
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

УДК 343.7

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ЗЕМЛИ

А. А. Гостев

*Современная
гуманитарная
академия*

*e-mail:
gostevan@inbox.ru*

В статье показываются пробелы в законодательстве в сфере уголовно-правовой охраны земли. Представлены результаты социологического исследования состояния этой проблемы в 12 регионах России. Предлагаются и обосновываются пути совершенствования законодательства в сфере правового регулирования оборотом земельных участков.

Ключевые слова: Регистрация незаконных сделок с землей; противоречия в законодательстве; должностные преступления; статистика преступлений; латентность экономических преступлений; злоупотребление должностными полномочиями; земельный участок; оборот земельных участков; нотариальное удостоверение сделок с землей; недействительность сделки; конкуренция, коллизия, конфликт норм уголовного права; незаконность сделки.

Незаконные сделки с землей могут привести к возможному выведению земли из сельскохозяйственного оборота, неправомерной концентрации земли в одних руках, превращению ее в объект спекуляции, а также к возможному нарушению законных прав и интересов собственников и иных владельцев земельных участков.

Судебная практика, опросы экспертов показывают, что основными причинами преступлений в сфере оборота земли являются: недооценка общественной опасности данных правонарушений; коррупция на всех уровнях власти; отсутствие у работников правоохранительных органов четких представлений о сущности рассматриваемого преступления; неясное отграничение состава ст. 170 УК РФ со сходными преступлениями и административными правонарушениями; слабая техническая оснащенность правоохранительных органов и органов государственного земельного контроля; противоречия в законодательстве; безнаказанность должностных лиц, недостаточная оперативная осведомленность и другие.

Практика показывает, что преступления в этой области правоприменительными органами недооцениваются, о чем свидетельствуют статистические показатели. Так, в Российской Федерации было зарегистрировано преступлений по ст. 170 УК РФ: в 2002 г. – 9,



в 2003 г. – 2, в 2004 г. – 7, в 2005 г. – 1¹, в 2007 – 8, в 2008 – 11². Между тем, контент-анализ газеты «Коммерсант» за период с 2002 по 2008 годы показал, что частота публикаций по проблемам незаконных сделок с землей имеет тенденцию роста. Так, различные виды уголовных правонарушения с землей в газете были представлены: в 2002 году – 18 раз; 2003 – 34; 2004 – 32; 2005 – 43; 2006 – 39; 2007 – 54; 2008 – 43. Опрос экспертов из 12-ти регионов России показал на несколько другие данные. Например, из 33-и экспертов 22-м известны случаи регистрации незаконных сделок с землей (см. табл. 1).

Некоторые из них заявили, что это 80 % земли в Подмосковье, 15 сделок из 100. Один эксперт из Московской области представил такие данные: «по данным МВД в 2006 г. выявлено 4246 преступлений с землей, направлено в суд – 2211 уголовных дел, привлечено к ответственности – 497 лиц. С января по сентябрь 2008г. – 14230 преступлений, направлено в суд 8684 уголовных дел, привлечен к ответственности – 3231 чел.

Таблица 1

Результаты экспертного опроса

(Опрошено 33 эксперта, работающие в сфере земельного регулирования.

Представители г.г. Астрахани, Ахтубинска, Белгорода, Владивостока, Железнодорожска, Москвы, Магнитогорска, Самары, Санкт-Петербурга, Саратова, Ульяновска, Ухты, Южно-Сахалинска)

№ п/п	Вопрос	Да	Нет
1	Известны ли Вам случаи регистрации незаконных сделок с землей?	22	11
2	Есть ли необходимость ввести в УК РФ норму, устанавливающую уголовную ответственность за самовольный захват земельных участков?	28	5
3	Следует ли, на Ваш взгляд, для лиц, совершивших должностные преступления в сфере экономической деятельности, определять более строгие меры наказания?	26	7
4	П. «а» части 2 статьи 179 УК РФ – «Принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения» (ФЗ от 08.12.2003 № 162-ФЗ) дополнить в редакции: «То же деяние, совершенное: а) должностным лицом»	24	8
5	В ч. 2 ст. 170 УК РФ предусмотреть признаки: «совершение преступления группой лиц по предварительному сговору, организованной группой»	28	5
6	В тексте диспозиции ст. 170 УК РФ термин «земля» заменить термином «земельный участок»	27	6
7	В диспозиции ст. 170 УК РФ закрепить в качестве обязательного признака объективной стороны – «причинение общественно опасных последствий в виде существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества и государства»	23	10
8	Предусмотреть в ст. 170 УК РФ наказание, связанное с лишением свободы	23	10
9	Ввести новые показатели состава ст. 170.1 УК РФ – «Незаконное владение, пользование и распоряжение земельными участками при отягчающих обстоятельствах»; ст. 170.2 – «Самовольное изменение целевого назначения некоторых категорий земель»	27	6
10	Дополнить ст.179 УК РФ – «Принуждение к совершению сделки» положением – «совершение должностным лицом»	25	8

