

**Пояснительная записка  
к проекту федерального закона «О внесении изменения  
в статью 23.21 Кодекса Российской Федерации  
об административных правонарушениях»**

Согласно части 2 статьи 71 Земельного кодекса Российской Федерации государственный земельный надзор осуществляется уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти.

В соответствии с Положением о государственном земельном надзоре, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 года № 1 (далее – Положение), осуществление государственного земельного надзора возложено на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) и Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и их территориальные органы.

Согласно Положению Россельхознадзор наделен полномочиями по надзору за соблюдением требований, связанных с обязательным использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности (подпункт «в» пункта 4 Положения). Соответствующие нормы содержатся также в пункте 5.1.2 Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 327).

В свою очередь, Росреестр наделен полномочиями по надзору за соблюдением требований законодательства о недопущении самовольного занятия земельного участка или части земельного участка, в том числе использования земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок, а также требований законодательства об использовании земельных участков по целевому назначению (подпункты «а», «в» пункта 3 Положения). При этом уполномоченные должностные лица Росреестра наделены полномочиями по осуществлению государственного земельного надзора в отношении всех категорий земель, в том числе земель сельскохозяйственного назначения.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливая полномочия указанных органов по рассмотрению дел об административных правонарушениях в области земельного надзора, разграничивает и конкретизирует их компетенцию. Так, полномочия Россельхознадзора и иных органов, осуществляющих земельный надзор, регламентированы статьями 23.15 и 23.21 КоАП РФ соответственно. При этом статья 23.21 носит общий характер и посвящена всем органам, осуществляющим

государственный земельный надзор, за исключением органа государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения.

Вместе с тем формулировка этой статьи не отвечает критериям формальной определенности и однозначности правовой нормы. Согласно указанной статье перечисленные в ней составы административных правонарушений рассматриваются «органами, осуществляющими государственный земельный надзор (за исключением государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения)». В правоприменительной практике указанной норме придается такое толкование, что органы, осуществляющие государственный земельный надзор, в частности Росреестр, не вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, выявленных на землях сельскохозяйственного назначения (например, решение Арбитражного суда Пензенской области от 12 сентября 2016 года № А79-8722/2016, решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 26 августа 2015 года № А07-47724/2015, постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 октября 2015 года № А07-14724/2015, Верховного Суда Республики Татарстан от 28 сентября 2016 года № 77-2343/2016). Это приводит к тому, что полномочия по рассмотрению отдельных составов административных правонарушений, если они были совершены на землях сельскохозяйственного назначения, не могут осуществляться ни одним из органов государственного земельного надзора.

Например, согласно правовой позиции судов, в силу статьи 23.21 КоАП РФ органы, осуществляющие государственный земельный надзор, правомочны рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1, 3 и 4 статьи 8.8 КоАП РФ, за исключением правонарушений, выявленных в ходе государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения. При этом рассмотрение указанной категории дел не отнесено к ведению Россельхознадзора, который в силу статьи 23.15 рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных только частями 2 и 2<sup>1</sup> статьи 8.8 КоАП РФ.

Указанные обстоятельства позволяют виновным лицам избегать ответственности, предусмотренной законодательством, а сама норма не служит инструментом для предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Представленным законопроектом предлагается уточнить компетенцию органов, осуществляющих государственный земельный надзор, в частности Росреестра, по рассмотрению дел об административных правонарушениях, перечисленных в статье 23.21 КоАП РФ, заменив слова «(за исключением государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения)» словами «(за исключением органа, осуществляющего государственный земельный надзор в отношении земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»)».

Указанное изменение позволит достигнуть формальной определенности правовой нормы, исключив неоднозначность в ее толковании, тем самым устранив пробелы в ее правоприменении.

Данный законопроект получил положительное заключение Комиссии Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации по координации законотворческой деятельности и мониторингу законодательства.