пп. 4 п. 3 ст. 93] – «порча земли» [28, ст. 337 КоАП РК].

Как видим, принудительное изъятие земельного участка применяется как дополнительная санкция к административному взысканию, установленному за земельные правонарушения Кодексом об административных правонарушениях РК. Другим словами, в земельном законодательстве определяется дополнительная мера ответственности за совершение земельного правонарушения в виде принудительного изъятия земельного участка.

К слову отметим, что лишение прав на землю, как санкция земельно-правовой ответственности не применяется и в Уголовном кодексе РК. В статьях Уголовного кодекса предусмотрены такие меры ответственности, как:

– в статье 201 УК РК «Нарушение вещных прав на землю... - штраф, исправительные работы, общественные работы, ограничение свободы, лишение свободы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью» [63, ст. 201];

– в статье 332 УК РК «Порча земли... - штраф, исправительные работы либо привлечением к общественным работам, ограничение свободы, лишение свободы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью» [63, ст. 332].

Чем же является изъятие земельного участка как мера государственного принуждения? Однозначно, что это земельно-правовая мера государственно-правового принуждения, поскольку определяется нормами земельного законодательства. Отвлекаясь от логического хода рассуждений, отметим, что это четко и определенно доказывает, что земельно-правовая ответственность, как самостоятельный вид ответственности существует, и подтверждает рассматриваемую нами выше позицию ряда авторов по данному вопросу.

Чтобы ответить на поставленный нами вопрос, рассмотрим понятие и признаки изъятия земельного участка как меры государственного принуждения. Следует отметить, что как мера государственного принуждения изъятие земельного участка признается во всех странах с развитой правовой системой.

Частная собственность на земельные участки должны и может быть ограничена в интересах общества и в целях рационального использования земли. Так, Ж. Кашкинбаева отмечает, что «Право собственности является одним из фундаментальных отраслей как национальной, так и зарубежных правовых систем. В свое время английский философ Джон Локк определял защиту индивидуальной собственности как основную функцию политического общества. Большинство стран разработало необходимые законы по защите собственности, в том числе в сфере земельно-имущественных отношений» [64].

В научной литературе можно встретить различное понимание изъятия земель.

В исследовании Б.Ж. Абдраимова и С.А. Боголюбова «изъятие земель рассматривается как:

1. институт земельного права;
2. функция государственного управления земельным фондом;
3. основание принудительного прекращения прав на земельный участок;
4. мера ответственности за нарушение земельного законодательства» [65, с. 377].

В Земельном кодексе РК дается следующее определение: «изъятие – действие государственных органов, направленное на прекращение у частного собственника или землепользователя права собственности или права землепользования на земельный участок в порядке и на условиях, предусмотренных земельным кодексом и законами Республики Казахстан» [12, п. 1-1. ст. 12].

Из этого определения следует несколько правовых моментов. Во-первых, изъятие – это действие государственных органов. Другими словами, изъятие производится исходя из волеизъявления государственных уполномоченных органов на основании принятого ими решения вследствие совершения земельного правонарушения. В свою очередь решение государственного уполномоченного органа – это административно-правовой акт.

Во-вторых, изъятие осуществляется государственными органами в административно-правовом порядке.

В-третьих, изъятие носит принудительный характер. Следовательно, является мерой государственного принуждения.

Далее сопоставим признаки изъятия земельного участка, как меры государственного принуждения, с признаками административного принуждения.

Изучение исследований в области административного принуждения позволило обобщить выделяемые учеными признаки административного принуждения. К ним относятся следующие.

Первый. Меры административного принуждения применяются только при наличии совершенного административного правонарушения. Этот признак в последнее время часто подвергается критике. Так, некоторые ученые утверждают, что «...несмотря на урегулированность административным законодательством, меры административного принуждения применяются, в том числе и за нарушение норм других отраслей законодательства. Поскольку

некоторые отрасли законодательства, имея собственный предмет регулирования, не имеют собственных методов охраны этого предмета от посягательств и нарушений. В частности, нормы таких отраслей законодательства, как финансовое, таможенное, налоговое, градостроительное, земельное и других, регулируя соответствующую сферу общественных отношений, не имеют собственных охранительных норм, а используют в целях охраны нормы административного права, устанавливающие административную ответственность и меры административного принуждения. Иными словами, происходит «обслуживание» административно-правовым принуждением общественных отношений, урегулированных нормами других отраслей законодательства...» [61, с. 17].

Второй. Административное принуждение применяется в основном уполномоченными государственными органами. Меры административного принуждения могут применяться и судами, но в порядке, установленном административным законодательством.

Третий. Субъекты реализации мер административного принуждения обладают специальными полномочиями, как представители власти. Следовательно, отношения между субъектами функциональной власти и правонарушителями властно-подчиненные.

Четвертый. Характерность для административного принуждения множественности государственных органов и должностных лиц, уполномоченных его применять.

Пятый. Административно-правовому принуждению подвергаются и физические лица, и юридические лица.

Шестой. Административное принуждение осуществляется как охранительные административные правоотношения, складывающиеся в процессе государственного регулирования. Они направлены на обеспечение правопорядка. Другими словами, применение мер административного принуждения ограничивается сферой защиты общеобязательных правил поведения, например, природоохранных правил.

Седьмой. Применение мер административного принуждения характеризуется упрощенным порядком его применения. Другими словами, для применения мер административного принуждения в большинстве случаев не требуется судебной обоснованности и законности принимаемых уполномоченным органом решений. Поэтому решения о применении мер административного принуждения характеризуются оперативностью и быстротой применения.

Восьмой. Административное принуждение по своему характеру незначительно. Например, по сравнению с уголовно-правовым принуждением.

Девятый. Административно-правовое принуждение урегулировано административным законодательством.

Безусловно, данный перечень признаков административного принуждения не является исчерпывающим, и в различных исследованиях приводятся и другие признаки административного принуждения [32, с. 29].

Но в целях нашего исследования данные обобщенные признаки позволят охарактеризовать административно-правовое принуждение за нарушение земельного законодательства и выявить его особенности.

Рассмотрим другую сторону вопроса – меру земельно-правовой ответственности «принудительное отчуждение земельного участка для государственных нужд» [12, ст. 85], которое является видом изъятия земельного участка [12, п. 2 ст. 81]. Безусловно, принудительное отчуждение земельного участка для государственных нужд также обусловлено общественными интересами. В обоих случаях интересы общества ставятся выше интересов собственника.

Однако, если детально рассмотреть эти случаи принудительного изъятия земельного участка, то видна существенная разница. Так, изъятие или отчуждение земельного участка для государственных нужд вызвано необходимостью обеспечить интересы общества (например, строительство магистрали, жилых объектов или сохранение культурных, исторических ценностей). Отметим при этом, что отчуждение земельного участка у собственника или лишение принадлежащих ему прав должно основываться на достаточно весомых основаниях. Поскольку речь идет о столкновении интересов: частных и общественных. Государство призвано защищать и частные интересы, и общественные интересы в равной степени. Поэтому земельное законодательство должно четко регламентировать перечень оснований, когда земельный участок может быть отчужден для государственных нужд. При этом отчуждение земельного участка для государственных нужд должно допускаться только в качестве исключения.

По поводу правовой регламентации отношений, связанных с изъятием земельного участка для государственных нужд, в рамках земельного и гражданского законодательства, в теории права существует мнение об особом соотношении норм гражданского и земельного законодательства. Так, в 2012 году в России М.В. Симаковым была защищена кандидатская диссертация по теме «Административно-правовой механизм противодействия правонарушениям в сфере земельных отношений» [58]. В данном исследовании автор обосновывает ряд теоретических положений, которые для нашего исследования будут интересными. Рассмотрим некоторые из них. Одним из положений М.В. Симакова является вывод о том, что «Специфика правового регулирования земельных отношений состоит в особом соотношении частно-правовых и публичных начал, которое заключается, с одной стороны, в применении административно-правовых методов регулирования использования и охраны земли как природного ресурса, а с другой стороны, - в отсутствии четкого разграничения в Гражданском кодексе Российской Федерации общего и специального правового регулирования гражданско-правовой ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений» [58, с. 6].

Относительно данного положения о соотношении земельно-правовых норм и гражданско-правовых норм в регулировании земельных отношений полагаем, что, как и при регулировании любых других отношений (например, банковских, страховых, экологических), гражданско-правовые нормы

регулируют ту часть соответствующих отношений, которые касаются охраны имущественных отношений, например, в части возмещения причиненного вреда. Поэтому считаем, что при регулировании земельных отношений, связанных с привлечением к административной ответственности и применением административно-правовых методов регулирования использования и охраны земли, «особого» соотношения земельных норм с гражданско-правовыми нормами, равно как и административно-правовыми нормами, нет.

На практике достаточно четкое определение полномочий государственных органов в области земельных отношений по применению норм земельного, административного и гражданского законодательства за земельные правонарушения. Например, в соответствии с действующим земельным законодательством за порчу земли наступает административная или уголовная ответственность. Кроме того, к правонарушителю могут быть применены меры земельно-правовой ответственности в виде изъятия земельного участка. В результате изъятия земельного участка наступает гражданско-правовая ответственность в виде компенсации за изъятый земельный участок.

Следует отметить, что вопросы, связанные с изъятием земельного участка для государственных нужд, в теории земельного и гражданского права являются актуальными. Изъятие земельного участка для государственных нужд не является санкцией и не обладает признаками меры ответственности. Это государственно-правовое принуждение, вызванное необходимостью жертвования интересами собственника в пользу интересов общества (строительство дорог, ликвидация последствий стихийных бедствий и катастроф и т.п.). Поэтому данное вмешательство в сферу частных интересов собственников земельных участков или землепользователей непременно должно компенсироваться государством.

В отличие от изъятия земельного участка для государственных нужд изъятие земельного участка, в случаях, предусмотренных статьей 93 Земельного кодекса РК, которое повлекло (может повлечь) порчу земли или ущерб окружающей природной среде, есть санкция за нарушение установленного в общественных интересах порядка использования земельного участка (например, по целевому назначению). В этом случае имеет место правонарушение со стороны собственника или землевладельца земельного участка. Нарушение установленных законом правил влечет ответственность. Поэтому изъятие земельного участка вследствие совершения земельного правонарушения – это установленное государством наказание, которое правонарушитель должен претерпеть. В случае применения к правонарушителю санкции в виде изъятия земельного участка компенсации за изъятый земельный участок не требуется.

Так, в результате такого вида принудительного изъятия земельного участка, как конфискация, предусмотренная статьей 95 Земельного кодекса РК, «земельный участок может быть безвозмездно изъят у собственника или землепользователя в судебном порядке в качестве санкции за совершение



земельного правонарушения... Конфискованные земельные участки возвращаются в государственную собственность» [12, ст. 95].

Как видим, в статье 95 Земельного кодекса РК прямо указывается на то, что безвозмездное изъятие (конфискация) земельного участка применяется как санкция за совершение административного или уголовного правонарушения: «в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан, земельный участок может быть безвозмездно изъят у собственника или землепользователя в судебном порядке в виде санкции за совершение административного или уголовного правонарушения» [12, ст. 95].

В данном случае принудительное изъятие недвижимого имущества (земельного участка) на основании его ненадлежащего использования есть ни что иное, как форма публично-правового вмешательства в сферу частных интересов собственника для обеспечения общественных интересов.

В связи с изложенным считаем, что правильным будет разделить изъятие земельного участка как меру государственного принуждения на два вида: как земельно-правовую (изъятие для государственных нужд) и административно-правовую (изъятие как санкция).

Кроме того, считаем целесообразным применить санкцию земельного законодательства «принудительное изъятие земельного участка» [12, ст. 93] в качестве меры административной ответственности за земельные правонарушения. При этом следует различать «принудительное изъятие земельного участка для государственных нужд» [12, ст. 85, 89, 91] как меру земельно-правового принуждения от «принудительного изъятия земельного участка» [12, ст. 92, 93] как административно-правовой (обосновано нами) меры ответственности за совершение земельного правонарушения.

Для реализации данного предложения предлагаем включить изъятие земельного участка в качестве дополнительного взыскания для земельных правонарушений в статьях 337, 338, 339, 340 КоАП РК.

Рассматривая вопрос о признании изъятия земельного участка как административно-правовой санкции, обратимся к зарубежному опыту. Как отмечается в статье известных казахстанских ученых Н.Б. Мухитдинова и А.Е. Бектурганова «Надо учитывать национальные традиции», где речь идет о сохранении на земле сельскохозяйственного назначения права государственной собственности, «Правовое регулирование отношений частной собственности на землю в зарубежных странах свидетельствует о том, что идет поиск гармоничного сочетания гарантии и свободы поведения собственника с общественным интересом сохранения земли как уникального природного ресурса, национального богатства общества» [66, с. 108].

В подтверждение своих слов авторы приводят выдержки из нормативных актов различных стран. Приведем некоторые выдержки, которые обосновывают вмешательство государства в частное землевладение в случае неисполнения требований законов. Так, например, «Ст. 88 Гражданского кодекса Франции предусматривает возможность изъятия земли у собственника, не обрабатывающего землю, если это наносит существенный вред общественным интересам... Американские законы развиваются на основе теории

государственного регулирования земельной собственности. Ограничения права частной собственности вводятся программами консервации сельскохозяйственных земель, регулированием структуры сельскохозяйственного производства. Канадское законодательство категорически запрещает урбанизацию сельскохозяйственных земель, устанавливая ограничения частной продажи земель, принадлежащих одному фермеру» [66, с. 108-109].

Ценность данной статьи заключается в том, что авторы делают вывод о том, что опыт регулирования земельных отношений в экономически развитых странах, прошедший длительный путь эволюции, стоит не просто учитывать, а перенять. Суть этого опыта заключается в том, что государство не должно на законодательном уровне устанавливать абсолютность частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения.

Следует отметить, что «принудительное изъятие земельного участка производится исключительно в судебном порядке по иску органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель по месту нахождения земельного участка» [12, п. 1 ст. 94].

Согласно статье 94 Земельного кодекса РК «иск о принудительном изъятии земельного участка в случае, предусмотренном статьями 92 и 93 Земельного кодекса РК, предъявляется после применения мер взыскания, предусмотренных Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях, и по истечении срока предписания, данного собственнику земельного участка или землепользователю для принятия мер по использованию земельного участка по назначению и по устранению нарушений законодательства Республики Казахстан» [12, п. 2 ст. 94].

При этом «срок для принятия мер по использованию земельного участка по назначению устанавливается 1 год, а по устранению нарушений законодательства Республики Казахстан – 3 месяца с момента выявления факта неиспользования земельного участка по назначению либо нарушения законодательства Республики Казахстан» [12, п. 2 ст. 94].

Наряду с этим, «предписание о необходимости устранить нарушения законодательства Республики Казахстан как обременения права на земельный участок подлежит обязательной государственной регистрации в соответствии с законом Республики Казахстан «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество»» [12, п. 2 ст. 94].

Таким образом, подробная регламентация процедуры принудительного изъятия земельного участка, предусмотренного статьей 94 Земельного кодекса РК, позволяет соблюсти принципы административно-правового принуждения, предусмотренных кодексом об административных правонарушениях Республики Казахстан.

### **2.3 Функции уполномоченных органов в области земельных отношений по административно-правовому принуждению за нарушение земельного законодательства**

В данном подразделе исследования мы рассмотрим проблемы государственного управления в сфере земельных отношений, связанные с осуществлением административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства. Как отмечает профессор А.Х. Хаджиев, «государственное управление земельными отношениями представляет собой важнейшее направление в системе государственного управления, выступает необходимым организационным условием рационального использования и эффективности охраны земель. Государственное управление направлено на достижение должной упорядоченности земельных отношений, хозяйственно целесообразного и безущербного использования земельных ресурсов в целях обеспечения устойчивости и динамичности социально-экономического развития страны. Государственное управление по своей значимости относится к основным функциям государства» [55, с. 181].

В Республике Казахстан центральным уполномоченным органом в области земельных отношений является «Комитет по управлению земельными ресурсами Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан (МСХ)» [67]. В соответствии с главой 2 Положения о Комитете по управлению земельными ресурсами Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан, утвержденного приказом Министра сельского хозяйства РК 26 мая 2016 года № 236 [67] Комитет по управлению земельными ресурсами МСХ РК осуществляет следующие «функции:

1) осуществление контроля за законностью принятых решений уполномоченных органов областей, городов республиканского значения, столицы, районов, городов областного значения в области регулирования земельных отношений по обращениям физических и юридических лиц;

2) осуществление контроля за законностью принятых решений местных исполнительных органов в области земельного законодательства РК с применением к нарушителям предусмотренных законодательством мер;

3) осуществление государственного контроля за правильностью ведения государственного земельного кадастра и мониторинга земель;

4) осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель;

5) рассмотрение дела об административных правонарушениях в области земельного законодательства в пределах компетенции;

6) выдача обязательных для исполнения предписаний по устранению выявленных нарушений земельного законодательства в пределах компетенции;

7) подготовка и предъявление исков в суд по вопросам, указанным в подпункте 4) пункта 1 статьи 148 Земельного кодекса РК» [67].

Компетенции Комитета по управлению земельными ресурсами МСХ изложены в статье 14 Земельного кодекса РК [12, ст. 14]. В числе других компетенций, Комитет осуществляет «рассмотрение дел об административных правонарушениях в области земельного законодательства» [12, пункт 15 ст. 14].

Наряду с указанным, при выполнении функций по регулированию земельных отношений в стране, Комитет по управлению земельными ресурсами МСХ осуществляет «взаимодействие с местными исполнительными

органами областей, городов Нур-Султан и Алматы по вопросам выявления и возврата в государственную собственность земель, неиспользуемых либо используемых с нарушением законодательства РК» [67, пункт 5, глава 2].

Следует подчеркнуть, что в результате совершенствования земельного законодательства и деятельности государственных органов в сфере земельных отношений в земельный кодекс РК были внесены дополнения, связанные с расширением полномочий Комитета по управлению земельными ресурсами. Так, в частности, статья 15 Земельного кодекса РК была дополнена статьей 15-1, согласно которому Комитет по управлению земельными ресурсами обязан формировать и вести реестр лиц, у которых принудительно изъяты земельные участки [68].