Этим цифрам следует доверять, так как на практике, как правило, применяются другие нормы, предусматривающие уголовную ответственность за совершение престу-

¹ Тенденция преступности, ее организованности, закон и опыт борьбы с терроризмом [Текст] / Под общей ред. А.И. Долговой. – М.: Право, 2006. – С. 113.

² Оборот земельных участков: правовое регулирование и судебная практика [Электронный ресурс] // Материалы научно-правтической конференции (27-28 октября 2008). – http://www.statut.ru/Seminar_info.php.



плений в сфере земельного оборота. К тому же преступления в этой области не могут быть полностью отражены в статистике, т.к. многие из них совершаются в условиях неочевидности.

Результаты анкетного опроса владельцев земельных участков показали на общую озабоченность населения связанную с несовершенством законодательства в сфере оборота земли (см. табл. 2).

Таблица 2

Результаты анкетного опроса
(205 респондентов из 12 регионов России)

№ П/П	Вопросы	Да	Нет	Затрудняюсь ответить
1	Считаете ли Вы достаточной степень совершенства организации уголовно-правовое регулирование ответственности за регистрацию незаконных сделок с землей?	26	129	50
2	Лично Вам приходилось ощущать на себе несовершенство законодательства в сфере организации уголовно-правовое регулирования ответственности за незаконный оборот земельных участков?	39	159	7
3	Приходилось ли Вам лично когда-либо участвовать в судебных разбирательствах по вопросам земельного оборота или возникала ли у Вас потребность в этом?	23	177	5
4	Согласны ли Вы с тем, что уголовно-правовое регулирование ответственности за незаконные сделки с землей несовершенно?	127	22	56
5	На Ваш взгляд, отвечает ли современным социально-экономическим угрозам деятельность правоохранительных органов по защите земельного оборота?	45	87	73
6	Обеспечивает ли безопасность Вашего земельного участка современное российское законодательство?	65	92	48
7	Известны ли Вам случаи привлечения к уголовной ответственности должностных лиц, способствовавших незаконному захвату, регистрации земельных участков?	46	145	14
9	Сколько раз за последний год Вы слышали информацию о незаконном обороте земли?	97	72	36
10	Известны ли Вам случаи регистрации незаконных сделок с землей (земельными участками)?	74	102	29
11	Есть ли необходимость ввести в Уголовный Кодекс РФ норму, устанавливающую уголовную ответственность за самовольный захват земельных участков?	157	20	28
12	Следует ли, на Ваш взгляд, для лиц, совершивших должностные преступления в сфере экономической деятельности, определять более строгие меры наказания?	167	20	18

Сложность регулирования земельными отношениями заключается в том, что оно осуществляется на основе противоречивой нормативной правовой базе. В нее, например, включены: Гражданский, Земельный, Налоговый Кодексы РФ; Законы РФ "О плате за землю"; "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним"; Указы Президент РФ № 198 "О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности", № 337 "О реализации конституционных прав граждан на землю" и другие.

Анализ УК РФ показывает, что состав ст. 285 УК РФ – «Злоупотребление должностными полномочиями», практически делает ст. 170 УК РФ заведомо неприменимой в уголовно-правовой практике. Законодатель разъясняет, что в тех случаях, когда противоправные деяния повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или го-



сударства, а также тяжкие последствия, содеянное следует соответственно квалифицировать по ч. 1 или ч. 2 ст. 285 УК. В таком случае дополнительная квалификация по ст. 170 УК не требуется, учитывая особую роль и значение земли в деятельности человека и общества.

В российском законодательстве за пределами уголовного преследования остались такие противоправные деяния: пользование, владение и распоряжение землей без правоустанавливающих документов; самовольное изменение целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения, земель лесов первой группы, особо охраняемых земель; использование земель способами, приводящими к порче и уничтожению плодородного слоя; уклонение от восстановления нарушенных земель, после применения к виновному мер административного воздействия.

