

ПРАВО И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ СФЕРА

DOI 10.35264/1996-2274-2019-2-73-79

НЕЗАКОННЫЕ СДЕЛКИ С ЗЕМЛЕЙ В МОСКОВСКОМ РЕГИОНЕ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

А.А. Гостев, ст. гос. Нал. инсп. МИ ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 5; доцент Открытого гуманитарно-экономического университета, канд. юрид. наук, gostevan@inbox.ru

Рецензент: Ю.С. Жариков

В статье обосновывается, что преступления в сфере сделок с землей приводят к нарушению законных прав и интересов собственников и иных владельцев земельных участков, однако в практической деятельности правоприменительных органов они недооцениваются. На основе конкретного социологического исследования определяются детерминанты регистрации незаконных сделок; в правовых нормах регулирования незаконных сделок показываются основные несоответствия теории и практики, противоречия положений Гражданского, Земельного, Налогового кодексов РФ, а также части федеральных законов; обосновывается необходимость уточнения состава ст. 170 УК РФ; предлагаются конкретные практические рекомендации по оптимизации правового регулирования земельных отношений в РФ.

Ключевые слова: сделки с землей, регион, правовая охрана, земельные отношения, преступление, исследование, закон, статистика, регистрация, органы власти, охрана, кодекс, уголовное право.

ILLEGAL LAND TRANSACTIONS IN THE MOSCOW REGION: PROBLEMS OF LEGAL PROTECTION OF LAND RELATIONS

А.А. Gostev, Senior state Tax Inspector, Interregional Inspection of Federal Tax Service for the largest taxpayers № 5; Associate Professor, Open University of Humanities and Economics, Doctor of Law, gostevan@inbox.ru

The article substantiates that crimes in the sphere of land transactions lead to violation of the legal rights and interests of owners and other owners of land, but in the practice of law enforcement agencies they are underestimated. On the basis of a specific sociological study, the determinants of registration of illegal transactions are determined; the legal regulations governing illegal transactions show the main inconsistencies of theory and practice, the contradictions of the provisions of the Civil, Land, Tax codes of the Russian Federation, as well as parts of Federal laws; the article substantiates the need to clarify the composition of Art. 170 of the criminal code; offers specific practical recommendations for optimizing the legal regulation of land relations in the Russian Federation.

Keywords: land transactions, region, legal protection, land relations, crime, research, law, statistics, registration, authorities, protection, code, criminal law.

Введение

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. Преступления в этой сфере в практической деятельности правоприменительных органов недооцениваются, о чем свидетельствуют статистические показатели (см. ниже).

Методология исследования

Теоретико-методологическими основами исследования стали отечественные и зарубежные нормативные правовые и научные источники регулирования сделок с землей. В качестве эмпирической базы были отобраны кластеры – муниципалитеты городов Одинцово, Наро-Фоминска, Клина, Голицыно, Куркино, Софрино. Опрошены 33 эксперта, работающих в сфере земельного регулирования; 155 респондентов.

В исследовании применялся комплекс теоретических (анализ, синтез, сравнение, аналогия, индукция, дедукция, идеализация, моделирование) и эмпирических методов (опрос, экспертная оценка, анализ документов, контент-анализ документов, биографический метод, наблюдение и др.). В работе использован комплексный подход с технологиями системного, структурно-функционального анализа. Полученные результаты анализировались для установления связей, зависимостей между показателями требований законодательства и практики их реализации.

Результаты

Анализ документов судебной статистики показывает, что в Российской Федерации было зарегистрировано преступлений по ст. 170 УК РФ: в 2012 г. – 3, в 2013 г. – 2, в 2014 г. – 3, в 2015 г. – 1; в 2016 – 2; в 2017 – 1 (данных за 2018 г. нет). Между тем контент-анализ газеты «Коммерсант» за период с 2013 по 2018 г. показал, что частота публикаций по проблемам незаконных сделок с землей имеет тенденцию к росту. Так, различные виды уголовных правонарушений с землей в газете были представлены: в 2013 г. – 11 раз; в 2014 г. – 14; в 2015 г. – 17; в 2016 г. – 21; в 2017 г. – 18; в 2018 г. – 27. Особо сложным положением дел с правонарушениями отличается Московская область, что обусловлено высокой плотностью населения, интенсивным строительством и высокой стоимостью земли. Опрос экспертов из 6 муниципальных образований Московской области показал ($N = 33$), что практически всем (28 экспертов) известны случаи регистрации незаконных сделок с землей (табл. 1).

