

DOI: 10.17803/1994-1471.2025.181.12.135-141

Р. А. Забавко*

Уголовная и административная ответственность за нарушение земельного законодательства: сложные вопросы применения смежных норм

Аннотация. Охрана окружающей среды вообще и земли в частности — важная задача государства. В соответствии с Конституцией РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. Наиболее опасные виды нарушений земельного законодательства влекут за собой уголовную и административную ответственность. Предусматривающие эти два вида ответственности нормы часто являются смежными, и различия между ними могут быть минимальными. Между тем для правильного разграничения этих норм нужно учитывать все их признаки. Проблема применения норм уголовного и административного законодательства заключается также в том, что некоторые нормы устанавливают преюдицию для норм уголовного законодательства, а часть норм КоАП РФ конкурируют одновременно с несколькими нормами УК РФ. В статье рассмотрены сложные вопросы применения смежных норм, предусматривающих уголовную и административную ответственность за нарушение земельного законодательства, приведены критерии их разграничения, установления административной преюдиции, высказаны предложения по совершенствованию норм.

Ключевые слова: уголовная ответственность; административная ответственность; земельные правонарушения; конкуренция норм; систематизация законодательства; земельное законодательство; устранение причиненного земле вреда; уголовный закон; актуальные проблемы привлечения к ответственности; нарушение земельного законодательства.

Для цитирования: Забавко Р. А. Уголовная и административная ответственность за нарушение земельного законодательства: сложные вопросы применения смежных норм // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 12. — С. 135–141. — DOI: 10.17803/1994-1471.2025.181.12.135-141.

Criminal and Administrative Liability for Violation of Land Legislation: Complex Issues in Applying Related Norms

Roman A. Zabavko, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor, Department of Criminal Law, Law Institute, Irkutsk State University, Irkutsk, Russian Federation
zabavko@law.isu.ru

Abstract. The protection of the environment in general and land in particular is an important environmental task of the state. According to the Constitution of the Russian Federation, everyone has the right to a favorable environment. The most dangerous types of violations of land legislation entail criminal and administrative liability. The norms providing for these two types of liability are often related, and the differences between them may be minimal. However, for the correct delineation of these norms, it is necessary to consider all their features. Another

© Забавко Р. А., 2025

* Забавко Роман Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права Юридического института Иркутского государственного университета
Карла Маркса ул., д. 1, г. Иркутск, Российская Федерация, 664003
zabavko@law.isu.ru

problem in applying the norms of criminal and administrative legislation is that some norms establish prejudgment for the norms of criminal legislation, while some norms of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation simultaneously compete with several norms of the Criminal Code of the Russian Federation. The paper examines complex issues of applying related norms establishing criminal and administrative liability for violations of land legislation, provides criteria for their delineation and the establishment of administrative prejudgment, and puts forward proposals for improving the norms.

Keywords: criminal liability; administrative liability; land-related offenses; competition of norms; systematization of legislation; land legislation; land remediation; criminal law; current issues in imposing liability; violation of land legislation.

Cite as: Zabavko RA. Criminal and Administrative Liability for Violation of Land Legislation: Complex Issues in Applying Related Norms. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2025;20(12):135-141. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.181.12.135-141.

Земля в экономике и социальной организации любого государства выступает фундаментальной категорией, «пространственным базисом» общественных отношений, служит основой для размещения жилищ, производственных зданий, сооружений, осуществления сельскохозяйственной и промышленной деятельности. Кроме того, будучи объектом неживой природы, земля является одним из основных элементов окружающей среды, она включена практически во все процессы биогеоценоза. Это обуславливает необходимость ее физической и правовой охраны. В настоящий момент правовая охрана земли (а с точки зрения правового регулирования — земель), организация ее рационального использования — важнейшая социально-экономическая и правовая задача, решение которой входит в обеспечение национальной безопасности РФ, является частью ее международно-правовых обязательств¹.

Один из способов правовой охраны земель — установление юридической ответственности за нарушение права их использования и охраны. Закон предусматривает четыре традиционные формы ответственности за нарушение норм земельного законодательства: дисциплинарную, гражданскую, административную и уголовную. Дополнительно можно выделить специальную форму ответственности, закрепленную непосредственно в ст. 76 Земельного

кодекса РФ². Суть ее заключается в необходимости соблюдать нормы ЗК РФ и устранять причиненный земле вред, возвращать самовольно занятые земельные участки.

