



Толстикова Александра Юрьевна

Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева

Институт прокуратуры

Россия, Екатеринбург

asya.tolstikova@inbox.ru

Tolstikova Alexandra

Ural State Law University named after V. F. Yakovlev

Institute of Prosecutor's Office

Russia, Yekaterinburg

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОБОРОТА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Аннотация: в статье рассмотрены правонарушения, совершаемые должностными лицами органов исполнительной власти Российской Федерации, при проведении кадастрового учета, регистрации прав, составлении межевого плана и ведении Единого государственного реестра недвижимости в отношении земельных участков. Дан сравнительный анализ дисциплинарной, административной, имущественной и уголовной ответственности указанных лиц за содеянные проступки. Особое внимание автор уделил уголовному наказанию. Поскольку оно применяется крайне редко, то возникла необходимость провести систематический анализ статей Уголовного кодекса Российской Федерации, которые могут быть применимы к нарушителям.

Ключевые слова: оборот земельных участков, государственная регистрация, дисциплинарная, административная, имущественная и уголовная ответственность должностных лиц.



RESPONSIBILITY OF OFFICIALS OF EXECUTIVE AUTHORITIES FOR VIOLATIONS IN THE AREA OF LAND PLOT TURNOVER

Annotation: the article considers offenses committed by officials of executive authorities of the Russian Federation, when conducting cadastral registration, registration of rights, preparation of boundary plan and maintenance of the Unified State Register of Real Estate in respect of land plots. A comparative analysis of disciplinary, administrative, property and criminal liability of these persons for misdemeanors is given. The author paid special attention to criminal punishment. Since it is applied very rarely, it became necessary to conduct a systematic analysis of the articles of the Criminal Code of the Russian Federation, which may be applicable to violators.

Key words: turnover of land plots, state registration, disciplinary, administrative, property and criminal liability of officials.

Согласно ст. 9 Конституции РФ земля – это основа жизнедеятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации. Она может находиться во всех формах собственности, предусмотренных государством. Для того чтобы часть земли стала объектом собственности необходимо провести межевание, под которым понимается разграничение земельных владений, установление границ земель в натуре и закрепление за землевладельцами права на их владение [3, с. 19].

В соответствии с Гражданским кодексом РФ земельный участок - это часть поверхности земли, границы которой определены в порядке, установленном законом. Данный объект гражданских прав отнесен к недвижимому имуществу (ст. 130, 141.2 ГК РФ). Для того чтобы земельный участок был признан объектом земельных отношений, он должен быть индивидуально определен, т.е. должны быть определены его размер, границы и местоположение в кадастровом плане [4, с. 7].



Под оборотом земельных участков понимаются отношения, связанные с их владением, пользованием, распоряжением. В зависимости от оборотоспособности, т.е. возможности отчуждения прав и перехода к другому лицу участки делятся на оборотоспособные, изъятые из оборота, ограниченно оборотоспособные. Ограничены в обороте земельные участки водоемов, находящихся в федеральной или муниципальной собственности. Земли, на которых расположены объекты культурного наследия Российской Федерации и международного фонда, так же относятся к ограниченно оборотоспособным участкам, а также земли, занятые объектами космической, инфраструктурой, объектами гидротехнических сооружений. Данные участки не предоставляются в частную собственность.

Изъяты из оборота земли, на которых расположены объекты оборонного комплекса, атомной энергетики, закрытые административно-территориальные образования, национальных заповедников и парков. Следует заметить, что земли данной категории не могут находиться в частной собственности, сделки с ними запрещены. Полный список участков, отнесенных к данной категории, изложен в ст. 27 Земельного кодекса РФ.

Земельные участки, подлежащие обороту, могут свободно и без ограничений переходить от одного лица к другому в порядке купли-продажи, дарения или наследования (ст. 260 ГК РФ). Поскольку они являются объектами недвижимости, то подлежат обязательной государственной регистрации, которую осуществляют территориальные органы исполнительной власти. С вступлением в силу 1 января 2017 г. Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» возникшее право на земельный участок подтверждается выпиской из ЕГРН.

Уполномоченные проводят государственный кадастровый учет, государственную регистрацию прав, составляют межевые и технические планы, ведут Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН). Порядок проведения указанных процедур определен Земельным кодексом РФ,

250



Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности», Приказом Минэкономразвития России от 03.08.2011 № 388 «Об утверждении требований к проекту межевания земельных участков» и другими подзаконными актами.

Регистрация прав осуществляется на основании заявления правоприобретателя земельного участка и документов, устанавливающих наличие, возникновение, переход, прекращение или ограничение права на данный объект недвижимости. Если участок ранее не состоял на кадастровом учете то, обязательным условием является предоставление межевого или технического плана, заверенного кадастровым инженером. Необходимо заметить, что кадастровой деятельностью и учетом занимаются саморегулируемые организации кадастровых инженеров. Надзор за их деятельностью осуществляют федеральные органы исполнительной власти, в частности Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) и ее территориальные органы. Одним из обязательных условий для ведения кадастровой деятельности является заключение договора обязательного страхования гражданской ответственности кадастрового инженера.