Таблица 1

Результаты экспертного опроса
(Опрошено 33 эксперта, работающих в сфере земельного регулирования. Представители муниципалитетов Одинцово, Наро-Фоминска, Клина, Голицыно, Куркино, Софрино)

Вопрос	Да	Нет
Известны ли Вам случаи регистрации незаконных сделок с землей?	2	1
Считаете ли Вы, что нарушения в сфере земельных отношений – это следствие низкого уровня правовой подготовки населения?	8	
Согласны ли Вы, что правовая подготовка должна осуществляться во всех вузах страны, независимо от специальности?	8	5

Некоторые из них заявили, что с нарушениями законодательства зарегистрировано до 80% земли в Подмосковье. Это 15 сделок из 100. Один эксперт из Московской области предоставил такие данные: «По данным МВД, в 2017 г. выявлено 4246 преступлений с землей, направлено в суд 2211 уголовных дел, привлечено к ответственности 497 лиц. С января по сентябрь 2018 г. – 14 230 преступлений, направлено в суд 8684 уголовных дел, привлечен к ответственности 3231 чел.». Этим цифрам следует доверять, так как на практике, как правило, применяются другие нормы, предусматривающие уголовную ответственность за совер-

шение преступлений в сфере земельного оборота. К тому же преступления в этой области не могут быть полностью отражены в статистике, так как многие из них совершаются в условиях неполной очевидности.

Анализ статистики показывает, что около 27% правонарушений приходится на налоговую составляющую ст. 170 Уголовного кодекса РФ (УК РФ), обусловленную умышленным занижением стоимости земли.

Результаты анкетного опроса владельцев земельных участков показали низкий уровень правовой грамотности населения в сфере оборота земли, в том числе налогообложения земельных участков (табл. 2).

Таблица 2

**Результаты анкетного опроса
(Опрошены 155 респондентов из 6 районов Московской области)**

Вопросы	Да	Нет	Нет ответа
Знаете ли Вы нормы, регулирующие земельные отношения?	2	09	4
Известна ли Вам технология расчета налогообложения Вашего участка?	11	138	6
Известны ли Вам случаи привлечения к уголовной ответственности должностных лиц, способствовавших правонарушениям в сфере земельного оборота?	6	135	14
Сколько раз за последний год Вы слышали информацию о незаконном обороте земли?	76	55	24
Правовая грамотность участников земельных отношений улучшит деятельность правоохранительных органов (прокуратуры, суда, полиции) по обеспечению законности в сфере оборота земли?	31	75	49

Исследование показало, что сложность регулирования земельных отношений заключается в том, что оно осуществляется на основе противоречивой нормативной правовой базы. Разобраться в ней невозможно без специальной правовой подготовки. В нее, например, включены: Гражданский, Земельный, Налоговый кодексы РФ (ГК РФ, ЗК РФ, НК РФ соответственно); федеральные законы от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю», от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», указ Президента РФ от 14.02.1996 № 198 «О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности», от 07.03.1996 № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю» и др. Разумеется, эти нормы должны быть систематизированы, упрощены для понимания большей частью населения. Без этого невозможно, например, повысить уровень действенности структур общественного контроля [4, с. 3]. Кроме того, без этого условия правоприменительная практика ст. 170 УК РФ не будет позитивной, а правовая подготовка землепользователей даже в учебных организациях останется неудовлетворительной из-за отсутствия подготовленного преподавательского состава.

Дело в том, что разобраться в противоречиях современного российского законодательства простой гражданин страны сможет с большим трудом. Например, анализ УК РФ показывает, что состав ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями» практически делает ст. 170 УК РФ заведомо неприменимой в уголовно-правовой практике [1, с. 35]. 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 государства, а также тяжкие последствия, содеянное следует, соответственно, квалифицировать по ч. 1 или ч. 2 ст. 285 УК РФ. В таком случае до-

полнительная квалификация по ст. 170 УК РФ не требуется, учитывая особую роль и значение земли в деятельности человека и общества.

В российском законодательстве за пределами уголовного преследования остались следующие 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 [2, с. 46].

