

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ И НА УКРАИНЕ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Аннотация. В статье определены понятие и структура административно-правового механизма охраны земельных отношений в России и на Украине. Указанный механизм определен как система правовых средств и способов, направленных на реализацию и обеспечение прав субъектов земельных правоотношений, реализуемых органами исполнительной власти на основе административно-правовых норм. Сделан вывод, что административно-правовое обеспечение охраны земельных отношений включает определение и развитие правовых основ положительного регулирования и принципов, институтов охраны земельного строя, земли как элемента окружающей среды, защиты земельных ресурсов от противоправных посягательств, обеспечение безопасности человека, а также предотвращения земельных правонарушений. Особое внимание уделено характеристике понятия и видов земельных правонарушений, за совершение которых предусмотрена административная ответственность согласно КоАП РФ и КоАП Украины. Земельное правонарушение определено как виновное, противоправное действие или бездействие, которое противоречит правовым нормам рационального использования земельных ресурсов, препятствует осуществлению прав и законных интересов собственников земли и землепользователей, нарушает установленный государством порядок управления земельным фондом как национальным богатством. Земельные правонарушения, за совершение которых предусмотрена административная ответственность законодательством Украины, с учетом субъектного состава разделены на три группы: совершенные должностными лицами, должностными лицами и гражданами, только гражданами. В КоАП РФ составы земельных правонарушений, за которые наступает административная ответственность, не объединены в одну главу, а рассредоточены по нескольким главам. Подчеркнуто, что административная ответственность является самостоятельным правовым явлением, формой государственно-правового принуждения: она преследует своей целью охрану правопорядка и восстановления социальной справедливости. Цель административной ответственности опосредована в ее функциях: штрафная (карательная) и превентивная. Установлено, что единого органа, правомочного рассматривать все дела об административных правонарушениях в сфере использования и охраны земель, ни в России, ни на Украине не существует. Действует система таких органов. Главной особенностью административно-правовых средств защиты земельных отношений названа их недостаточная системность, проявляющаяся в отсутствии должных связей между различными субъектами их применения (государственными органами, должностными лицами, органами местного самоуправления, судьями и т.п.).

© Докучаева В. Ю., 2017

* Докучаева Виктория Юрьевна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного и финансового права Крымского филиала Российского государственного университета правосудия
viyudok@mail.ru
295006, Россия, Республика Крым, г. Симферополь, ул. Павленко, д. 5

Ключевые слова: земельные отношения, административно-правовая охрана, положительное регулирование, земельные правонарушения, административная ответственность.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.133.12.158-166

Связь административных и земельных правоотношений несомненна. С того момента, как земельное право стало самостоятельной правовой отраслью, не утихают споры относительно его автономности и места в системе права. В правовых системах, действующих в Российской Федерации и на Украине, появилось множество связей между различными отраслями права, которые позволяют говорить о наличии комплексных правовых образований, имеющих межотраслевую природу. Что касается земельных отношений, то их охрана осуществляется с использованием различных правовых средств, важное место среди которых занимают средства административно-правовые. В комплексе эти средства образуют административно-правовой механизм, хотя необходимо иметь в виду, что такой механизм — это теоретико-правовая конструкция, не определенная в законодательстве, относительно содержания которой существует лишь ряд доктринальных определений. При этом чаще всего в литературе определяется понятие механизма правового регулирования, которое можно использовать и для понимания иных подобных правовых явлений.

Так, С. С. Алексеев считает, что понятие механизма правового регулирования охватывает взятую в единстве систему правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения, — норм права, юридических фактов и актов применения права, правоотношений, актов реализации прав и обязанностей¹.

Н. И. Матузов и А. В. Малько определяют механизм правового регулирования как систему юридических средств, организованных наиболее последовательным образом, с целью упорядочения общественных отношений, содействия удовлетворению интересов субъектов права. Они в состав указанного механизма

включают: нормы права, юридические факты или фактический состав, правоотношения, акты реализации прав и обязанностей; в качестве дополнительных элементов — акты официального толкования норм права, правосознание, режим законности и др.²

По мнению О. Ф. Скакун, механизм правового регулирования — это взятая в единстве система правовых средств, способов и форм, при помощи которых нормативность права переводится в упорядоченность общественных отношений, удовлетворяются интересы субъектов права, устанавливается и обеспечивается правопорядок («должное» в праве становится «сущим»)³.