Нормами административного, земельного и гражданского права защищают оборот земли от менее опасных посягательств. К ним, в частности, следует отнести принудительное прекращение права на земельный участок, предусмотренное ст. 21 Закона РФ "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" от 11 июня 2003 года, возврат самовольно занятого земельного участка без возмещения, затрат, произведенных за время незаконного пользования (ст. 76 ЗК РФ). В этой связи, является целесообразным внесение изменений в гражданское и земельное законодательство РФ. Следует отметить, что в ст. 130 ГК РФ земельные участки год назад уже нормативно, законодательно отнесены к объектам недвижимости в гражданско-правовом смысле. Кроме того, эта категория раскрыта в главе 1.1. Земельного кодекса. (Введена в действие ФЗ от 22.07. 2008 г. № 141 – ФЗ).

В действующем уголовном законодательстве остается пробел в части установления ответственности за самовольный захват земельных участков, причинивший значительный ущерб. В этой связи представляется необходимым ввести в УК РФ норму ответственности непосредственно за незаконный захват земель.

Проблемой состава ст. 170 УК РФ является то, что он непосредственно не регламентирует ответственность за групповое совершение противоправного деяния или «по заказу заинтересованных лиц». В этой связи с целью усиления уголовной ответственности отдельных должностных лиц, которые принуждают совершать руководителей земельных комитетов определенные действия, необходимо совершенствование статьи 179 УК РФ. Незаконная регистрация земельных участков, объективно, в силу сложности этого процесса не может быть реализована одним лицом. В этой связи, в ст. 170 УК РФ следует предусмотреть такие признаки, как совершение преступления группой лиц по предварительному сговору, организованной группой. Положения ч. 5 ст. 35 УК РФ указывают, что лицо, создавшее организованную группу или преступное сообщество (преступную организацию), либо руководившее им, подлежит уголовной ответственности за все совершенные организованной группой или преступным сообществом (преступной организацией) преступления, если они охватывались его умыслом, а другие участники организованной группы или преступного сообщества (преступной организации) за преступления, в подготовке или совершении которых они участвовали. Эти положения толкуются криминологами достаточно однозначно³.

В таком случае, является не совсем логичным то, что согласно ст. 170 УК РФ регистрация незаконных сделок с землей карается наказанием, не связанным с лишением свободы. Т.е, данное преступление относится на основании ч. 2 ст. 15 УК РФ к категории преступлений небольшой тяжести, хотя оно представляет собой нарушение конституционных прав граждан. Данное обстоятельство свидетельствует как о неуважении законодателем Конституции РФ, так и о нарушении им элементарной системности соотношения преступлений по степени их общественной опасности, отраженной в санкциях статей Особенной части УК РФ. В этой связи необходима новая редакция статьи 170 УК РФ.

³ Волженкин, Б.В. Некоторые проблемы соучастия в преступлениях, совершаемых специальными субъектами // Уголовное право. 2000. №1. С. 14.



В юридической практике уже не раз выдвигались обоснованные конкретными исследованиями предложения об уточнении и введении в УК РФ новых составов преступлений. Так, например, В.В. Кунц предлагал ввести в УК РФ новые составы преступлений: ст. 170.1. «Незаконное владение, пользование и распоряжение земельными участками при отягчающих обстоятельствах»; ст. 170. 2. «Самовольное изменение целевого назначения некоторых категорий земель». А также дополнить ст. 179 УК РФ «Принуждение к совершению сделки» положением – «совершение должностным лицом»⁴.

Задача совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере состоит и в том, чтобы как можно больше исключить основания, поводы и замыслы для осуществления преступных деяний должностными лицами. Эту проблему, по мнению экспертов, может решить предложенное А.А. Дзугановым дополнение ст.161 Гражданского кодекса РФ положением о том, что для совершения сделок с недвижимым имуществом обязательно нотариальное их удостоверение.⁵

Не способствует оптимальному регулированию оборота земельных участков и другая проблема законодательства – расхождение Федерального и Регионального законодательства. На этот факт указывает и А.В. Наумов.⁶ Так, в соответствии со ст. 168 ГК РФ, сделка, не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов, ничтожна, если закон не устанавливает, что такая сделка оспорима, или не предусматривает иных последствий нарушения. Ссылка в указанной статье на «иные правовые акты» может быть указанием на региональное законодательство. В таком случае в регионах России одна и та же сделка может быть классифицирована как «ничтожная» и «оспоримая» (недействительной), так и наоборот – действительной. Во всех указанных случаях недействительность сделки означает ее ничтожность по основаниям, указанным в ГК РФ. С другой стороны, незаконность сделки может, как говорилось ранее, иметь место и при несоблюдении положений федерального земельного законодательства.

