ХОМУТОВ Роман Владимирович. Ответственность за регистрацию незаконных сделок с землей (ст. 170 УК РФ): диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.08 / ХОМУТОВ Роман Владимирович;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Кубанский государственный аграрный университет"].- Краснодар, 2014.- 185 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Исторический и зарубежный опыт регламентации уголовной ответственности за регистрацию незаконных сделок с землей и его использование в современной России 15**

1.1. Развитие законодательства России об охране земельных отношений 15

1.2. Современный зарубежный опыт регламентации уголовной ответственности за регистрацию незаконных сделок с землей 33

1.3. Основания криминализации регистрации незаконных сделок с землей в современном российском уголовном праве .46

**Глава 2. Уголовно-правовая характеристика регистрации незаконных сделок с землей и пути совершенствования уголовного законодательства в сфере охраны земельных отношений 58**

2.1. Характеристика объективных признаков регистрации незаконных сделок с землей 58

2.2. Характеристика субъективных признаков регистрации незаконных сделок с землей 109

2.3. Проблемы совершенствования уголовного законодательства обответственность за регистрацию незаконных сделок с землей 131

Заключение 152

Список использованной литературы

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. В настоящее время в России наблюдается интенсивный переход земель в частную собственность. Как отмечают исследователи, на 1 января 2006 г. в России более трети всех земель, которые государство считает допустимым к нахождению в частной собственности, уже были приватизированы и вовлечены в рыночный оборот. Сегодня происходит процесс становления рынка земли, формируется институт частной собственности на землю. Но все эти процессы происходят на фоне несовершенства нормативно-правовой базы, значительного роста земельных правонарушений.

Установление механизма приобретения земли в частную собственность обеспечивает реальную возможность быстрого преступного обогащения для криминального мира, ведет к увеличению преступлений, связанных с незаконным приобретением земли в собственность, путем подлога документов, которые требуются для совершения сделки с землей, подкупа должностных лиц с целью незаконного получения земельного участка, регистрации незаконных сделок с землей и т.д.

Государственный кадастр недвижимости до сих пор до конца не сформирован в отдельных регионах, он не содержит конкретных сведений о реальной стоимости земли. Отсутствие сведений о стоимости земли приводит к тому, что повсеместно на территории России земля скупается за бесценок по явно заниженным ценам, а через некоторое время приобретенные участки перепродаются по значительно более высоким ценам под строительство жилья, заправок, домов отдыха и для других целей.

Таким образом, в настоящее время можно утверждать, что в России начался очередной передел собственности. Ситуация с землей, которая возникла сегодня, во многом напоминает «ваучеризацию», когда за бесценок были приватизированы различные предприятия, народнохозяйственные комплексы. Очевидно, что полностью избежать скупки земель уже не удастся, но этому процессу следует придать более или менее цивилизованный характер. А для этого необходим жесткий контроль со стороны государственных структур и правоохранительных органов.

Официальная статистика, касающаяся конкретно преступлений в сфере оборота земли, не ведется должным образом. В литературе и средствах массовой информации постоянно публикуются материалы о злоупотреблениях в области оборота земель, в то время как официальная статистика отражает лишь ничтожную долю реально совершенных преступлений. Так, в 2001 году было зарегистрировано 36 фактов регистрации незаконных сделок с землей, в 2002 г. – 9, в 2003 г. – 2, в 2004 г. – 7, в 2005 г. – 1, в 2006 г. - 4, в 2007 г. - 6, в 2008 г. - 11 . При этом число лиц, осужденных по данной статье еще ниже. Число осужденных по ст. 170 УК 2001 по 2011 годы с детализацией по субъектам выглядит следующим образом: в 2001 г. в Ростовской области было осуждено 2 человека за регистрацию незаконных сделок с землей, в 2003 г. в Новосибирской области осужден 1 человек, в 2004 г. в Еврейской АО осужден 1 человек, в 2005 г. в Свердловской области - 1 человек, в 2007 г. в Республике Дагестан - 1 человек. В 2002 г., 2006 г. , 2008-2011 г.г осужденных по ст. 170 УК не было. Между тем, контент-анализ газеты «Коммерсант» за период с 2002 по 2008 гг. показал, что частота публикаций по проблемам незаконных сделок с землей имеет тенденцию роста. Так, различные виды уголовных правонарушений с землей в газете были представлены: в 2002 г. -18 раз; 2003 г. - 34; 2004 г. - 32; 2005 г. -43; 2006 г. - 39; 2007 г. -\_ 54; 2008 г. - 43. Опрос экспертов из 12-ти регионов России показал несколько другие данные. Например, из 33 экспертов 22-м известны случаи регистрации незаконных сделок с землей.