В целях усиления ответственности за нарушение земельного законодательства государственными органами в области земельных отношений осуществляется ведение Реестра лиц, у которых принудительно были изъяты земельные участки. В соответствии с этим в Земельный кодекс Республики Казахстан были внесены дополнения. В частности, Земельный кодекс РК был дополнен статьей 96-1 [68].

Согласно Земельному кодексу РК «Реестр лиц, у которых принудительно изъяты земельные участки, формируется и ведется центральным уполномоченным органом» [12, пункт 1 ст. 96-1]. Информацию для Реестра предоставляют «уполномоченный орган по контролю за использованием и охраной земель, районный (кроме районов в городах) исполнительный орган, местный исполнительный орган городов областного значения» [12, пункт 2 ст. 96-1]. Далее, «центральный уполномоченный орган в течение двух рабочих дней с момента получения информации заносит ее в реестр лиц, у которых принудительно изъяты земельные участки» [12, пункт 2 ст. 96-1].

Следует отметить, что ведение такого Реестра обеспечивает дополнительное наказание лицам, нарушившим земельное законодательство в виде лишения права на получение земельного участка в пользование в последующие годы после совершения земельного правонарушения. Лица, у которых был принудительно изъят земельный участок вследствие нарушения земельного законодательства РК, не могут получить в пользование земельный участок, пока находятся в Реестре [12, пункт 4 ст. 96-1]. Но обращаем внимание на то, что такая дополнительная мера ответственности ограничена. Так, согласно пункту 3 статьи 96-1 Земельного кодекса РК «сведения, содержащиеся в Реестре лиц, у которых принудительно изъяты земельные участки, исключаются по истечении трех лет со дня вступления в законную силу решения суда на основании статей 92 и 93 КоАП РК» [12, пункт 3 ст. 96-1]. Кроме того, «казанные сведения Реестра исключаются также в случае отмены решения суда о принудительном изъятии земельного участка по заявлению лица, у которого принудительно изъят земельный участок, в течение одного рабочего дня» [12, пункт 3 ст. 96-1]. В этом случае исключение из Реестра производится в течение одного рабочего дня на основании заявления лица, у которого был изъят земельный участок [12, пункт 3 ст. 96-1].

Ведение центральным уполномоченным органом в области земельных отношений Реестра является эффективным средством борьбы с правонарушениями земельного законодательства РК. Доказательством тому является, например, деятельность сотрудников управления по контролю за использованием и охраной земель Актюбинской области. По словам руководителя отдела государственного контроля Актюбинской области Абая Ашыкбаева «С 2012 года в области выявлено более 2,7 млн. га неосвоенных земель сельскохозяйственного назначения. Основная доля приходится на пастбища. Возвращено в государственную собственность 2,2 млн. га. Из земель, которые вернули в собственность, 2,1 млн. га вовлечены в сельскохозяйственный оборот. В настоящее время в судебном порядке рассматриваются дела о возврате государству еще 65,7 тыс. га» [69].

Кроме того, сотрудниками управления по контролю за использованием и охраной земель Актюбинской области отмечается, что «владельцы некоторых неосвоенных земельных участков добровольно отказываются от них, чтобы избежать судебных тяжб и не оказаться в Реестре недобросовестных пользователей. С августа 2016 года в этот список попали 70 собственников земель. Теперь в течение трех лет они не могут получить земельный участок ни под ИЖС, ни сельскохозяйственного назначения, ни под коммерческую застройку» [69].

Рассмотрим компетенции государственных органов в сфере земельных отношений по реализации норм о рассмотрении дел об административных правонарушениях в области земельного законодательства. Отметим, что порядок административного производства по делам о земельных правонарушениях регламентируется Разделом 4 КоАП РК [28, раздел 4]. Порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях уполномоченными органами и их должностными лицами регулируется Главой 43 КоАП РК.

Обратим внимание на то, что административное законодательство Республики Казахстан неоднократно подвергалось пересмотру и совершенствованию. Анализ административного законодательства РК показал, что только за последние годы – начиная с 2012 года было принято более 63 законов, в результате принятия которых КоАП РК был дополнен 250 статьями. Потребность в постоянном совершенствовании административного законодательства обуславливается стремлением государства соответствовать динамично развивающимся общественным отношениям и потребностям общества. Кроме того, изменение административного законодательства было связано с необходимостью приведения его в соответствие с положениями Концепции правовой политики РК на период с 2010 до 2020 года [70].

Согласно Концепции правовой политики, «законодательство об административных правонарушениях должно быть направлено в большей степени на восстановление нарушенных прав, предупреждение правовых конфликтов в обществе административно-правовыми мерами. Причем, административно-правовые санкции должны соответствовать принципу их

соразмерности степени общественной опасности и характеру правонарушения» [70].

Как известно, санкции за административные правонарушения характеризовались большой репрессивностью. Подтверждением тому были большие размеры взысканий, которые зачастую превосходили уголовные меры наказания. Поэтому необходимость совершенствования административного законодательства в сторону гуманизации и либерализация его норм стали объективно необходимыми условиями развития отношений.

Если вкратце охарактеризовать направления совершенствования административного законодательства, то можно говорить, что его нормы были доработаны в лучшую сторону. Так, в результате совершенствования административного законодательства: 1) было сокращено производство по делу об административном правонарушении; 2) был определен круг лиц, которые несут ответственность как должностные лица (руководители государственных учреждений, субъекты квазигосударственного сектора и органы местного самоуправления) 3) были введены нормы, позволяющие судье, органу (должностному лицу) при установлении смягчающих обстоятельств, сократить сумму административного штрафа до 30% от общей суммы; 4) были сокращены сроки административного задержания по правонарушениям, влекущим административный арест, с 48 до 3 часов и др.

Анализ показывает, что причины частых изменений в Кодексе об административных правонарушениях являются объективными и субъективными. В первую очередь административные правонарушения представляют собой широкий спектр правовых отношений, регулирующих Кодекс. Соответственно, высокая динамика общественных отношений особенно заметна в законе об административных правонарушениях. Другими словами, принятие нового закона или поправки к отраслевому закону, предусматривающего введение запретов, ограничений и обязательств, создает необходимость внесения изменений и дополнений в Кодекс об административных правонарушениях.

По субъективным причинам органы, разрабатывающие законопроекты, видят потенциал для эффективного решения конкретных задач, стоящих перед государством, путем введения административной ответственности за конкретные правонарушения и наложения штрафов за существующие административные правонарушения. Это обосновывается тем, что более жесткие меры административной ответственности обязывают участников административно-правовых отношений соблюдать действующее законодательство с большей ответственностью. Поэтому для того, чтобы сократить частоту внесения изменений в КоАП необходимо теоретическое пересмотрение его предмета правового регулирования.

Совокупность вопросов, связанных с переплетением частно-правовой и публично-правовой ответственности нарушает основные принципы организации казахстанской правовой системы, способствует недостаточному распределению административной системы для участников гражданского оборота. Кроме того, на совещании МВРГ по информационным технологиям 2

ноября 2012 года по совершенствованию правоохранительного законодательства и экономического права и практики его применения было определено целесообразным при разработке нового КоАП четко определить круг правовых отношений, которые будут защищены законодательством об административных правонарушениях, и, соответственно, устранить фактические пробелы между административным правонарушением и уголовными преступлениями, а также их отделить от гражданско-правовой ответственности.

В соответствии с главой 36 КоАП РК при рассмотрении дел и наложении административных взысканий компетенция должностного лица устанавливается в зависимости от должности и размера штрафов, которые он имеет право налагать [28, глава 36]. Например, инспектор, составивший протокол, для рассмотрения ряда дел об административных правонарушениях представляет материалы административного производства руководителям территориальных подразделений, центральных исполнительных органов для вынесения постановления по делу. Это приводит к увеличению государственных расходов, которые зачастую даже превышают размеры налагаемых штрафов. Кроме финансовых расходов, подобная процедура административного производства влияет на увеличение процессуальных сроков. В связи с изложенным считаем целесообразным расширить компетенции должностных лиц уполномоченных органов, связанные с рассмотрением дел об административных правонарушениях. Будет эффективным дать право самостоятельно рассматривать административное дело и выносить решение в большем ряде составов административных правонарушений.

В соответствии со статьей 147 Земельного кодекса РК «акимы городов районного значения, поселков, сел, сельских округов организуют и проводят государственный контроль в отношении физических лиц (за исключением субъектов частного предпринимательства) на территории населенного пункта за: 1) недопущением незаконного занятия или обмена государственных земельных участков, либо совершения других сделок, в прямой или косвенной форме нарушающих право государственной собственности на землю; 2) недопущением использования земель не по целевому назначению» [12, п. 2-1 ст. 147].

В статье 148 Земельного кодекса РК перечислены права должностных лиц, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель. Следует отметить, что перечень их прав, связанных с осуществлением своих полномочий достаточно широк. Так, «должностные лица, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель, имеют право:

1. направлять в уполномоченные органы материалы о нарушениях земельного законодательства РК для решения вопроса о привлечении виновных к ответственности;

2. составлять протоколы (акты) о нарушениях земельного законодательства РК;

3. выносить постановления об административном взыскании за нарушение земельного законодательства РК;

4. подготавливать и предъявлять иски в суд по вопросам о возмещении ущерба в результате нарушения земельного законодательства РК, о принудительном изъятии земельных участков, не используемых по назначению либо используемых с нарушением законодательства РК, об отмене неправомερных решений, связанных с предоставлением, изъятием, принудительным отчуждением для государственных нужд земельных участков, а также об исполнении выданных должностными лицами органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, предписаний по устранению выявленных нарушений земельного законодательства РК, в случае их неисполнения в срок, указанный в предписании, либо ненадлежащего исполнения лицами, которым выданы эти предписания, и о взыскании штрафов с физических, должностных и юридических лиц;

5. при предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно посещать организации, обследовать земельные участки, находящиеся в собственности и пользовании, а земельные участки, занятые военными, оборонными и другими специальными объектами, - с учетом установленного режима их посещения;

6. собственникам земельных участков и землепользователям давать предписания по вопросам охраны земель для устранения нарушений земельного законодательства РК;

7. приостанавливать разработку месторождений полезных ископаемых, проведение агротехнических, лесомелиоративных, геолого-разведочных, поисковых, геодезических и иных работ, промышленное, гражданское и другое строительство, эксплуатацию объектов, если они осуществляются с нарушением земельного законодательства Республики Казахстан, установленного режима использования земель особо охраняемых территорий и могут привести к уничтожению, загрязнению, заражению или порче плодородного слоя почвы, развитию эрозии, засолению, заболачиванию и другим процессам, снижающим плодородие почв, включая сопредельную территорию, а также если эти работы ведутся по проектам, не прошедшим экспертизу либо получившим отрицательное заключение;

8. получать статистическую информацию о состоянии земельного фонда от государственных органов;

9. в случае отсутствия правоустанавливающего и идентификационного документов на землю приостанавливать строительство жилых и производственных объектов» [12, пункт 1 ст. 148].

К обязанностям «должностных лиц, осуществляющих контроль за использованием и охраной земель, входит: 1) принимать своевременные меры к нарушителям земельного законодательства РК; 2) материалы проводимых проверок готовить объективно» [12, пункт 2 ст. 148].

Следует отметить, что «решения, действия (бездействие) должностных лиц, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной



земель, и послужившая основанием для совершения действий (принятия решений) информация могут быть обжалованы вышестоящему должностному лицу и в суд» [12, пункт 3 ст. 148].

В соответствии с полномочиями органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, в их обязанности входит выявление правонарушений, привлечение к административной ответственности, направление протокола об административных правонарушениях и материалов дела на рассмотрение по подведомственности установленной в соответствии с главой 36 КоАП РК [28, глава 36].

Так, согласно пункту 1 статьи 802 КоАП РК [28, пункт 1 ст. 802] «поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются:

1) Непосредственное обнаружение уполномоченным должностным лицом факта совершения административного правонарушения с учетом положений части 3 статьи 802 КоАП РК [28, пп. 1 пункт 1 ст. 802]. При этом поводом к возбуждению административного дела «в отношении субъекта контроля и надзора является результат проверки, проведенной в порядке, установленном Предпринимательским кодексом РК, а также результат профилактического контроля и надзора с посещением субъекта или объекта контроля и надзора, в случаях, предусмотренных частью 3 пункта 3 Предпринимательского кодекса РК [71, часть 3 пункт 3 ст. 137].

2) Материалы, поступившие из правоохранительных органов, а также других государственных органов, органов местного самоуправления.

3) Сообщения или заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации.

4) Показания автоматизированных измерительных средств, а также сертифицированных специальных контрольно-измерительных технических средств и приборов наблюдения, в том числе работающих в автоматическом режиме [28, пп. 4 пункт 1 ст. 802]. В данный подпункт были внесены изменения [72].

5) Показания контрольно-измерительной аппаратуры и (или) средств радиотехнического контроля» [28, пп. 4 пункт 1 ст. 802]. Этот подпункт был внесен в соответствии с Законом РК от 24 ноября 2015 года [73].

Следует отметить, что «протокол об административном правонарушении составляется незамедлительно после обнаружения факта совершения административного правонарушения [28, пункт 1 ст. 806]. Далее, должностным лицом участники производства по делам об административных правонарушениях извещаются о времени и месте рассмотрения или совершения процессуальных действий и вызываются в орган к должностному лицу путем уведомления (извещения). Порядок оформления извещения и его вручения определяется статьей 743 КоАП РК. В соответствии с Нормативным постановлением Верховного Суда РК от 9 апреля 2012 года № 1 «О применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях «с момента составления первого протокола о применении

мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 785 КоАП РК, и составления протокола об административном правонарушении административное дело считается возбужденным» [69].

Следует обратить внимание на то, что при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении должностное лицо должно выяснить вопросы, которые определены в КоАП РК в статьях 741 – «Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении», 741 – «Обстоятельства, позволяющие не привлекать к административной ответственности», 813 – «Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении», 814 – «Обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения дела об административном правонарушении должностным лицом».

При рассмотрении дела об административном правонарушении земельного законодательства необходимо учитывать права лица, привлекаемого к ответственности, и обеспечивать ему реализацию своих прав. Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 744 КоАП РК «лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться с протоколом и другими материалами дела, давать объяснения, делать замечания по содержанию и оформлению протокола, представлять доказательства, заявлять ходатайства, в том числе о незамедлительном рассмотрении дела в суде и незамедлительном вступлении постановления по делу об административном правонарушении в законную силу, и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, при рассмотрении дела выступать на родном языке или на языке, которым владеет, и безвозмездно пользоваться услугами переводчика, если не владеет языком, на котором ведется производство, обратиться с жалобой по применению мер обеспечения производства по делу, на нарушение закона при составлении протокола..., на предписание... и постановление по административному делу, делать выписки и снимать копии с имеющихся в деле документов» [28, п. 1 ст. 744].

Если анализировать дальше статью 744, то в пункте 2 устанавливается, что «дело об административном правонарушении ведется с участием лица, привлекаемого к ответственности» [28, п. 1 ст. 744]. Дело может быть рассмотрено в отсутствие указанного лица, только в случаях, когда «имеются данные о надлежащем его извещении о месте и времени рассмотрения дела и при отсутствии ходатайства от него об отложении рассмотрения дела» [28, п. 1 ст. 744].

В соответствии с административным законодательством обязанность доказывания основания административной ответственности, равно как и вины правонарушения лежит на должностном лице (уполномоченном органе), осуществляющем производство по делу об административном правонарушении. При этом должностное лицо государственного органа в области земельных отношений, выявившее правонарушение, обязано обеспечить полноту сбора доказательств по административному делу, а также правильно оформлять процессуальные документы, являющиеся

доказательством по делу. К таким процессуальным документам относятся протоколы об административном правонарушении и протокол процессуальных действий. При этом порядок оформления и вручения протокола должен соответствовать согласно статье 803 КоАП РК. Формы процессуальных документов, составляемых при рассмотрении дел об административных правонарушениях в области земельного законодательства утверждены Приказом Министра сельского хозяйства РК от 26 октября 2018 года [75].

Важным моментом при процессуальном порядке административного производства является то, что административная ответственность устанавливается за нарушение конкретных норм земельного законодательства РК. Поэтому в протоколе необходимо подробно расписывать существо выявленного правонарушения согласно диспозиции части статьи или всей статьи КоАП РК. При этом необходимо указывать конкретные нормы земельного законодательства, которые нарушены.

Следует учитывать, что объяснения лица, привлекаемого к ответственности, вносятся в протокол только после полного его заполнения и объяснения указанным в протоколе лицам их прав и обязанностей. При составлении протокола документы с доказательствами приобщаются к делу. Должностное лицо, осуществляющее производство по административному делу, не имеет права истребовать у лица, в отношении которого возбуждено административное производство, иные документы, не являющиеся доказательствами по административному делу, а также документы и сведения, имеющиеся у государственных органов в области земельных отношений. В обязательном порядке изъятие документов и вещей, которые являются орудием или предметом правонарушений, должно осуществляться должностными лицами, уполномоченными применять меры обеспечения производства по делу, строго в соответствии с требованиями, установленными в статье 795 КоАП РК [28, ст. 795].

В случае, если должностным лицом государственного органа в области земельных отношений не будут соблюдены требования по оформлению протокола, представленные материалы административного дела будут неполными, а также в случае признания нарушений требований КоАП РК при возбуждении дела существенными, и которые не могут быть восполнены при рассмотрении дела, производство по административному делу будет прекращено.

В случае, если административное дело о нарушении земельного законодательства относится к подведомственности суда, или имеет письменное заявление лица, привлекаемого к ответственности, то материалы дела об административном правонарушении передаются в соответствующий суд. При этом должностное лицо выносит определение о передаче административного дела в суд. Определение о передаче административного дела в суд должно быть подписано руководителем органа в области земельных отношений или его заместителем с проставлением печати государственного органа.

Срок рассмотрения дела об административном правонарушении – «15 суток со дня получения органом (должностным лицом), правомочным

рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела» [28, п. 1 ст. 817]. Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении и действия судьи регламентированы в статье 818 КоАП РК.

После того, как административное дело будет рассмотрено, судья или должностное лицо «выносят постановление: 1) о наложении административного взыскания; 2) о прекращении производства по делу; 3) о передаче дела на рассмотрение судье, должностному лицу, правомочному налагать взыскание иного вида или размера за данное правонарушение» [28, ст. 812].

