

Пенязькова О. А., соискатель кафедры уголовного права и процесса Киевского университета права НАН Украины ♦

**Уголовно-правовая охрана земель по уголовным кодексам
Украины и других государств-участников СНГ:
сравнительно-правовое исследование**

Аннотация: Рассматриваются вопросы особенностей уголовно-правовой охраны земель в уголовном законодательстве государств-участников СНГ. Обоснован вывод о необходимости усовершенствования уголовно-правовой охраны земель в нормах Особенной части УК Украины путем установления уголовной ответственности за регистрацию незаконных сделок с землей.

Ключевые слова: земля; земли; уголовно-правовая охрана; законодательство об уголовной ответственности зарубежных стран.

В условиях постоянного роста интенсивности эксплуатации земельных ресурсов, создания рынка земли, важное значение приобретает вопрос целостности и полноценности уголовно-правовой охраны земель, обеспечиваемой нормами раздела VIII Особенной части Уголовного кодекса Украины (*далее – УК Украины*) «Преступления против окружающей природной среды», а также нормами других структурных частей этого УК. Как подчеркивает К.В. Ображиев, одним из приоритетных направлений уголовно-правовой политики является обеспечение системности законодательства об уголовной ответственности, его согласованность с регулированием общественных отношений в других отраслях права (2, с. 192). Поэтому

♦ **Пенязькова Ольга Александровна** – соискатель кафедры уголовного права и процесса Киевского университета права НАН Украины (Украина).
E-mail: olgapenyazkova@mail.ru

УК Украины и сравнить ее с соответствующей системой в уголовных кодексах государств-участников СНГ (далее – *УК* и название соответствующего государства). Для сравнительно-правового исследования нами были проанализированы такие УК: Азербайджана (4), Армении (5), Белоруссии (6), Казахстана (8), Киргизии (9), Молдавии (10), России (11), Таджикистана (12), Узбекистана (14), Грузии¹ (7) и Туркмении² (13), учитывая сходство их правовых систем, а также общий рекомендательный акт для этих стран – Модельный уголовный кодекс для государств-участников СНГ (далее – *Модельный УК*) (1).

В первую очередь обратим внимание на то, в каких разделах проанализированных УК размещены уголовно-правовые нормы, охраняющие земли соответствующих государств. Модельный УК рекомендовал сконцентрировать их в одном структурном подразделении – главе 26 «Преступления против экологической безопасности и природной среды» раздела IX «Преступления против экологической безопасности и природной среды». По-разному решили этот вопрос законодатели проанализированных стран. Так, в УК Украины основной массив уголовно-правовых норм помещен в разделе VIII Особенной части УК Украины «Преступления против окружающей природной среды». Кроме этого, имеется норма, охраняющая земли, в разделе VI Особенной части УК Украины «Преступления против собственности» (в нем установлена уголовная ответственность за самовольное занятие земельного участка и самовольное строительство). В проанализированных УК государств-участников СНГ основной массив таких уголовно-правовых норм помещен в таких главах: «Преступления против экологической безопасности и природной среды» (глава 26 УК Белоруссии; глава 24УК Таджикистана); «Преступления против безопасности окружающей среды» (глава 27 УК Армении,); «Преступления против охраны окружающей среды» (глава XXXVI УК Грузии,); «Преступления в сфере охраны окружающей среды и природопользования» (глава XIV УК Узбекистана,);

¹ Грузия вышла из состава СНГ в 2009 году.

² Туркмения является ассоциированным членом СНГ.

«Экологические преступления» (глава 26 УК Киргизии, глава 11 УК Казахстана; глава IX УК Молдавии, глава 26 УК России; глава 28 УК Азербайджана, глава 31 УК Туркмении). Считаем наиболее удачным наименование исследуемой группы преступлений последнее название «экологические преступления». Поскольку понятие «экология» значительно шире понятий «природная среда», «окружающая среда», «природопользование». В связи с этим считаем возможным заимствовать опыт указанных стран СНГ и переименовать раздел VIII Особенной части УК Украины соответствующим образом, что даст возможность учесть в названии этого раздела те составы преступлений, непосредственным объектом которых выступает экологическая безопасность либо природная среда.