Все сказанное говорит об игнорировании общественной опасности и безнаказанности преступных посягательств в данной сфере.

С принятием Земельного кодекса РФ и созданием новой законодательной базы в области оборота земли правоохранительные органы не имеют не только специалистов в изучаемой сфере, которые способны выявлять и своевременно пресекать преступления в сфере оборота земли, в том числе и связанные с регистрацией незаконных сделок с землей, но и нормативно-методической базы, способствующей повышению эффективности их деятельности по выявлению исследуемых преступлений. Кроме того, диспозиция ст. 170 УК далека от совершенства, что не способствует правоприменению и влечет ошибки при квалификации, а слишком мягкая санкция не способна обеспечить достижение цели предупреждения преступлений, запрещенных ст. 170 УК РФ.

Все это обуславливает особую актуальность темы исследования, и требует дальнейшего совершенствования уголовно-правовых норм, предусматривающих ответственность за регистрацию незаконных сделок с землей, разрешения спорных вопросов квалификации, рассмотрения вопроса о мере наказания за данное преступление, решения проблемы установления уголовной ответственности и за иные преступления в сфере оборота земли.

Степень разработанности проблемы. Вопросы ответственности за регистрацию незаконных сделок с землей вызывают у научной общественности достаточно большой интерес, особенно в последние годы. При этом сущность преступлений, описанных в диспозиции статьи 170 УК, изучалась в диссертационных работах, научной периодике, учебной литературе. В работах таких отечественных ученых, как А.М. Валеев, В.П. Верин, Б.В. Волженкин, Л.Д. Гаухман, А.Э. Жалинский, И.А. Клепицкий, В.В. Кунц, Н.А. Лопашенко, С.В. Максимов, Н.А. Манакин, З.М. Мирзаев, А.В. Наумов нашли свое отражение вопросы, посвященные уголовно-правовой характеристике регистрации незаконных сделок с землей в разрезе изучения преступлений в сфере экономической деятельности в целом. Предметом изучения В.В. Кунцом, наряду с уголовно-правовой характеристикой регистрации незаконных сделок с землей, являлись и исторические аспекты нарушения правил регистрации сделок с землей, социальная обусловленность уголовно-правовой охраны земли. А.М. Валеев рассматривает регистрацию незаконных сделок с землей в качестве составной части преступлений должностных лиц в сфере экономической деятельности. З.М. Мирзаев в своей диссертации делает упор на криминологические аспекты противодействия регистрации незаконных сделок с землей. Отдельные проблемы квалификации регистрации незаконных сделок с землей освещались в работах Б.В. Волженкина и Н.А. Лопашенко.

Естественно, названные авторы внесли существенный вклад в совершенствование правовой основы организации борьбы с преступлениями в сфере земельных отношений. В то же время многие спорные вопросы, связанные с квалификацией, и нерешенные проблемы, касающиеся как несовершенства диспозиции, так и санкции ст. 170 УК, так и остались вне поля научного интереса указанных исследователей.

Недостаточная теоретическая и практическая разработанность вопросов ответственности за регистрацию незаконных сделок с землей и обусловили выбор темы диссертации, определили цель исследования и его задачи.

Цель и задачи исследования. Основной целью работы является комплексная научная разработка теоретических и практических проблем регистрации незаконных сделок с землей и выработка рекомендаций, направленных на совершенствование уголовно-правовой нормы, с целью совершенствования механизма противодействия преступлениям, описанным в диспозиции ст. 170 УК.

В соответствии с данной целью определены следующие задачи:

- изучить развитие законодательства России по охране земельных отношений;

- проанализировать современный зарубежный опыт регламентации ответственности за регистрацию незаконных сделок с землей;

- определить основания криминализации регистрации незаконных сделок с землей по действующему УК РФ;

- дать характеристику объективных признаков регистрации незаконных сделок с землей;

- дать характеристику субъективных признаков регистрации незаконных сделок с землей;

- исследовать вопросы назначения наказания за регистрацию незаконных сделок с землей;

- разработать предложения по совершенствованию действующего уголовного законодательства, предусматривающего ответственность за посягательства в сфере оборота земли.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования явились общественные отношения, возникающие при нарушении законодательной нормы о регистрации незаконных сделок с землей, а также вопросы наказания за данное преступление.

