

УДК 343.3/.7

Ундольская И.В.

К вопросу о целесообразности установления уголовной ответственности за самовольное занятие земельного участка

Аннотация. Актуальность теоретического исследования вопроса о целесообразности уголовно-правового регулирования отношений граждан по владению, пользованию и распоряжению земельными участками обусловлена тем, что законодательство Российской Федерации, которое призвано обеспечить законность в сфере охраны земель как природного ресурса, не справляется с поставленной задачей – существующий правовой механизм охраны оборота земли от различных противоправных посягательств пока недостаточно эффективен. Усилить действенность земельного потенциала можно путем совершенствования действующего уголовного законодательства России.

Цель статьи – исследовать, насколько целесообразно установить уголовную ответственность за самовольное занятие земельного участка.

Статья подготовлена на основе анализа российского законодательства (уголовного, административного), иных нормативно-правовых актов, изучения научной литературы. Результаты и выводы получены на основе общих и частных методов научного исследования (историко-правового, анализа и синтеза, логико-формального, системного анализа и др.).

Автор пришел к выводу о целесообразности установления уголовной ответственности за деяния по самовольному занятию земельного участка, что сможет обеспечить эффективную защиту прав землепользователей. Предложена авторская редакция статьи уголовного закона России.

Ключевые слова. Земельные отношения, земельный участок, самовольное занятие земельного участка, уголовно-правовая охрана земли.

Введение.

Почти три десятилетия в России довольно интенсивно развиваются земельные отношения. Законодательство Российской Федерации призвано обеспечить законность в сфере охраны земель как природного ресурса. Несмотря на не спадающий на протяжении многих лет в научном мире интерес к различным проблемам правового регулирования земельных отношений, следует признать, что существующий правовой механизм охраны оборота земли от различных противоправных посягательств пока недостаточно эффективен. Усилить действенность земельного потенциала можно путем совершенствования действующего уголовного законодательства России. В связи с этим возникает актуальная необходимость теоретического исследования вопроса о целесообразности уголовно-правового регулирования отношений

граждан по владению, пользованию и распоряжению земельными участками.

Объектом заявленного исследования являются общественные отношения, обеспечивающие право собственности на землю, и проблема их уголовно-правового регулирования.

Обзор литературы.

Проблема уголовной ответственности за посягательства в форме самовольного занятия земельного участка рассматривалась в научной литературе в различных аспектах. С начала 60-х годов прошлого столетия и до принятия Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) [1] – в разрезе юридического анализа признаков преступления, предусмотренного ст.199 Уголовного кодекса РСФСР 1960 г. (далее – УК РСФСР) [2]. Исследованиями обозначенной проблематики в советский период занимались Карпов Т.И.[3], Федоров В.Н.[4], Эфендиев Э.М.[5] и другие специалисты.

В последующие годы вопрос установления уголовной ответственности за самовольное занятие земельного участка затрагивали в своих работах такие российские ученые-юристы, как Алексеенко Н.Н. [6], Варданян А.В.[7], Ивлева А.Ф. [8], Манакин А.Н.[9], Попова Ю.В. [10] и др.

Постановка задачи.

Действующий уголовный закон России не предусматривает ответственность за самовольное занятие земельного участка, тогда как самовольный захват земельного участка признавался уголовно наказуемым деяний по ст. 199 УК РСФСР 1960 г. была предусмотрена ответственность за самовольный захват земельного участка.

Политико-экономическая реформация российского государства, произошедшая в начале последнего десятилетия XX века потребовала изменений в регулировании земельных отношений. Было установлено многообразие форм собственности на землю и её оборот в условиях рыночной экономики, что потребовало модернизацию ответственности по ст. 199 УК РФСР.

В 1997 г. вступил в действие УК Российской Федерации, в котором деяния по самовольному захвату земли не признавались преступными. Такое законодательное решение породила дискуссию среди специалистов. Споры сводятся к двум основным позициям: одни ученые ратуют за установление уголовной ответственности за самовольное занятие земельного участка, другие – категорически с этим предложением не согласны.

Научный анализ возникшего проблемного вопроса о целесообразности установления уголовной ответственности за самовольное занятие земельного участка без учета последних изменений

других отраслей законодательства (к примеру, Кодекса об административной ответственности РФ) может в значительной степени нивелировать значимость выводов специалистов, а в некоторых случаях вообще поставить под сомнение их состоятельность и показать правоту законодателя.

Не следует исключать возможности решить проблему, связанную с защитой прав и законных интересов граждан по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, и путем повышения эффективности уголовно-правового механизма охраны оборота земли от названных посягательств.