Относительно рекомендации Модельного УК о концентрации уголовно-правовых норм, обеспечивающих охрану земель в одном структурном подразделении, следует отметить, что таким образом поступил лишь законодатель Киргизии, в УК которого все уголовно-правовые нормы, обеспечивающие охрану земель, предусмотрены в главе 26 «Экологические преступления».

Похоже, с УК Украины построена система уголовно-правовой охраны земель в УК Азербайджана, Молдавии, Белоруссии, Узбекистана. Отдельно укажем, что в УК Азербайджана система уголовно-правовой охраны земель дополнена нормой, предусмотренной в главе 24 «Преступления против экономической деятельности», устанавливающей ответственность за регистрацию заведомо незаконных сделок с землей, искажение учетных данных Государственного земельного кадастра, а равно умышленное занижение размеров платежей за землю. Такую норму также содержат УК России и Таджикистана в главах с таким же наименованием, но в отличие от УК Азербайджана, в этих странах за самовольное занятие земельного участка и самовольное строительство не установлена ответственность в отдельной статье.

Считаем, что преступлениями, посягающими на общественные отношения относительно охраны земель, необходимо признавать только те, в которых

земли являются предметом преступления или соответствующие отношения выступают дополнительным непосредственным объектом преступлений. В такую группу не следует включать те составы преступлений, в которых общественные отношения относительно охраны земель являются факультативным непосредственным объектом, поскольку они предусмотрены практически в каждом разделе Особенной части УК (например, преступления против собственности, экономической деятельности, служебные преступления и т.д.).

В Модельном УК отсутствовали нормы, предусматривающие земли предметом конкретных составов преступлений и соответственно общественных отношений. Тем не менее, в нем рекомендовалось признавать общественные отношения относительно охраны земель дополнительным непосредственным объектом в таких составах преступления, как «Нарушение правил экологической безопасности при производстве работ» (ст. 216); «Искажение сведений о загрязнении окружающей среды» (ст. 217); «Непринятие мер по ликвидации последствий экологического загрязнения» (ст. 218); «Загрязнение вод» (ст. 222); Загрязнение морской среды (ст. 224); «Порча земли» (ст. 225); «Нарушение правил охраны и использования недр» (ст. 226); «Незаконная порубка деревьев и кустарников» (ст. 231); «Уничтожение или повреждение лесов» (ст. 232); «Нарушение режима особо охраняемых территорий и природных объектов» (ст. 233).

В УК Украины общественные отношения относительно охраны земель выступают основным непосредственным объектом, а земли соответственно названы предметом таких составов преступления, как «Загрязнение или порча земель» (ст. 239), «Незаконное завладение грунтовым покровом (поверхностным слоем) земель» (ст. 239-1), «Незаконное завладение землями водного фонда в особо крупных размерах» (ст. 239-2), «Нарушение правил охраны или использования недр» (ст. 240), «Умышленное уничтожение или повреждение территорий, взятых под охрану государства, и объектов природно-заповедного фонда» (ст. 252), «Бесхозяйственное использования

земель» (ст. 254). В то же время соответствующие общественные отношения выступают дополнительным непосредственным объектом в таких составах: «Нарушение правил экологической безопасности» (ст. 236), «Непринятие мер по ликвидации последствий экологического загрязнения» (ст. 237), «Соккрытие или искажение сведений об экологическом состоянии или заболеваемости населения» (ст. 238), «Нарушение правил охраны вод» (ст. 242), «Загрязнение моря» (ст. 243), «Нарушение законодательства о континентальном шельфе Украины» (ст. 244), «Незаконная порубка леса» (ст. 246). Соответственно все преступления этой группы можно классифицировать на две подгруппы: 1) составы преступлений, в которых общественные отношения относительно охраны земель выступают основным непосредственным объектом преступления; 2) составы преступлений, в которых соответствующие общественные отношения являются дополнительным непосредственным объектом. Именно исходя из такой классификации мы в последующем будем сравнивать соответствующие уголовно-правовые нормы проанализированных УК и предлагать пути усовершенствования УК Украины в этой части.