С учетом этого механизм административно-правовой охраны земельных отношений можно охарактеризовать как систему правовых средств и способов, направленных на реализацию и обеспечение прав субъектов земельных отношений, реализуемых органами исполнительной власти на основе административно-правовых норм.

Административно-правовая охрана земельных отношений осуществляется по целому спектру направлений, а также с использованием различных средств. Элементами механизма административно-правовой охраны земельных правоотношений являются: система нормативно-правовых актов, которая обеспечивает охрану указанных правоотношений; система средств административно-правовой охраны.

Между тем в правовой науке сам по себе термин «правовые средства» однозначно не определен: активно используя этот термин, ученые-правоведы, как правило, говорят о недостаточной исследованности понятия «правовые средства», под ней понимаются разные правовые явления без определенных смысловых границ, без четкой связи с категориями «цель» и «результат»⁴.

¹ Проблемы теории государства и права : учебник / под ред. С. С. Алексеева. М. : Юрид. лит., 1987. С. 246.

² Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М. : Юрист, 2004. С. 470—473.

³ Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. С. 539—540.

⁴ Бойко С. С. Административно-правовые средства защиты прав и законных интересов несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2011. С. 17.

Рассматривая особенности административно-правовой охраны земельных отношений, следует прежде всего заметить, что понятие этих отношений, закрепленное в основных кодифицированных законах Российской Федерации и Украины, имеет ряд существенных отличий. Так, ст. 3 Земельного кодекса РФ⁵ определяет земельные отношения как отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. При этом важно отметить исключение из состава земельных имущественных отношений по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними.

В Земельном же кодексе Украины⁶ содержится дефиниция, которая, наоборот, основана на триаде полномочий собственности и включает определение земельных правоотношений как общественных отношений относительно владения, пользования и распоряжения землей.

Содержание земельных правоотношений составляют субъективные права и юридические обязанности их участников. Выделяют общие и специальные права и обязанности субъектов земельных правоотношений. К общим правам и обязанностям всех собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов можно отнести право использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, право на проведение оросительных, осушительных и иных мелиоративных работ, обязанность использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением, а также осуществлять мероприятия по охране земель и др. Специальные же права и обязанности определяются на основании индивидуального административного акта о предоставлении земельного участка или договора, особенностей земельного участка.

Не следует объединять понятия охраны земельных отношений и механизм охраны земель. В законодательстве как Российской

Федерации, так и Украины закреплены понятие и содержание категории «охрана земель» (ст. 12 Земельного кодекса РФ, ст. 132 Земельного кодекса Украины). Земля является составляющей земельных отношений, их объектом. Земельные же отношения включают субъектов, объект и содержание. Содержание любых правоотношений — это права и обязанности субъектов. Мы ставим целью обозначить основные элементы административно-правового механизма охраны указанных правоотношений.

Участниками (субъектами) земельных правоотношений как в Российской Федерации, так и на Украине являются граждане; юридические лица; в России — Российская Федерация, субъекты РФ, согласно Земельному кодексу Украины — органы государственной власти; в России — муниципальные образования, согласно Земельному кодексу Украины — органы местного самоуправления. Считаем, что тут в законодательстве России более точно и правильно определено участником земельных правоотношений именно государство, а не его органы.

Имеются отличия и в определении субъектов административных правонарушений, в том числе совершаемых в сфере земельных отношений. Так, административной ответственности на Украине подлежат граждане и должностные лица. В отличие от этого в Российской Федерации к административной ответственности могут быть привлечены и юридические лица. Согласно ст. 12 КоАП РФ⁷ административной ответственности подлежат лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста.

Объектом земельных правоотношений, согласно украинскому законодательству, являются земли в границах территории Украины, земельные участки и права на них, в том числе на земельные части (паи). Однако при этом следует учитывать, что согласно украинскому законодательству пай — это не конкретный земельный участок, а только право на получение земельного участка в натуре. Сертификат на долю не удостоверяет права собственности на

⁵ Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016, вступ. в силу с 01.09.2016) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁶ Земельный кодекс Украины от 25 октября 2001 г. № 2768-III // URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

⁷ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

конкретный земельный участок — это лишь аргумент, подтверждающий право на получение земельного участка в определенном размере при выходе из предприятия. Документом, подтверждающим право собственности на земельный участок, является государственный акт о праве собственности на землю.

Считаем, что земельный пай не может быть объектом охраны, поскольку он не наделен соответствующими признаками материального объекта — природного ресурса, по которому можно применять меры охраны, предусмотренные земельным и административным законодательством. Такие меры могут применяться к целому земельному участку, разделенному на паи.