Две из вышеуказанных форм ответственности — административная и уголовная — предполагают императивное воздействие на нарушителя со стороны государства и влекут за собой назначение административного или уголовного наказания, состоящего в императивном публично-правовом воздействии на нарушителя. Данные меры направлены прежде всего не на возмещение причиненного вреда, а на обеспечение социальной справедливости путем восстановления нарушенных прав, организацию воспитательного и превентивного воздействия на лицо, совершившее правонарушение.

Основанием уголовной и административной ответственности в рассматриваемой сфере выступает состав земельного правонарушения, которое представляет собой нарушение норм ЗК РФ, причинившее вред общественным отношениям, связанным с землепользованием. Обе разновидности правонарушений обладают общественной опасностью, однако она значительно ниже у административных правонарушений. Как правило, вред при их совершении выражается в нарушении процессов государственного и муниципального управления в сфере земельных ресурсов, что не исключает причинения вреда конкретным землепользователям.

¹ Колобов Р. Ю. Влияние системы охраны всемирного наследия на регулирование земельных отношений // Сибирский юридический вестник. 2023. № 3 (102). С. 108–114.

² СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

Многие административные правонарушения и преступления имеют одинаковый характер общественной опасности, различаясь только ее степенью, которая, в свою очередь, выражается в размере причиненного ущерба, характеризуется повторностью, умышленной формой вины и т.д.³ В таком случае нарушения принято называть смежными. Так, например, самовольная добыча янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней образует преступление, предусмотренное статьей 255 Уголовного кодекса РФ⁴, если она совершена повторно (ч. 1) или в крупном размере (ч. 2), тогда как совершение деяния лицом, ранее не привлеченным к административной ответственности за аналогичное деяние, или в размере меньшем, чем крупный, квалифицируется как административное правонарушение, предусмотренное статьей 7.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях⁵.

При этом различий между административными правонарушениями и преступлениями в сфере земельных отношений значительно больше. В частности, уголовной ответственности подлежат исключительно физические лица, а административной — юридические, а также лица, занимающие определенные должности; в УК РФ и КоАП РФ разные наказания, основания, освобождающие от наказания и от ответственности, и т.д. Кроме того, ряд норм УК РФ и КоАП РФ в рассматриваемой сфере не являются смежными.

Один из наиболее важных аспектов изучения составов рассматриваемых преступлений и административных правонарушений — это их систематизация. Рассмотрим сложные вопросы межотраслевой системы административных правонарушений и преступлений, связанных с нарушением земельного законодательства,

а также правовые пробелы и проблемы более подробно.

Специфика административных правонарушений, связанных с нарушением земельного законодательства, в том, что законодательно они отнесены к группе нарушений в области охраны собственности (гл. 7 КоАП РФ) и в области охраны окружающей среды, природопользования и обращения с животными (гл. 8 КоАП РФ). Преступления, связанные с нарушением норм земельного законодательства, также фактически представлены в двух главах УК РФ: преступления в сфере экономической деятельности (гл. 22) и экологические преступления (гл. 26).

Тем самым законодатель подчеркивает, что некоторые деяния способны причинить вред в большей степени экономическим, чем экологическим правоотношениям. Вместе с тем в каждой из указанных групп общественные отношения, касающиеся сохранения, рационального использования и развития земель, выступают объектом охраны: в гл. 8 КоАП РФ и гл. 26 УК РФ — основным, а в гл. 7 КоАП РФ и гл. 22 УК РФ — дополнительным.

Отдельно стоит отметить сложности, связанные с квалификацией административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.1 КоАП РФ, при самовольном занятии земельного участка, под которым, в свою очередь, понимается «пользование чужим земельным участком при отсутствии воли собственника этого участка (иного управомоченного им лица), выраженной в установленном порядке»⁶. Особенность данного правонарушения заключается в том, что для его квалификации не требуется наступления каких-либо последствий, вред выражается в самом деянии.

Как правило, такое административное правонарушение состоит в самовольном занятии не-

³ Более подробно об этом: *Забавко Р. А.* Социально-правовая природа общественной опасности экологических преступлений и ее влияние на криминализацию и пенализацию // *Сибирский юридический вестник.* 2024. № 3 (106). С. 68–74 ; *Он же.* Общественная опасность экологических преступлений в динамике социальных отношений // *Сибирский юридический вестник.* 2021. № 1 (92). С. 57–62.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁵ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

⁶ Постановление Пленума ВАС РФ от 17.02.2011 № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // *Вестник ВАС РФ.* 2011. № 5.

используемых или брошенных земельных участков: собственники их не использовали, поэтому действия виновного не причинили им никакого вреда либо он является незначительным.