Относительно УК других стран СНГ отметим, что составы преступлений, в которых общественные отношения относительно охраны земель выступают основным непосредственным объектом отличаются как по количеству соответствующих составов, так и по законодательной технике формулировки их признаков, а также по порядку размещения в разделах (главах) УК этих стран. А составы преступлений, в которых общественные отношения относительно охраны земель являются дополнительным непосредственным объектом, как в УК Украины, так и в УК стран-участников СНГ сформулированы на основе соответствующих норм Модельного УК. Исходя из изложенного, считаем необходимым проанализировать составы преступлений первой группы.

В ст. 197-1 УК Украины предусмотрена уголовная ответственность за самовольное занятие земельного участка или самовольное строительство. Ответственность за аналогичное преступление предусмотрено в УК

Азербайджана (ст. 188), Белоруссии (ст. 386), Молдавии (ч. 2 ст. 193), Узбекистана (ст. 229-1). В первую очередь, укажем на разный подход законодателя относительно размещения соответствующего состава преступления в структурных частях проанализированных кодексов. Как и в УК Украины это преступление отнесено к преступлениям против собственности в УК Азербайджана (глава 23 «Преступления против собственности» раздела IX «Преступления в сфере экономики») и Молдавии (глава VI «Преступления против собственности»). По-иному этот вопрос решен в УК Белоруссии и Узбекистана. Это преступление отнесено к преступлениям против порядка управления (главы 33 УК Белоруссии и XV УК Узбекистана «Преступления против порядка управления»). В ранее действующем УК Украины 1960 года аналогичный состав преступления также относился законодателем к преступлениям против порядка управления. Более удачным, с нашей точки зрения, является именно последний способ отнесения этого преступления, поскольку самовольное занятие земельного участка или самовольное строительство посягает, в первую очередь, на общественные отношения относительно установленного законодательством порядка приобретения права собственности и/или права на застройку земель. Такие решения согласно законодательству находятся в исключительной компетенции органов власти и управления (местных советов).

Проанализировав составы самовольного занятия земельного участка или самовольного строительства, укажем на те признаки составов преступлений, с помощью которых они криминализованы: 1) предмет преступления – земельный участок (УК Украины, Азербайджана, Белоруссии, Узбекистана), чужая недвижимость (УК Молдавии); 2) общественно опасное деяние – самовольный захват (УК Украины, Узбекистана) самовольный захват, замена или посев земельного участка (УК Азербайджана); завладение (УК Молдавии). Кроме этого, в УК Белоруссии и Узбекистана предусмотрена административная преюдиция, при наличии которой наступает уголовная ответственность по соответствующим статьям (совершение преступления в течение года после

наложения административного взыскания за такое же преступление – УК Белоруссии; после применения административного взыскания за такое же действие (УК Узбекистана). Считаем, что нет необходимости вводить административную преюдицию в состав ст. 197-1 УК Украины, поскольку ее наличие противоречит конституционному принципу о том, что никто не может быть повторно осужден за одно и то же правонарушение; 3) способ совершения преступления использован только в ч. 2 ст. 193 УК Молдавии – путем уничтожения или перемещение межевых знаков. Кроме этого, только в УК Украины предусмотрены квалифицирующие признаки этого состава преступления: совершение преступления лицом, ранее судимым за преступление, предусмотренное этой статьей, либо группой лиц, либо относительно земельных участков особо ценных земель, земель в охранных зонах, зонах санитарной охраны, санитарно-защитных зонах или зонах особого режима использования земель. Считаем, что законодателю Узбекистана, Молдавии, Белоруссии, Азербайджана целесообразно заимствовать этот опыт УК Украины, поскольку ответственность за самовольное занятие земельного участка или самовольное строительство должна быть дифференцирована с тем, чтобы учесть все типичные признаки, повышающие общественную опасность этого состава преступления.