Изложенное позволяет выдвинуть предположение – основным условием решения обозначенной проблемы может стать введение в действие новых правовых норм, направленных на уголовно-правовое регулирование отношений граждан по владению, пользованию и распоряжению земельным участком.

Описание исследования.

При исследовании вопроса о целесообразности установления уголовной ответственности за самовольное занятие земельного участка нами проведен анализ российского законодательства (уголовного, административного), иных нормативно-правовых актов, изучена научная литература. Результаты и выводы получены на основе общих и частных методов научного исследования (историко-правового, анализа и синтеза, логико-формального, системного анализа и др.).

Основной закон Российской Федерации гласит: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (ч.1 ст. 9 Конституции РФ). Тем самым в высшем нормативном правовом акте нашего государства подчеркнута, что природные ресурсы составляют достояния всего общества и имеют особое значение. Тем опаснее какие-либо деяния, осуществляемые противоправно в отношении земли как природного ресурса. Одним из таких посягательств, представляющих опасность для общества, выступает самовольное занятие земельного участка.

Такого рода посягательства признавались уголовно наказуемыми по ст. 199 УК РСФСР 1960 г. и именовались как самовольный захват земельного участка. Вместе с тем легально не было определено, какие действия и при каких условиях могли быть квалифицированы как самовольный захват. И хотя Пленум Верховного Суда РСФСР в Постановлении от 5 августа 1963 года №17 «О судебной практике по делам о самовольном захвате земли и самовольном строительстве индивидуальных жилых домов» [11] разъяснял отдельные вопросы

квалификации преступлений по ст. 199 УК РСФСР, но четко дефиницию «самовольный захват земли» не формулировал.

Как было отмечено выше, при постановке задачи настоящего исследования, в ст. 199 УК РСФСР и в редакции от 29 апреля 1993 г. в диспозиции её первой части регламентирована ответственность за «самовольный захват участка земли, причинивший значительный ущерб ее законному владельцу или собственнику».

Новая редакция нормы не давала ответа вопрос: что понимается под самовольным занятием земельного участка?

Попытка истолковать понятие «самовольное занятие земельного участка» была предпринята в ныне утратившем силу приказе Минприроды России от 25 мая 1994 г. № 160 «Об утверждении Инструкции по организации и осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель органами Минприроды России», где под самовольным занятием земельного участка понималось пользование земельным участком при отсутствии оформленного в установленном порядке права собственности, владения, пользования или аренды земли.

В соответствии с требованиями обозначенной инструкции самовольным занятием признавалось такое пользование земельным участком, которое осуществлялось:

– до принятия соответствующим органом исполнительной власти решения о предоставлении, продаже (передаче) земельного участка в собственность, о переоформлении права на землю, выделе земельного участка;

– до заключения договора купли-продажи (купчей) или оформления в установленном порядке других документов, подтверждающих переход права собственности на землю;

– до получения и регистрации в установленном порядке документов, удостоверяющих право собственности, владения, пользования или аренды земли;

– до установления границ участка на местности, если иное не предусмотрено федеральным законодательством или нормативно - правовыми актами субъектов Российской Федерации и местного самоуправления;

– в случае приостановки неправомерных решений по вопросам изъятия, предоставления и совершения сделок с землей, до рассмотрения протестов, вынесенных органами, осуществляющими госземконтроль, в вышестоящих органах исполнительной власти, суде или арбитражном суде [12].

Изложенное позволяет утверждать, что в ч.1 ст. 199 УК РСФСР (ред. от 29.04.1993 г.) была регламентирована ответственность за незаконное

завладение земельным участком, причинившее значительный ущерб владельцу этого участка, без цели обратить данный земельный участок, как имущество, в собственность.

При этом ответственность предусматривалась как за захват земельного участка при отсутствии каких-либо прав на него, так и за завладение земельным участком лицом, имевшим право на данный участок, но с нарушением установленного порядка осуществления принадлежащих ему прав на этот земельный участок, т.е. для определение «самовольный захват земельного участка» соответствовало легальному определению «самовольное занятие земельного участка».

Термин «самовольное занятие земельного участка» в действующем российском законодательстве не имеет легального толкования, хотя и использован как конструктивный признак административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.1 Кодекса об административных правонарушения Российской Федерации, в которой определено: «Самовольное занятие земельного участка или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок» [13].

Суды при привлечении виновных по ст. 7.1 Кодекса об административных правонарушения Российской Федерации руководствуются разъяснением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенными в п. 1 постановления от 17.02.2011 № 11 (ред. от 25.01.2013) «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»:

«Статьей 7.1 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а в случае необходимости – без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности.

При рассмотрении дел об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности за названные правонарушения судам следует учитывать, что под самовольным занятием земель понимается пользование чужим земельным участком при отсутствии воли собственника этого участка (иного управомоченного им лица), выраженной в установленном порядке» [14].