Как сказано выше, землепользователи только тогда активизируются в формировании законных земельных отношений, когда будут знать свои права и правовые технологии их защиты. Разумеется, только при этом условии начнут создаваться различные объединения граждан, которые будут оказывать воздействие на правоохранительные структуры государства в целях активизации их деятельности.

Для обеспечения правовой защиты граждан-землепользователей в России создана многоуровневая правовая конструкция (парадигма), что в процессе совершенствования правовой подготовки граждан должно учитываться в преподавательской деятельности. Например, нормами административного, земельного и гражданского права у нас защищают оборот земли от менее опасных посягательств. К ним, в частности, следует отнести принудительное прекращение права на земельный участок, предусмотренное ст. 21 Федерального закона от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», возврат самовольно занятого земельного участка без возмещения, затрат, произведенных за время незаконного пользования (ст. 76 Земельного кодекса РФ). В связи с этим является целесообразным внесение изменений в гражданское и земельное законодательство РФ. Следует отметить, что в ст. 130 ГК РФ земельные участки нормативно, законодательно отнесены к объектам недвижимости в гражданско-правовом смысле. Кроме того, эта категория раскрыта в гл. 1.1. ЗК РФ (введена в действие Федеральным законом от 22.07.2008 № 141-ФЗ).

В действующем уголовном законодательстве остается пробел в части установления ответственности за самовольный захват земельных участков, причинивший значительный ущерб. В связи с этим представляется необходимым ввести в УК РФ норму ответственности непосредственно за незаконный захват земель [3, с. 107].

В ходе подготовки специалистов в сфере правового регулирования земельных отношений считается необходимым обращать внимание и на другие пробелы. Например, 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 связи с этим в целях усиления уголовной ответственности отдельных должностных лиц, которые принуждают руководителей земельных комитетов совершать определенные действия, необходимо совершенствование ст. 179 УК РФ. Незаконная регистрация земельных участков, объективно, в силу сложности этого процесса, не может быть реализована одним лицом. В связи с этим 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 однозначно.

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.

То есть данное преступление на основании ч. 2 ст. 15 УК РФ относится 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 связи с этим научному сообществу вузов необходимо предложить разработку, обоснование и организацию работы с законодателем по принятию новой редакции ст. 170 УК РФ.

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 еще в начале 2000-х гг. 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» [5, с. 16].

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 дополнение ст. 161 ГК РФ положением о том, что для совершения сделок с недвижимым имуществом обязательно их нотариальное удостоверение.

Не способствует оптимальному регулированию оборота земельных участков и другая проблема законодательства — расхождения федерального и регионального законодательства. На этот факт указывал 15 лет назад А.В. Наумов [6, с. 321]. Так, в соответствии со ст. 168 ГК РФ сделка, не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов, ничтожна, если закон не устанавливает, что она 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» (недействительная), и наоборот — как действительная. 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. Пробел не устранен и после внесения редакционных изменений в название отдельных статей гл. 22 УК РФ.

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 ст. 285 и 292 УК РФ. Нарушение правила логического и содержательного непротиворечия между общей (ч. 1 ст. 285 УК РФ) и специальной (ст. 170 УК РФ) нормами 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, с другой — свидетельствует о нецелесообразности установления уголовной ответственности за указанные там деяния вне зависимости от наступления общественно опасных последствий. Такое занижение в уголовном

законе уровня опасности конкретных криминальных форм должностного злоупотребления создает впечатление, 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 приведении к единому толкованию категорий и понятий во всех нормах, регулирующих земельные отношения, т.е. устранение коллизий.

Обсуждение

Основные результаты исследования обсуждены в ходе преподавательской деятельности на заседаниях (совещаниях) профессорско-преподавательского состава, лекциях, семинарах, практических занятиях по юридическим дисциплинам, получены положительные отзывы.

Основные выводы

1. Регистрация незаконных сделок с землей обусловлена следующими детерминантами: а) несовершенством законодательства по разграничению полномочий в сфере регулирования оборота земельных участков органами власти и управления; б) низким уровнем профессиональной подготовленности и взаимодействия правоохранительных органов по совместному предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений в сфере экономической деятельности; в) несовершенством системы государственных органов специального управления в области охраны земли; г) отсутствием эффективного механизма участия институтов гражданского общества в борьбе с экономической преступностью; д) развитостью в стране коррупции и скрытой (латентной) преступности.