Земельный кодекс РФ, по нашему мнению, не определяет земельные паи как объект земельных отношений. Однако при этом более конкретно устанавливает, что объектами земельных отношений являются:

- 1) земля как природный объект и природный ресурс;
- 2) земельные участки;
- 3) части земельных участков.

Кроме того, согласно российскому законодательству в случаях и в порядке, установленных федеральным законом, могут создаваться искусственные земельные участки.

При этом Земельный кодекс РФ из указанных трех понятий дает определение только понятия земельного участка. В частности, его ст. 11.1 предусматривает, что земельным участком является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами.

Административно-правовая охрана земельных отношений в концентрированном виде представляет собой противодействие земельным правонарушениям. Указанные правонарушения образуют действия или бездействие, совершаемые по поводу земли и запрещенные законом. По сути, речь идет о нарушениях права собственности на землю, порядка землепользования или требований в области охраны земель. К земельным правонарушениям относятся также действия должностных лиц, связанные с неисполнением, ненадлежащим исполнением или нарушением возложенных на них полномочий и функций по управлению земельными правоотношениями.

В статье 211 Земельного кодекса Украины закреплен перечень видов нарушений земельного законодательства. К ним отнесены:

заключение сделок с нарушением земельного законодательства; самовольное занятие земельных участков; порча сельскохозяйственных угодий и других земель, их загрязнение химическими и радиоактивными веществами и сточными водами, засорение промышленными, бытовыми и другими отходами; размещение, проектирование, строительство, ввод в действие объектов, отрицательно влияющих на состояние земель; невыполнение требований относительно использования земель по их целевому назначению; нарушение сроков возврата временно занимаемых земель или невыполнение обязанностей по приведению их в состояние, пригодное для использования по назначению; уничтожение межевых знаков; сокрытие от учета и регистрации, искажение данных о состоянии земель, размерах и количестве земельных участков; непроведение рекультивации нарушенных земель; уничтожение или повреждение противозерозионных и гидротехнических сооружений, защитных насаждений; невыполнение условий снятия, сохранения и нанесения плодородного слоя почвы; самовольное отклонение от проектов землеустройства; уклонение от государственной регистрации земельных участков и представление недостоверной информации о них; нарушение сроков рассмотрения заявлений об отводе земельных участков. Приведенный перечень не является исчерпывающим, законодательством Украины могут быть установлены и другие виды земельных правонарушений. К ним, в частности, можно отнести приобретение земельных участков за счет доходов, полученных от преступной деятельности, и другие виды нарушений земельного законодательства.

Таким образом, земельное правонарушение представляет собой виновное, противоправное действие или бездействие, которое противоречит правовым нормам рационального использования земельных ресурсов, препятствует осуществлению прав и законных интересов собственников земли и землепользователей, нарушает установленный государством порядок управления земельным фондом как национальным богатством.

Земельные правонарушения, за совершение которых предусмотрена административная ответственность, с учетом субъектного состава разделяют на три группы: совершенные должностными лицами, должностными лицами и гражданами, только гражданами.

Так, согласно ст. 53.2 КоАП Украины⁸ только должностные лица привлекаются к административной ответственности за искажение данных государственного земельного кадастра и сокрытие информации о наличии земель запаса или резервного фонда.

В соответствии с КоАП Украины порча и загрязнение сельскохозяйственных и других земель (ст. 52), нарушение правил использования земель (ст. 53), самовольное занятие земельного участка (ст. 53-1), несвоевременный возврат временно занимаемых земель или неприведение их в состояние, пригодное для использования по назначению (ст. 54), самовольное отклонение от проектов внутрихозяйственного землеустройства (ст. 55) — это самостоятельные земельные правонарушения, при совершении которых к административной ответственности привлекаются как граждане, так и должностные лица, уничтожение гражданами межевых знаков землепользования (ст. 56) влечет за собой наложение штрафа только на граждан.

Функции, связанные с выявлением и фиксированием земельных правонарушений, на Украине возложены на государственные контрольно-надзорные органы, местные советы, государственных инспекторов соответствующих государственных инспекций. Правовые санкции применяются судебными органами, административными комиссиями исполкомов сельских, поселковых, городских советов и другими компетентными органами. Правонарушение указывает на момент возникновения юридической ответственности, порождает определенные правоотношения и соответствующую обязанность лица, его совершившего. Земельные правонарушения могут совершаться должностными лицами и гражданами. Карательные санкции налагаются на них в определенной процессуальной форме, которая может быть судебной или административной.