Также отметим, что в УК Узбекистана, Молдавии, Белоруссии, Азербайджана этот состав преступления сформулирован как формальный, а в УК Украины – как материальный. В последнем случае уголовная ответственность наступает за самовольное занятие земельного участка, если в результате таких действий нанесен значительный вред его законному владельцу или собственнику. Исходя из необходимости улучшения уголовно-правовой охраны земель в Украине, считаем возможным внести изменения в ст. 197-1 УК Украины, где предусмотреть уголовную ответственность за совершение этого преступления без общественно опасных последствий (по примеру некоторых проанализированных УК). В то же время, последствия в виде причинения этими действиями значительного вреда законному владельцу или собственнику

земельного участка нужно предусмотреть как квалифицирующий признак этого состава преступления.

Также, считаем, что для усовершенствования уголовно-правовой нормы, предусмотренной в ст. 197-1 УК Украины необходимо поместить состав преступления, предусмотренного ст. 197-1 УК Украины в раздел XV Особенной части УК Украины «Преступления против авторитета органов государственной власти, органов местного самоуправления и объединений граждан» (по примеру некоторых УК стран СНГ).

Уголовная ответственность за преступление, аналогичное предусмотренному в ст. 239 УК Украины «Загрязнение или порча земель», имеется в УК всех проанализированных стран. Этот состав преступления сконструирован с использованием таких признаков: 1) общественно-опасное деяние: загрязнение или порча земли (УК Украины, Узбекистана; отравление, загрязнение или иная порча земли (УК Азербайджана, Армении, Грузии, Киргизии, Казахстана, Таджикистана, России, Туркмении), загрязнение почв (УК Молдавии); нарушение условий использования земель, недр или требований по их охране (УК Узбекистана), уничтожение плодородного слоя почвы, либо невыполнение правил рекультивации земель, либо загрязнение их совершенные в течение года после наложения административного взыскания за такие нарушения (УК Белоруссии); 2) общественно-опасные последствия деяния: массовое заболевание людей, гибель животных, птиц или рыбы либо иные тяжкие последствия (УК Узбекистана), значительное причинение вреда здоровью людей или окружающей среде (УК Азербайджана, Армении, Киргизии, России, Грузии), опасность для жизни, здоровья людей или окружающей среды (УК Украины), вред здоровью человека или окружающей среде, ухудшение природных свойств земли (УК Казахстана), причинение вреда окружающей природной среде или сельскому хозяйству (УК Туркмении); причинение существенного вреда окружающей природной среде (УК Таджикистана); вред: здоровью населения; окружающей среде; сельскохозяйственной продукции (УК Молдавии).

Считаем, что наиболее удачная формулировка объективной стороны этого состава преступления имеет место в УК Узбекистана (ст. 197), предусматривающей ответственность за нарушение условий использования земель. И именно это общественно опасное деяние необходимо, с нашей точки зрения, предусмотреть в ст. 239 УК Украины.

Квалифицирующие признаки состава преступления, предусмотренного ст. 239 УК Украины – гибель людей, их массовое заболевание либо иные тяжкие последствия. В других УК: совершение преступления в зоне чрезвычайной или опасной экологической ситуации (УК Азербайджана, России); совершение преступления в зоне экологического бедствия или чрезвычайной экологической ситуации либо причинившие по неосторожности вред здоровью человека (УК Армении, Туркмении, Таджикистана); совершение преступления в зоне экологического бедствия или чрезвычайной экологической ситуации либо причинение ущерба в особо крупном размере (УК Белоруссии); совершение преступления на территории с чрезвычайной экологической ситуацией (УК Казахстана); совершение преступления в зоне чрезвычайной экологической ситуации или в зоне стихийного бедствия; смерть человека (УК Молдавии, Узбекистана). Отметим, что в УК Азербайджана, Армении, Казахстана, Киргизии, Туркмении, России, Таджикистана смерть человека выступает в качестве особо квалифицирующего признака этого состава преступления; выведение земель из сельскохозяйственного оборота в зоне чрезвычайной экологической ситуации или в зоне экологического бедствия – в УК Киргизии; совершение преступления в зоне экологического бедствия или зона чрезвычайной экологической ситуации либо повлекшее умышленное или по неосторожности причинение ущерба в особо крупном размере (УК Белоруссии); совершение преступления во время чрезвычайной экологической ситуации или в зоне экологического бедствия, повлекшие порчу значительных площадей земли (УК Грузии).