После вступления в действие УК РФ декриминализация деяния по самовольному захвату земельного участка не укрылась от внимания ученых. Н.Н. Алексеенко в связи с этим писал: «...степень надежности

защиты права собственности на земельный участок была значительно снижена, что привело также к ослабеванию контроля над владением, использованием и распоряжением земельным и лесным государственными фондами» [6, с. 46].

В исследовании С.Б. Иващенко, посвященного проблеме уголовно-правовой защиты вещных прав собственника или иного владельца недвижимого имущества, одним из первых прозвучало предложение установить уголовную ответственность за захват чужого недвижимого имущества (к которому автор причисляет и землю) без цели хищения [15, с.23].

Прозвучали и предложения исследователей о необходимости установить уголовную ответственность за незаконное завладение земельным участком, за самовольное занятие земельного участка [см., например: 16, с.53-54; 17, с.513].

Другие ученые считают декриминализацию деяний по самовольному захвату оправданными, а решение законодателя закономерным [см., например: 8, с. 19-20; 7, с. 61-62].

Так, по мнению А.Ф. Ивлевой, «при оценке декриминализации самовольного захвата земли необходимо исходить из того, что данный состав, обеспечивающий охрану советского земельного правопорядка, свой потенциал исчерпал, и сохранять его в прежнем виде в новом УК вряд ли было целесообразно, ...при определении возможности сужения сферы уголовно-правовой охраны следует исходить из того, что декриминализация является объективным процессом, вызванным изменениями социально-экономических условий жизни общества, требующими переоценки общественной опасности некоторых деяний, а также усилением частноправовых начал регулирования общественных отношений» [8, с.19].

Думается, данная позиция вряд ли заслуживает поддержки. Ведь законодателем не были учтены доводы ученых о распространенности обозначенных деяний [см, например: 10, с.29; 18, с.83], не принят во внимание исторический опыт уголовно-правовой охраны сферы земельных отношений. По справедливому утверждению ученых, «...деяния по самовольному занятию земельного участка признавались уголовно наказуемыми на протяжении более семи веков – с момента появления и развития частной собственности» [6, с. 58].

Довод исследователей, что состав уголовно-наказуемого деяния обеспечивающий охрану советского земельного правопорядка, исчерпал свой потенциал, слишком узок для современного понимания данного состава преступления и чересчур широк для восприятия состава самоуправства. Действительно, общественно опасные деяния, которые образовывали по УК РСФСР состав самовольного занятия земельного

участка, в целом подпадают под квалификацию по ст. 330 УК РФ «Самоуправство». Однако специфика земельно-правовых отношений не позволяет обобщить всё многообразие форм, в которых может быть представлено деяние при самовольном занятии земельного участка.

Обращает на себя внимание и тот факт, что объективная сторона состава самоуправства, предусматривает активную форму деяния – действие. Однако самовольное занятие земельного участка может быть осуществлено как в форме активного деяния – действий по занятию участка, так и пассивной форме деяния – бездействии. Такая ситуация вполне возможна при условии, что правовые основания для занятия земельного участка отпали (истек договор аренды земельного участка), однако лицо продолжает самовольное занятие такого участка, что может повлечь существенный ущерб.

Кроме того, уже ни для кого не секрет о широкой распространенности в современных условиях фактов самовольного захвата земель особо охраняемых природных территорий и объектов, понятие и состав которых определен главой XVII Земельного кодекса РФ [19].

Устойчивый рост показателей по самовольному занятию земельных участков, перегруженность и длительность рассмотрения судами гражданско-правовых исков, отражают не эффективность мер административного характера и не приводят к фактическому устранению нарушений закона.

На наш взгляд, установить уголовную ответственность за самовольный захват земли следует ещё и потому, что «каждой самостоятельной отрасли права должен соответствовать и самостоятельный вид ответственности, иначе возникает сомнение в целесообразности отраслевого формирования» [20, с.261]. Сложившаяся по рассматриваемому вопросу реальность такова, что принцип экономии уголовной репрессии в первую очередь должен способствовать защите прав граждан, а не созданию позитивного правового имиджа законодателя.

Заключение

В современных условиях, с учетом значимости земли как разновидности недвижимого имущества, именно признание деяний по самовольному занятию земельного участка уголовно наказуемыми сможет обеспечить эффективную защиту прав землепользователей.

Изложенное свидетельствует о целесообразности установления уголовной ответственности за самовольное занятие земельного участка в следующей редакции:

«1. Самовольное занятие земельного участка, т.е. владение, пользование земельным участком при отсутствии оформленных в

установленном порядке прав, повлекшее причинение существенного ущерба, – наказывается...

