

УДК 343

Решитов Алим Меметович

соискатель юридического факультета,

Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина

a.reshitov@list.ru

Alim M. Reshitov

postgraduate student

Kuban State Agrarian University. I.T. Trubilina

a.reshitov@list.ru

**О совершенствовании уголовно-правовой охраны
отношений в сфере осуществления государственного
кадастрового учета и кадастровой деятельности**

**Improvement of criminal law protection
relations in the implementation of state
cadastral registration and cadastral activities**

***Аннотация.** Статья посвящена анализу проблем совершенствования уголовного законодательства об ответственности за преступления в сфере осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности (статьи 170 и 170.2 Уголовного кодекса Российской Федерации). Автором выделены и проанализированы наиболее значимые ошибки и противоречия, допущенные при конструировании соответствующих уголовно-правовых норм, сформулированы рекомендации по совершенствованию действующего уголовного законодательства.*

***Ключевые слова:** преступления в сфере кадастровых отношений, регистрация незаконных сделок с недвижимым имуществом, кадастровый подлог.*

***Annotation.** The article is devoted to the analysis of the problems of improving the criminal legislation on responsibility for crimes in the field of state cadastral registration and cadastral activities (Articles 170 and 170.2 of the Criminal Code of the Russian Federation). The author highlights and analyzes the most significant errors and contradictions made in the design of the relevant criminal law norms. Taking into account the existing positions in the science of criminal law, recommendations are formulated for improving the current criminal legislation.*

***Key words:** crimes in the field of cadastral relations, registration of illegal transactions with real estate, cadastral forgery.*

Эффективность механизма уголовно-правовой охраны общественных отношений во многом обуславливается качеством уголовного закона, которое, в свою очередь, зависит от многих факторов: полноты отражения существенных черт общественно опасного деяния; согласованности норм; своевременности и обоснованности внесения в них изменений; внутренней

связи между нормами уголовного закона и общественным правосознанием и др. Если исходить из этих требований, то следует признать, что нормы, предусматривающие ответственность за преступления, посягающие на отношения в сфере осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, объективно нуждаются в совершенствовании.

В большинстве своем эти проблемы выявляются с позиции системного анализа, когда преступление, предусмотренное ст. 170 УК РФ, оценивается как специальный вид должностного преступления (ст. 285 УК РФ), а деяние, описанное в ст. 170.2 УК РФ, как частный случай служебного подлога (ст. 292 УК РФ) и одновременно преступного посягательства на установленный законом порядок официального документооборота (ст. 327 УК РФ).

В первую очередь следует отметить, что диспозиция ст. 170 УК РФ явно не соответствует содержанию регулятивного законодательства в части указания на государственный кадастр недвижимости и Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Дело в том, что с принятием Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» изменилась структура осуществления учетно-регистрационной деятельности в сфере недвижимости – государственный кадастровый учет и реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним были объединены в единую информационную систему – Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН). С точки зрения принципа законности сохраняющееся рассогласование бланкетных признаков диспозиции ст. 170 УК РФ и соответствующего регулятивного законодательства делает попросту невозможным практическое применение данной уголовно-правовой нормы. При этом использование здесь интерпретационной емкости уголовного закона вряд ли является допустимым и не разрешит сложившееся положение.

Вызывает возражение включение законодателем специальных мотивов (корыстной или иной заинтересованности) при определении ответственности за регистрацию заведомо незаконных сделок с недвижимым имуществом, умышленное искажение соответствующей информации, а равно занижение кадастровой стоимости объектов недвижимости. Значимость охраняемых данной нормой отношений, а равно сопоставление ст. 170 УК РФ с близкими ей по смыслу ст. 170.2 УК РФ и ст. 292 УК РФ, позволяют сделать общий вывод, что такая детализация признаков субъективной стороны была излишней. Возникает закономерное сомнение в том, что на оценку общественной опасности описанных в диспозиции анализируемой нормы действий может оказывать значимое влияние наличие специальных мотивов. Такой подход более чем понятен в общих нормах, связанных со злоупотреблением должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), внесении заведомо ложных сведений в любые официальные документы, правовые и иные последствия которых могут существенно различаться (ст. 292 УК РФ). Здесь установление корыстных побуждений или иной личной заинтересованности действительно может выступать обстоятельством, свидетельствующим о качественном изменении общественной опасности совершенного деяния. Применительно же

к ст. 170 УК РФ эти признаки если и должны учитываться, то только в качестве дифференцирующих ответственность.