В УК РФ нет прямого состава, смежного по отношению к данной норме. Одной из ближайших норм выступает самоуправство (ст. 330) в ситуациях, когда в отношении земельного участка совершается самовольное, вопреки установленному законом или иным нормативным правовым актом занятие, правомерность которого оспаривается организацией или гражданином, если этим причинен существенный вред. Таким вредом можно считать невозможность собственника использовать свой земельный участок по назначению, например в целях проживания в находящемся на нем жилом доме, осуществлять на нем предпринимательскую или иную деятельность и т.д.

Примером квалификации самоуправства могут служить действия гр-на Н., который самовольно занял земельный участок, являющийся прилегающей территорией многоквартирного дома и принадлежащий ООО «Уют-центр», и установил на нем металлический гараж, не являющийся объектом капитального строительства, чем создал значительные препятствия для использования этого земельного участка другими жителями многоквартирного дома, в частности под остановку и стоянку транспортных средств. В отношении гр-на Н. было возбуждено уголовное дело по ст. 330 УК РФ о самоуправстве⁷.

Между тем на практике, несмотря на наличие причиненного вреда, самовольное занятие земельного участка зачастую квалифицируется как административное правонарушение, предусмотренное статьей 7.1 КоАП РФ. Так, например, в отношении гр-на Н. возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 7.1

КоАП РФ за использование земельного участка без правоустанавливающих документов. Выявлено, что фактическое ограждение земельного участка значительно выходит за его границы, из-за этого с южной стороны участка уменьшена ширина проезда, относящегося к территории общего пользования, чем нарушаются права смежных землепользователей⁸. Вероятно, в данном примере суд, несмотря на то что уголовные дела о преступлениях, предусмотренных статьей 330 УК РФ, относятся к делам публичного обвинения, учел отсутствие заявлений о причиненном существенном вреде со стороны собственника участка и других лиц.

Полагаем, права Н. Ф. Кузнецова, указавшая на примере соотношения ст. 7.1 КоАП РФ и ст. 330 УК РФ на важность и сложность применения условно-оценочного признака «существенный вред»⁹, который не может быть рассмотрен в отрыве от мнения собственника земельного участка. Для разрешения вопроса о конкуренции двух рассматриваемых норм в вопросе определения существенности нарушения субъективных прав необходимо установить не только характер, но и степень их нарушения, а также механизм реального причинения такого вреда и в обязательном порядке учесть мнение собственника или иного пользователя земельного участка.

Еще одна проблема касается межотраслевой дифференциации ответственности при наличии административной преюдиции. Так, выше упоминалась статья 7.5 КоАП РФ, в которой предусмотрена административная ответственность за самовольную добычу янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней, либо транспортировку или хранение в целях сбыта незаконно добытых янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней в натуральном или перера-

⁷ Решение Первомайского районного суда г. Омска от 11.09.2020 № 2-2150/2020 2-2150/2020~М-2092/2020 М-2092/2020 по делу № 2-2150/2020 // Судебные и нормативные акты РФ : официальный сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/bwOBRT8K3xO/> (дата обращения: 02.04.2025).

⁸ Решение Промышленного районного суда г. Самары от 28.11.2023 № 2-4987/2023 2-4987/2023~М-3774/2023 М-3774/2023 по делу № 2-4987/2023 // Судебные и нормативные акты РФ : официальный сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/KSGsg1eWnlX/> (дата обращения: 02.04.2025).

⁹ Кузнецова Н. Ф. Проблемы квалификации преступлений : лекции по спецкурсу «Основы квалификации преступлений» / науч. ред. В. Н. Кудрявцев. М. : Городец, 2007. С. 115.

ботанном виде, либо сбыт незаконно добытых янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней в натуральном или переработанном виде, если такие действия не содержат уголовно наказуемого деяния. При этом смежными по отношению к данной статье являются часть 1 ст. 191 и ч. 2 ст. 255 УК РФ.

В части 1 ст. 191 УК РФ криминализовано совершение сделки, связанной с заведомо самовольно добытыми янтарем, нефритом или иными полудрагоценными камнями, а равно их незаконное хранение, перевозка или пересылка в любом виде, состоянии, за исключением ювелирных и бытовых изделий и лома таких изделий, лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние, предусмотренное статьей 7.5 КоАП РФ; в части 2 ст. 255 УК РФ — самовольная добыча янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние, предусмотренное статьей 7.5 КоАП РФ. Возникает вопрос: о каком **аналогичном** деянии идет речь — любом из перечисленных в ст. 7.5 или только о том, которое использовано в качестве криминообразующего признака в вышеобозначенных статьях УК РФ?