2. То же деяние, совершенное на землях особо охраняемых территорий, – наказывается...»

Библиографический список

1. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред.от 01.04.2019) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 02.04.2019 г.).
2. Уголовный кодекс РСФСР: [утвержден Законом РСФСР от 27 октября 1960 г.] (ред.18.07.1995) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 01.03.2019 г.).
3. Карпов Т.И. Ответственность за самовольный захват земли и самовольное строительство по советскому уголовному праву: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1972. – 21 с.
4. Федоров В.Н. Уголовная ответственность за самовольный захват земли: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Киев, 1986. – 24 с.
5. Эфендиев Э.М. Уголовно-правовая ответственность за самовольный захват земли и самовольное строительство: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1993. – 23 с.
6. Алексеенко Н.Н. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика преступлений в сфере регистрации незаконных сделок с землей: монография. – М.: Юрист, 2013. – 152 с.
7. Варданян А.В. Преступления в сфере земельных правоотношений: исторический, правовой и гносеологический аспекты // Философия права. – 2012. – № 1. – С. 59-63.
8. Ивлева А.Ф. Самовольный захват земли: историческая и современная уголовно-правовая оценка // Правовые вопросы недвижимости. – 2007. – № 1. – С. 18-21.
9. Манакин А.Н. Уголовно-правовая охрана земельных отношений в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2001. – 196 с.
10. Попова Ю.В. Уголовно-правовая охрана земли: Дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2004. – 214 с.
11. О судебной практике по делам о самовольном захвате земли и самовольном строительстве индивидуальных жилых домов: Постановление Пленума Верховного Суда РСФСР от 5 августа 1963 года №17 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 02.04.2019 г.).
12. Приказ Минприроды РФ от 25.05.1994 № 160 «Об утверждении Инструкции по организации и осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель органами Минприроды России» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 02.04.2019 г.).
13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.05.2019) // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 02.05.2019 г.).

14. О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенными 17 февраля 2011 года № 11 (ред. от 25.01.2013) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 02.04.2019 г.).
15. Иващенко С.Б. Уголовная ответственность за неправомерное завладение чужим недвижимым имуществом: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1998. – 28 с.
16. Минская В.С., Жубрин, Р.В. Об установлении уголовной ответственности за незаконное завладение земельным участком // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации . – 2012. – № 3 (29). – С. 48-54.
17. Филиппова А.А. Самовольное занятие земельного участка: актуальные проблемы и пути их решения // Право, общество, государство: история, современные тенденции и перспективы развития: сборник научных трудов по материалам Международной заочной студенческой научно-практической конференции. 27 апреля 2017 г. / отв.ред. В.В. Соловьёва – Воронеж : ООО «Издательство Ритм», 2017. – С.509-514.
18. Самончик О.А. Правовые проблемы рационального использования земли в сельском хозяйстве Российской Федерации // Государство и право. – 1997. – № 2. – С. 75-85.
19. Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 02.04.2019 г.).
20. Теория государства и права /Под ред. В.П. Малахова, В. Н. Казакова Курс лекций. – М.: Академический проспект, 2002. – 576 с.

Ундольская Ирина Владимировна, Юридическая школа Дальневосточного федерального университета

Научный руководитель: Басова Татьяна Борисовна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права и криминологии Юридической школы Дальневосточного федерального университета.

Undolskaya I.V.

To a question of expediency of establishment of criminal liability for unauthorized occupation of the land plot

Abstract.

The relevance of a theoretical research of a question of expediency of criminal regulation of the relations of citizens on possession, use and the order of the land plots is caused by the fact that the legislation of the Russian Federation which is designed to provide legality in the sphere of protection of lands as a natural resource does not cope with an objective – the existing legal mechanism of protection of a turn of the earth from various illegal encroachments is still insufficiently effective. It is possible to enhance effectiveness of land potential by improvement of the existing criminal legislation of Russia.

Article purpose – to investigate, how expediently to establish criminal liability for unauthorized occupation of the land plot.

Article is prepared on the basis of the analysis of the Russian legislation (criminal, administrative), other normative legal acts, studying of scientific literature. Results and conclusions are received on the basis of the general and private methods of scientific research (historical and legal, the analysis and synthesis, the logiko-formal, system analysis, etc.).

The author came to a conclusion about expediency of establishment of criminal liability for acts on unauthorized occupation of the land plot that he will be able to provide effective protection of the rights of land users. Author's edition of article of the criminal law of Russia is offered.

Keywords: Land relations, land plot, unauthorized occupation of the land plot, criminal protection of the land.

Undolskaya Irina Vladimirovna, Far Eastern Federal University, grade student