Значимым недостатком уголовно-правовой нормы об ответственности за фальсификацию документов кадастрового учета (ст. 170.2 УК РФ) является требование об обязательном наступлении общественно опасных последствий в виде крупного ущерба, то есть в сумме, превышающей 2 250 000 рублей.

Во-первых, установление столь высокого размера ущерба для основного состава, на наш взгляд, не в полной мере соответствует социально-экономическим условиям жизни российского общества. Довольно легко можно представить ситуацию, когда потерпевший в результате фальсификаций со стороны кадастрового инженера и совершенного с помощью этого мошенничества может лишиться значительного по размерам земельного участка, однако уголовное преследование по ст. 170.2 будет невозможно.

Во-вторых, такое решение законодателя не позволяет учесть то обстоятельство, что злоупотребления со стороны кадастрового инженера могут причинить не столько имущественный, сколько организационный, а в отдельных случаях и экологический вред. В этих ситуациях, когда наступают общественно опасные последствия неимущественного характера, применение исследуемой уголовно-правовой нормы также будет невозможным.

И наконец, в-третьих, модель построения диспозиции, реализованная в ст. 170.2 УК РФ, не выдерживает критики и с точки зрения системного анализа текста отечественного уголовного законодательства. Здесь следует обратиться хотя бы к наиболее близким по природе и содержанию составам злоупотребления полномочиями частными нотариусами и аудиторами (ст. 202 УК РФ) и служебного подлога (ст. 292 УК РФ). Уголовно-правовая норма об ответственности нотариусов, несмотря на родовую принадлежность к преступлениям в сфере экономики, не содержит указания на причинение материального ущерба как на криминообразующий признак. В конструкции ст. 202 УК РФ использован, на наш взгляд, более правильный подход – наступление уголовной ответственности связывается с причинением существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства. В свою очередь, состав служебного подлога, как известно, вообще характеризуется формальной конструкцией и не предполагает наступления последствий.

Полагаем, что в этом отношении уголовно-правовая норма, предусмотренная ст. 170.2 УК РФ, требует доработки путем замены крупного ущерба как условия наступления ответственности по основному составу признаком причинения существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства.

Серьезные нарекания вызывают санкции уголовно-правовых норм, предусматривающих ответственность за посягательства на отношения в сфере осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности. Санкция – необходимая часть уголовно-правовой нормы, указывающая на государственно-принудительные меры, применяемые к лицу,

признанному виновным в совершении преступления. Строгость санкции находится в прямой зависимости от действительной опасности преступного посягательства. Она обуславливается социальной ценностью интересов, а также тяжестью возможного или реально причиняемого деянием ущерба [2, с. 212-214].

Санкция ст. 170 УК РФ не соответствует научно обоснованным правилам пенализации преступных деяний. Являясь специальной по отношению к составу должностного злоупотребления (ст. 285 УК РФ), ст. 170 УК РФ предусматривает в сравнении с последним намного более мягкое наказание. Как справедливо отмечает по данному поводу Н.А. Лопашенко, «уголовная ответственность должностных лиц за незаконные сделки с недвижимостью самым существенным образом занижена по сравнению с обычным должностным злоупотреблением» [3]. Учитывая значимость затрагиваемых правоотношений, такой подход законодателя при конструировании ст. 170 УК РФ, представляется, по меньшей мере, дискуссионным. Столь существенные различия в пенализации общественно опасных деяний, совершаемых государственными регистраторами, свидетельствуют о нарушении отраслевых принципов равенства и справедливости, что недопустимо.

Данный тезис в полной мере относится и к ст. 170.2 УК РФ. Сравнивая ее с близкими по смыслу нормами о злоупотреблении полномочиями (ст. 201 УК РФ) и злоупотреблении полномочиями частными нотариусами и аудиторами (ст. 202 УК РФ), нельзя не признать, что законодатель проявил невиданное снисхождение при конструировании ее санкций. Ни в основном составе, где речь идет о причинении ущерба в размере свыше 2 250 000 рублей, ни в квалифицированном составе с последствиями в виде материального ущерба свыше 9 000 000 рублей, нет наказания в виде лишения свободы.

И наконец, общим недостатком уголовно-правовых норм об ответственности за преступления, посягающие на отношения в сфере осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, выступает отсутствие системного подхода к построению квалифицирующих признаков. Это проявляется, прежде всего, в отсутствии дифференциации ответственности в зависимости от группового способа совершения преступления и наступления общественно опасных последствий.