Согласно концепции украинского права нормами земельного права осуществляется преимущественно положительное регулирование определенной группы отношений. А в случае нарушения земельного законодательства нарушители — физические и юридические лица — привлекаются к гражданско-правовой, административной или уголовной ответственности. Исключение составляют положения ст. 212 Зе-

мельного кодекса Украины, устанавливающей специфическое средство защиты от земельных правонарушений, наличие которого дает повод говорить о существовании отдельного вида юридической ответственности — земельно-правовой. В данной норме дано расширенное толкование категории ответственности, которая по объему является более близкой определению понятия защиты. Она предусматривает как меры ответственности за нарушение земельного законодательства, так и средства защиты субъективных прав и охраняемых законом интересов.

Необходимым условием применения мер ответственности является вина нарушителя, привлечение к ответственности предполагает возложение на нарушителя дополнительных неблагоприятных последствий. Не мерами ответственности, а скорее средствами защиты в земельном праве являются возвращение самовольно занятых земель, признание недействительными сделок, заключенных с нарушением земельного законодательства. В пункте 1 ст. 211 Земельного кодекса Украины не только предусмотрены основания привлечения к юридической ответственности за нарушение земельного законодательства, но и приведен перечень земельных правонарушений, совершение которых влечет применение мер защиты прав и охраняемых законом интересов субъектов земельных правоотношений.

Другой специфической чертой земельных правонарушений является то, что определенное действие или бездействие нарушителя может одновременно посягать на два объекта правовой охраны. В частности, самовольное занятие земельного участка посягает на установленный порядок использования и охраны земель и в силу этого является основанием для привлечения к административной ответственности в соответствии со ст. 531 КоАП Украины. В то же время привлечение к административной ответственности не восстанавливает нарушенных прав лица, которое имеет право на самовольно занятый участок. В этом случае следует обратить внимание на другой объект земельного правонарушения — права и законные интересы собственника земли или землепользователя.

В Российской Федерации меры административной ответственности за нарушение земель-

⁸ Кодекс Украины об административных правонарушениях // URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/80731-10>.

ного законодательства установлены ст. 74 Земельного кодекса и КоАП РФ.

Административная ответственность является самостоятельным правовым явлением, формой государственно-правового принуждения: она преследует цель охраны правопорядка и восстановления социальной справедливости. Цель административной ответственности опосредована в ее функциях: штрафная (карательная) и превентивная. Именно выполнение штрафной (карательной) функции вызывает необходимость процессуально-правовой регламентации административной ответственности. Д. Н. Бахрах подчеркивает, что административная ответственность состоит в применении к виновным административных наказаний⁹. Ю. П. Битяк также отмечает, что под административной ответственностью следует понимать наложение на правонарушителей общеобязательных правил, действующих в государственном управлении, административных взысканий, влекущих за собой для этих лиц обременительные последствия материального или морального характера¹⁰.

Административная ответственность за нарушение земельного законодательства предусмотрена в виде предупреждения или административного штрафа.

Некоторые земельные правонарушения гл. 7 КоАП РФ относит к правонарушениям в области охраны собственности. Так, ст. 7.1 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за самовольное занятие земельного участка или его использование без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а в случае необходимости — без документов, регулирующих хозяйственную деятельность.

Уничтожение межевых знаков границ земельных участков, неуведомление собственником, владельцем или пользователем земельного участка, здания или сооружения, на которых установлены государственные геодезические сети, стационарные пункты наблюдений за состоянием окружающей среды, ст. 7.2 КоАП РФ рассматривает как административное правонарушение, которое влечет предупреждение или назначение штрафа.

В статье 7.8 КоАП РФ установлена ответственность за самовольное занятие земельного участка прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо зоны (округа) санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Статья 7.9 КоАП РФ предусматривает ответственность за самовольное занятие участка лесного фонда или участка леса, не входящего в лесной фонд. Речь в данном случае идет об использовании этих участков для раскорчевки, возведения построек, переработки древесины, устройства складов и т.п. без надлежащего разрешения на использование этих участков.

Самовольная переуступка права пользования землей, участком лесного фонда, участком леса, не входящим в лесной фонд, а также самовольный обмен земельными или указанными выше участками являются, согласно ст. 7.10 КоАП РФ, административными правонарушениями. Статья 7.16 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за незаконный отвод земельных участков на особо охраняемых землях историко-культурного назначения.