Обращаем внимание на предоставленную КоАП РК возможность «обжалования действия (бездействия) органа (должностного лица), которое осуществляло производство по делу об административном правонарушении, в вышестоящий орган (должностному лицу) и специализированный районный и приравненный к нему административный суд» [28, пункт 1 ст. 827].

Таким образом, мы видим, что земельным и административным законодательством достаточно полно регламентированы полномочия органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель. Но проведенный нами анализ материалов практики привлечения к административной ответственности за нарушение земельного законодательства показал, что еще существует много случаев невыполнения или ненадлежащего выполнения своих обязанностей местными органами, осуществляющими государственный контроль за использованием и охраной земель.

За период развития земельных отношений в Республике Казахстан можно привести немало фактов нарушения земельного законодательства собственниками земельных участков и землепользователями. За такие правонарушения уполномоченными органами в сфере земельных отношений применялись меры административно-принудительного характера. В частности, неоднократно в отношении правонарушителей земельного законодательства применялись такие меры административно-правового принуждения, как:

- снос незаконно возведенных строений;
- освобождение самовольно захваченных земель;
- взыскание недоимки;
- взыскание пени в случае неуплаты налогов, обязательных платежей и сборов и т.д.

В качестве примера, приведем примеры из материалов нашумевшего в прессе дела по спору религиозного «Общества сознания Кришны». Так, по решению суда, постройки членов «Общества сознания Кришны» признаны незаконными, так как на садоводческих участках вместо дачных домиков по типовому проекту были построены здания, использовавшиеся кришнаитами в качестве общежитий и для проведения собраний членов общества. Кроме того, на этих участках без правоустанавливающих документов члены религиозного общества начали переустраивать фермерский дом под храм, половину коровников этого фермерского хозяйства переоборудовали под пищеблок,

хранилище, столовую, на этой территории сделали специальную площадку для богослужения и др. [76]

Помимо названного, приобретая новые дачные участки, кришнаиты сносили имеющиеся на этих территориях дачные постройки и строили новые дома, гостиницы на 40, 20, 18 мест, то есть использовали данный дачный участок не по целевому назначению. Они самовольно огородили свою территорию, прихватив дополнительные территории чужих земельных участков и т.д.

Как выяснилось в процессе судебного разбирательства, все эти строения были осуществлены без соответствующего разрешения, то есть без элементарных разрешительных правоустанавливающих документов. Кроме того, в процессе судебного разбирательства, судом были выявлены и другие случаи грубого нарушения казахстанского законодательства:

- на предоставленных им дачных участках члены «Общество сознания Кришны» проводили массовые праздники религиозного характера без согласования с местными органами исполнительной ветви власти;

- многие члены этой религиозной общины проживали на данной территории не легально или с нарушением паспортного и регистрационных режимов.

В результате собранных материалов, письменных и вещественных доказательств по рассматриваемому делу, суд принял решение о сносе незаконно возведенных зданий и сооружений и принудительном изъятии самовольно захваченных земельных участков со всеми вытекающими из этих фактов последствиями [76].

Поскольку рассматриваемое дело имело широкий резонанс в обществе, у многих религиозно настроенных лиц возникли сомнения в справедливости, вынесенного судом решения и попирании прав религиозных объединений. В связи с этим следует отметить, что на сегодняшний день членам «Общества сознания Кришны» на законных основаниях принадлежит 15 дачных участков в Ельтайском сельском округе того же Карасайского района Алматинской области, которыми они пользуются беспрепятственно. Было установлено, что со стороны государственных органов никаких самоуправных действий по изъятию земельных участков у членов общества не производилось. Даже наоборот, уполномоченными государственными органами использовалась самая цивилизованная судебная процедура разрешения возникшего земельного спора, в ходе которого должным образом были обеспечены состязательность и равноправие сторон.

Следует отметить, что содержание и сущность государственного регулирования земельных отношений в сфере управления земельным фондом раскрываются в процессе организационно-управленческой деятельности системы органов общей и специальной компетенции и проявляются посредством выполнения ими определенных функций. К таким функциям государственного управления в области земельных отношений можно отнести следующие:

- «реализация государственной политики в области регулирования земельных отношений» [12, пп. 1-1) п. 1 ст. 14];
- «ведение государственного земельного кадастра и мониторинга земель» [12, пп. 3 п. 1 ст. 14];
- «ведение землеустройства» [12, пп. 4 п. 1 ст. 14];
- «распоряжение земельным фондом (распределение, перераспределение земель посредством их предоставления и изъятия)» [12, пп. 11 п. 1 ст. 14];
- «рассмотрение дел об административных правонарушениях в области земельного законодательства» [12, пп. 15 п. 1 ст. 14];
- «осуществление контроля за использованием и охраной земель» [12, пп. 12 п. 1 ст. 14];
- «формирование и ведение реестра лиц, у которых принудительно изъяты земельные участки» [12, пп. 15-1 п. 1 ст. 14].

Перечисленные нами функции государственного управления в сфере земельных отношений обеспечиваются мерами государственной защиты. Превалирующее значение в обеспечении мер государственной защиты земельных отношений отводится органам, осуществляющим государственный контроль за использованием и охраной земель. Так, согласно пункту 2 статьи 710 КоАП РК рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания вправе:

- 1) главный государственный инспектор по использованию и охране земель Республики Казахстан;
- 2) главные государственные инспекторы по использованию и охране земель соответствующих административно-территориальных единиц;
- 3) государственные инспекторы по использованию и охране земель [28].

Таким образом, значительное место в системе деятельности органов государственного управления занимает деятельность органов государственного контроля за использованием и охраной земель. Земельным кодексом РК в детализированном порядке регламентированы их права и обязанности. На наш взгляд: «Мониторинг земель должен осуществляться в определенном порядке и присущих ему правовых формах. Поэтому земельное законодательство содержит в своей структуре необходимые нормативные акты, определяющие процессуальные аспекты осуществления земельного контроля. Так, государственный земельный контроль осуществляется в ходе инвентаризации, обследования земель, а также выполнения работ в целях контроля за соблюдением земельного законодательства, разработки схем и проектов, связанных с землепользованием, проведения государственного кадастра и земельного мониторинга» [77, с. 33].

Отметим, что наделение должностных лиц рассматриваемых государственных органов в объеме, необходимом для реализации компетенций, является залогом к эффективному государственному контролю за использованием и охраной земель. Так, «должностные лица, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель, имеют право:

1) направлять в соответствующие органы или Государственную корпорацию материалы о нарушениях земельного законодательства РК для решения вопроса о привлечении виновных лиц к ответственности;

2) составлять протоколы (акты) о нарушениях земельного законодательства РК;

3) выносить постановления об административном взыскании за нарушение земельного законодательства РК;

4) подготавливать и предъявлять иски в суд по вопросам о возмещении ущерба в результате нарушения земельного законодательства РК, о принудительном изъятии земельных участков, не используемых по назначению либо используемых с нарушением законодательства РК, об отмене неправомερных решений, связанных с предоставлением, изъятием, изменением целевого назначения, принудительным отчуждением для государственных нужд земельных участков, а также об исполнении выданных должностными лицами органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, предписаний по устранению выявленных нарушений земельного законодательства РК в случае их неисполнения в срок, указанный в предписании, либо ненадлежащего исполнения лицами, которым выданы эти предписания, и о взыскании штрафов с физических, должностных и юридических лиц;

5) при предъявлении служебного удостоверения либо идентификационной карты беспрепятственно посещать организации, обследовать земельные участки, находящиеся в собственности и пользовании, а земельные участки, занятые военными, оборонными и другими специальными объектами - с учетом установленного режима их посещения;

б) давать собственникам земельных участков и землепользователям, а также должностным лицам Государственной корпорации обязательные для исполнения предписания по вопросам охраны земель, устранению нарушений земельного законодательства РК;

7) приостанавливать промышленное, гражданское и другое строительство, разработку месторождений полезных ископаемых, эксплуатацию объектов, проведение агротехнических, лесомелиоративных, геологоразведочных, поисковых, геодезических и иных работ, если они осуществляются с нарушением земельного законодательства РК, установленного режима использования земель особо охраняемых территорий и могут привести к уничтожению, загрязнению, заражению или порче плодородного слоя почвы, развитию эрозии, засолению, заболачиванию и другим процессам, снижающим плодородие почв, включая определенную территорию, а также если эти работы ведутся по проектам, не прошедшим экспертизу, либо получившим отрицательное заключение;

8) получать от государственных органов статистическую информацию о состоянии земельного фонда;

9) приостанавливать строительство жилых и производственных объектов в случае отсутствия правоустанавливающего и идентификационного документов на землю» [12, п. 1 ст. 148].

Как видим, перечисленные права должностных лиц, содержат спектр действий, позволяющих им осуществлять меры по административно-правовому принуждению за нарушение норм земельного законодательства. Безусловно, осуществление должностными лицами органов государственного контроля за использованием и охраной земель своих обязанностей должно сопровождаться составлением процессуальных документов, фиксирующих предпринимаемые ими меры по обеспечению правопорядка в земельной сфере.

В соответствии с действующим законодательством, к процессуальным документам, составляемым должностными лицами, относятся:

– «протоколы (акты) о нарушении земельного законодательства» [12, п. 2 ст. 148];

– «постановление об административном взыскании» [12, п. 3 ст. 148];

– «предписания по вопросам охраны земель, устранению нарушений земельного законодательства РК» [12, п. 6 ст. 148].

Следует отметить, что несмотря на детальную регламентацию процессуальных действий должностных лиц органов государственного контроля за использованием и охраной земель, до сих пор на практике встречаются действия с их стороны, не соответствующие требованиям законодательства РК. Такие действия являются неправомерными. Подобные факты, свидетельствующие о произволе должностных лиц, были выявлены нами в ходе изучения материалов судебной практики. Приведем некоторые из них в качестве доказательства подобных выводов на примерах деятельности судов города Алматы, которые представлены нам из архивов городского суда и районных судов города Алматы.

Отметим, что в основном в судах города Алматы, где в своем большинстве виновными являются государственные органы и их должностные лица, рассматриваются следующие «категории дел по земельным спорам:

– об устранении препятствий в пользовании землями общего пользования;

– об определении границ земельного участка или пользования общей собственностью на земельный участок;

– о признании недействительными решения акимата и государственных актов на праве собственности или праве землепользования;

– о признании права собственности на земельный участок и истребовании из чужого незаконного владения (самовольного занятого земельного участка)» [78].

Анализ рассмотренных гражданских дел данной категории свидетельствует о том, что судьи районных судов в основном правильно разрешают дела этой категории, обеспечивая защиту прав и законных интересов граждан, государственных органов, предприятий, учреждений и организаций.

Вместе с тем судьи еще допускают ошибки в решении некоторых вопросов, связанных с применением законодательства, регулирующего эти правоотношения.

Отдельные судьи не проводят должным образом подготовку дел к судебному разбирательству, нередко ограничиваются лишь формальным



вынесением определения о проведении подготовки дела, не требует предоставления решения акимата и правоустанавливающих документов на спорные земельные участки, не определяют круг обстоятельств, имеющих значение для дела.

Так, например, рассмотрим дело по иску Т.В. Калмыковой к В.В. Жданову, к Н.В. Ермаковой и к городскому комитету по землеустройству города Алматы об определении порядка пользования земельного участка и возврате части захваченного участка и встречному иску Н.В. Ермаковой о признании недействительными государственных актов на земельные участки. Первоначально Т.В. Калмыкова обратилась в суд с иском только к В.В. Жданову, хотя спорный земельный участок является общей собственностью Калмыковой, Ермаковой и Жданова, по правоустанавливающим документам у каждого собственника определена их доля по 0,0287 га (долевая собственность) при общей площади 863 кв. м.

Истица Т.В. Калмыкова согласно договору купли-продажи от 34 июля 1998 г. купила домовладение и земельную долю 0,0287 га, представленную для эксплуатации и обслуживания жилого дома.

Ранее данное домовладение принадлежало Е.В. Вороновой По техническому плану от 23.04.1998 г., т.е. до покупки дома и земельного участка Калмыковым от Вороновой, никаких ограничений между земельным участком, которым пользовалась бывшая владелица участка Воронова, и земельным участком Жданова не было. Забор Ждановы поставили на земельном участке во время оформления договора купли-продажи в 1998 г. Калмыковой при пользовании земельного участка было выявлено, что объем ее участка меньше, чем указано в государственном акте, а также сарай, принадлежащий ей, находится на земельном участке В.В. Жданова

Судом в иске Калмыковой было отказано, при этом суд мотивировал свое решение тем, что объем земельных участков, занимаемых тремя владельцами, соответствует объему жилой площади, которую они занимают, т.е. у Н.В. Ермаковой общая - 67,7 кв. м, соответственно земельный участок площадью 328 кв. м, у В.В. Жданова - 48,9 кв. м, земельный участок - 393 кв. м, у Т.В. Калмыковой - 38,9 кв. м, земельный участок - 193 кв. м. [78].

Данное решение суда отменено. В рассматриваемом случае земельный участок находился в общей собственности с определением доли каждого из собственников. Если сторонами не достигнуто соглашения о порядке пользования земельными участками, то в соответствии с Земельным кодексом РК, земельные доли каждого считаются равными. И если не достигнуто соглашение об условиях раздела земельного участка, то каждый участник долевой собственности имеет право требовать выделения своей земельной доли на местности.

В другом случае, например, по иску Л.М. Мазиевой к О. Ким об освобождении самовольно занимаемого участка и по встречному иску Ким О.Д. к Л.М. Мазиевой, Алматинскому горкомзему о признании госакта на земельный участок частично недействительным, судом было установлено, что при отводе земельного участка Л.М. Мазиевой были нарушены права

землепользовательницы О. Ким, т.е. было установлено наложение участков и выдача по ним правоустанавливающего документа на основании решения акима г. Алматы [79].

Другим фактом, подтверждающим правильность сделанных нами выводов, является то, что зачастую местные исполнительные органы принимают решение о предоставлении земель новым владельцам без предварительного осмотра земельного участка, не согласовывая границы с другими землепользователями.

В связи с этим, судам следует при рассмотрении дел устанавливать время возникновения земельных правоотношений, суду надлежит установить, когда, на основании какого закона или иного нормативного акта изначально возникло право на спорный земельный участок у сторон.

При рассмотрении споров о признании решений Акимов и государственных актов о праве собственности или праве землепользования недействительными судам надлежит руководствоваться нормами действующего в то время земельного законодательства, если земельные отношения возникли в период действия этого закона, при этом обязательно должны быть исследованы оспариваемые решения Акимов и госакты, выяснить, на основании каких документов были выданы оспариваемые госакты на землю.

Во многих случаях, при рассмотрении земельных споров, судами допускается неправильное применение норм материального права или норм процессуального права. Так, например, удовлетворяя иск А.И. Пеха к М. Дунгеновой об установлении сервитута, суд установил плату за сервитут. При этом нормы Постановления Правительства РК от 08 мая 1996 года № 576 «Об утверждении ставок платы за землю, продаваемую в частную собственность или предоставляемую в землепользование государством» (ныне утратившего силу) [80], были применены неправильно. Тогда как, в соответствии с п. 5 ч. 2 ст. 52 действовавшего на тот момент Закона РК «О земле» [81], плата за сервитут может быть установлена по договору между сторонами, так как законодательно официально не утверждена ставка за сервитут.

Также суд по данному делу, в нарушение ст. 52 Закона РК «О земле», неправильно оценил стоимость деревьев, определив их на основании расчета, сделанного Алматинским городским управлением охраны окружающей среды, тогда как ставка платы за загрязнение окружающей среды по г. Алматы (за снос земельных насаждений) каждый год утверждается на сессии Алматинского городского маслихата.

Иногда судьи при вынесении решений по спорам об определении порядка пользования земельным участком индивидуального домостроения в резолютивной части решения не указывает размеры и границы проходов через участки к дому, постройкам, сооружениям и другие заслуживающие внимания обстоятельства.

Когда по материалам дела видно, что необходимо убедиться, с какой точки земельного участка или домостроения должна быть привязка и указать параметры прохода к домостроению, судьи, не выезжая на место,

ограничиваются материалами дела и выносят необоснованные решения, тем самым допуская ошибки.

Например, дело по иску граждан И., Т., Б. к А., Акимату г. Алматы о признании земельного участка общего пользования не находило своего разрешения в течение более 4-х лет, неоднократно отменялись вынесенные судьями Медеуского района решения, нашло свое разрешение окончательно, когда суд первой инстанции с выездом на место вынес обоснованное решение об удовлетворении иска истцов, т.е. иногда необходимо, чем сидя в зале судебного заседания догадываться по материалам дела обстоятельства дела, с выездом на место убедиться в обоснованности доводов участников процесса.

По данному делу коллегия также на выезде установила правильность решения суда первой инстанции, так как земельный участок 63 кв. м гражданина А. по госактам за 1995 г. и в 1998 году выделен за счет дороги общего пользования по ул. Найманбаева, и он закрыл проезд к дому гражданина И., который в течение более 4-х лет не мог пользоваться проездом и по своему усмотрению владеть своим домом [82].

Нами выявлено также, что при рассмотрении исковых требований истцов об установлении права собственности на недвижимое имущество судами допускаются нарушения земельного законодательства. Это касается, например, нарушения процедуры изменения целевого назначения земельного участка.

Как, например, видно из материалов дела по иску Л.Г. Бочкаревой к Алматинскому городскому территориальному управлению земельными ресурсами, РГП «Центр по недвижимости по г. Алматы» Департаменту архитектурно-строительного контроля, Акимату г. Алматы об узаконении и установлении права собственности на магазин, обязать зарегистрировать ее право, собственности, сменить целевое назначение земельного участка, выдать правоустанавливающий документ, судом рассмотренный иск удовлетворен, суд обязал Алматинский горкомзем в установленном порядке изменить целевое назначение земельного участка по адресу г. Алматы, ул. Станиславского, дом.84, выдать правоустанавливающий документ на земельный участок.

В соответствии с решением суда РГП «Центр по недвижимости» по г. Алматы обязано было узаконить право собственности на нежилое домостроение за Л.Г. Бочкаревой.