Кадастровый инженер и должностные лица регистрирующих органов наделены достаточными полномочиями, что предполагает ответственность за выполненные им обязанности. За нарушение правил и норм регистрации, а также иных полномочий, относящихся к их сфере деятельности, должностные лица, осуществляющие регистрацию и межевание земельных участков, несут дисциплинарную, административную, имущественную и уголовную ответственность. Полный перечень нарушений, за которые они несут ответственность, отражен в ст. 66 Федерального закона № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Обязанности кадастрового



инженера при осуществлении своей деятельности отражены в ст. 29.1 Федерального закона № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности».

По смыслу ст. 192 Трудового кодекса РФ указанные должностные лица несут дисциплинарную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей. Ненадлежащим или недобросовестным исполнением трудовых обязанностей является исполнение их не в полном объеме или с нарушением сроков. К ним могут быть применены такие дисциплинарные взыскания как замечание, выговор или увольнение. Кадастровый инженер может получить предписание об устранении нарушений в указанный срок, ему могут вынести предупреждение или штраф. За многочисленные ошибки для него существует специальная мера дисциплинарного воздействия – исключение из саморегулируемой организации и запрет деятельности в течение определенного срока (п. 19 ст. 29 Федерального закона № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности»). Решение о применении и виде наказания принимает руководитель должностного лица.

Статьей 5.63 КоАП РФ предусмотрено наказание за административное правонарушение, совершенное данными должностными лицами в виде штрафа. Нарушение может быть выражено в непредоставлении соответствующей услуги заявителю либо ее предоставление с нарушением установленных законодательством сроков. Необоснованное требование должностными лицами для предоставления государственных услуг документов или платы, не предусмотренных Законодательством, так же является административным правонарушением и наказывается штрафом.

Согласно ст. 29.2 Федерального закона № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» кадастровый инженер несет имущественную ответственность за нарушения в области кадастровых отношений. К ним относится несоответствие сведений, указанных в межевом плане или ином документе действительности Убытки, полученные от действий (бездействий) кадастрового инженера,



возмещаются за счет страхового возмещения по договору обязательного страхования гражданской ответственности кадастрового инженера.

Ущерб, причиненный лицу в результате ненадлежащего исполнения органом регистрации прав полномочий, установленных настоящим Федеральным законом № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», возмещаются в полном объеме за счет казны Российской Федерации (ст. 66 данного закона). Однако, работодатель вправе предъявить виновному требование о взыскании сумм, выплаченных в счет возмещения ущерба третьим лицам. Они могут быть предъявлены в течение одного года с момента выплаты работодателем данных сумм [5, с. 42].

За нарушения, имеющие признаки уголовного деяния данные должностные лица несут уголовную ответственность в соответствии со статьями 170 и 170.2 УК РФ. В связи с тем, что отграничить преступление от правонарушения в данной области правоотношений очень трудно рассмотрим данный вопрос подробнее.

Ст. 170 УК РФ предусмотрена ответственность за регистрацию незаконных сделок с недвижимостью, в том числе и с земельными участками, умышленное искажение учетных данных государственного кадастра недвижимости или Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и занижение кадастровой стоимости объектов недвижимости. Искажением является внесение в документы государственного земельного кадастрового учета сведений, не соответствующих действительности, например, искажены личные данные правообладателя, изменены границы земельного участка. Занижение кадастровой стоимости может быть выражено в изменении его целевого назначения или правового статуса.

Объектом преступного посягательства являются экономические интересы в сфере земельных отношений, обеспечивающих рациональное использование и охрану земель; общественные отношения по поводу собственности на землю,



а также законные права и интересы граждан, связанные с оборотом земли. Если сотрудник данного органа, осуществляющий регистрацию сделки с земельным участком, без достаточных к тому оснований произведет действия, связанные с ее регистрацией, принимая, таким образом, решение о ее законности, то такие действия считаются оконченным преступлением [5, с. 15].

Необходимо заметить, что данная статья редко применяется в судебной практике. По данным судебной статистики в период с 2016 по 2022 год по данной статье осужден лишь один человек.

Затруднения в ее применении связаны с субъективной стороной преступления, которая выражена в наличии нескольких обязательных признаков. Должностное лицо должно осознавать противоправность и общественную опасность своих действий и желать их совершить, т.е. должно быть доказано присутствие прямого умысла. В действиях виновного должны присутствовать мотив и цель, которые указывают на его намерение или намерение других лиц получить выгоду в результате совершения преступных действий (корыстный мотив) или удовлетворить иные свои интересы.

Корыстная заинтересованность выражается в стремлении получить выгоду имущественного характера, которая может быть не связана с незаконным оборотом земельного участка в свою пользу или пользу других лиц (например, незаконное получение льгот, кредита, освобождение от каких-либо имущественных затрат, возврат имущества, погашения долга, оплаты услуг, уплаты налогов и т.п.). Должностное лицо при этом получает имущественное вознаграждение за совершение одного из этих действий. В таком случае преступления необходимо рассматривать в совокупности - ст. 170 УК РФ и ст. 290 УК РФ и 291 УК РФ (дача и получение взятки).