Предмет исследования - уголовно-правовая норма, предусматривающая ответственность за регистрацию незаконных сделок с землей и практика ее применения; нормы уголовного законодательства дореволюционной России, советского и постсоветского периодов России; теоретические подходы к пониманию сущности исследуемого преступления и особенностям его наказания.

Методология и методика исследования. Методологическую основу исследования составляют современные положения теории познания социальных процессов и явлений, системный подход к изучению объекта и предмета исследования. В процессе подготовки диссертации использовались такие методы социально-правового исследования, как историко-правовой, сравнительно-правовой, статистический, индуктивный и метод опроса.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, уголовные кодексы РСФСР и РФ, действующее гражданское, земельное, налоговое и иное законодательство, а также уголовное законодательство дореволюционной России, уголовное законодательство стран ближнего и дальнего зарубежья.

Теоретической основой исследования явились труды отечественных и зарубежных авторов по уголовному праву и криминологии, указанные в библиографическом разделе диссертации. По проблеме исследования были изучены и обобщены материалы научно-практических и научно-теоретических конференций, периодической печати.

Эмпирической базой исследования явились статистические данные о состоянии и динамике совершения регистрации незаконных сделок с землей в России за 2001-2011 гг., а также материалы Судебного департамента при Верховном Суде РФ о привлечении к ответственности лиц по делам данной категории. Достоверность выводов, полученных в результате исследования, также определяется и данными конкретно-социологических исследований, которые были проведены автором в Ростовской области, Краснодарском крае и Карачаево-Черкесской Республике. В частности, был проведен опрос 125 лиц, занятых в различных сферах деятельности, не связанных с правоохранительной (предприниматели, нотариусы, государственные регистраторы, студенты юридических вузов), а также 145 сотрудников органов внутренних дел, прокуратуры и суда.

При подготовке диссертации использовались также результаты эмпирических исследований, проведенных другими авторами.

Научная новизна диссертационной работы состоит в том, что она представляет собой комплексное монографическое исследование теоретических и практических проблем ответственности за регистрацию незаконных сделок с землей, выполненное на основе последних изменений уголовного, а также земельного и иного законодательства.

В работе дан нетрадиционный анализ объективных и субъективных признаков рассматриваемого преступления с учетом их системных связей с нормами и институтами иных отраслей права. Автором уточнено содержание и взаимосвязь некоторых основных признаков состава регистрации незаконных сделок с землей, предложены новые средства дифференциации ответственности и наказания за данное преступление, оптимизировано построение санкций уголовного закона.

На основе изучения соотношения ст. 170 УК РФ со смежными составами преступлений внесены конкретные предложения по совершенствованию уголовного законодательства об ответственности за регистрацию незаконных сделок с землей, а так же формулируются иные предложения de lege ferenda, направленные на повышение эффективности уголовно-правовой охраны оборота земли в Российской Федерации.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Уголовно-правовая охрана земельных отношений осуществлялась на протяжении всей истории отечественного уголовного законодательства. Однако на каждом конкретном этапе исторического развития государства в зависимости от характера земельных отношений круг преступных деяний и меры уголовно-правового воздействия были различными. В современных условиях существует настоятельная необходимость усиления уголовно - правой защиты земельных отношений путем криминализации ряда деяний, связанных с осуществлением незаконных сделок с землей, а так же дифференциации ответственности и наказания за их совершение.

2. Расположение ст. 170 УК в главе 22 УК «Преступления в сфере экономической деятельности» является социально обусловленным. Общественная опасность исследуемого преступления состоит в подрыве правового порядка совершения сделок с землей, учета земель и установления платежей за землю, чем причиняется значительный ущерб не только государству, как крупнейшему собственнику земли, но и гражданам, приобретающим или желающим приобрести землю в собственность, в том числе и для осуществления предпринимательской деятельности.

3. Искажение сведений государственного кадастра недвижимости может совершаться не только активными действиями, но бездействием. Исказить сведения в государственном кадастре недвижимости возможно не только путем внесения заведомо ложных сведений, подчисток и т.д., но и путем невнесения в него тех или иных действительных сведений.

4. Предметом умышленного занижения размеров платежей за землю может выступать только земельный налог и арендная плата за землю. Что же касается кадастровой и рыночной стоимости земли, то к формам платы за землю их относить нельзя, так как земельное законодательство четко разделяет эти два института – плата за землю и оценка земли. В связи с этим обосновывается необходимость установить самостоятельную ответственность за умышленное занижение рыночной или кадастровой стоимости земли.