Решение суда по данному делу отменено и дело направлено на новое рассмотрение по следующим основаниям. Бочкарева Л. имеет на праве личной собственности домостроение с земельным участком, она переоборудовала летнюю кухню под магазин. С целью узаконения магазина она прошла службы СЭС, сейсмологии, пожарной части, эти службы дали Бочкаревой соответствующие заключения. В обоснование исковых требований указала, что она обращалась в Департамент ГАСКа и к архитектору Ауэзовского района, но ей отказали в перерегистрации летней кухни в магазин по мотивам, что ей необходимо получить разрешение на переоформление целевого назначения земельного участка и узаконить данный объект [83].

Согласно статье 8 Земельного Кодекса РК «зонирование - определение территории земель с установлением их целевого назначения и режима

использования» [12, п. 1 ст. 8] «...на уровне... районов, городов областного значения осуществляют соответствующие уполномоченные органы...» [12, п. 2 ст. 8].

Однако, истица суду не предоставила ответов соответствующих органов, которым ей отказали в узаконения постройки в ГАСКе и по вопросу изменения целевого назначения земельного участка под магазин.

Суду следовало в соответствии со ст. 15,16 ГПК РК разъяснить истице, что ей следует предоставить ответы органов, занимающихся изменением целевого назначения земельного участка, приема в эксплуатацию построенных объектов, однако суд не разъяснил это истице.

Выводы в решении суда о том, что истице необоснованно отказано в изменении целевого назначения земельного участка, сделаны преждевременно, без выяснения обоснованности доводов истицы о том, что она обращалась в соответствующие органы.

Судебная практика города Алматы свидетельствует о том, что зачастую местный исполнительный орган, обращаясь с иском в суд, не предоставляет суду обязательный пакет документов. Несмотря на это, исходя из интересов государства, суды не возвращают исковые заявления, не оставляют их без движения и рассматривают споры по существу.

В результате отсутствия надлежащего контроля со стороны уполномоченных органов акимата граждан самовольно захватывают земли, на протяжении 10 лет проживают и осваивают земельные участки.

В связи с самовольным захватом земли судьи по искам акимата выносят решения об освобождении этих земельных участков.

В результате этого зачастую возникают проблемы при рассмотрении споров, связанных с оспариванием решений акимов о предоставлении земельного участка. Суть таких споров заключается в том, что граждане фактически владеют земельным участком размером больше, чем указано в Актах на право собственности на земельный участок, право постоянного землепользования, выданные им в 1955-98 годах. Это связано с тем, что границы земельных участков не переносились на протяжении более 20 лет. Наряду с этим, возникают проблемы, в связи с противоречиями между нормами процессуального и материального права, если руководствоваться требованиями ст. 280 ГПК РК [84, ст. 280], то следует отказывать в удовлетворении иска ввиду пропуска срока на обращение в суд. Поскольку здесь затрагивается вопрос о праве собственности, то согласно требованиям пункта 4 статьи 187 ГК РК срок исковой давности не распространяется «на требования собственника или иного законного владельца об устранении всяких нарушений его права, если эти нарушения не были соединены с лишением владения» [85, п. 4 ст. 187].

К сожалению, в практической деятельности органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, можно встретить факты ненадлежащего исполнения должностных полномочий. Подобное отношение к своим функциональным обязанностям можно

квалифицировать как административный произвол должностного лица государственных органов по контролю за использованием и охраной земель.

Так, например, в практической деятельности упомянутых органов имеют место случаи применения мер административного принуждения, не связанного с имущественными компенсациями. Речь идет, например, о незаконном распоряжении с нарушением прав и свобод физических и юридических лиц. В результате таких действий нарушителем административных норм является определенный государственный орган или его должностное лицо. В этих случаях, принудительная административно-восстановительная санкция представляет собой отмену незаконного распоряжения, осуществляемого на основании предъявленного административного иска в целях восстановления нарушенных прав и свобод физических и юридических лиц. В подобных случаях, применяемые исполнительной властью меры административно-восстановительного характера смешены с процессуальной формой разрешения споров по гражданскому процессуальному праву.

Как отмечает М.Ж. Серикбаев в подтверждение наших выводов: «Результаты незаконного распоряжения органов государственной власти выражаются в том, что при этом может быть нарушен целый комплекс правил (прав), императивных требований, связанных с архитектурой, градостроительством, содержанием санитарно-гигиенических, водоохраных зон, природных территорий, предназначенных для общественного отдыха, природных ландшафтов и т.д.» [43, с. 51-52].

Следует иметь в виду, что государственные органы, в том числе в сфере земельных отношений, должны действовать в интересах государства и общества. Поэтому они наделены монополией на принуждение вплоть до насилия на всю подчиненную территорию и по отношению ко всему населению. Но при этом необходимо создать такой правовой механизм, который бы защищал субъектов земельных правоотношений от произвола со стороны государственных органов и их должностных лиц. В этих целях необходимо осуществлять комплекс мер по повышению профессионализма должностных лиц, наделенных соответствующими полномочиями (организовывать курсы по повышению квалификации специалистов, проводить тренинги, семинары, круглые столы и др. мероприятия, способствующие повышению уровня профессионализма каждого специалиста.

Подытоживая сказанное, приведем сказанное известным теоретиком в области правовой науки С.С. Алексеевым: «Уровень правового «насыщения» государственного принуждения обусловлен тем, в какой мере оно:

- а) подчинено общим принципам данной правовой системы;
- б) является по своим основаниям единым, всеобщим на территории всей страны;
- в) нормативно регламентировано по содержанию, пределам и условиям применения;
- г) действует через механизм прав и обязанностей;
- д) оснащено развитыми процессуальными формами» [86, с. 267-268].

### **3 АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

#### **3.1 Анализ практики применения мер административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства**

Одной из важнейших функций государства и права рыночного периода развития Казахстана является функция по обеспечению правомерного поведения субъектов земельно-правовых отношений, на основании реализации соответствующих методов государственного управления. Объясняется это развитием земельно-правовой реформы и реформированием государственного управления в сфере земельных отношений. Наряду с этим, правопорядок в земельной сфере обеспечивается либерализацией земельных отношений и расширение прав собственников земли и землепользователей.

Наряду с перечисленными выше, позитивными изменениями встречаются и негативные явления, связанные с увеличением количества административных и уголовных правонарушений, совершаемых в сфере земельных отношений. Безусловно, противоправные действия как собственников земельных участков и землепользователей, так и должностных лиц государственных органов в сфере земельных отношений тормозят дальнейшее развитие земельных правоотношений. В связи с этим постоянный анализ практики реализации земельного законодательства, законодательства об административной ответственности за нарушение земельного законодательства, а также на основе этого анализа совершенствование соответствующего законодательства будут улучшать правовое регулирование земельных отношений.

Рассмотрим практику применения мер административной ответственности за нарушение земельного законодательства РК. На практике часто встречаются случаи нецелевого использования земельного участка. Кроме того, в судебной практике значительную часть споров занимают споры об изъятии земельных участков в связи с длительным неиспользованием или использованием с нарушением земельного законодательства.

Согласно пункту 1 статьи 65 Земельного кодекса РК «собственники земельных участков или землепользователи обязаны использовать землю с соответствии с ее целевым назначением...» [12, п. 1 ст. 65]. При этом «целевое назначение и режим использования земельного участка, равно как и другие условия его использования, не могут быть самостоятельно изменены собственником земельного участка или землепользователем» [12, п. 4 ст. 65]. Нарушение требований, указанных в части 4 статьи 65 ЗК РК, то есть совершение действий, связанных с использованием земельного участка не по целевому назначению, является административным правонарушением. Данное административное правонарушение предусмотрено пунктом 1 статьи 339 «невыполнение обязанностей собственниками земельных участков и землепользователями по использованию земельных участков» [28, п. 1 ст. 339] Кодекса РК об административных правонарушениях. Санкция за это административное правонарушение «влечет предупреждение или штраф на физических лиц в размере пяти, на субъектов малого предпринимательства – в размере десяти, на субъектов среднего предпринимательства – в размере двадцати, на субъектов крупного предпринимательства – в размере пятидесяти месячных расчетных показателей» [28, ст. 239]. Подобные правонарушения часто встречаются и в городской и сельской местностях. Например, использование земельного участка с целевым назначением для ведения личного подсобного хозяйства под продуктовый магазин, под складские помещения или под жилые помещения (застройка времянок и сдача их в аренду) – это распространенное административное правонарушение. Безусловно, подобные административные правонарушения устанавливаются, а виновные лица привлекаются к административной ответственности с вынесением предписания об устранении выявленных нарушений.

В соответствии с земельным законодательством за невыполнение его норм предусмотрено изъятие земель. Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 94 Земельного кодекса РК «иск о принудительном изъятии земельного участка в случаях, предусмотренных статьями 92 и 93 Земельного кодекса предъявляется после применения мер административного взыскания... и по истечении срока предписания, данного собственнику или пользователю земельного участка для принятия мер по использованию земельного участка по назначению и по устранению нарушений законодательства РК» [12, п. 2 ст. 94]. Срок для принятия мер по использованию земельного участка по назначению составляет 1 год, а для устранения выявленных фактов нарушения земельного законодательства - 3 месяца [12, п. 2 ст. 94]. Названное предписание должно быть зарегистрировано в соответствии с Законом РК «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество» [87].

Примером тому может служить судебное дело об изъятии земельного участка. Так, ГУ «Управление по контролю за использованием и охраной земель Актюбинской области» обратилось в суд с иском в Ш. об изъятии земельного участка в государственную собственность. Мотивация заключалась в том, что ответчик, являясь собственником земельного участка площадью 3000 кв. м., которое предназначалось для строительства магазина, не использует его в соответствии с назначением более 11 лет. Проверка земельного участка подтвердила, что ответчик не использует земельный участок в соответствии с назначением. Наряду с этим выданное в результате проверки предписание об устранении правонарушения также выполнено не было. Постановлением суда ответчик привлечен к административной ответственности. Решением суда постановлено изъять у Ш. земельный участок общей площадью 3000 кв. м. с целевым назначением «для строительства магазина» в государственную собственность. В данном случае основанием для изъятия земельного участка является длительное неосвоенное и неиспользование его по целевому назначению и неисполнение предписания уполномоченного органа [88].

Приведем еще один пример из практики, который свидетельствует о необходимости совершенствования земельного законодательства.

Анализ практики правоприменительной деятельности органов государственного управления земельными ресурсами показал, что наиболее часто земельные правонарушения совершаются в связи с определением права собственности и иных вещных прав на землю. Распространенным является то, что обычные граждане, приобретающие земельные участки не имеют четкого представления о том, на каком праве им предоставлен земельный участок. Это впоследствии приводит к нарушениям земельного законодательства и различным негативным для землепользователя правовым последствиям, связанным с применением мер административно-правового принуждения.

Отметим, что в Республике Казахстан земельным законодательством предусматриваются различные виды вещных прав. На их основании физическим и юридическим лицам могут быть предоставлены земельные участки. Основанием для предоставления земельных участков является конституционные права граждан. Так, согласно пункту 1 статьи 6 Конституции Республики Казахстан «признаются и равным образом защищаются, как государственная, так и частная форма собственности на землю» [89, п. 1 ст. 6]. В пункте 3 статьи 6 Конституции Республики Казахстан указывается, что «Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом» [89, п. 3 ст. 6].

Земельным законодательством Республики Казахстан четко определено, что «земельные участки для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, личного подсобного хозяйства, лесоразведения, садоводства, индивидуального жилищного и дачного строительства...» [12, п. 2 ст. 23] предоставляются в частную собственность только гражданам Республики Казахстан. «Иностранцы, лица без гражданства, иностранные юридические лица, а также



юридические лица, в уставном капитале которых доля иностранцев, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц составляет более чем 50%, могут обладать земельными участками сельскохозяйственного назначения только на праве временного землепользования на условиях аренды сроком до 25 лет» [12, п. 1 ст. 22].

Данные положения законодательства являются основополагающими, и не могут быть изменены ни под каким предлогом, ибо их самовольное изменение влечет за собой применение мер юридической ответственности.

В настоящее время в Казахстане большое количество земельных правонарушений приходится на число земельных деликтов, которые возникают в вопросах, связанных с определением земельных прав физических лиц, сельскохозяйственных организаций, предприятий и учреждений. В этом случае нужно иметь ввиду, что согласно земельному законодательству Республики Казахстана земельные участки могут быть предоставлены сельскохозяйственным товаропроизводителям для ведения сельского хозяйства на праве землепользования. При этом земельным кодексом РК установлено, что «право землепользования возникает путям:

- предоставления права землепользования;
- передачи права землепользования;
- перехода права землепользования в порядке универсального правопреемства (наследования, реорганизации юридического лица)» [12, п. 1 ст. 31].

Наряду с этим, в соответствии с земельным законодательством «право землепользования возникает на основе:

- -актов государственных органов;
- гражданско-правовых сделок;
- иных оснований, предусмотренных законодательством РК» [12, п. 3 ст. 31].

Таким образом Земельным кодексом РК определяются права лиц на земельные участки в соответствии с их целевым назначением. Земельным кодексом РК регламентируется также порядок оформления права на земельный участок в случае изменения статуса лиц, например, гражданства физического лица. Эти вопросы важны для практики применения соответствующих норм земельного законодательства РК.

Так, согласно части 2 статьи 23 Земельного кодекса РК «земли для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, личного подсобного хозяйства, лесоразведения, садоводства, индивидуального жилищного и дачного строительства, а также предоставленные под застройку или застроенные производственными или непроизводственными, в том числе жилыми, зданиями (строениями, сооружениями) и их комплексами, включая земли, предназначенные для обслуживания зданий (строений, сооружений) в соответствии с их назначением могут находиться только в частной собственности граждан Республики Казахстан. В случае выхода гражданина, который является собственником вышеперечисленных земель, из гражданства

Республики Казахстан, право собственности подлежит отчуждению или переоформлению согласно ст. 66 Земельного кодекса РК» [12, п. 2 ст. 23].

При этом согласно статье 66 земельного кодекса РК «указанное право подлежит в течение трех месяцев отчуждению по правилам, установленным гражданским законодательством РК, или должно быть переоформлено в указанный срок в право на землю, которое в соответствии с Земельным кодексом РК такому субъекту может принадлежать [12, п. 1 ст. 66]. В случае неисполнения данного требования «местный исполнительный орган области, города республиканского значения, столицы, района, города областного значения подает иск о возврате земельного участка по его месту нахождения» [12, п. 1. 1 ст. 66].

Зачастую гражданин при выходе из гражданства Республики Казахстан не ведает о требованиях, указанных в статье 66 Земельного кодекса РК, хотя это не освобождает его от ответственности. А исполнительный орган своевременно не подал «иск о возврате земельного участка по его месту нахождения» [12, ч. 1 ст. 66]. Это становится известным в случае обращения иностранных граждан за удостоверением сделки по отчуждению таковых земельных участков.

Анализ земельного законодательства показал, что в Земельном кодексе РК не предусмотрен механизм контроля за выполнением нормы, указанной в статье 66 Земельного кодекса РК. Так, в статье 147 Земельного кодекса РК перечислены функции уполномоченных органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель. В указанном перечне функций контроль за исполнением статьи 66 Земельного кодекса РК не предусмотрен.

В связи с этим предлагаем возложить контроль за исполнением собственниками земельного участка нормы статьи 66 Земельного кодекса РК на уполномоченные органы, осуществляющие контроль за использованием и охраной земель и дополнить пункт 2 статьи 147 подпунктом 16) в следующей редакции: «своевременным отчуждением или переоформлением гражданами, утратившими гражданство РК, права собственности на право на землю, которое в соответствии с Земельным кодексом таким субъектам может принадлежать».

Наряду с этим, предлагаем возложить обязанность извещения граждан при выходе из гражданства РК об ответственности за несоблюдение требований земельного законодательства на органы миграционной службы, производящие процедуру оформления выхода из гражданства РК. Либо обязательного приема миграционными органами вместе с другими необходимыми документами, заявления с нотариально-засвидетельствованной подлинностью подписи о том, что гражданин при выходе из гражданства извещен об указанных требованиях земельного законодательства.

В таком порядке соответственно, в случае приобретения по наследству иностранными гражданами земельных участков, которые они не могут иметь в соответствии с нормами Земельного кодекса, такая обязанность информирования о необходимости переоформления или отчуждении возлагается на нотариуса, удостоверяющего Свидетельство о праве на наследство на имя иностранного гражданина.

Рассмотрим еще одну проблему, решение которой будет способствовать повышению эффективности применения административных способов воздействия на правонарушителей земельного законодательства и предупреждения такого земельного правонарушения, как порча земли. Статья 337 КоАП РК «Порча земли» [28, ст. 337] обеспечивает защиту земельного участка от ухудшения ее качественного состояния. Следует отметить, что согласно подпункту 7 статьи 12 Земельного кодекса РК «земля – территориальное пространство, в пределах которого устанавливается суверенитет Республики Казахстан, природный ресурс, всеобщее средство производства и территориальная основа любого процесса труда» [12, пп. 7 ст. 12]. Следовательно, под охрану от порчи земли подпадают все виды земельных участков независимо от формы собственности и независимо от категорий земель, перечисленных в статье 1 Земельного кодекса РК.

В КоАП РК согласно статьи 337 под порчей земли понимается 1) «уничтожение или незаконное снятие плодородного слоя почвы в целях продажи или передачи ее другим лицам, за исключением случаев, когда такое снятие необходимо для предотвращения безвозвратной утери плодородного слоя почвы» [28, п. 1 ст. 337]; 2) «отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной деятельности вследствие нарушения правил обращения с пестицидами, ядохимикатами, удобрениями, стимуляторами роста растений и иными опасными химическими, биологическими и радиоактивными веществами при их хранении, использовании или транспортировке, а равно заражение бактериально-паразитическими или характерными вредными организмами, но не повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде» [28, п. 2 ст. 337].