Пробелом в отечественном законодательстве является и то, что законодатель четко не определил место состава регистрации незаконных сделок с землей в классификации экономических преступлений. Он не устранен и после внесения редакционных изменений в название отдельных статей главы 22 УК РФ. На этот факт указывал, например, Д.А. Керимов.⁷

Сложность состава ст. 170 УК РФ обуславливает наличие и другой правовой коллизии. Преступления, регламентированные ст. 170 УК РФ могут быть классифицированы как специальные виды служебного подлога (ст. 292 УК РФ). В этом случае применительно к норме ст. 170 УК РФ можно говорить о ее двойной конкуренции со статьями 285 и 292 УК РФ. Нарушение правила логического и содержательного не противоречия между общей (ч. 1 ст. 285 УК РФ) и специальной нормами (ст. 170 УК РФ) обусловило необходимость установления по последней менее строгих мер наказания, чем по первой. Так, если в санкции ст. 170 УК РФ наказание в виде лишения свободы не предусмотрено, то согласно ч. 1 ст. 285 УК РФ оно может быть назначено на срок до четырех лет. Подобного рода решение законодателя не бесспорно, так как с одной стороны, оно порождает в системе уголовного законодательства избыточный запрет, содержащийся в ст. 170 УК РФ и, с другой, – свидетельствует о нецелесообразности установления уголовной ответственности за указанные там деяния вне зависимости от наступления общественно опасных последствий. Такое занижение уровня опасности в уголовном законе конкретных криминальных форм должностного злоупотребления создает впечатление,

⁴ Кунц, В. В. Регистрация незаконных сделок с землей: уголовно-правовой и криминологический аспекты [Текст]: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2004. – С. 14

⁵ Дзуганов, А.А. Взаимодействие органов внутренних дел Северо-Кавказского региона с учреждениями юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в раскрытии и расследовании преступлений против собственности [Текст]: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М. 2002. – С. 12.

⁶ Наумов, А.В. Российское уголовное право. Курс лекций. Т. 2. Особенная часть. [Текст]. – М.: Право, 2004. – С. 265.

⁷ Керимов, Д.Л. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). [Текст]. – М.: Право, 2001. – С. 227.



что законодатель рассматривает их в виде «привилегированных» видов последнего. Представляется, что состав ст. 170 УК РФ не отвечает реалиям времени. По сути, он мотивирует правовой произвол в земельных отношениях.

Известно, что в настоящее время наблюдается усиление межотраслевых связей уголовного права. В то же время, эти связи не всегда способствуют улучшению практики применения уголовно-правовых норм, особенно тех, которые имеют широкую бланкетную составляющую, что видно на примере конструирования и применения нормы ст. 170 УК РФ. Например, в действующем гражданском и земельном законодательстве, а также в доктрине права отсутствует единый подход к такой проблеме как государственная регистрация купли-продажи и мены земельных участков. В одних случаях они регистрируются, в других нет. Это свидетельствует о коллизии между нормами гражданского и земельного законодательства, создает трудности как в уяснении предметного содержания нормы ст. 170 УК РФ, так и в практике ее применения в деятельности правоохранительных органов. Здесь уместен вопрос о законодательной корректировке и приведение к единому толкованию категорий и понятий во всех нормах регулирующих земельные отношения, т.е. устранение коллизий.⁸

Таким образом, уголовно-правовое регулирование охраны земли является не адекватным запросам социальной практики. В условиях, объявленной государством борьбы с коррупцией, в законодательстве необходимы кардинальные изменения. В совершенствовании законодательства необходимо учитывать и социально-психологический, экономический, национально-психологический, социально-политический факторы.

В целом, как показывает исследование, регистрация незаконных сделок с землей обусловлена следующими детерминантами: 1) несовершенством законодательства по разграничению полномочий в сфере регулирования оборотом земельных участков органами власти и управления; 2) низким уровнем профессиональной подготовленности и взаимодействия правоохранительных органов по совместному предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений в сфере экономической деятельности; 3) несовершенством системы государственных органов специального управления в области охраны земли; 4) отсутствием эффективного механизма участия институтов гражданского общества в борьбе с экономической преступностью; 5) развитостью в стране коррупции и скрытой (латентной) преступности.

С целью противодействия криминалитету в земельных отношениях представляется необходимым:

- внесения в Федеральную целевую программу профилактики преступлений и правонарушений на 2009-2012 г.г. алгоритма решения проблем с оборотом земли;
- разграничить полномочия органов власти и управления по регулированию оборотом земельных участков;
- создать эффективные механизмы социального контроля с участием институтов гражданского общества в борьбе с экономической преступностью;
- ввести в УК РФ норму ответственности непосредственно за незаконный захват земель;
- уточнить состав ст.166, 170 УК РФ, принять ст. 170.1 УК РФ.