5. Для устранения противоречий, содержащихся в диспозиции ст. 170 УК РФ, целесообразно дать более точное описание объективных признаков преступления, совершаемого в форме регистрации незаконных сделок с землей и умышленного занижения размеров платежей за землю, чтобы можно было однозначно сделать вывод, что уголовную ответственность влекут и однократные действия по регистрации незаконной сделки с землей и занижении размера платежа за землю.

6. В целях устранения коллизии уголовного законодательства обоснована необходимость исключить из диспозиции ст. 170 УК РФ такую форму деяния, как искажение сведений государственного кадастра недвижимости, поскольку данное деяние полностью охватывается статьей 292 УК РФ, предусматривающей более строгое наказание. Также признано необходимым в ст. 170 УК РФ установить ответственность за незаконное освобождение от уплаты земельного платежа, что позволит более полно отразить объект уголовно-правовой охраны данной нормы.

7. Обосновывается вывод о необходимости выделить в УК РФ два самостоятельных состава преступления с различными субъектами ответственности: в ст. 170 «Регистрация незаконной сделки с землей» предусмотреть ответственность должностного лица, использующего свое служебное положение, за регистрацию незаконной сделки с землей, а в ст. 170.2 «Занижение, освобождение от платежа за землю, а равно занижение стоимости земли» предусмотреть ответственность общего субъекта за занижение размера платежа за землю или незаконное освобождение от уплаты платежа за землю, а равно за занижение кадастровой или рыночной стоимости земли.

8. Предлагается в ч. 2 ст. 170 УК предусмотреть более строгую ответственность за совершение регистрации незаконной сделки с землей группой лиц по предварительному сговору, либо с причинением крупного ущерба, а в ч. 3 – за то же деяние, совершенное организованной группой, либо с причинением особо крупного ущерба. При определении крупного или особо крупного ущерба следует руководствоваться примечанием к ст. 169 УК РФ.

9. Обосновывается необходимость в санкции ст. 170 УК РФ лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью предусмотреть в качестве обязательного дополнительного наказания. В целях согласования санкций статей 285, 292 и 170 УК предлагается включить в санкцию ст. 170 УК наказание в виде лишения свободы.

10. В целом ст. 170 УК РФ предлагается изложить в следующей редакции:

«Статья 170 Регистрация незаконной сделки с землей

1. Регистрация заведомо незаконной сделки с землей, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения, - наказывается штрафом в размере до ста тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до одного года.

2. То же деяние, совершенное группой лиц по предварительному сговору, а равно с причинением крупного ущерба гражданам, организациям или государству, - наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок от четырех до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет.

3. Деяние, предусмотренное частью первой или второй настоящей статьи, совершенное организованной группой, а равно с причинением особо крупного ущерба гражданам, организациям или государству, - наказывается лишением свободы на срок от семи до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет».

11. Предлагается ввести в УК РФ новую ст. 170.2 УК РФ в следующей редакции:

«Ст. 170.2 Занижение, освобождение от платежа за землю, а равно занижение стоимости земли

1. Занижение размера платежа за землю или незаконное освобождение от уплаты платежа за землю, а равно занижение кадастровой или рыночной стоимости земли, - наказывается…

2. Те же деяния, совершенные группой лиц по предварительному сговору, а равно с причинением крупного ущерба гражданам, организациям или государству, - наказываются…

3. Деяния, предусмотренные частью первой или второй настоящей статьи, совершенные организованной группой, а равно с причинением особо крупного ущерба гражданам, организациям или государству, - наказываются…»

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Теоретическое значение диссертационного исследования определяется тем, что его результаты могут служить научной основой для дальнейшей разработки проблем ответственности за преступления в сфере установленного порядка оборота земли, в том числе совершенствованию правил квалификации деяний, предусмотренных ст. 170 УК РФ, и правил назначения уголовного наказания.

Практическое значение диссертационного исследования заключается в том, что изложенные в диссертации положения, выводы и рекомендации могут быть использованы в законотворческой деятельности при подготовке изменений и дополнений в нормы УК РФ, регламентирующие ответственность за регистрацию незаконных сделок с землей, а также иные преступления в сфере оборота земли; в правоприменительной деятельности при выявлении и квалификации указанных преступлений и назначении за них справедливого наказания; в преподавании курса Особенной части уголовного права, спецкурса «Преступления в сфере экономической деятельности», а также на курсах повышения квалификации сотрудников правоохранительных органов.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования нашли свое отражение в трех работах автора, опубликованных в ведущих рецензируемых научных изданиях, указанных в перечне ВАК. Еще четыре работы были опубликованы в других изданиях. Все вышеперечисленное явилось предметом обсуждения на заседаниях кафедры уголовного правовых дисциплин НОУ ВПО «Кисловодский институт экономики и права». Автор выступил докладчиком на двух научно-практических конференциях. Материалы диссертационного исследования используются в учебном процессе при преподавании курса «Уголовное право. Особенная часть» и спецкурсов «Преступления в сфере экономики», «Квалификация преступлений».