Применение статьи 337 КоАП РК с целью привлечения к ответственности за порчу земли правонарушителей осложняется тем, что нет четкой законодательной регламентации правильного выявления и фиксации доказательств по административным делам, связанным с порчей земли. Разберем данную статью. Она состоит из двух частей. В пункте 1 административным правонарушением является «уничтожение или незаконное снятие плодородного слоя почвы в целях продажи или передачи ее другим лицам» [28, п. 1 ст. 337]. Объективной стороной данного правонарушения является деяние в виде действий, связанных с «уничтожением плодородного слоя почвы» [28, п. 1 ст. 337], а также «снятием плодородного слоя почвы с целью продажи или передачи ее другим лицам» [28, п. 1 ст. 337].

При этом не имеет значение, какими способами эти действия осуществлялись. Хотя это важно для квалификации административного правонарушения. Рассматриваемые действия, указанные в пункте 1 статьи 337 КоАП РК, (например, снятие верхнего плодородного слоя почвы для строительства зданий и сооружений) осуществляются не с целью продажи или передачи другим лицам, но тоже, по сути ухудшают качественное состояние земли. То есть, для установления административного правонарушения и применения меры взыскания достаточен факт уничтожения или снятия

плодородного слоя почвы с целью продажи. В связи с изложенными считаем целесообразным конкретизировать пункт 1 статьи 337 КоАП РК.

Анализ практики по привлечению к ответственности за порчу земли показал, что контролирующие органы и суды выносят решения о привлечении к административной ответственности по статье 337 КоАП РК по одному формальному признаку причинения вреда почвенному слою. При этом не учитываются причины, повлекшие такую порчу и масштабы фактически нанесенного ущерба земельному участку.

Кроме того, нет в законодательстве четкого определения «уничтожение плодородного слоя почвы». Что понимается под уничтожением и какие действия, связанные с уничтожением плодородного слоя почвы, суд должен квалифицировать, до конца неясно.

В практической деятельности уполномоченные органы и суды руководствуются под пониманием уничтожения плодородного слоя почвы фактическую утрату плодородного слоя или потерю всех полезных свойств, включая невозможность использования почвы по ее назначению.

Из пункта 2 статьи 337 КоАП РК следует, что под порчей земли следует понимать «отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с пестицидами, ядохимикатами, удобрениями, стимуляторами роста растений и иными опасными химическими, биологическими и радиоактивными веществами при их хранении, использовании или транспортировке, а равно заражение бактериально-паразитическими или характерными вредными организмами, но не повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде» [28, п. 1 ст. 337]. Однако, по нашему мнению, данное определение порчи земли неполное. В пункте 2 статьи 337 КоАП РК описываются действия, ухудшающие качество земли, но не указаны способы их совершения и последствия для земли.

Безусловно, бремя административной ответственности по статье 337 КоАП РК несет причинитель вреда. При этом должностными лицами и судами при привлечении к административной ответственности, как правило, не рассматриваются обстоятельства, связанные с причинением вреда земельному участку в состоянии крайней необходимости или действий в целях устранения аварийных ситуаций.

Все эти случаи применения статьи 337 в правоприменительной практике свидетельствуют о недоработанности данной нормы. Так, считаем необходимым разработать и внести понятие «уничтожение плодородного слоя почвы» в КоАП РК. При определении понятия «уничтожение плодородного слоя почвы» следует внести нормативно-правовое закрепление качественных характеристик данного понятия. Это необходимо в связи с тем, что уничтожение плодородного слоя почвы может произойти, например, в результате проезда тяжелого транспорта или проведения строительных работ и, следовательно, механического воздействия на почву. Поэтому способы уничтожения земли и наступившие в результате этого последствия имеют

значение при привлечении к административной ответственности по статье 337 КоАП РК.

В понятие «порча земли», считаем необходимым добавить методы выявления доказательств о порче земли. В пункте 2 статьи 337 КоАП РК перечислены действия, которые квалифицируются как отравление, загрязнение и иная порча земли. Но отсутствует регламентация способ выявления последствий от совершенных действий, предусмотренных в пункте 2 статьи 337 КоАП РК. В качестве доказательной базы порчи земли могут служить фото-видеоматериалы, топографическая съемка земельного участка, акт проверки, земельная экспертиза и т.п. имея четкие доказательства, свидетельствующие о порче земли, государственные уполномоченные органы будут эффективнее применять нормы об административной ответственности и уменьшат последующие судебные разбирательства по поводу процессуальных действий должностных лиц и обжалование их действий.

В настоящее же время борьба с порчей почвенного слоя земли и с ее уничтожением в Казахстане неэффективна. Об этом свидетельствуют следующие факты. В Алматинской области наблюдается беспрецедентный вывоз плодородного слоя почвы. Так, заместитель председателя экологического союза «Табиғат» Елеусизов Тимур в социальных сетях размещает фото- и видео доказательства факта вывоза плодородного слоя земли в предгорных районах Алматы. Как отмечает Т. Елеусизов: «Машины с грунтом на продажу можно увидеть в разных районах города и области: недалеко от Верхней Каменки, Думана, Каскелена. И несмотря на сигнализацию о данном факте правонарушения в правоохранительные органы, кража плодородной земли продолжается. Водителей штрафуют, но вывоз плодородной почвы продолжается. Причиной тому, небольшой штраф, который легче заплатить и продолжать получать большую прибыль. Проблема в том, что со стороны государства нет реакции. Нужно поднимать и законодательно прописывать правила использования частной и арендной земли. Сейчас в договоре аренды не прописывается разрешение на вывоз грунта, но в то же время нет и запрета. Арендаторы воспринимают это как сигнал – что хочу, то и делаю. Это выгодный вид «предпринимательства»: минимум затрат, максимум выгоды» [90].

За данное правонарушение предусмотрена административная ответственность по части 1 статьи 337 КоАП РК в виде штрафа от 10 до 50 МРП. Сумма штрафа намного ниже, чем получаемая выгода от продажи плодородного слоя почвы. Подобных случаев в Казахстане немало. Они выявляют ряд проблем, связанных с ненадлежащим исполнением своих обязанностей со стороны должностных лиц органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель. Зачастую они даже при обнаружении факта совершаемого или совершенного административного правонарушения в сфере земельных отношений не утруждаются зафиксировать доказательства о порче земли или оформить процессуальные документы надлежащим образом. Отметим, что

рассмотренный нами пример подтверждает необходимость конкретизации понятия «порча земли».

Безусловно, что Казахстан богат нефтяными ресурсами и полезными ископаемыми, но он был и останется аграрной страной. Хотя почва земли – нескончаемый ресурс, но ее можно уничтожить. По данным ООН, во всем мире 33 % глобальных почвенных ресурсов – деградированы (снижена продуктивность почвы). Это грозит не только экологической, но и продовольственной безопасностью. При отсутствии и должной заботы о почве земли начнутся ветряные эрозии, засоление, а разработка месторождений с выносом на поверхность пылящих пород сгубит и наши пастбища [91].

Ужасающие факты привела профессор, доктор биологических наук, главный научный сотрудник КазНИИ почвоведения и агрохимии им. У Успанова Фариды Козыбаева: «Из-за нарушения агротехники, несоблюдения водного и пищевого режима почв, низкой культуры земледелия и слабых сельскохозяйственных знаний товаропроизводителей проблема деградации земель остро стоит и перед Казахстаном: ей подвержено 75% земель... Общие экономические потери в Казахстане, возникшие от прямых и косвенных эффектов деградации земли, оценены в 93 млрд тенге или 6,2 млрд\$ (доклад Министерства охраны окружающей среды (МООС) РК 2006 год). Только за последние 15 лет плодородие почвы снизилось на 17%» [91].

Данные факты подтверждаются и в исследованиях казахстанских правоведов. Так, учеными отмечается: «Всего в Казахстане есть 7660 населенных пунктов. Из них 4066 населенных пунктов расположены в пустынных районах страны. Несмотря на то, что большинство из этих 4066 населенных пунктов находятся в опустыненной зоне, земли там не подвержены деградации, поскольку основной специализацией этих населенных пунктов является земледелие, а не животноводство. Если говорить о землях остальных населенных пунктов, то в общей сложности 250 тыс. га земель подвергнуты процессу деградации методом экспертно-экстрополяции. Тем не менее, никто не может сказать точное количество деградированных пастбищ в настоящее время. Результаты сопоставления фактической оценки практически отсутствуют» [92, с. 141].

Проблема истощения почвенного слоя земли заключается еще и в том, что пользователи земельных участков не заинтересованы в улучшении ее качества. Анализ почвы стоит немалые финансовые средства, которые предприниматели малого и среднего бизнеса осилить в состоянии. А со стороны государства подобные исследования не субсидируются. На основании изложенного считаем целесообразным разработать на законодательном уровне механизм субсидирования со стороны государства исследований состояния почвы и ее качества, которые могут проводить как собственники земельных участков и землепользователи, заинтересованные в качестве земли, а также организации, осуществляющие подобные исследования.

Наряду с указанными моментами практики применения земельного и административного законодательства хотелось бы обратить внимание на надзорно-контрольную деятельность государственных органов в сфере

земельных отношений. Поскольку именно надзор и контроль за реализацией и соблюдением норм земельного права, равно как и привлечение к ответственности правонарушителей данных норм, имеет важное значение для выявления, пресечения и предупреждения нарушений земельного законодательства.

Отметим, что в системе государственно-правового регулирования земельных отношений государственный контроль занимает важное место. Государственный контроль в сфере земельных отношений представляет собой административный властный инструмент обеспечения земельного правопорядка. Государственный контроль выполняет охранительные функции государства в сфере земельных правоотношений и выступает гарантом реализации земельного законодательства. Безусловно, без системы органов государственного контроля за использованием и охраной земель невозможно выявление земельных правонарушений и принятие мер к их устранению. Именно на органы государственного контроля за использованием и охраной земель возложено привлечение к административной ответственности правонарушителей земельного законодательства.

Как следует из Сводного аналитического отчета о состоянии и использовании земель Республики Казахстан за 2018 год, «за 2018 год согласно статистических данных уполномоченных органов по контролю за использованием и охраной земель областей в республике проведено 5943 проверок субъектов земельных отношений на предмет соблюдения земельного законодательства на общей площади 2,0 млн га. Проведенные проверки позволили выявить 2248 нарушений земельного законодательства на общей площади 686,7 тыс. га. Ответственность за данные правонарушения предусмотрена Кодексом РК об административных правонарушениях. В отношении нарушителей земельного законодательства возбуждено 2052 административных производств. Из них в 1714 случаях к нарушителям применены меры административного воздействия в виде штрафов на общую сумму 302,2 млн. тенге, в 237 случаях – в виде предупреждения, в 53 случаях производства прекращены, в 51 случае постановления отменены судом или вышестоящим органом. Из общей суммы наложенных штрафов оплачены на сумму 197,2 млн. тенге. Показатель взыскания штрафов составил 65,2%» [2, с. 230].

В Сводном аналитическом отчете о состоянии и использовании земель Республики Казахстан за 2018 год указываются следующие данные: «Административные правонарушения земельного законодательства за 2018 год по видам нарушений распределены следующим образом:

- нарушение права государственной собственности на землю – 1081;
- уничтожение специальных знаков – 18;
- порча земель – 37; нерациональное использование или неиспользованием земель сельскохозяйственного назначения – 409;
- использованием земель не по целевому назначению – 620;
- невыполнение обязанностей по приведению временно занимаемых земель в состояние пригодное для дальнейшего использования – 7;

– нарушение установленных сроков рассмотрения ходатайств о предоставлении земельных участков – 76» [2, с. 231].

В целях исследования практики применения норм об административном принуждении за нарушение земельного законодательства была проанализирована деятельность государственных органов. На примере деятельности органов по контролю и охраной земель Актюбинской области можно говорить о результатах применения земельного и административного законодательства по выявлению и пресечению правонарушений в земельной сфере. Как отмечается в средствах массовой информации, «сотрудники земельной инспекции провели 341 проверку на предмет освоения земельных участков, после чего были оштрафованы 38 владельцев земельных наделов на сумму 5 млн. тенге. 21 участок, который планировалось использовать под застройку в г. Актобе, возвращен в собственность государства, причем 6 из них предприниматели вернули добровольно, остальные 15 – через суд. Что касается земель сельскохозяйственного назначения, то 22 пастбища площадью 51,7 тыс. га хозяева вернули в госсобственность добровольно, четыре пастбища площадью 5,6 тыс. га – через суд» [69].

Анализ деятельности государственных органов в области земельных отношений, связанной с административным принуждением за нарушение земельного законодательства, показал, что при выполнении обязанностей по проверке соблюдения собственниками земельных участков и землепользователями земельного законодательства и выявлении правонарушений в этой сфере практически нет сложностей. Проблемы и сложности возникают при осуществлении должностными лицами административного производства по привлечению правонарушителей к ответственности. К таким проблемам относятся следующие.

1) Сложным бывает найти собственников земельных участков и землепользователей для того, чтобы вручить им уведомление о проверке земельного участка, которое должно быть вручено лично в руки учредителю юридического лица, либо собственнику земельного участка. Зачастую собственники земельных участков или землепользователи проживают за пределами региона или даже страны. Без уведомления начинать проверку земельного участка специалисты не могут.

2) Невозможность инспектором при обнаружении пустующего земельного участка начать проверку самостоятельно. Процедура проведения проверки земельного участка сложна. Для проведения проверки земельного участка необходимо обращение правоохранительных, государственных органов или физических лиц. Кроме того, все контролирующие и надзорные органы обязаны регистрировать проверку в органах правовой статистики и только после это начинать проверку земельного участка.

3) Растянуты сроки производства дел о нарушении земельного законодательства. Так, в соответствии с земельным законодательством на освоение приобретенного земельного участка дается 3 года. Если земельный участок не осваивается собственником или землепользователем, то земельные инспекторы в ходе проведения проверок обязаны привлечь к административной



ответственности за «невыполнение обязанностей собственниками земельных участков и землепользователями по использованию земельных участков» [28 пункт 1 ст. 339]. Правонарушителя привлекают к административной ответственности и дают еще год на освоение участка. В случае, если по истечению года правонарушения не устранены, то земельный инспектор должен направить уведомление о предстоящей проверке. Очень часто в случае привлечения собственников земельных участков или землепользователей к административной ответственности, они начинают уклоняться от повторной ответственности путем смены адреса местожительства или используя «затяжные» сроки административного и судебного производства. Так, например, земельный инспектор для повторного привлечения к административной ответственности инициирует проведение проверки, по результатам которой должен привлечь правонарушителя земельного законодательства к административной ответственности через суд. Суд рассматривает административное дело в течение месяца. После вынесения судом решения у правонарушителя есть право на обжалование решения суда, которое он использует. Тем самым правонарушитель выигрывает время и зачастую использует его для создания видимости освоения земельного участка (например, огораживать участок, завозить стройматериалы или закладывать фундамент).

Пробелом в законодательстве является то, что не определены критерии освоения земельного участка. Это подтверждается и должностными лицами управления по контролю за использованием и охраной земель [69]. Например, то, что собственник земельного участка или землепользователь огородил земельный участок или привез несколько блоков, суд может расценивать как начало освоения земельного участка. И после привлечения правонарушителя к административной ответственности и в последующем передачи дела в экономический суд для изъятия земельного участка, правонарушитель, в отношении которого возбуждено административное дело, заявляет, что начал освоение земельного участка. Таким образом, освоение земельного участка затягивается на неопределенный срок.

В связи с изложенным считаем необходимым в целях повышения эффективности административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства, связанного с применением статей 338 и 339 КоАП РК необходимо на законодательном уровне разработать критерии освоения земельного участка и включить их в Земельный кодекс.

4) Большинство земельных участков, изъятых у собственников, в результате нарушения ими земельного законодательства, находятся в залоге у банков. Собственники земельных участков, взявшие в банках кредиты под залог земельных участков, не выплачивают кредиты и оставляют банку заложенный земельный участок. Банк не заинтересован в освоении земельного участка, поэтому земельный участок пустует. Это затрудняет применение принуждения земельными инспекторами.

В целях повышения эффективности деятельности уполномоченных органов в области земельных отношений по применению мер принуждения за

нарушение земельного законодательства необходимо расширить полномочия. В частности, необходимо предоставить земельному инспектору право самостоятельно проводить проверку при обнаружении земельного правонарушения.

Таким образом, анализ практики применения административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства показал, что, несмотря на принимаемые государством меры по обеспечению соблюдения земельного законодательства и рационального использования земельного фонда Республики Казахстан, система земельного надзора и контроля на практике еще недостаточно четко работает и требует совершенствования. Необходимо более детально регламентировать не только права и обязанности должностных лиц органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, но и определить ответственность за ненадлежащее их выполнение.

### **3.2 Зарубежный опыт и международное регулирование реализации мер административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства**

В рамках поставленных задач в диссертационном исследовании был проведен сравнительно-правовой анализ правового регулирования земельных отношений, и, в частности, земельно-правовой ответственности, в ряде зарубежных стран. Кроме того, были изучены положения международного права применительно к вопросам административного принуждения за нарушение земельного законодательства.

В целом анализ международных документов в сфере регулирования земельных отношений показал, что вопросы международно-правового регулирования земельных отношений ограничиваются вмешательством в национальное законодательство только лишь в области обеспечения защиты прав на землю коренных народов и обеспечения гендерного равенства в землепользовании.

Так, «Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин», принятая резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1979 года [93], в статье 14 провозглашает: «Государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в сельских районах, с тем чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин их участие в развитии сельских районов и в получении выгод от такого развития и, в частности, обеспечивают таким женщинам право: ... на доступ к сельскохозяйственным кредитам и займам, системе сбыта, соответствующей технологии и на равный статус в земельных и аграрных реформах, а также в планах переселения земель» [93, ст. 14].

Другими словами, в соответствии с положениями Конвенции страны, присоединившиеся к ней, должны принять все меры для того, чтобы изменить поведение мужчин и женщин таким образом, чтобы искоренить предрассудки и упразднить обычаи и другую практику, в основе которой может быть заложена идея превосходства одного пола или неполноценность другого пола.

Следует отметить, что Республика Казахстан присоединилась к этой конвенции 29 июня 1998 года [94]. Присоединение Казахстана к данной Конвенции означает, что Казахстан должен обеспечить на законодательном, политическом и социальном уровне устранение всех форм дискриминации в отношении женщин. В соответствии со статьей 1 Конвенции дискриминацией женщин считается «любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области» [93, ст. 1].