2. В правовых нормах регулирования незаконных сделок с землей имеются несоответствия теории и практики, что объективно обуславливает потенциальные нарушения законных прав и интересов собственников и иных владельцев земельных участков.

3. Состав ст. 170 УК РФ в уголовной практике применяется ограниченно. Преступления, предусмотренные этой статьей, не могут быть полностью отражены в статистике, так как многие из них совершаются в условиях неполной очевидности.

4. В настоящее время регулирование земельных отношений осуществляется на основе противоречивой нормативной правовой базы, в которую включены: Гражданский, Земельный, Налоговый кодексы РФ, различные федеральные законы.

5. Несовершенство законодательства приводит к массовой незаконной регистрации земли, ограничивает деятельность сил и средств общественного контроля.

6. В действующем уголовном законодательстве остается пробел в части установления ответственности за самовольный захват земельных участков, за групповое совершение противоправного деяния или «по заказу заинтересованных лиц».

7. Состав ст. 170 УК РФ не отвечает реалиям времени. По сути, он мотивирует правовой произвол в земельных отношениях.

Практические рекомендации

1. Для оптимизации регулирования земельных отношений законодателю РФ:

– 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»; дополнить ст. 179 УК РФ «Принуждение к совершению сделки» положением: «совершение должностным лицом»; дополнить ст. 161 Гражданского кодекса РФ положением о том, что для совершения сделок с недвижимым имуществом необходимо их нотариальное удостоверение;

– разработать единый подход к государственной регистрации купли-продажи и мены земельных участков, устранить коллизии между нормами гражданского и земельного законодательства;

– осуществить законодательную корректировку и приведение к единому толкованию категорий и понятий во всех нормах, регулирующих земельные отношения.

2. Научному сообществу вузов организовать разработку, обоснование и работу с законодателем по принятию новой редакции ст. 170 УК РФ.

Список литературы

1. Гостев А.А. Правовое регулирование сделок с землей: зарубежный опыт // Инноватика и экспертиза. 2019. Вып. 1 (26).

2. Гостев А.А. Совершенствование законодательства об ответственности за регистрацию незаконных сделок с землей: методика анализа и разработки практических рекомендаций // Право и образование. М.: СГУ, 2009. № 5. С. 45–50.

3. Гостев А.А. Незаконные сделки с землей в науке и практике современной юриспруденции // Право и государство: теория и практика. 2010. № 6 (66). С. 105–110.

4. Gostev A.N. Public oversight of higher education institutions // Sociology of Education. 2014. Т. 10. С. 4.

5. Кунц В.В. Регистрация незаконных сделок с землей: уголовно-правовой и криминологический аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 21.

6. Наумов А.В. Российское уголовное право. Т. 2. Особенная часть. М., 2004. 543 с.

References

1. Gostev A.A. (2019) *Pravovoe regulirovanie sdelok s zemley: zarubezhnyy opyt* [Legal regulation of transactions with the land: foreign experience] *Innovatika i ekspertiza* [Innovation and expert examination]. Vol. 1 (26).

2. Gostev A.A. (2009) *Sovershenstvovanie zakonodatel'stva ob otvetstvennosti za registratsiyu nezakonnykh sdelok s zemley: metodika analiza i razrabotki prakticheskikh rekomendatsiy* [Improving the legislation on liability for the registration of illegal transactions with the land: a technique for analyzing and developing practical recommendations] *Pravo i obrazovanie* [Law and Education]. SSU. Moscow. No. 5. P. 45–50.

3. Gostev A.A. (2010) *Nezakonnye sdelki s zemley v nauke i praktike sovremennoy yurisprudentsii* [Illegal land transactions in the science and practice of modern jurisprudence] *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika* [Law and the State: Theory and Practice]. No. 6 (66). P. 105–110.

4. Gostev A.N. (2014) Public oversight of higher education institutions. *Sociology of Education*. V. 10. P. 4.

5. Kuntz V.V. (2004) *Registratsiya nezakonnykh sdelok s zemley: ugovovno-pravovoy i kriminologicheskoy aspekty* [Registration of illegal land transactions: criminal law and criminological aspects] *Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Author's abstract of thesis diss. doctor of law]. Chelyabinsk. С. 21.

6. Naumov A.V. (2004) *Rossiyskoe ugovovnoe pravo. T. 2* [Russian criminal law. T. 2] *Osobennaya chast'* [The special part]. Moscow. P. 543.