Составы земельных правонарушений предусмотрены и в гл. 8 КоАП РФ, которой установлены административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования. Так, предусмотрена административная ответственность за порчу земель (ст. 8.6 КоАП РФ), которая представляет собой самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы, его уничтожение, а равно порчу земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления.

Кроме того, административными правонарушениями являются: невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.7 КоАП РФ); использование земель не по целевому назначению, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению и охране почв (ст. 8.8 КоАП РФ); нарушение порядка предоставления в пользование и режи-

⁹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр., и доп. М. : Норма, 2007. С. 540.

¹⁰ Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко [та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. С. 170.

ма использования земельных участков в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов (ст. 8.12 КоАП РФ); уничтожение либо повреждение сенокосов и пастбищных угодий, мелиоративных систем, а также дорог на землях лесного фонда или в лесах, не входящих в лесной фонд (ст. 8.30 КоАП РФ).

Нарушениями земельного законодательства являются также некоторые административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель (гл. 10 КоАП РФ).

Некоторые административные нарушения на транспорте также относятся к земельным правонарушениям (гл. 11 КоАП РФ). Например, распашка земли, покос травы, выпас скота, порубка или повреждение насаждений, снятие дерна или выемка грунта, вываливание мусора, снега либо спуск канализационных, промышленных, мелиоративных или сточных вод в водоотводные сооружения или резервы на полосе отвода автомобильной дороги, прокладка инженерных коммуникаций, установка наружной рекламы, дорожных знаков и указателей либо размещение объектов дорожного сервиса без согласования с дорожными органами, а равно разведение огня на полосе отвода и ближе 100 м от деревянных мостов либо курение на мостах с деревянными настилами признаются, согласно ст. 11.21 КоАП РФ, административными правонарушениями.

Глава 19 КоАП РФ, посвященная административным правонарушениям против порядка управления, устанавливает административную ответственность за нарушение сроков рассмотрения заявлений о предоставлении земельных участков в виде предупреждения и административного штрафа (ст. 19.9 КоАП РФ). Особо отметим, что несоблюдение порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним (в том числе и на земельные участки) также является, согласно ст. 19.21 КоАП РФ, административным правонарушением.

Как видно из изложенного, составы земельных правонарушений, за которые наступает административная ответственность, не объединены в одну главу КоАП РФ, а рассредоточены по нескольким главам. Эта же особенность присуща и украинскому Кодексу об административных правонарушениях. Единого орга-

на, правомочного рассматривать все дела об административных правонарушениях в сфере использования и охраны земель, также не существует. Действует система таких органов: например, согласно ст. 23.13 КоАП РФ, органы государственной санитарно-эпидемиологической службы рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ (о порче земель опасными для здоровья людей и окружающей среды отходами производства и потребления); органы, осуществляющие государственный надзор за использованием и охраной земель, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.1, ч. 1 ст. 7.2, ст. 7.10 (в части самовольной переустройства права пользования землей), ст. 8.6—8.8 (ст. 23.21 КоАП РФ) и т.д.

Кроме широкого спектра административных наказаний (взысканий), позволяющих предупредить, пресечь негативные последствия для прав, свобод, законных интересов субъектов земельных правоотношений, административно-правовой механизм охраны содержит также такие элементы, как лицензирование и сертификация, оценка воздействия планируемой хозяйственной деятельности и экспертиза, экологический аудит и экологический менеджмент. Этим вопросам посвящены специальные законодательные акты, например, законы Украины от 19.06.2003 № 962-IV «Об охране земель»¹¹ и № 963-IV «О государственном контроле за использованием и охраной земель»¹² и др.

Административно-правовое обеспечение охраны земельных отношений включает определение и развитие правовых основ положительного регулирования и принципов, институтов охраны земельного строя, земли как элемента окружающей среды, защиты земельных ресурсов от противоправных посягательств, обеспечение безопасности человека, а также предотвращения земельных правонарушений.

Основной особенностью административно-правовых средств защиты земельных отношений является их недостаточная системность, проявляющаяся в отсутствии должных связей между различными субъектами их применения (государственными органами, должностными лицами, органами местного самоуправления, судьями и др.).

¹¹ URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.

¹² URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.