Грамматическое толкование текста УК РФ требует учета в качестве основания уголовной ответственности только такого административного наказуемого деяния, которое полностью совпадает с указанными в соответствующих статьях УК РФ признаками, что прямо объясняется значением и содержанием термина «аналогичное». Между тем это не всегда возможно. Если в ст. 7.5 КоАП РФ и ч. 2 ст. 255 УК РФ применяется одна и та же терминология («самовольная добыча янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней»), то в ст. 7.5 КоАП РФ и ч. 1 ст. 191 УК РФ — разная (в ч. 1 ст. 191 УК РФ говорится о «совершении сделки» с заведомо самовольно добытыми янтарем, нефритом или иными полудрагоценными камнями, чего нет в ст. 7.5 КоАП РФ, где указан «сбыт»). Тем самым административная преюдиция для ч. 1 ст. 191 УК РФ

может возникнуть только за транспортировку или хранение в целях сбыта либо сбыт янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней. Толкуя закон грамматически, мы вынуждены исключить уголовную ответственность за совершение иных сделок, направленных, например, на приобретение заведомо незаконно заготовленных полудрагоценных камней.

На наш взгляд, грамматическое толкование неприменимо, и следует прибегнуть к систематическому толкованию, определив, что административное наказание за совершение любого из деяний, предусмотренных статьей 7.5 КоАП РФ, выступает преюдицией для уголовной ответственности по ч. 1 ст. 191 и ч. 2 ст. 255 УК РФ.

Это подтверждается судебной практикой: суды вообще не конкретизируют, какое именно административно наказуемое деяние было совершено, ограничиваясь только указанием на наличие факта привлечения к административной ответственности по ст. 7.5 КоАП РФ. Так, суд указал, что 5 марта 2019 г. гр-н Н. на основании постановления мирового судьи 2-го судебного участка Зеленоградского района Калининградской области подвергнут административному наказанию за самовольную добычу янтаря, то есть за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.5 КоАП РФ. 17 апреля 2019 г. постановление мирового судьи 2-го судебного участка Зеленоградского района Калининградской области от 05.03.2019, по которому назначено административное наказание в виде штрафа, вступило в законную силу. 15 декабря 2020 г. гр-н Н., достоверно зная, что он 5 марта 2019 г. подвергнут административному наказанию за самовольную добычу янтаря, то есть за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.5 КоАП РФ, и не уплатив в установленном порядке штраф, находясь на участке местности с проявлением янтаря, вновь совершил его незаконную добычу. Суд признал гр-на Н. виновным в совершении преступления, предусмотренного частью 2 ст. 255 УК РФ¹⁰.

¹⁰ Приговор Зеленоградского районного суд Калининградской области от 07.07.2021 № 1-52/2021 по делу № 1-52/2021 // Судебные и нормативные акты РФ : официальный сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Cai0FqQYheNE/> (дата обращения: 02.04.2025).

В УК РФ и КоАП РФ имеются статьи с полнотью аналогичными названиями, которые, однако, не всегда совпадают по содержанию. Например, административно наказуемая порча земель (ст. 8.6 КоАП РФ) состоит в самовольном снятии или перемещении плодородного слоя почвы (ч. 1) и в уничтожении плодородного слоя почвы, а равно порче земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления, требований к обращению побочных продуктов животноводства при использовании побочных продуктов животноводства (ч. 2).

Аналогичного преступления в УК РФ не предусмотрено в принципе, и лица подлежат ответственности только за деяния, которые образует снятие плодородного слоя почвы, если они подпадают под какие-либо составы преступлений (например, незаконное предпринимательство). В статье 254 УК РФ, имеющей аналогичное название, криминализованы только отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде (ч. 1) либо по неосторожности смерть человека (ч. 3).

Граница между признаками ст. 8.6 КоАП РФ и ст. 249 УК РФ настолько размыта, что конкуренция между ними практически непреодолима. Ввиду отсутствия репрезентативной судебной-следственной практики сделать однозначные выводы о разрешении этой проблемы невозможно, однако, вероятно, различия между ука-

занными нормами характеризуются степенью опасности последствий: в УК РФ они должны быть «значительными», то есть выражаться в порче большого количества земель, требующей их значительной рекультивации¹¹, и т.д.

Различия между ст. 8.6 КоАП РФ и ст. 247 УК РФ, по нашему мнению, состоят в отсутствии (административная ответственность) и наличии (уголовная ответственность) класса опасности отходов, ставших предметом порчи (загрязнения или отравления) земель.