Структура работы отражает реализацию цели исследования в соответствии с решением поставленных задач и состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы.

## Современный зарубежный опыт регламентации уголовной ответственности за регистрацию незаконных сделок с землей

Специального земельного законодательства в Российской империи до аграрной реформы Столыпина не существовало. Землевладение в городах и сельской местности регулировалось нормами гражданского законодательства. Так, например, для возникновения права собственности на землю в ряде случаев действовала общегражданская давность. Если лицо, не встречая возражений и противодействия, открыто владело участком земли в течение 10 лет и более, оно могло закрепить этот участок земли в собственность. Благодаря этому правилу, в частную собственность переходило немало казенных и общественных земель (это происходило даже в Москве). Общинное или, как его называли, мирское землевладение крестьян регулировалось административными постановлениями, которые стесняли право общин свободно распоряжаться своими землями.

Основными источниками права периода IX-XIII в.в. являлись обычаи, которые не были систематизированы и не дошли до нас, и Русская правда. В Русской Правде были закреплены нормы, предусматривающие ответственность за посягательства на чужую собственность, суть их заключалась в установлении наказания в виде штрафа (продажи) за повреждение межевых знаков. Так, в ст. 71 «Аже кто борть разнаменаетъ» говорилось: «Аже разнаменаетъ борть, то 12 гривен».

В соответствии же со ст. 72: «Аже межю перетнетъ бортную, или ролеиную разоретъ, или дворную тыном перегородитъ межю, то 12 гривен продажи», а ст. 73: «Аже дуб подотнетъ знаменьныи или межьныи, то 12 гривен продаже»2.

Нормы об ответственности за земельные правонарушения были включены и в другие источники права этого периода, в частности, в Новгородскую и Псковскую Судные Грамоты. Так, Новгородская Судная Грамота в ряде статей (7, 10, 11, 12, 24, 28, 29) содержала положения, регулирующие порядок разрешения земельных споров, в том числе и проф. О.И. Чистякова. – М.: Юристъ, 2000. – С. 30. связанных с самовольным захватом чужой земельной собственности. Самовольный захват по Псковской Судной Грамоте назывался наезд («наежщать» - наезжать, самовольно захватывать чье-либо владение) и наказывался дополнительным штрафом – «закладом», который оплачивал виновный помимо судебных расходов. Одновременно Новгородская Судная Грамота содержала процессуальные нормы разрешения земельных споров, связанных с совершенными земельными правонарушениями. Сходные нормы содержались в ст. 9, 10, 13, 80, 106 Псковской Судной Грамоты.1

Важнейшими источниками права в XIV-XVII вв. наряду с княжеским законодательством (жалованными, указными, духовными грамотами и указами), приговорами боярской думы, постановлениями Земских соборов и отраслевых распоряжений были: Судебник 1497 г., Судебник 1550 г. и Соборное Уложение 1649 г.

В Судебнике 1497 г. ответственность за посягательства на земельные отношения предусматривалась статьями 61, 62 и 63. Основными земельными правонарушениями по Судебнику 1497 г. являлись уничтожение и повреждение межевых знаков и перепашка земли. Так, в ст. 61 его «О изгородах» говорилось: «А промежи сел и деревень городити изгороды по половинам; а чьею огородою учинится протрава, ино тому платити, чья огорода. А где отхожие пожни от сел или от деревень, ино пожженному государю не городитися, городит тот всю огороду, чья земля орана пашня к пожни».2