Предполагается необходимым эти статьи изложить в следующей редакции:

Статья 166 УК РФ:

«1. Самовольный захват земли, причинивший значительный ущерб его законному владельцу и (или) собственнику, – наказывается штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти часов до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок от шести месяцев до одного года, либо арестом на срок от двух до четырех месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет.

⁸ Корнеев, А.П. Сделки с земельными участками: Учебное пособие. [Текст]. – М.: Право, 2006. – С. 40-49.



2. Те же действия, совершенные на землях особо охраняемых территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов, землях природоохранного назначения, землях рекреационного назначения, землях историко-культурного назначения, иных особо ценных землях, – наказываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо лишением свободы на срок от двух до шести лет со штрафом до десяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца или без такового.

Статья 170 УК РФ «Регистрация сделок с земельными участками, заведомо противоречащих федеральному законодательству».

«Регистрация сделок с земельными участками, заведомо противоречащих федеральному законодательству, искажение государственного кадастрового документа земельного участка, а равно умышленное занижение размеров платежей за землю, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения и повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан и организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства:

1. Наказываются штрафом в размере от сорока до ста двадцати тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, либо исправительными работами на срок от шести месяцев до одного года, либо лишением свободы до одного года с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо без такового.

2. Те же деяния, совершенные организованной группой лиц по предварительному сговору, а равно с причинением крупного ущерба государству, наказываются штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от шести месяцев до двух лет, либо исправительными работами на срок от шести месяцев до двух лет либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет либо без такового.

3. Те же деяния, совершенные организованной группой либо в особо крупном размере, – наказываются штрафом в размере от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок от трех до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет.

Статья 170. 1. «Самовольный захват земельного участка»

Самовольный захват, незаконное завладение и (или) пользование чужим земельным участком, – наказываются штрафом в размере от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок от двухсот до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок от шести месяцев до одного года.

2. Те же деяния, совершенные:

- а) с причинением крупного ущерба законному владельцу земли;
- б) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;

в) с применением насилия или угрозы его применения;

г) должностным лицом с использованием служебного положения – наказываются штрафом в размере от пятидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок до двух лет».

Список литературы

1. Тенденция преступности, ее организованности, закон и опыт борьбы с терроризмом [Текст] / Под общей ред. А.И. Долговой. – М.: Право, 2006. – С. 113.



2. Оборот земельных участков: правовое регулирование и судебная практика [Электронный ресурс] // Материалы научно-правтической конференции (27-28 октября 2008). – http://www.statut.ru/Seminar_info.php.

3. Волженкин, Б.В. Некоторые проблемы соучастия в преступлениях, совершаемых специальными субъектами // Уголовное право. 2000. №1. С. 14.

4. Кунц, В. В. Регистрация незаконных сделок с землей: уголовно-правовой и криминологический аспекты [Текст]: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2004. – С. 14

5. Дзуганов, А.А. Взаимодействие органов внутренних дел Северо-Кавказского региона с учреждениями юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в раскрытии и расследовании преступлений против собственности [Текст]: Автореф. дис...канд. юрид. наук. – М.: Право, 2002. – С. 12.

6. Наумов, А.В. Российское уголовное право. Курс лекций. Т. 2. Особенная часть. [Текст]. – М.: Право, 2004. – С. 265

7. Керимов, Д.Л. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). [Текст]. – М.: Право, 2001. – С. 227

8. Корнеев, А.П. Сделки с земельными участками: Учебное пособие. [Текст]. – М.: Право, 2006. – С.40-49.

THE PROBLEMS OF PROTECTION OF LAND IN THE CRIMINAL LAW

A. A. Gostev

*Modern University
for the Humanities*

*e-mail:
gostevan@inbox.ru*

The problems of the legislation of criminally-legal earths protection sphere are discussed in the article. The results of sociological research the condition of this problem are presented in 12 regions of Russia. The ways of perfection legislation in sphere of legal regulation are suggested and proved by transaction concerning with lands.

Key words: Registration of illegal land deals; contradictions in the legislation; fraud; statistics of crimes; latent economic crimes; abusing powers of office; the ground area; a transaction concerning with lands; the notarial certificate of land deals; invalidity of the deals; competition, a collision, the conflict of norms of criminal law; illegality of the deals.