Для обеспечения реализации норм Конвенции государства-участники обязаны представлять один раз в четыре года доклады о мерах (законодательных, судебных, административных и др.), принимаемых в государстве и о достигнутых результатах Генеральному Секретарю ООН для рассмотрения Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин. В дальнейшем Комитет рассматривает доклады стран и дает рекомендации по устранению недостатков в реализации норм Конвенции.

Очередной доклад Республики Казахстан о выполнении положений «Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» [93], утвержденный постановлением Правительства РК от 28 февраля 2018 года № 89, был обсужден на сессии Комитета 21 октября - 8 ноября 2019 года в Женеве [95].

В Казахстане, надо отметить, земельное законодательство, равно как и любое другое, не ущемляет права женщин, и дискриминация в отношении женщин отсутствует в земельных правоотношениях. Так, например, согласно статье 101 Земельного кодекса РК гражданам предоставляются равные права на получение земельного участка для ведения крестьянского или фермерского хозяйства. Согласно части 1 статьи 101 «Преимущественным правом получения земельного участка для ведения крестьянского или фермерского хозяйства пользуются граждане, которые будут вести хозяйство на основе личного трудового участия, обладающие специальными сельскохозяйственными знаниями и квалификацией, имеющие практический опыт работы в сельском хозяйстве и проживающие в данном районе, городе, селе, поселке» [12, ст. 101, часть 1]. Как видим, преимущественное право не основано на принципе принадлежности к тому или иному полу. Наоборот, преимуществом в земельных правоотношениях обладают лица, проживающие в сельской местности и в силу занятия сельскохозяйственными видами деятельности, обладают знаниями в данной области, в том числе и женщины. Наряду с этим, преимущественное право выкупа таких земельных участков имеют как мужчины, так и женщины, которые не менее пяти лет осуществляют деятельность на данном земельном участке [12, ст. 101, часть 1].

Реализация принципа гендерного равенства в данной норме Земельного кодекса РК подтверждается статистическими данными из Доклада РК о выполнении «Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении

женщин» [93]: «На 1 января 2017 года женщины являются руководителями более 39 тысяч или более 20% крестьянских или фермерских хозяйств, в 2011 году эта доля составляла 11%» [95, с. 43].

В Казахстане также обеспечивается равноправие мужчин и женщин в получении сельскохозяйственных кредитов и займов, а также в участии в государственных программах по поддержке малого и среднего бизнеса. Женское предпринимательство в сельской местности продвигается чрез реализацию 16 программ кредитования и микрокредитования АО «Фонд финансовой поддержки сельского хозяйства». Подтверждением тому являются статистические данные, представленные в Докладе РК о выполнении «Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» [93]: «за период с 2012-2017 годы фондом выдано 31712 кредитов в сельской местности на сумму 81,3 млрд. тенге, из них женщинам-предпринимателям 10164 кредита (32% от общего количества) на сумму 25,1 млрд. тенге. Микрокредитными организациями, профинансированными фондом, было прокредитовано 7525 конечных заемщиков на сумму 5,7 млрд. тенге, в том числе женщинам выдано 1984 займа (27%) на сумму 1,3 млрд. тенге» [95, 43 с.]. Другими словами, видно, что в Казахстане обеспечивается доступ женщин к услугам микрофинансирования и микрокредитования на низком процентным ставкам для возможности их участвовать в доходной деятельности в земельной сфере.

Из вышеизложенного следует, что международные конвенции, ратифицированные Республикой Казахстан по обеспечению прав и равных возможностей для всех субъектов земельного права, соблюдаются.

Еще одной Конвенцией, представляющей интерес применительно к земельным правоотношениям, является Конвенция Международной организации труда (МОТ) № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» [96].

Отметим, что Международная организация труда на международном уровне первой обратилась к проблемам коренных народов. МОТ были разработаны два международных документа о социальных и экономических правах коренных народов. К ним относятся Конвенция 107, действующая с 1957 года, и Конвенция 169, вступившая в силу с 1991 года. МОТ осуществляет контроль за исполнением норм Конвенций 107 и 169 странами, которые их ратифицировали (28 стран). В настоящее время Конвенция 169 закрыта для ратификации для стран, кроме тех, кто ранее ратифицировал Конвенцию 107. Пока из 28 стран к Конвенции 169 присоединились 14 государств.

Большое внимание в Конвенции 169 уделяется земельным правоотношениям и обеспечению прав коренных народов на землю и землепользование в традиционных местах проживания. В случае подписания Конвенции 169 государство берет на себя обязательства по отношению к коренным народам, связанные с признанием за ними права собственности на земли, которые они занимали и занимают, а также обязательства по установлению на законодательном уровне порядка разрешения споров по земельным вопросам с коренными народами. Об этом говорится в статье 14

рассматриваемой Конвенции: «1. За соответствующими народами признаются права собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают. Кроме того, в случае необходимости, применяются меры для гарантирования этим народам прав пользования землями, которые заняты не только ими, но и которым у них есть традиционный доступ для осуществления их жизненно необходимой и традиционной деятельности. Особое внимание обращается на положение кочевых народов и народов, практикующих переложное земледелие. 2. В случае необходимости, правительства принимают меры для определения границ земель, которые традиционно занимают соответствующие народы, и для гарантирования эффективной охраны их прав собственности и владения. 3. В рамках национальной правовой системы устанавливаются необходимые процедуры разрешения споров по поводу земли со стороны соответствующих народов» [96, ст. 14].

Для многих стран мира вопросы обеспечения прав на землю для коренных народов является актуальным. Так, в некоторых странах, например, Канаде, США, коренным народам предоставлялись другие территории взамен утраченным землям согласно нормам Конвенции. Но до сих пор для многих народов остается проблемой юридическое закрепление прав на земли, занимаемые ранее их предками. В этой связи присоединение стран к Конвенции 169 и выполнение ее норм позволило бы странам разрешить многие вопросы и проблемы коренных народов.

Следует отметить, что присоединение к Конвенции 169 остается актуальным для Российской Федерации, поскольку вопросы признания прав собственности и владения землей коренных народов на территории их традиционного проживания – вопрос очень острый. Проблемы коренных народов Российской Федерации, связанные с реализацией прав на землю, освещались в трудах зарубежного ученого-юриста М. Риэскинен. В Российской Федерации насчитывается 40 видов коренных народов, в настоящее время населяющих Север, Сибирь и Дальний Восток. Коренные народы традиционно занимали эти территории, которые в настоящее время обеспечивают всю страну нефтью и газом. По мнению М. Риэскинен, результатом интенсивного природопользования является широкомасштабное отчуждение родных земель коренных народов и выдачи лицензий частным корпорациям на эксплуатацию природных ресурсов. Кроме того, российское законодательство не предоставляет коренным народам права собственности на землю. Это также не гарантирует им какой-либо преференциальный доступ к земле. Более того, международные стандарты в отношении прав человека коренных народов в России не признаются. Запланированные поправки к национальному законодательству о правах коренных народов на льготный доступ к земле позволят решить указанные проблемы. Но, по мнению М. Риэскинен, изменение правовых актов в этом случае означает изменение официальной позиции России в отношении прав коренных народов на землю. По крайней мере, ранее государственные органы не хотели легализовать право коренных народов на землю. М. Риэскинен считает, что коренные народы, опираясь на нормы международного права могут влиять на принятие политических

решений относительно их прав на свои традиционные земли. При этом, по мнению ученого, следует учитывать опыт участия коренных народов в реализации государственной политики с целью защиты прав коренных народов [97, с. 110].

В данном вопросе мы согласимся с мнением М. Риэскинен, поскольку считаем, что коренное население стран должно иметь приоритетные права на получение земельных участков как в собственность, так и в землепользование. Особенно, когда речь идет о сохранении народности, их традиционных видов деятельности, культуры и языка. Земля помимо того, что является производственным объектом для государства, является еще и основой для сохранения самобытности и развития народностей, проживающих на ней. А в свою очередь самобытное социально-экономическое развитие народа, проживающего на этой земле, его культура, язык являются частью культурного наследия человечества и должны охраняться законом.

Для Казахстана Конвенция 169 имеет большое значение. Согласно статье 1 рассматриваемой Конвенции ее положения распространяются на: «а) народы, ведущие племенной образ жизни в независимых странах, социальные, культурные и экономические условия которых отличают их от других групп национального сообщества и положение которых регулируется полностью или частично их собственными обычаями или традициями или специальным законодательством; б) на народы в независимых странах, которые рассматриваются как коренные ввиду того, что они являются потомками тех, кто населял страну или географическую область, частью которой является данная страна, в период ее завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ, в которые, независимо от их правового положения, сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты» [96, пункт 1 ст. 1].

Важным считаем обратить внимание на пункт 2 статьи 1, согласно которой: «Указание самих народов на их принадлежность к числу коренных или ведущих племенной образ жизни рассматривается как основополагающий критерий для определения групп, на которые распространяются положения настоящей Конвенции» [96, пункт 2 ст. 1]. Другими словами, народ, проживающий на территории Казахстана, может сам определить свою принадлежность к числу коренных или ведущих племенной образ жизни.

Республика Казахстан является многонациональным государством с унитарной формой устройства, в котором проживает более 140 различных этнических групп и национальностей. Однако, отметим, что коренным народом являются казахи, предки которых проживали на данной территории с древних времен и вели кочевой образ жизни. Поэтому под субъекты, на которые распространяются нормы Конвенции 169, национальности Казахстана, кроме казахов, не подпадают.

Нами были изучены основные моменты правового регулирования отношений, связанных с применением административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства в странах постсоветского пространства.

Анализ законодательства, регулирующего административно-правовое принуждение за нарушение земельного законодательства в Республике Беларусь, показал, что в земельном законодательстве не содержится весь перечень земельных правонарушений. Земельное законодательство Республики Беларусь устанавливает границы правомерного поведения через установление прав и обязанностей по отношению к земле.

В Республике Беларусь земельным законодательством предусматриваются следующие меры воздействия: «1) возврат самовольно занятых земельных участков; 2) принудительное изъятие земельных участков связи с совершением неправомерных действий (нарушением правил использования и охраны земель)» [98, ст.ст. 159, 49, 53].

Составы административных правонарушений в области земельного права определяются административным законодательством. В Республике Беларусь в зависимости от объекта земельных правонарушений выделяются следующие правонарушения:

– правонарушения, которые посягают на порядок владения землей (например, совершение сделок с землей, не предусмотренных законодательством, самовольный захват или пользование землей);

– правонарушения, которые посягают на надлежащий порядок использования земель (например, несвоевременный возврат временно занимаемых земель, использование земель не по целевому назначению, неиспользование земельных участков в течение определенного срока и др.);

– правонарушения, которые посягают на порядок охраны земель и которые связаны с нарушением экологических требований в процессе эксплуатации земельных участков (например, порча и загрязнение земель, нерациональное использование земель, строительство и ввод в эксплуатацию объектов, которые оказывают отрицательное воздействие на состояние земель и др.).

Перечень нарушений земельного законодательства, за которые наступает административная ответственность, содержится в главе 15 «Административные правонарушения против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования» КоАП Республики Беларусь [99].

Как видим, также, как и в КоАП РК земельные правонарушения не выделены в отдельную главу. Однако, отличительной особенностью правового регулирования административного принуждения за нарушение земельного законодательства является регламентация административного производства в отдельном нормативном правовом акте в Республике Беларусь. Так, порядок производства административных дел за нарушение земельного законодательства регулируется Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях [100].

В Республике Беларусь функции по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель возложена на землеустроительные службы местных исполнительных комитетов [101, подпункт 2.1 пункта 2]. Деятельность землеустроительных служб по проверке

землепользователей выявляет нарушения земельного законодательства. Наиболее распространенными из них являются следующие.

1. Невыполнение требований по охране земель. В соответствии с Кодексом Республики Беларусь «О земле» «землепользователи должны осуществлять в границах предоставленным им (находящихся у них) земельных участков следующие мероприятия по охране земель: благоустраивать и эффективно использовать земельные участки; сохранять плодородие почв и иные полезные свойства земли; защищать земли от водной и ветровой эрозии, подтопления, заболачивания, засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами, химическим и радиоактивными веществами, иных вредных воздействий; предотвращать зарастание сельскохозяйственных земель древесно-кустарниковой растительностью (насаждениями) и сорняками; сохранять торфяно-болотные почвы при использовании сельскохозяйственных земель, предотвращать процессы минерализации торфяников; проводить консервацию деградированных земель, если невозможно восстановить их исходное состояние; восстанавливать деградированные, в том числе рекультивировать нарушенные земли; снимать, сохранять и использовать плодородный слой земель при проведении работ, связанных с добычей полезных ископаемых и строительством» [98, ст. 89].

Ответственность землепользователей за невыполнение всех этих мероприятий предусмотрена частью 2 статьи 15.10 КоАП РБ и «влечет наложение штрафа на физическое лицо в размере до 20 базовых величин, а на юридическое лицо – до 300 базовых величин» [99, часть 2 ст. 15.10].

2. Самовольное занятие земельного участка. В соответствии с Кодексом РБ «О земле» «самовольным занятием земельного участка является использование участка без документа, удостоверяющего право на него, за исключением случаев использования по целевому назначению гражданами земельных участков, предоставленных им до 1 января 1999 года для строительства и (или) обслуживания жилого дома, обслуживания зарегистрированной организацией по государственной регистрации квартиры в блокированном жилом доме, ведения личного подсобного хозяйства, коллективного садоводства, дачного строительства, строительства и эксплуатации индивидуального гаража для хранения транспортного средства..., а также иных случаев использования земельных участков гражданами, индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами, предусмотренных актами Президента РБ, решениями иных государственных органов, осуществляющих государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель в соответствии с их компетенцией, предусмотренной настоящим Кодексом и иными актами законодательства, либо по постановлению суда» [98, часть 1 ст. 72].

Следует отметить, что по земельному законодательству Республики Беларусь самовольно занятый земельный участок подлежит возврату на основании решения местного исполнительного комитета (в соответствии с его компетенцией). При этом лицу, самовольно занявшему земельный участок, затраты за время его незаконного использования не возвращаются. Кроме того,



земельный участок приводится в пригодное для его целевого использования состояние, включая снос возведенных на нем сооружений, за счет лица, самовольно занявшего этот земельный участок.

За данное правонарушение предусматривается ответственность статьей 23.41 КоАП РБ. Штраф за такое правонарушение составляет «на физическое лицо в размере от 10 до 30 базовых величин, на индивидуального предпринимателя – от 20 до 100 базовых величин, на юридическое лицо – от 50 до 300 базовых величин» [99, ст. 23.41].

3. Неиспользование землепользователями земельных участков в течение срока, установленного законодательными актами [99, п. 1 ст. 15-10]. В соответствии с Кодексом РБ в обязанности граждан РБ входит «соблюдать установленные в соответствии с настоящим Кодексом и иными законодательными актами сроки занятия земельных участков, в том числе строительства на них капитальных строений (зданий, сооружений), а также иные условия отвода земельных участков» [98, ст. 70]. Следует отметить, что порядок предоставления земельных участков регламентирован в Республике Беларусь Указом Президента Республики Беларусь № 667 от 27 декабря 2007 года «Об изъятии и предоставлении земельных участков» [102]. Сроки использования землепользователями земельных участков установлены в Кодексе РБ «О земле». Согласно этой норме «юридическое лицо, индивидуальный предприниматель в течение шести месяцев, а гражданин в течение одного года со дня государственной регистрации создания земельного участка и возникновения права на него обязаны приступить к занятию данного участка в соответствии с целью и условиями его предоставления» [98, ст. 70].

За данное правонарушение предусмотрена административная ответственность в соответствии с пунктом 1 статьи 15.10 КоАП РБ. Санкция этой статьи предусматривает «наложение штрафа на физическое лицо в размере до 10 базовых величин, на индивидуального предпринимателя – до 20 базовых величин, на юридическое лицо – до 100 базовых величин» [99, п. 1 ст. 15-10]. Дополнительной мерой ответственности за данное правонарушение является «изъятие земельного участка и прекращение права на него» предусмотренное в пункте 8 Указа Президента Республики Беларусь № 667 от 27 декабря 2007 года «Об изъятии и предоставлении земельных участков» [102, п. 8].

Обратить внимание хотим на данную норму в связи с возможностью и необходимостью применения нормы о неиспользовании землепользователями земельных участков в течение срока, установленного законодательными актами и включения в земельное законодательство и КоАП РК. По нашему мнению, включение нормы об административной ответственности за нарушение указанных в правоустанавливающих документах на землепользование сроков начала эксплуатации земельного участка позволит обеспечить эффективное использование таких земельных участков. Считаем целесообразным рассмотреть возможность включения в КоАП РК статьи «Неиспользование землепользователями земельных участков в течение срока, установленного законодательными актами» и предусмотреть административную ответственность в виде штрафа и изъятия земельного участка и прекращения

права на него. Применение данной нормы позволит решить задачи, поставленные в Послании Президента страны народу Казахстана, о необходимости изъятия земель используемых неэффективно или вовсе неиспользуемых [1].

4. Нецелевое использование предоставленных земельных участков. Нарушение сроков возврата временно занимаемых земель. За первое правонарушение ответственность предусмотрена пунктом 3 статьи 15.10 КоАП РБ и предусматривает «наложение штрафа на физическое лицо от 2 до 10 базовых величин, на индивидуального предпринимателя – от 5 до 25 базовых величин, на юридическое лицо – от 20 до 100 базовых величин» [99, п. 3 ст. 15-10]. Второе правонарушение предусмотрено в КоАП РБ статьей 23.42. Санкция данной статьи предусматривает «штраф на физическое лицо в размере от 10 до 30 базовых величин, на индивидуального предпринимателя – 10 до 50 базовых величин, на юридическое лицо – до 200 базовых величин» [99, ст. 23-42].

Кроме того, при совершении вышеперечисленных административных правонарушений предусмотрена дополнительная ответственность, предусмотренная налоговым законодательством Республики Беларусь и Указом Президента Республики Беларусь № 160 от 12 мая 2020 года «Об арендной плате за земельные участки, находящиеся в государственной собственности» [103]. В соответствии с Указом, земельный налог и арендная плата за земельные участки, предоставленные во временное пользование и своевременно невозвращенные, самовольно занятые, используемые не по целевому назначению, не используемые в течение сроков, которые определены законодательными актами, взимались в 10-кратном размере. В налоговые органы, в местные исполнительные комитеты и администрации свободных экономических зон сведения о таких земельных участках предоставляются землеустроительными службами в порядке и сроки, установленные законодательством Республики Беларусь.