В ст. 62 содержался запрет действий, состоявших в нарушении межевых знаков; в ст. 63 предусматривалась ответственность за посягательства на право собственности, в ней же определялись сроки исковой давности в случаях завладения чужим земельным участком. 1 Сидоренко А.Ю. Ответственность за нарушения земельного правопорядка: история развития российского законодательства (от «Русской Правды» до 1917 г.) // Государство и право. – 2000. - № 11. – С. 68. 2 Отечественное законодательство XI-XX веков: Пособие для семинаров. Часть I (XI-XIX в.в.) / Под. ред. проф. О.И. Чистякова. – М.: Юристъ, 2000. – С. 66. В Судебнике 1497 г., по данным исследователей, была предусмотрена ответственность за три различных посягательства на землю. Первое заключалось в уничтожении чужого имущества (сельскохозяйственных культур) и нарушении права владения, подразумевавшее использование чужих земельных участков для того, чтобы выпасать скот (ст. 61); второе предусматривало наказание за общественно опасное деяние которое являлось средством, чтобы предупредить более тяжкое преступление. Данная методика предусмотрена современным уголовным правом (ст. 62); третье преступление совершалось в форме захвата недвижимого имущества (великокняжеских земель).1

В последующем, нормы, устанавливающие ответственность за нарушение земельных отношений в Судебнике 1497 г., были восприняты Судебником 1550 г. (ст.ст. 84, 86 и 87).

Соборное уложение 1649 г. уделяло большое внимание

регулированию отношений, связанных с владением, пользованием и распоряжением землей. Немалая роль отводилась и уголовно-правовой охране земельных отношений. Так, в ст. 211 Соборного Уложения 1649 года предусматривалась ответственность за самовольный захват земли и ее распашку: «кто похочет чюжею землею завладети насильством, и для того ту чюжую землю хлебом посеет, и учнет ту землю называти своею землею и в том на него будут челобитчики… Да на нем же велети за то жъ его насильство доправити с суднаго дела государевы пошлины вдвое»2.

## Основания криминализации регистрации незаконных сделок с землей в современном российском уголовном праве

Наличие в Уголовном кодексе того или иного запрета обусловлено тем, насколько этот запрет вытекает из задач уголовного законодательства, определяемых потребностью уголовно-правовой охраны общественных отношений.

От объективного отражения законодателем в полной мере степени и характера общественной опасности деяния зависит и эффективность уголовно-правовой нормы. Неслучайно в литературе высказывается мнение, что объективное отражение степени и характера общественной опасности деяния - это первый этап обеспечения результативности права вообще и уголовного права в частности.1

Можно считать, что уголовное законодательство в полной мере отражает степень и характер общественной опасности деяния, если оно: полностью охватывает круг деяний, уголовно-правовая борьба с которыми целесообразна; своевременно исключает наказуемость тех деяний, основания, для криминализации которых уже отпали; адекватно отражает в применяемых уголовно-правовых мерах характер и степень общественной опасности деяния. Уголовный закон определяет, что должны считаться преступлениями только те деяния, которые представляют общественную

Оценка деяния в качестве наиболее общественно опасного вовсе не произвольна, она всегда бывает социально обусловлена, «привязана» к определенным условиям места и времени. К числу преступлений законодателем всегда относились деяния, которые представляли для общества наибольшую опасность. Именно за них устанавливалась наиболее суровая ответственность.2

Проблема уголовно-правовой охраны земельных отношений является сегодня одной из наиболее актуальных проблем как теории, так и практики уголовного права России, что связано с тем, что, во-первых, земля выполняет целый ряд функций - она выступает как составная часть окружающей природной среды, природный ресурс, как средство производства в сельском и лесном хозяйстве, базис в жилищном и промышленном строительстве и, во-вторых, как недвижимое имущество, входящее в гражданский оборот и имеющее определенную рыночную стоимость. Как справедливо отмечает М.А.Плешков : «Нобходимость криминализации деяний, связанных с незаконным оборотом (земли, обусловлена следующими факторами: экономической и экологической ценностью объекта посягательства — земельного участка; наличием потерпевшего, в качестве которого нередко выступают государство или органы местного самоуправления; способом совершения деяния, который является противоправным и аморальным и связан, как правило, с подделкой или подлогом документов; причинением ущерба экономическим и экологическим характеристикам земель, а также иными тяжкими последствиями, наступившими в результате общественно опасного поведения; 1 Коробеев А.И. Криминализация и пенализация деяний как основное содержание уголовно-правовой политики. – Свердловск, 1988. – С. 12. 2 Кунц В.В. Регистрация незаконных сделок с землей: уголовно-правовой и криминологический аспекты. Дисс… канд. юрид. наук. – Челябинск, 2004. – С. 17. наличием у лица (лиц) прямого умысла на совершение общественно опасного деяния; наличием корыстных и иных низменных побуждений в качестве мотивации противоправного поведения; наличием коррупционной составляющей в действиях субъекта, когда им выступает должностное лицо органа государственной власти либо местного самоуправления»1.