В результате ст. 170 и 170.2 УК РФ не позволяют дать адекватную уголовно-правовую оценку групповым посягательствам, которые, как известно, отличаются повышенной общественной опасностью. Так, известны случаи, когда в совершение незаконных регистрационных действий оказываются вовлечены сразу несколько лиц (например, руководитель территориального органа Росрестра и его подчиненные). Распределяя роли в преступной деятельности, такие субъекты действуют высокоорганизованно и нередко на протяжении длительного периода времени. Отсутствие в ст. 170 УК РФ дифференцированного подхода к определению ответственности в зависимости от признаков соучастия, на наш взгляд, является значимым упущением законодателя и требует своего решения путем выделения соответствующих квалифицированных видов регистрации незаконных сделок с недвижимым

имуществом. На это обстоятельство уже обращалось внимание в уголовно-правовой литературе. В частности, необходимость учета повышенной общественной опасности совершения в соучастии регистрации незаконных сделок с землей обосновывает в своей работе А.В. Путилин [5, с. 23].

Парадоксальное положение сложилось относительно учета материального ущерба в качестве квалифицирующего обстоятельства регистрации незаконных сделок с недвижимым имуществом. Как известно, ставя под уголовно-правовую охрану конкретные общественные отношения и определяя (формализуя) тип преступного поведения, законодатель, с одной стороны, должен абстрагироваться от возможных, но не значимых последствий, а с другой – учесть типичные, существенные общественно опасные последствия, в том числе на уровне дифференциации ответственности. Решение этой задачи основывается на том, что в преступных последствиях отражаются, прежде всего, признаки объекта преступления и в меньшей степени признаки общественно опасного деяния. Содержание ст. 170 УК РФ позволяет сделать вывод, что деяние, предусмотренное данной нормой, вторгаясь в установленный законом порядок учета и оборота недвижимости, с внутренней необходимостью угрожает наступлением негативных последствий в сфере экономики, а именно – причинением ущерба гражданам, хозяйствующим субъектам либо государству. Игнорирование законодателем данного обстоятельства, представляется, серьезным упущением. В связи с этим полагаем, что в целях соблюдения принципа социальной справедливости в области уголовно-правового противодействия преступлениям в сфере осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности требуется совершенствование дифференциации ответственности за регистрацию незаконных сделок с недвижимым имуществом путем дополнения нормы квалифицирующими признаками, связанными с наступлением общественно опасных последствий в виде крупного и особо крупного ущерба.

Статья 170 УК РФ не позволяет дать должную уголовно-правовую оценку совершенным государственными регистраторами злоупотреблениям, которые повлекли тяжкие последствия, тогда как ч. 3 ст. 285 и ч. 3 ст. 285.3 УК РФ такую возможность предоставляет. Это можно считать явным недостатком законодательной регламентации уголовной ответственности должностных лиц за регистрацию незаконных сделок с недвижимым имуществом.

Следует отметить, что в уголовно-правовой литературе высказываются и иные предложения по модернизации отечественного уголовного законодательства в части охраны кадастровых отношений. Так, отдельными авторами обосновывается предложение о необходимости определения ответственности за занижение кадастровой стоимости объектов недвижимости в группе налоговых преступлений [4, с. 170]. Однако, с нашей точки зрения, такое решение нецелесообразно. Тот факт, что занижение кадастровой стоимости объекта недвижимости создает основания для уклонения от уплаты налогов, еще не позволяет сделать однозначный вывод о направленности этого деяния именно на группу общественных отношений в сфере налогообложения.

Руководствуясь такой логикой, довольно много экономических преступлений пришлось бы причислить к числу налоговых. Так, незаконное образование юридического лица (ст. 173.1 УК РФ), равно как и незаконное использование документов для образования юридического лица (ст. 173.2 УК РФ) также довольно часто совершаются в целях уклонения от уплаты налогов. Однако же от этого они не становятся налоговыми преступлениями.