Следует обратить внимание на то, что в Республике Беларусь самовольно занятые земельные участки должны быть возвращены по их принадлежности без возмещения затрат, произведенных за время их незаконного использования. Тем самым обеспечивается восстановление прав на землю законных владельцев участков. При этом материальные затраты на восстановление самовольно занятого земельного участка в пригодное для использования состояния возлагаются на самовольного пользователя земельного участка. Следует отметить, что возврат самовольно занятых земельных участков похож на виндикационный способ защиты прав, предусмотренный статьями 281, 286 Гражданского кодекса Республики Беларусь [104]. Но в отличие от него по требованию заинтересованного лица может осуществляться в альтернативном порядке – по решению соответствующего исполнительного и распорядительного государственного органа или суда.

Наряду с изложенным отметим также, что принудительное изъятие земельных участков осуществляется за нарушение законодательства РБ. Такие неправомерные деяния рассматриваются земельным законодательством Республики Беларусь в качестве оснований прекращения прав на землю. При

этом участки, находящиеся в частной собственности граждан, изымаются в принудительном порядке только по решению суда. Тогда как земельные участки, которые находятся во владении и пользовании, изымаются по решению исполнительных и распорядительных органов, которые предоставляли такие участки.

Таким образом, в Республике Беларусь административно-правовое принуждение за нарушение земельного законодательства представляет собой меры административной ответственности и земельно-правовые меры. Причем земельно-правовые меры могут применяться как в совокупности с административно-правовыми мерами (штрафами), так и в качестве самостоятельного способа воздействия на нарушителей земельного законодательства. При этом земельно-правовые санкции направлены на восстановление правопорядка в земельной сфере через определение судьбы земельного участка, в отношении которого были совершены правонарушения. Вред, причиненный земельному участку, должен быть возмещен в соответствии с гражданским законодательством РБ.

В Российской Федерации все административные правонарушения в сфере земельных отношений можно разделить на следующие группы.

1. Правонарушения, связанные с использованием земельных участков. К таким правонарушениям можно отнести «Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв» [105, ст. 8.7], «Использование земельных участков не по целевому назначению и невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению» [105, ст. 8.8].

2. Экологические правонарушения, связанные с землей. К ним относятся: «Нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами» [105, ст. 8.3], «Порча земель» [105, ст. 8.6], «Нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах» [105, ст. 8.12].

3. Правонарушения, которые посягают на право собственности и другие права на земельный участок. К ним относятся: «Самовольное занятие земельного участка» [105, ст. 7.1], «Уничтожение или повреждение специальных знаков» [105, ст. 7.2], «Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых» [105, ст. 7.4], «Самовольное занятие лесных участков» [105, ст. 7.9], «Самовольная переуступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом» [105, ст. 7.10].

4. Правонарушения, связанные с государственным регулированием земельных отношений. К таким правонарушениям относятся: «Нарушение порядка предоставления земельных или лесных участков либо водных объектов» [105, ст. 19.9], «Несоблюдение порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним» [105, ст. 19.21].

Наряду с указанными особенностями правового регулирования административной ответственности в Российской Федерации, также федеративное устройство государства влияет на применение мер административного принуждения за нарушение земельного законодательства. Так, административная ответственность за нарушение земельного

законодательства может наступать не только в случае нарушения КоАП РФ, но и в случае нарушения законов субъектов федерации. Кроме того, субъекты федерации могут предусматривать в своих законах только два вида административных мер: предупреждение и штраф. Наряду с этим, в административном законодательстве субъекта федерации должны регламентироваться нормы об административной ответственности, соответствующие нормам нормативных актов субъектов федерации. Другими словами, административная ответственность за нарушение федерального земельного законодательства административная ответственность устанавливается только КоАП РФ. Анализ административного законодательства о нарушении земельного законодательства показал, что также, как и в КоАП РК в КоАП РФ составы земельных правонарушений не объединены в одну главу, а располагаются в разных главах. В этом схожесть административного законодательства Республики Казахстан административного законодательства Российской Федерации.

К органам, осуществляющим контроль за использованием и охраной земель в России можно отнести следующие: Государственный комитет по земельным ресурсам и землеустройству и его местные органы; Государственный комитет РФ по охране окружающей среды и его местные органы; органы санитарно-эпидемиологического надзора Минздрава РФ; Министерство строительства РФ и его местные органы. Все перечисленные органы свои функции выполняют во взаимодействии с органами исполнительной и представительной власти и между собой. Главным органом по общим вопросам земельного контроля является Роскомзем.

Российские исследователи в области земельного права отмечают ряд проблем, связанных с правовым регулированием административной ответственности и административного принуждения за нарушение земельного законодательства. Отметим, что ряд проблем во многом схож с проблемами правового регулирования соответствующих отношений и в нашей стране. Так, например, С.П. Кузнецовой отмечается следующее: «Земельные отношения, характеризующиеся внутренним единством, применительно к административной ответственности были «размыты» во множестве иных составов административных правонарушений» [106, с. 163]. С.П. Кузнецовой правовое регулирование вопросов привлечения лиц к административной ответственности оценивается как неудовлетворительное [106, с. 162-163].

В своем диссертационном исследовании Е.С. Карпова в качестве проблемы правового регулирования административной ответственности за нарушение земельного законодательства выделяет следующее: «Отсутствует четкость и упорядоченность в системе органов, к компетенции которых относится рассмотрение дел об административных правонарушениях в сфере земельных отношений, в связи с чем, зачастую возникают сложности с разграничением их компетенции. Регулярно возникают затруднения на этапе производства по делам об административных правонарушениях в области земельных правоотношений, причем эти затруднения обусловлены и особенностями правового регулирования, и ошибками, допускаемыми уполномоченными

органами в своей практической деятельности. Также до настоящего времени не решены до конца проблемы соотношения федерального и регионального законодательства об административной ответственности за земельные правонарушения» [107, с. 4].

Наряду с этими проблемами правового регулирования административной ответственности за нарушение земельного законодательства российскими исследователями выделяется еще одна: «Количество нормативно-правовых актов, содержащих в себе нормы, регулирующие вопросы административной ответственности за нарушение земельного законодательства, минимально – КоАП РФ, но отсылочные положения к иным отраслевым актам, что делает их менее доступным для понимания субъектами, являющимися непосредственными участниками земельных правоотношений. Большой массив законодательства отраслевого характера и его запутанность создают условия для многочисленных нарушений со стороны субъектов землепользования» [108, с. 382].

Российскими учеными отмечаются, кроме перечисленных, и проблемы правоприменительной практики привлечения к административной ответственности за нарушение земельного законодательства. Так, исследователем В.В. Авхимович пишет: «Сложность применения санкционных норм, указанных в статье 285 Гражданского кодекса РФ [109, ст. 285] – изъятие земельного участка, используемого с нарушением законодательства. Для пресечения правонарушений по указанному составу необходима качественная оценка состояния каждого конкретного земельного участка, что достаточно часто бывает невозможно. Во-первых, специально закрепленных правил рационального использования земельных участков действующим законодательством не закреплено. Во-вторых, законодательно закрепленные требования в области охраны земель не соотнесены с положениями статьи 285 ГК РФ» [110, с. 143].

Хотелось бы обратить внимание на проблемы, связанные с производством по делам об административных правонарушениях земельного законодательства в Российской Федерации. Эти проблемы обобщены в Государственном (национальном) докладе о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2017 году [111], представленном Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии Министерства экономического развития Российской Федерации. Так, согласно статистическим данным из вышеуказанного доклада «56% от общего количества выявленных нарушений земельного законодательства составляют нарушения, связанные с несоблюдением правообладателями земельных участков установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и негативного воздействия на окружающую среду, зарастание земельных участков древесной, кустарниковой растительностью. 20% составили правонарушения, связанные с неиспользованием земель сельскохозяйственного назначения для сельскохозяйственного производства» [111, с. 144].

В связи с этим территориальными управлениями Россельхознадзора в уполномоченные органы государственной власти субъектов РФ были переданы материалы для инициирования процедуры изъятия земель у недобросовестных собственников на площади 24,9 тыс. га. Также была доведена информация о необходимости расторжения договора аренды с арендаторами в связи с ненадлежащим использованием земель на общей площади 30,4 тыс. га. Однако, судебными органами принято решений об изъятии земель у собственников только в отношении 3,8 тыс. га. Решений о расторжении договоров аренды принято на площади 22.6 тыс. га [111, с. 149].

Выводы о причинах подобной ситуации сделаны в Государственном (национальном) докладе о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2017 году: «Главными причинами прекращения судами производства по делам об административных правонарушениях земельного законодательства являются: отсутствие доказательств ухудшения качественного состояния почв (отбор почвенных образцов не осуществлялся, исследования не проводились, не представлено результатов анализов или экспертиз об ухудшении плодородия почвы); отсутствие доказательств, свидетельствующих о наличии в действиях юридического лица признаков административного правонарушения; ненадлежащее извещение лица, привлекаемого к юридической ответственности за земельное правонарушение, о месте и времени составления протокола, рассмотрения дела и вынесения постановления, уведомление лиц, которые не являются законными представителями юридических лиц, привлекаемых к ответственности; отсутствие доказательств наличия причинно-следственной связи между действиями субъекта правонарушения и наступившими негативными последствиями; истечение сроков давности привлечения к ответственности; привлечение ненадлежащего субъекта административного правонарушения» [111, с. 149].

Таким образом, анализ правового регулирования отношений, связанных с административно-правовым принуждением за земельные правонарушения, в России показал, что многие проблемы схожи с казахстанскими. Однако ситуация в Российской Федерации осложняется тем, что в федеративном государстве нарастает большой пласт нормативных правовых актов на федеральном уровне и уровне субъектов федерации. Это порой приводит к затруднениям, связанным с применением их на практике. Как и в Российской Федерации, так и в Казахстане необходимо упростить процедуры привлечения к административной ответственности правонарушителей земельного законодательства.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В представленном диссертационном исследовании освещены актуальные вопросы теории и практики современного административного и земельного права в сфере общественных отношений, возникающих в процессе реализации мер института административно-правового принуждения. На нормативной основе, а именно на положениях Кодекса Республики Казахстан об

административных правонарушениях, Земельного кодекса Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов, регламентирующих отраслевой правореализационный процесс, диссертантом проведен комплекс исследований и сделаны соответствующие выводы и предложения, способствующие полному раскрытию юридического содержания исследуемой проблемы.

Земельный фонд Республики Казахстан находится под защитой государства и его органов, и представляет собой национальное достояние народа Казахстана. Разделение же земель на различные категории является необходимой мерой государственного воздействия, направленного на обеспечение земельного правового порядка и рационального использования земель, необходимого для улучшения материального благосостояния граждан республики.

В исследовании были изучены и систематизированы научные подходы к анализу института административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства. В процессе проведенного диссертационного исследования, автор приходит к выводу о том, что именно в системе земельных отношений, непосредственно связанных с сельскохозяйственным производством, совершается наибольшее число земельных правонарушений, в результате чего, государство в целях сохранения земельного правопорядка и наиболее полного урегулирования земельных отношений, применяет меры административно-правового принуждения в отношении нарушителей земельно-правовых запретов.

Была исследована правовая природа административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства и сформулированы основные понятия и принципы административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства. Диссертантом предложена авторская трактовка понятия административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства, основанная на функциональном подходе. А также выделены характерные черты административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства.

В диссертационном исследовании были обобщены теоретические подходы к системе норм, регулирующих административно-правовое принуждение за нарушение земельного законодательства и выявлено место таких норм в системе казахстанского права. По мнению диссертанта, институт административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства включает в себя совокупность норм различных отраслей права и является комплексным институтом в системе казахстанского права.

В диссертации исследованы и проанализированы меры административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства в системе мер государственного принуждения и выработаны предложения по повышению эффективности их применения.

Сделан вывод о характере соотношения земельно-правовых норм и норм иных отраслей права. Соотношение норм различных отраслей законодательства характеризуется тем, что гражданско-правовые нормы регулируют ту часть

земельных отношений, которые касаются охраны имущественных отношений, например, в части возмещения причиненного вреда в результате изъятия земельного участка. Такое соотношение норм наблюдается и при регулировании любых других отношений (например, банковских, страховых, экологических). В практической деятельности уполномоченных государственных органов в сфере земельных отношений необходимо четко определить полномочия государственных органов за земельные правонарушения. Например, в соответствии с действующим земельным законодательством за порчу земли наступает административная или уголовная ответственность, порядок привлечения к которым уполномоченными органами производится в административно-процессуальном и уголовно-процессуальном порядке соответственно. Наряду с этим, к правонарушителю могут быть применены меры земельно-правовой ответственности в виде изъятия земельного участка в порядке гражданского судопроизводства.

Сделан вывод о том, что законодательство, регулирующее отношения по применению административного принуждения за земельные правонарушения, требует совершенствования и систематизации норм. Диссертантом предлагается систематизировать нормы административной ответственности за земельные правонарушения и выделить их в отдельную главу КоАП РК как земельные правонарушения.

Сделан вывод о том, что на современном этапе развития Республики Казахстан, процессы совершенствования организационно-правовой деятельности государства в сфере организации и урегулирования земельных отношений, требуют более детального уточнения правовой концепции механизма управленческой деятельности государственных органов, способных при осуществлении реальных усилий использовать не только потенциал права, но и потенциал всех иных средств социального воздействия, направленных на построение в Республике Казахстан правового государства.

Были исследованы законодательство об административных правонарушениях в сфере земельных отношений, правоприменительная практика, на основе чего выявлены пробелы и недостатки действующего законодательства и предложены эффективные меры по его совершенствованию.

Выявлено, что требования статьи 66 Земельного кодекса РК на практике не соблюдаются в силу недостаточной разработанности соответствующих норм. Поэтому диссертантом предложено возложить контроль за исполнением собственниками земельного участка нормы статьи 66 Земельного кодекса РК на уполномоченный орган, осуществляющий государственный контроль за использованием и охраной земель.

Сделан вывод о необходимости доработки определений «уничтожение плодородного слоя почвы» и «порча земли» в КоАП РК. При определении понятия «уничтожение плодородного слоя почвы» следует нормативно-правовое закрепление качественных характеристик данного понятия. При определении понятие «порча земли», необходимо использовать криминалистические методы выявления доказательств о порче земли.



Был изучен зарубежный опыт реализации норм об административно-правовом принуждении и определены возможности его применения в Казахстане. Диссертантом предложено рассмотреть возможность включения в КоАП РК статьи «Неиспользование землепользователями земельных участков в течение срока, установленного законодательными актами» и предусмотреть административную ответственность в виде штрафа и изъятия земельного участка и прекращения права на него.

По изложенным положениям автору удалось наиболее полно достичь намеченной цели и в максимальной степени решить поставленные задачи.

Следует отметить, что в отличие от любого другого имущества земля не может быть заменена чем-либо другим. Но, к сожалению, многие собственники земельных участков и землепользователи нарушают установленные законодательством требования, не обеспечивают сохранность и надлежащее состояние земель, в результате чего приводят ее в непригодность, за что и подвергаются мерам государственного принуждения, направленного на восстановление биологического состояния земли и ее плодородия вплоть до принудительного изъятия данных земельных участков в пользу государства. Поэтому важным для собственников земельных участков и землепользователей является то, чтобы земля была использована по целевому назначению и эксплуатировалась в рамках природоохранных технологий, обеспечивающих биологическую функциональность земли.

Таким образом, данное исследование является первым комплексным исследованием, посвященным административно-правовому принуждению за нарушение земельного законодательства. Многие вопросы, касающиеся теоретических положений административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства, рассматривались впервые. В связи с этим хотелось бы надеяться, что проведенное научное исследование и сделанные при этом выводы, предложения и рекомендации по применению административно-правового принуждения за нарушение земельного законодательства будут способствовать повышению его эффективности и успешному применению административного и земельного законодательства в Республике Казахстан.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1 Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и

процветания Казахстана» от 2 сентября 2019 года.  
[https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president](https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president). 10.10.2019

2 Сводный аналитический отчет о состоянии и использовании земель Республики Казахстан за 2018 год <https://moa.gov.kz/documents/1549788631.pdf>. 10.10.2019

3 Sparkes P. European Land Law. – Oxford: Hart Publishing, 2007. – 739 p.

4 Wehrmann B. Governance of land tenure in Eastern Europe and commonwealth of independent states (CIS) <http://www.fao.org/3/a-al378e.pdf> 26.08,2019

5 Жумагулов М.И. Правовые основы административного принуждения. – Нур-Султан: КИСИ при Президенте РК, 2019. – 360 с.

6 Рахметов Е.Ш. Теоретико-правовые проблемы института реализации и защиты земельных прав в Республике Казахстан: дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.06 – Алматы, 2010. – 267с.

7 Қалдарбекұлы Ө. Правовое регулирование изъятия земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя (Сравнительный анализ законодательства и практики его применения в Республике Казахстан и зарубежных странах: дисс. ... докт. философии (PhD): 6D030100 – Алматы, 2020. – 105 с.

8 Оспанов Б.С. Земельная реформа Республики Казахстан: Методология, методы, практика: дисс. ... докт. экон. наук: 08.00.05 – Москва, 2002. – 205 с.

9 Tuyakbayeva N.S., Jangabulova A.K., Baimakhanova D.M., Sartayev S.A., Shansharbayeva B.S. Liability for violations of land legislation // Journal of Legal Ethical and Regulatory Issues. – 2018. – Vol. 21, Issue 1. – P. 1-7.

10 Петров Е.Ю. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним в гражданском обороте недвижимости: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. – Екатеринбург, 2001. – 188 с.

11 Земельное право: учебник / под редакцией Г.Е. Быстрова и Р.К. Гусева. – М.: ТК Вебли, Изд-во Проспект, 2006. – 712 с.