Всё это в значительной степени затрудняет квалификацию — фактически на практике данные нормы УК РФ не применяются без наличия последствий второго уровня, прежде всего причинения вреда жизни и здоровью людей. С учетом того, что выявление причинно-следственной связи между порчей земель и причинением вреда или тем более смерти человеку требует проведения сложных медицинских и иных специальных исследований, а также их вероятностного характера, виновные, как правило, привлекаются к административной, а не уголовной ответственности.

Всё вышесказанное позволяет сделать вывод о наличии сложных, порой неразрешимых проблем применения смежных норм уголовного и административного законодательства, устанавливающего ответственность за нарушение земельного законодательства. Полагаем, большинство составов УК РФ должно иметь смежные составы в КоАП РФ, идентичные по описанию общественно опасного деяния, отличающиеся от них только степенью общественно опасных последствий либо повторностью, образующей административную преюдицию. Кроме этого, некоторые деяния, не обладающие повышенной общественной опасностью и не влекущие значительных последствий, должны влечь только административную ответственность.

¹¹ Булгаков В. В., Подольская А. С. Юридическая ответственность за нарушение земельного законодательства // Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 2-2. С. 121; Леушева М. В. Юридическая ответственность за нарушение земельного законодательства // Закон. Право. Государство. 2016. № 2 (10). С. 132.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Булгаков В. В., Подольская А. С. Юридическая ответственность за нарушение земельного законодательства // Современные тенденции развития науки и технологий. — 2016. — № 2-2. — С. 117–121.
2. Забавко Р. А. Общественная опасность экологических преступлений в динамике социальных отношений // Сибирский юридический вестник. — 2021. — № 1 (92). — С. 57–62. — DOI: 10.26516/2071-8136.2021.1.57.
3. Забавко Р. А. Социально-правовая природа общественной опасности экологических преступлений и ее влияние на криминализацию и пенализацию // Сибирский юридический вестник. — 2024. — № 3 (106). — С. 68–74. — DOI: 10.26516/2071-8136.2024.3.68.
4. Колобов Р. Ю. Влияние системы охраны всемирного наследия на регулирование земельных отношений // Сибирский юридический вестник. — 2023. — № 3 (102). — С. 108–114. — DOI: 10.26516/2071-8136.2023.3.108.
5. Кузнецова Н. Ф. Проблемы квалификации преступлений : лекции по спецкурсу «Основы квалификации преступлений» / науч. ред. В. Н. Кудрявцев. — М. : Городец, 2007. — 336 с.
6. Леушева М. В. Юридическая ответственность за нарушение земельного законодательства // Закон. Право. Государство. — 2016. — № 2 (10). — С. 130–134.

Материал поступил в редакцию 6 мая 2025 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bulgakov V. V., Podolskaya A. S. Yuridicheskaya otvetstvennost za narushenie zemelnogo zakonodatelstva // Sovremennyye tendentsii razvitiya nauki i tekhnologiy. — 2016. — № 2-2. — S. 117–121.
2. Zabavko R. A. Obshchestvennaya opasnost ekologicheskikh prestupleniy v dinamike sotsialnykh otnosheniy // Sibirskiy yuridicheskiy vestnik. — 2021. — № 1 (92). — S. 57–62. — DOI: 10.26516/2071-8136.2021.1.57.
3. Zabavko R. A. Sotsialno-pravovaya priroda obshchestvennoy opasnosti ekologicheskikh prestupleniy i ee vliyanie na kriminalizatsiyu i penalizatsiyu // Sibirskiy yuridicheskiy vestnik. — 2024. — № 3 (106). — S. 68–74. — DOI: 10.26516/2071-8136.2024.3.68.
4. Kolobov R. Yu. Vliyanie sistemy okhrany vseirnogo naslediya na regulirovanie zemelnykh otnosheniy // Sibirskiy yuridicheskiy vestnik. — 2023. — № 3 (102). — S. 108–114. — DOI: 10.26516/2071-8136.2023.3.108.
5. Kuznetsova N. F. Problemy kvalifikatsii prestupleniy: lektsii po spetskursu «Osnovy kvalifikatsii prestupleniy» / nauch. red. V. N. Kudryavtsev. — M.: Gorodets, 2007. — 336 s.
6. Leusheva M. V. Yuridicheskaya otvetstvennost za narushenie zemelnogo zakonodatelstva // Zakon. Pravo. Gosudarstvo. — 2016. — № 2 (10). — S. 130–134.