Социально-экономические предпосылки земельной реформы, начатой в 1990 г., были связаны с необходимостью реформирования сферы земельных отношений, которая была излишне централизована при решении вопросов изъятия и предоставления земли, с начавшейся перестройки социалистических отношений.

В сфере земельных отношений все настойчивее возникала необходимость следующих преобразований: - придание земле легальной денежной оценки, переход к арендным отношениям сельскохозяйственных предприятий при передаче земли в долевую собственность крестьян; - легализация других форм частной собственности на землю; - расширение полномочий местных органов власти в части планирования использования земли и распоряжения ею; разграничение федеральных государственных земель и земель субъектов РФ, а также местного самоуправления; - обеспечение реальной информированности общественности о положении дел в земельном хозяйстве страны и выработка процедуры ее участия в решении спорных вопросов относительно использования земли; - усиление значения экологических критериев, ограничивающих бесконтрольное создание вредных производств и применение опасных технологий;

В связи с проведением земельной реформы были приняты ряд законов. Так, 23 ноября 1990 г. Верховным Советом РСФСР был принят закон «О земельной реформе»2, который отменил монополию госсобственности на землю.

Разрешая иметь в частной собственности граждан и их коллективов земельные участки, закон, тем не менее, содержал значительное число ограничений, направленных на запрещение сделок с землей. Положения указанного закона были закреплены в Законе РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»3, в Земельном кодексе РСФСР от 25 апреля 1991 г.4, указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ и в иных нормативно-правовых актах.5 Несмотря на то, что закон допускал частную собственность на землю граждан и их коллективов, он закрепил значительное число ограничений, направленных на запрещение сделок с землей.

В последующем законодательство России пошло намного дальше. Существовавшие ранее ограничения для собственников земли, были устранены указами Президента РФ, а впоследствии Конституцией РФ 1993 года.6 Земельный кодекс РФ, опубликованный и вступивший в силу

## Характеристика субъективных признаков регистрации незаконных сделок с землей

Она касается всех категорий земель на территории Российской Федерации и применяется для целей налогообложения и иных целей, установленных законом. Федеральной службой государственной регистрации кадастра и картографии и его территориальными органами организует проведение государственной кадастровой оценки земель. Для проведения указанных работ привлекаются оценщики или юридические лица, имеющие право на заключение договора об оценке. Государственная кадастровая оценка земель проводится не реже одного раза в пять лет и не чаще одного раза в 3 года для того, чтобы определить кадастровую стоимость земельных участков, имеющих различное целевое назначение. Классификация земель по целевому назначению и виду функционального использования в соответствии с п. п. 1-4 вышеуказанных Правил является основой Государственной кадастровой оценки.

В рамках государственной кадастровой оценки земель осуществляется оценочное зонирование территории. Часть земель, однородных по целевому назначению, виду функционального использования и близких по значению кадастровой стоимости земельных участков называется оценочной зоной. Государственная кадастровая оценка земель проводится с учетом данных земельного, градостроительного, лесного, водного и других кадастров. Ее результаты отражаются в государственном земельном кадастре.

Федеральным законом от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ»2 установлено, что нормативная цена земли применяется для целей, указанных в статье 65 Земельного кодекса, в случаях, если кадастровая стоимость земли не определена. Соответственно нормативная цена земли может использоваться для целей налогообложения и в иных случаях, предусмотренных Земельным кодексом, федеральными законами, а также может применяться для определения арендной платы за земельный участок, находящийся в муниципальной или государственной собственности.

Порядок определения нормативной цены земли устанавливается Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 марта 1997 г. № 3193. Однако следует обратить внимание, что данное Постановление действует в части не противоречащей Земельному кодексу РФ.

Таким образом предметом преступления, предусмотренного ст. 170 УК может выступать только земельный налог и арендная плата за землю. Что же касается кадастровой и рыночной стоимости земли, то к формам платы за землю их относить нельзя, так как земельное законодательство четко разделяет эти два института – плата за землю и оценка земли. К плате за землю Земельный кодекс относит земельный налог и арендную плату, а к оценке земли – рыночную и кадастровую стоимость земли. Относительно нормативной цены земли, то мы видим, что это не плата за землю, а скорее способ определения стоимости земли, и фактически, и законодательно она подпадает под институт оценки земли. В настоящее время нормативная цена земли используются только для целей налогообложения в тех случаях, когда

По нашему мнению, действия, связанные с занижением рыночной или кадастровой стоимости земли являются не менее и даже более общественно опасными, чем занижение размера земельного налога или арендной платы за землю, особенно сегодня, когда в стране активно идет процесс приобретения земли в собственность граждан и юридических лиц, ежегодно в стране совершаются миллионы сделок с землей, на основе кадастровой стоимости земли определяется налогооблагаемая база. В связи с изложенным, считаем необходимым предусмотреть в УК РФ ответственность за умышленное занижение рыночной или кадастровой стоимости земли.