Исходя из сравнительного анализа, считаем целесообразным использовать опыт УК Киргизии и предусмотреть в ст. 239 УК Украины отдельный

квалифицирующий признак – выведение земель из сельскохозяйственного оборота в зоне чрезвычайной экологической ситуации или в зоне экологического бедствия. Считаем, что наличие этого признака поможет еще более глубоко дифференцировать уголовную ответственность за загрязнение или порчу земель по УК Украины и поможет привлекать виновных к ответственности за такие общественно опасные деяния, повлекшие вышеуказанные последствия. Ведь на сегодня привлечь к уголовной ответственности лиц, совершивших такие преступления фактически невозможно.

В ст. 240 УК Украины предусмотрена ответственность за нарушение правил охраны или использования недр. Аналогичный состав преступления имеется почти во всех проанализированных УК стран СНГ. В ст. 226 Модельного УК предусматривалась ответственность за нарушение правил использования или охраны недр при проектировании, размещении, реконструкции, ликвидации, вводе в эксплуатацию или эксплуатации горнодобывающих предприятий или подземных сооружений, а равно самовольное строительство в местах размещения полезных ископаемых, повлекшие значительный ущерб». Такая норма была воспроизведена ст. 298 УК Грузии, ст. 286 УК Казахстана, ст. 225 УК Азербайджана; ст. 291 УК Армении; ст. 275 УК Киргизии; ст. 229 УК Таджикистана); ст. 255 УК России. В ст. 271 в УК Белоруссии установлена ответственность за нарушение правил охраны недр. В ст. 197 УК Узбекистана – за нарушение условий охраны недр или требований по их охране. А в ст. 228 УК Молдавии – за нарушение требований охраны полезных ископаемых или других ресурсов недр, самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых или размещение на них токсичных отходов. Исходя из сравнительного анализа, считаем, что законодатель Украины сформулировал этот состав преступления с объективной стороны наиболее полно, что позволяет обеспечить целостную охрану недр. Потому законодателям стран СНГ целесообразно заимствовать этот опыт УК Украины.

Уголовно-правовая охрана земель природно-заповедного и другого природоохранного назначения в уголовном законодательстве Украины обеспечивается установлением ответственности за умышленное уничтожение или повреждение территорий, взятых под охрану государства, и объектов природно-заповедного фонда (ст. 252 УК Украины). Ответственность за такое преступление предусмотрена в большинстве проанализированных УК стран СНГ (нет такой нормы лишь в УК Киргизии). Модельный УК рекомендовал сформулировать диспозицию этой статьи таким образом: «Нарушение режима заповедников, заказников, национальных парков, памятников природы и других, особо охраняемых государством природных объектов, повлекшее по неосторожности причинение существенного ущерба» (ст. 233). Такую формулировку заимствовал законодатель Азербайджана (ст. 261 УК), Армении (ст. 298 УК), Грузии (ст. 305 УК), Белоруссии (ст. 264 УК), Таджикистана (ст. 236 УК), России (ст. 262 УК). В ст. 293 УК Казахстана установлена ответственность за нарушение режима особо охраняемых природных территорий, повлекшее причинение значительного ущерба. В ст. 235 УК Молдавии – за нарушение режима управления и защиты природных территорий, охраняемых государством, создающее угрозу причинения ущерба в крупных размерах или причинившее ущерб в крупных размерах, а в ст. 204 УК Узбекистана – за нарушение режима особо охраняемых природных территорий, повлекшее крупный ущерб или иные тяжкие последствия.

Исходя из сравнительного анализа, считаем целесообразным использовать опыт других стран СНГ и установить в УК Украины уголовную ответственность за нарушение режима управления и защиты территорий, взятых под охрану государства, и объектов природно-заповедного фонда повлекшее причинение значительного ущерба. При этом умышленное уничтожение или повреждение таких территорий может выступать в качестве квалифицирующего признака этого состава преступления (как в УК Казахстана).