Система административно-правовых средств защиты земельных правоотношений как в Российской Федерации, так и на Украине, характеризуется массивом различных административно-правовых норм в исследуемой сфере, а также большим количеством разнообразных источников как федерального уровня, так и уровня субъектов, и большим количеством разнообразных субъектов власти, их реализующих. Исследуя систему административно-правовых средств защиты земельных отношений, исходя из видов субъектов, регулирующих эти отношения, можно прийти к выводу, что для такой системы свойствен набор правовых средств,

подразделяемый на две большие группы, в зависимости от функций права, лежащих в основе деятельности этих субъектов, — регулятивные правовые средства (закрепление и реализация компетенции и полномочий государственных органов) и охранительные правовые средства (меры юридической ответственности).

Система средств административно-правовой охраны земель включает также учетно-регистрационные средства, государственный земельный контроль, территориальное земельное планирование, мелиорацию земли, землеотвод, а также административный порядок разрешения земельных споров.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. — 3-е изд., пересмотр., и доп. — М. : Норма, 2007.
2. Бойко С. С. Административно-правовые средства защиты прав и законных интересов несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2011.
3. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. — М. : Юристъ, 2004.
4. Проблемы теории государства и права : учебник / под ред. С. С. Алексеева. — М. : Юрид. лит., 1987.
5. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник. — Харьков : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000.
6. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко [та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. — Київ : Юрінком Інтер, 2005.

Материал поступил в редакцию 1 июля 2017 г.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF LAND RELATIONS IN RUSSIA AND UKRAINE: COMPARATIVE AND LEGAL ANALYSIS

DOKUCHAEVA Victoriya Yurievna — PhD in Law Senior Lecturer of the Department of Administrative and Finance Law at the Russian State University of Justice (Crimean Branch)
viyudok@mail.ru
295006, Russia, Crimea, Simferopol, Pavlenko Str., 5

Abstract. The article defines the concept and structure of the administrative and legal framework for the protection of land relations in Russia and Ukraine. The mechanism is defined as a system of legal means and ways to implement and safeguard the rights of subjects of land sold by the Executive authority on the basis of administrative legal norms. It is concluded that the administrative and legal support for land protection includes the definition and development of the legal basis for positive regulation and principles, such institutes as land system protection, land as part of the environment, protection of land resources from unlawful encroachments, human security and the prevention of land law offences. Special attention is given to the characteristic of concepts and types of land offences which fall under administrative responsibility according to the Administrative Offences Code of the Russian Federation and the Code of Administrative Offences of Ukraine. Land offence is defined as guilty, wrongful act or omission of an act that is contrary to the law of the land resource management, impedes the enjoyment of the rights and legitimate interests of land owners and violates the order established by the State land administration as a national treasure. Land offences which are subject to administrative responsibility under the Ukrainian legislation, taking into account the regional composition, are divided into three groups: committed by officials, by officials and citizens, by citizens only. The Administrative Offences Code of the Russian Federation does not provide a single chapter for the elements of land offences subject to administrative responsibility; they are covered in several chapters. It is emphasized that administrative responsibility is a legal phenomenon, a form of State law enforcement: it seeks to protect law and order

and restore social justice. The purpose of administrative responsibility stated indirectly in its functions: penalty (punitive) and preventive. It is found that there is no single body competent to deal with all cases on administrative offences in the sphere of use and protection of land, neither in Russia, nor in Ukraine. There is a system of such bodies. The main feature of administrative remedies for land relations is the lack of consistency in the absence of adequate communication between the different actors (public authorities, public officials, local governments, judges, etc.).

Keywords: *land relations, administrative and legal protection, positive regulation, land offences, administrative responsibility.*

REFERENCES

1. Problems of Theory of State and Law: Coursebook / S.S. Alekseev (Ed.). M.: Legal Literature, 1987.
2. Matuzov, N. I., Malko, A. V. Theory of State and Law. Textbook. M.: Jurist, 2004.
3. Skakun, O. F. Theory of State and Law. Textbook. Kharkiv: Konsum; Internal Affairs University, 2000.
4. Boiko, S. Administrative and Legal Means to Protect the Rights and Legitimate Interests of Minors: Candidate Degree Thesis (Legal Sciences). Rostov-on-Don, 2011.
5. Bakhrakh, D.N., Rossinskiy, B. V., Starilov, Yu. N. Administrative Law: Coursebook for High Schools. 3rd Edition, Rev. and Suppl. M.: Norma, 2007.
6. Administrative Law of Ukraine: Textbook / Yu. P. Bityak, V. M. Garaschuk, O. V. Diyachenko; Yu. P. Bityak (Ed.) K.: Yurinkom Inter, 2005.