Наши выводы подтверждаются также результатами проведенного социологического исследования. Так, из ста двенадцати опрошенных нами граждан 67% высказались о необходимости включения в Уголовный кодекс нормы, предусматривающей ответственность за умышленное занижение рыночной или кадастровой стоимости земли (15% не определилось во мнении, 18% высказалось против). Еще более высоким оказался процент среди опрошенных сотрудников правоохранительных органов - он составил 89%( не определились 6% ,против-5% ). Объективная сторона занижения размеров платежей за землю выражается в незаконном уменьшении земельного налога или арендной платы за землю. Состав преступления сконструирован по типу формального. Занижение размеров платежей за землю считается оконченным с момента совершения деяния, независимо от наступивших последствий.

## Проблемы совершенствования уголовного законодательства обответственность за регистрацию незаконных сделок с землей

В соответствии с ч. 1 ст. 292 УК служебный подлог, то есть внесение должностным лицом, а также государственным служащим или служащим органа местного самоуправления, не являющимся должностным лицом, в официальные документы заведомо ложных сведений, а равно внесение в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности, наказываются штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет.

Таким образом, обнаруживается, что санкция ст. 292 УК также является более строгой по сравнению со ст. 170 УК, так как в ней предусматривается возможность назначения ареста на срок до шести месяцев и лишения свободы на срок до двух лет. Вопреки заявлениям об особой ценности охраняемого объекта, высказываемым сторонниками существования специального запрета на регистрацию незаконных сделок с землей, искажение учетных данных Государственного кадастра недвижимости и занижение размеров платежей за землю, выделение данного запрета в том виде, в котором он существует в сегодняшнем законодательстве, наоборот, ослабляет уголовно-правовую защиту этих отношений. Описываемая ситуация недопустима, поскольку земельные отношения требуют большей, а не меньшей правовой защиты. Нарушения в данной сфере отличаются повышенной, а не пониженной общественной опасностью. Существующая санкция ст. 170 УК РФ не соответствует характеру и степени общественной опасности запрещаемых статьей деяний.1

Все сказанное подтверждает необходимость совершенствования уголовного законодательства и согласования санкций исследуемых статей, в первую очередь, путем включения в санкцию ст. 170 УК наказания в виде лишения свободы.

С учетом ранее высказанных предложений, целесообразно на наш взгляд, ст. 170 УК изложить в следующей редакции:

Статья 170 Регистрация незаконной сделки с землей

1. Регистрация заведомо незаконной сделки с землей, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения, - наказывается штрафом в размере до ста тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до одного года.

2. То же деяние, совершенное группой лиц по предварительному сговору, а равно с причинением крупного ущерба, - наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок от четырех до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет.

3. Деяние, предусмотренное частью первой или второй настоящей статьи, совершенное организованной группой, а равно с причинением особо крупного ущерба - наказывается лишением свободы на срок от семи до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет».

Наряду с предлагаемой новой редакцией ст. 170 УК, считаем необходимым включить в УК РФ ст. 170.2 следующего содержания:

Статья 170.2 Занижение, освобождение от платежа за землю, а равно занижение стоимости земли 1. Занижение размера платежа за землю или незаконное освобождение от уплаты платежа за землю, а равно занижение кадастровой или рыночной стоимости земли, - наказывается… 2. Те же деяния, совершенные группой лиц по предварительному сговору, а равно с причинением крупного ущерба, - наказываются… 3. Деяния, предусмотренные частью первой или второй настоящей статьи, совершенные организованной группой, а равно с причинением особо крупного ущерба - наказываются…

Таким образом, исследование проблем ответственности за анализируемое нами преступление показывает несовершенство содержания (и диспозиции, и санкции) ст. 170 УК, о чем свидетельствует не только практика применения уголовного наказания за данное деяние, но и определение их видов и размеров законодателем в самой санкции статьи. Об этом наглядно свидетельствует сопоставление ст. 170 УК в действующей редакции со ст. 285 и ст. 292 УК, предусматривающими ответственность за злоупотребление должностными полномочиями и служебный подлог. В связи с этим автор предлагает новую редакцию ст. 170 УК и принятие новой ст. 170.2 УК РФ.