УК Украины имеет такие самобытные составы преступлений, посягающих на общественные отношения относительно охраны земель, как незаконное завладение грунтовым покровом (поверхностным слоем) земель (ст. 239-1), незаконное завладение землями водного фонда в особо крупных размерах (ст. 239-2), бесхозяйственное использования земель (ст. 254). «Оригинальные» составы «земельных» преступлений имеются и в УК проанализированных стран СНГ: регистрация заведомо незаконных сделок с землей, искажение учетных данных Государственного земельного кадастра, 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 (ст. 191 УК Азербайджана, ст. 261 УК Таджикистана, ст. 170 РФ). Такое посягательство принадлежит в УК соответствующих стран к преступлениям против экономической деятельности. Согласно ст. 1 Закона Украины от 7 июля 2011 года № 3613-17 «О Государственном земельном кадастре» Государственный земельный кадастр - единая государственная геоинформационная система сведений о землях, расположенных в пределах государственной границы Украины, их целевое назначение, ограничения в их использовании, а также данные о количественной и качественной характеристике земель, их оценке, о распределении земель между собственниками и пользователями (3). Поскольку сейчас формируется законодательная база для полноценного функционирования рынка земли, а также проводится активная работа по формированию и наполнению данными Государственного земельного кадастра считаем, что для усовершенствования системы уголовно-правовой охраны земель в УК Украины следует закрепить отдельную уголовно-правовую норму, где будет установлена ответственность за регистрацию заведомо незаконных сделок с землей, искажение учетных данных Государственного земельного кадастра, а равно умышленное занижение размеров платежей за землю. Используя опыт России, Азербайджана и Таджикистана, считаем необходимым установить ответственность за это

преступление в разделе VII Особенной части УК Украины «Преступления в сфере хозяйственной деятельности».

Таким образом, сравнительный анализ уголовно-правовых норм, обеспечивающих охрану земель, дает возможность определить особенности системного подхода к этому вопросу в УК стран-участников СНГ. Это показывает отсутствие соответствующей целостной системы охраны земель, как в УК Украины, так и в УК других стран СНГ. Используя позитивный опыт зарубежного законодателя, считаем необходимым внести определенные изменения в соответствующие статьи УК Украины, направленные на усовершенствование уголовного законодательства, а также практики правоприменения в этой сфере.

Библиография

1. Модельный уголовный кодекс для Государств – Участников Содружества Независимых государств / Постановление Межпарламентской ассамблеи Государств – Участников Содружества Независимых государств от 13 мая 1995 года. – г. Санкт-Петербург. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.iacis.ru/upload/iblock/753/019.pdf> - Заголовок с экрана – Дата обращения 14 августа 2013 года.
2. Ображиев К.В. Обеспечение согласованности уголовного законодательства с предписаниями иных отраслей права как направление уголовно-правовой политики / К. В. Ображиев // Современная уголовная политика: поиск оптимальной модели: материалы VII Российского конгресса уголовного права (31 мая - 1 июня 2012 года). – М.: Проспект. – 2012. с. 192-200.
3. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-17 // Відомості Верховної Ради України. – 2012. № 8. ст. 61.

4. Уголовный кодекс Азербайджанской Республики. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2001 – 325 с.
5. Уголовный кодекс Республики Армения [Электронный ресурс]. – Режим доступа к документу : [http://www. parliament.am.htm](http://www.parliament.am.htm) – Заголовок с экрана. – Дата обращения 14 августа 2013 года.
6. Уголовный кодекс Республики Беларусь. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2001.
7. Уголовный кодекс Грузии. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. – 409 с.
8. Уголовный кодекс Республики Казахстан. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2001.
9. Уголовный кодекс Кыргызской Республики. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2002.
10. Уголовный кодекс Республики Молдова. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
11. Уголовный кодекс Российской Федерации. – М.: Эксмо, 2011.
12. Уголовный кодекс Республики Таджикистан. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2001.
13. Уголовный кодекс Туркменистана [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14380/preview> - Заголовок с экрана. – Дата обращения 14 августа 2013 года.
14. Уголовный кодекс Республики Узбекистан. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2001.