В теории уголовного права неоднократно высказывались предложения переместить нормы об ответственности за регистрацию незаконных сделок в главу 30 УК РФ, причислив соответствующие деяния к должностным преступлениям. Так, например, М.А. Струкова-Сивой пишет, что «все преступления, совершаемые в сфере оборота единых государственных реестров (ст.ст. 170, 170.1, 173.1, 173.2 и ст. 285.3 УК РФ), должны быть консолидированно отражены в главе 30 УК РФ, обеспечивающей охрану и нормальное функционирование органов государственной власти, в ведении которых находятся государственные реестры» [6, с. 8]. В свою очередь Т.В. Квасникова, предлагая перенести ст. 170 УК РФ в главу 30 УК РФ, аргументирует свою инициативу признаками субъекта регистрации незаконных сделок с недвижимым имуществом и тем обстоятельством, что содержание непосредственного объекта данного преступления не предполагает обязательной связи с предпринимательской или иной экономической деятельностью [1, с. 13].

Предлагаемое решение нам представляется дискуссионным. Во-первых, не совсем понятно, как изменение расположения статьи в структуре уголовного закона само по себе повлияет на эффективность противодействия конкретным формам преступного поведения. Такое решение скорее направлено на обеспечение, фигурально выражаясь, чистоты уголовного закона, его гармоничности. Рассчитывать на том, что это позитивно повлияет на практику применения ст. 170 и 170.2 УК РФ, было бы наивным. Во-вторых, здесь опять ставятся на первое место интересы службы, что не совсем верно. Фальсификация Единого государственного реестра недвижимости по своей направленности и природе – это, прежде всего, экономическое преступление, и только подспудно – должностное. По этой причине нам более близка позиция Р.В. Хомутова, который в своем диссертационном исследовании защищает положение, что расположение ст. 170 УК РФ в главе о преступлениях в сфере экономической деятельности является правильным [7, с. 10].

Сформулированные в настоящей статье выводы и предложения по совершенствованию отечественного уголовного законодательства не претендуют на абсолютность, являются субъективным мнением автора, а, следовательно, скорее могут рассматриваться как повод для дальнейшей дискуссии по проблеме. Вместе с тем, одно представляется бесспорным – построение эффективной экономики невозможно без надлежащего правового обеспечения рынка недвижимого имущества, в том числе в аспекте механизма уголовно-правовой охраны.

Литература

1. Квасникова Т.В. Криминологическая и уголовно-правовая характеристика преступлений в сфере оборота жилья (по материалам Дальневосточного федерального округа): автореф. дис. ...канд.юрид.наук. Саратов, 2016;
2. Ковалев М.И. Советское уголовное право. Свердловск, 1974;
3. Лопашенко Н.А. Преступления в сфере экономической деятельности: о руинах уголовного закона // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 2. [Электронный ресурс]. Доступ из справ. правовой системы «Консультант-Плюс»;
4. Пинкевич Т.В., Зубалова О.А. Регистрация незаконных сделок с недвижимым имуществом: проблемы правоприменения // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2019. № 2 (36);
5. Путилин А.В. Уголовная ответственность за регистрацию незаконных сделок с землей: автореф. дис. ...канд.юрид.наук. Краснодар, 2006;
6. Струкова-Сивой М.А. Уголовно-правовая охрана оборота единых государственных реестров Российской Федерации: автореф. дис. ...канд.юрид.наук. М., 2013;
7. Хомутов Р.В. Ответственность за регистрацию незаконных сделок с землей (ст. 170 УК РФ): автореф. дис. ...канд.юрид.наук. Краснодар, 2014.

References

1. Kvasnikova T.V. *Criminological and criminal-legal characteristics of crimes in the sphere of housing turnover (based on materials from the Far Eastern Federal District): author. dis. ... Candidate of Legal Sciences. Saratov, 2016;*
2. Kovalev M.I. *Soviet criminal law. Sverdlovsk, 1974;*
3. Lopashenko N.A. *Crimes in the Sphere of Economic Activity: About the Ruins of the Criminal Law // Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice. 2018. No. 2. [Electronic resource]. Access from ref. legal system "Consultant-Plus";*
4. Pinkevich T.V., Zubalova O.A. *Registration of illegal transactions with real estate: problems of law enforcement // Bulletin of the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. No. 2 (36);*
5. Putilin A.V. *Criminal liability for registration of illegal transactions with land: author. dis. ... Candidate of Legal Sciences. Krasnodar, 2006;*
6. Strukova-Sivoy M.A. *Criminal law protection of the turnover of the unified state registers of the Russian Federation: author. dis. ... Candidate of Legal Sciences. M., 2013;*
7. Khomutov R.V. *Responsibility for registration of illegal transactions with land (Art. 170 of the Criminal Code of the Russian Federation): author. dis. ... Candidate of Legal Sciences. Krasnodar, 2014.*