12 Кодекс Республики Казахстан. Земельный Кодекс Республики Казахстан: утв. 20 июня 2003 года, № 442-III (с изменениями и дополнениями по состоянию на 14.07.2020 г.) <https://online.zakon.kz> 20.07.2020

13 Жетписбаев Б.А. Аграрное право Республики Казахстан (Часть особенная): учебник. – Алматы: Институт «Данекер», 2002. – 218 с.

14 Братановский С.Н. Административное право. Общая часть: учебник. – М: «Директ-Медиа», 2013. – 254 с.

15 Жетписбаев Б.А. Теоретические проблемы административно-правового принуждения в Республике Казахстан: дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. – Алматы, 2006. – 283 с.

16 Каплунов А.А. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: системно-правовой анализ: автореф. ... докт. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2005. – 58 с.

17 Петражицкий Л. Теория государства и права в связи с теорией нравственности. – Спб., 1908. – 385 с.

18 Анисимов С.Ф. Мораль и поведение. – М.: Мысль, 1985. – 182 с.

- 19 Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 275 с.
- 20 Жетписбаев Б.А. Роль и место принуждения в системе действующего права // Сборник научных трудов юридического факультета КРСУ. – Бишкек: КРСУ, 2002. – Выпуск № 13. – С.110-114.
- 21 Жетписбаев Б.А. Административная ответственность в РК: учебное пособие / под общей редакцией проф. С.С. Сартаева. – Алматы: Данекер, 2000. – 233 с.
- 22 Жумагулов М.И. Административно-правовое принуждение в Республике Казахстан и Российской Федерации (теоретико-правовые вопросы: дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. – Алматы, 2010. – 393 с.
- 23 Ахметов Р.И. Ибрагимов Х.Ю. Меры административного принуждения, применяемые органами внутренних дел: учебное пособие / отв. ред. М.В. Шилов. – Алматы: Гылым, 1998. – 58 с.
- 24 Ахметов Р.И. Ибрагимов Х.Ю. Основные понятия и термины административного права и административной деятельности органов внутренних дел: учебное пособие. – Алматы: Данекер, 1999. – 188 с.
- 25 Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности / под ред. д.ю.н., проф. Р.Л. Хачатурова. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. – 409 с.
- 26 Мицкевич Л.А. Административная ответственность и проблемы административного права (Четвертые Лазаревские чтения) // Государство и право. – Москва, 2000. – № 10. – С. 18-23.
- 27 Попов Л.Л. Убеждение и принуждение в административной деятельности советской милиции: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 – М., 1965. – 16 с.
- 28 Кодекс Республики Казахстан. Об административных правонарушениях: утв. 5 июля 2014 года, № 235-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 07.07.2020 г.) <https://online.zakon.kz> 14.07.2020
- 29 Shansharbayeva V. Administrative delictology and concept of administrative offences // Creativity as a personal self-expression mechanism and a way to reveal the level of sociocultural development: materials of the CXLVII International Research and Practice Conference and II stage of the Championship in Art History, History, Philosophy, Culturology, physical culture and sports. – London, 2017. – P. 110-113.
- 30 Богданова М.С. О понимании юридической ответственности в современных условиях // Юрист. – Москва, 1997. – № 7. – С. 35-59.
- 31 Жетписбаев Б.А. Система мер административно-правового принуждения в Республике Казахстан. – Алматы, 2005. – 184 с.
- 32 Жумагулов М.И. О сущности и понятии административно-правового принуждения // Государство и право. – Москва, 2006. – № 10. – С. 22-30.
- 33 Студеникин С.С. Советское административное право: учебник. – М.: Госюриздат, 1949. – 380 с.

- 34 Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. - М. Госюриздат, 1963. – С. 42-63.
- 35 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. – М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1996. – 680 с.
- 36 Бахрах Д.Н. Административная ответственность: учебное пособие. – М.: Юриспруденция, 1999. – 112 с.
- 37 Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел: учебник / под ред. В.Я. Кикотя, С.Я. Лебедева. – М.: ЮНИТИ ДАНА, 2009. – 496 с.
- 38 Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: учебник. – М.: МЮИ МВД России, издательство «ШИТ-М», 1999. – 308 с.
- 39 Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. – М.: Издательство БЕК, 1996. – 368 с.
- 40 Жетписбаев Б.А. Теоретические проблемы административно-правового принуждения в Республике Казахстан. Монография. – Алматы, 2001. – 410 с.
- 41 Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А. Проблемы теории государства и права: учебник. – М.: Издательство Эксмо, 2005. – 832 с.
- 42 Соколова А.А. Правовое обеспечение надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – Москва, 2015. – 200 с.
- 43 Серикбаев М.Ж. Принудительное административное восстановление: проблемы теории и практики: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Алматы, 2009. – 120 с.
- 44 Агапов А.Б. Учебник административного права: учебное пособие. – М.: Городец, 1999. – 558 с.
- 45 Шаншарбаева Б.С. Роль и место административной ответственности за нарушение норм земельного законодательства в системе административно-правового принуждения. // Наука и жизнь Казахстана. Международный научно-популярный журнал. – 2017. – № 1(43). – С. 289-294.
- 46 Хаджиев А.Х. Основные принципы правового регулирования земельных отношений в РК в условиях рыночного оборота земель // Вещные и обязательственные права в законодательстве Республики Казахстан: материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. М.К. Сулейменов. – Алматы: КазГЮА, 2000. – С. 105-114.
- 47 Smagulova D.S., Rakhmetov Y.S., Smanova A.B., Konysbai B., Shansharbayeva B.S. The role of the republic of Kazakhstan in international legal support of energy security // Journal of Environmental Management and Tourism. – 2018. – Vol. 9, Issue 7(31). – P. 1458-1470.
- 48 Касимов Т.С. Соблюдение баланса интересов общества и частных землевладельцев в праве США: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – Уфа, 1999. – 24 с.

49 Серикбаев Е.К. Принципы изъятия земель в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. Серия юридическая. – Алматы, 2010. – № 4 (56). – С. 154-158.

50 Мухитдинов Н.Б. Основы горного права: Некоторые важные положения теории и практики. – Алма-Ата: Казахстан, 1983. – 248 с.

51 Лебедева О.О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Нижний Новгород, 2017. – 33 с.

52 Нерсисянц В.С. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов. – М.: НОРМА-ИНФРА, 2000. – 539 с.

53 Шаншарбаева Б.С. Административная ответственность за нарушение норм земельного законодательства в системе административно-правового принуждения. // Наука и жизнь Казахстана. Международный научно-популярный журнал. – 2017. – № 6(50). – С. 165 -170.

54 Административная ответственность в Республике Казахстан: конституционно-правовые проблемы: учебник для вузов / под ред. д.ю.н., профессора Б.А. Жетписбаева. – Алматы, 2012. – 352 с.

55 Хаджиев А.Х. Земельное право Республики Казахстан (Общая часть): учебное пособие / под ред. д.ю.н., проф. Н.Б. Мухитдинова. – Изд. 2-ое, перераб. и доп. – Алматы, ЮРИСТ, 2002. – 376 с.

56 Шаншарбаева Б.С. Теоретические проблемы дифференциации административного предупреждения, административного пресечения и административного восстановления в системе земельно-деликтных отношений // Актуальные проблемы современной науки: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию заслуженного деятеля РК, д.ю.н., профессора Жалаири О.Ш. и 25-летию Евразийской юридической академии им. Д.А. Кунаева. – Алматы, 2017. – С. 476-481.

57 Болтанова Е.С. Конструкция специальной ответственности в земельном праве // Вестник Омского университета. Серия «Право». – Омск, 2014. – № 2 (39). – С. 161-168.

58 Симаков М.В. Административно-правовой механизм противодействия правонарушениям в сфере земельных отношений: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2012. – 24 с.

59 Кузнецова С.П. Административная ответственность за земельные правонарушения // Территория науки. – Воронеж, 2017. – № 4. – С. 161-166.

60 Аверьянова Н.Н. К вопросу о специальной земельно-правовой ответственности // Известия Саратовского университета. Серия Экономика. Управление. Право. – Саратов, 2010. – Т. 10. – Выпуск 2. – С. 71-73.

61 Майоров В.И., Коркин А.В. Административное принуждение: понятие, место и формы выражения // Правопорядок. История, теория, практика. – 2016. – № 4(11). – С. 8-20.

62 Саринава А.А. Об ответственности за нерациональное использование земель сельскохозяйственного назначения <http://bjj-gazeti.kz/ru/vospitanie/id/2059> 15.07.2019

63 Кодекс Республики Казахстан. Уголовный кодекс Республики Казахстан: утв. 3 июля 2014 года, № 226-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 07.07.2020 г.) <https://online.zakon.kz> 10.07.2020

64 Судья Верховного Суда Ж. Кашкинбаева: «Изъятие земель для государственных нужд» <https://sud.gov.kz/rus/massmedia/sudya-verhovnogo-suda-zhkashkinbaeva-izyatie-zemel-dlya-gosudarstvennyh-nuzhd-zakonkz> 22.04.2019

65 Абдраимов Б.Ж., Боголюбов С.А. Земельное право России и Казахстана: проблемы развития, процессуальные формы реализации. – М., Юристъ, 2007. – 454 с.

66 Мухитдинов Н.Б., Бектурганов А.Е. Надо учитывать национальные традиции. Избранные труды в 9 томах. Теоретические и законодательные проблемы некоторых отраслей права. – Алматы, 2011. – Т.5. – 430 с.

67 Положение Республики Казахстан. О Комитете по управлению земельными ресурсами Министерства сельского хозяйства: утвержденное приказом Министра сельского хозяйства РК 26 мая 2016 года, № 236 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.08.2019 г.) <https://online.zakon.kz> 15.09.2019

68 Закон Республики Казахстан. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам кардинального улучшения условий для предпринимательской деятельности в Республике Казахстан: утв. 29 декабря 2014 года, № 269-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 27.12.2019 г.) <https://online.zakon.kz> 04.12.2020

69 Салькова Н. За последние три года у предпринимателей актюбинской области изъяли через суд 78 земельных участков <https://kursiv.kz/news/vlast-i-biznes/2018-12/za-poslednie-tri-goda-u-predprinimateley-aktyubinskoy-oblasti-izyali> 17.04.2019

70 Указ Президента Республики Казахстан. О Концепции правовой политики РК на период с 2010 до 2020 года: утв. 24 августа 2009 года, № 858 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 16.01.2014 г.) <https://online.zakon.kz> 20.05.2019

71 Кодекс Республики Казахстан. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан: утв. 29 октября 2015 года, № 375-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 07.07.2020 г.) <https://online.zakon.kz> 13.07.2020

72 Закон Республики Казахстан. О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях: утв. 28 декабря 2017 года, № 127-VI <https://online.zakon.kz> 02.09.2019

73 Закон Республики Казахстан. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам информатизации: утв. 24 ноября 2015 года, № 419-V <https://online.zakon.kz> 02.09.2019

74 Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан. О применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: утв. 9 апреля 2012 года, № 1 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.11.2016 г.) <https://online.zakon.kz> 20.08.2019

75 Приказ заместителя Премьер-министра Республики Казахстан - Министра сельского хозяйства Республики Казахстан. Об утверждении формы предписания об устранении нарушений требований земельного законодательства РК, протокола об административном правонарушении, постановления по делу об административном правонарушении: утв. 26 октября 2018 года № 437 <https://online.zakon.kz> 20.08.2019

76 Дома религиозного «Общества сознания Кришны» под Алматы были снесены на законном основании <https://nomad.su/?a=13-200701080406> 20.08.2019

77 Shansharbayeva B.S. Issues of the state's regulation of the land relations in the context of application of the administrative and law enforcement measures // 2nd European conference on Law and Political Sciences: materials of the international conference. – Viena-Prague, 2017. – P. 25-34.

78 Обзор судебной практики по применению судами норм земельного законодательства // Бюллетень Верховного Суда Республики Казахстан. – 2013. - № 2. – С. 59-89. [https://www.sud.gov.kz/sites/default/files/page\\_docs/byulleteni-2\\_2013.pdf](https://www.sud.gov.kz/sites/default/files/page_docs/byulleteni-2_2013.pdf) 20.08.2019

79 Банк судебных актов Верховного суда Республики Казахстан <https://office.sud.kz/courtActs/index.xhtml> 20.08.2019

80 Постановления Правительства Республики Казахстан. Об утверждении ставок платы за землю, продаваемую в частную собственность или предоставляемую в землепользование государством: утв. 08 мая 1996 года, № 576 (утратил силу) <https://online.zakon.kz> 20.08.2019

81 Закона Республики Казахстан. О земле: утв. 24 января 2001 года, № 152-II (утратил силу) 20.05.2019

82 Банк судебных актов Алматинского городского суда <https://almaty.sud.kz/rus/court-acts> 12 20.05.2019

83 Обзор судебной практики по делам об оспаривании решений и действий (бездействий) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих за период с 2008 по 1-е полугодие 2011 года <https://www.zakon.kz/4491258-obzor-sudebnoj-praktiki-po-delam-ob.html> 20.05.2019

84 Кодекс Республики Казахстан. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан: утв. 31 октября 2015 года, № 377-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 07.07.2020 г.) <https://online.zakon.kz> 20.07.2020

85 Кодекс Республики Казахстан. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть): утв. 27 декабря 1994 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.07.2020 г.) <https://online.zakon.kz> 20.07.2020

86 Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. – М: Юридическая литература, 1981. – Т.1. – 359 с.

87 Закон Республики Казахстан. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество: утв. 26 июля 2007 года, № 310-III «» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.07.2020) <https://online.zakon.kz> 20.07.2020

88 Алимбаева Г.С. Судебная практика рассмотрения судами дел, вытекающих из земельных споров <http://akt.sud.kz/rus/massmedia/sudebnaya-praktika-rassmotreniya-sudami-del-vytekayushchih-iz-zemelnyh-sporov> 20.09.2019

89 Конституция Республики Казахстан: принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.03.2019 г.) <https://online.zakon.kz> 20.09.2019

90 Очередной случай кражи горного чернозема расследуют в Алматы [https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/ocherednoy-sluchay-kraji-gornogo-chnozema-rassleduyut-382144/](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/ocherednoy-sluchay-kraji-gornogo-chnozema-rassleduyut-382144/) 15.11.2019

91 Шаповалова А. Через 10 лет Казахстан может остаться без собственных продуктов питания <https://kursiv.kz/news/kompanii-i-rynki/2018-03/cherez-10-let-kazakhstan-mozhet-ostatsya-bez-sobstvennykh-produktov> 20.09.2019

92 Куаналиева Г.А., Басыгараев Ж.М., Шуланбекова Г.К., Саулен Н. Жасыл экономикаға көшу және экологиялық құқық бұзушылықтардың кейбір мәселелері // Вестник ЕНУ им. Л.Н. Гумилева. Серия юридическая. – № 1(126). – 2019. – С. 138-155.

93 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин: утв. 18 декабря 1979 года, 34/180 <https://online.zakon.kz> 20.09.2019

94 Закон Республики Казахстан. О присоединении Республики Казахстан к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин: утв. 29 июня 1998 года, № 248-І <https://online.zakon.kz> 20.09.2019

95 Пятый периодический доклад Казахстана согласно статье 18 Конвенции, подлежащий представлению в 2018 году. Комитет Организации Объединенных Наций по ликвидации дискриминации в отношении женщин <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/CEDAW/C/KAZ/5> 13.11.2019

96 Конвенции Международной Организации Труда. О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах: утв. 27 июня 1989 года, № 169 <http://docs.cntd.ru/document/901737850> 13.11.2019

97 Riekkinen M. Participatory Rights of Russian Indigenous Peoples Regarding Land Issues // Issues of Business and Law. – 2011. - № 3(1). – P. 110-120. DOI: 10.2478/v10088-011-0009-1

98 Кодекс Республики Беларусь. О Земле: утв. 23 июля 2008 года, № 425-3 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.10.2016 г.) <https://online.zakon.kz> 13.11.2019

99 Кодекс Республики Беларусь. Об административных правонарушениях: утв. 21 апреля 2003 года, 194-3 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 18.12.2019 г.) <https://online.zakon.kz> 25.12.2019

100 Кодекс Республики Беларусь. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: утв. 20 декабря 2006 года, № 194-3 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 18.12.2019 г.) <https://online.zakon.kz> 25.12.2019

101 Указ Президента Республики Беларусь. О совершенствовании порядка регулирования земельных отношений и осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель: утв. 11 декабря 2009 года, №



662 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 26.12.2019 г.)  
<https://online.zakon.kz> 13.01.2020

102 Указ Президента Республики Беларусь. Об изъятии и предоставлении земельных участков: утв. 27 декабря 2007 года, № 667 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 26.12.2019 г.) <https://online.zakon.kz> 13.01.2020

103 Указ Президента Республики Беларусь. Об арендной плате за земельные участки, находящиеся в государственной собственности: утв. 12 мая 2020 года, № 160 <https://online.zakon.kz> 18.06.2020

104 Кодекс Республики Беларусь. Гражданский кодекс Республики Беларусь: утв. 07. декабря 1998 года, № 218-3 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 18.12.2019 г.) <https://online.zakon.kz> 13.01.2020

105 Кодекс Российской Федерации. Об административных правонарушениях: утв. 30 декабря 2001 года, № 195-ФЗ (с изменениями и дополнениями по состоянию на 31.07.2020 г.) <https://online.zakon.kz> 08.08.2020

106 Кузнецова С.П. Административная ответственность за земельные правонарушения // Территория науки. – 2017. – № 4. – С. 161-166.

107 Карпова Е.С. Административная ответственность за земельные правонарушения: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Воронеж, 2017. – 241 с.

108 Шилова С.А., Дикаева М.С. Правовые проблемы административной ответственности за нарушение земельного законодательства // Молодой ученый. – 2019. – № 22. – С. 381-382.

109 Кодекс Российской Федерации. Гражданский кодекс Российской Федерации: утв. 30 ноября 1994 года, № 51-ФЗ с изменениями и дополнениями по состоянию на 31.07.2020 г.) 08.08.2020

110 Авхимович В.В. Проблемы правоприменения норм юридической ответственности за нарушение земельного законодательства // Международный научно-исследовательский журнал. – 2016. – № 4(47). – Ч. 7. – С. 142-144.

111 Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2017 году, опубликованный Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии Министерства экономического развития Российской Федерации <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/> 13.01.2020