Заинтересованность должностного лица выражается в его стремлении получить выгоду неимущественного характера. Побуждением к такому стремлению могут служить карьеризм, семейственность, приятельские чувства, страсть приукрасить действительное положение, получить необходимую



услугу, желание угодить нужному человеку, получить поддержку в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность,

Не маловажной причиной низкой применимости ст. 170 УК РФ является механизм незаконной регистрации сделок с землей, основанный на сложном порядке регистрации таких сделок. Данный факт создает трудности для выявления факта и доказывания преступления. В этой связи рассматриваемая статья, как правило, применяется судами в совокупности со статьями 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями), 286 УК РФ (превышение должностных полномочий), 292 УК РФ (служебный подлог). Искажение сведений государственного кадастра недвижимости является специальной нормой по отношению к служебному подлогу. При этом ответственность наступает по специальной норме.

Если действия должностных лиц, умышленно содействовавших налогоплательщикам, выражены в занижении размеров земельного налога, то данное преступление квалифицируется как соучастие в уклонении от уплаты налогов или сборов с физического лица или организации. Тогда ст. 170 УК РФ рассматривается в совокупности со ст. 198 УК РФ и 199 УК РФ.

Уголовная ответственность за незаконные действия кадастрового инженера предусмотрена ст. 170.2 УК РФ. К ним относятся: внесение заведомо ложных сведений в межевой план земельного участка или иной акт обследования объекта, подлог документов, на основании которых они были подготовлены.

Объектом преступления выступают общественные отношения, определяющие порядок и правила составления документов на стадии проведения кадастровых работ, исключаящие их недостоверность.

Диспозиция данной статьи указывает на то, что преступление считается оконченным с момента совершения незаконных действий и причинения крупного или особо крупного ущерба гражданам, организации или государству в размере 2,25 млн. и 9 млн. рублей соответственно. Ущерб выражается в



регистрации и приобретении права собственности, на земельные участки, принадлежащие их законным собственникам, непоступлении платежей в виде налога на землю, арендной платы, в переводе земель из одной категории в другую (например, из земель сельхозназначения в непригодные земли).

Надо заметить, что ст. 170.2 УК РФ так же крайне редко применяется. За тот же период с 2016 по 2022 год по данной статье осуждено три человека. Сложность заключается в том, что в действиях кадастрового инженера должен присутствовать прямой умысел, т.е. осознание и осведомленность противоречие сведений действительности. Лицо, совершающее деяние заблаговременно осведомлено или должно знать о недостоверности представляемых сведений, но всеравно их предоставляет, понимая их ложность — недостоверность.

Ст. 170.2 УК РФ прямо указывает, что для привлечения кадастрового инженера к ответственности по данной статье, необходимо установить, что в результате его действий потерпевшему причинен ущерб. Привлечение его к ответственности за покушение на совершение данного преступления крайне затруднительно в связи с невозможностью четко установить размер возможного ущерба от действий кадастрового инженера. Моментом нанесения ущерба потерпевшему является момент государственной регистрации или кадастрового учета документов, подготовленных на основании незаконных (подложных) кадастровых документов. Данный момент фиксируется актом государственной регистрации или кадастрового учета органом регистрации прав. Преступление будет окончено с момента вынесения данного акта. На основании данного акта необходимо провести экспертизу выявленного преступления, провести предварительное расследование и другие процессуальные действия, подготовить соответствующую документацию для представления в суд. При этом истекает срок давности по привлечению виновного. Поскольку наказание по ст. 170.2 УК РФ не предусматривает лишение свободы осужденного, то преступления по ней отнесены к небольшой тяжести, срок давности по



которым составляет 2 года. На основании этого специалисты считают данную статью слабодейственной.

Для привлечения виновного по данной статье необходимо доказать, что присутствовал прямой умысел на совершение деяния, т.е. осознания и осведомленности правонарушителем несоответствия сведений действительности. Внесение подложных данных, по сути, является мошенническим фактором или может повлечь за собой определенные действия мошеннического характера. За данное деяние предусмотрено более жесткое наказание по ст. 159 УК РФ. Если свои действия виновный совершает с умыслом на завладение правами на имущество, то содеянное должно квалифицироваться не по ст. 170.2 УК РФ, а как преступление против собственности, наказание за данные деяния предусмотрены Главой 21 УК РФ. Из этого следует, что отграничить преступление, квалифицируемое по ст. 170.2 УК РФ и иным смежным статьям крайне трудно. Суды, как правило, применяют ее в совокупности с другими статьями.

Тем самым, предусматривая ответственность и меры наказания должностных лиц при регистрации, кадастровом учете и составлении межевого плана земельных участков законодатель прочно закрепил установленные им правила. Земельные участки, как объекты недвижимости, а также их оборот являются элементами гражданско-правовых отношений и охраняются Государством. В связи с этим, совершение должностными лицами органов исполнительной власти в области оборота земельных участков противоправных действий не выходит за рамки дисциплинарной и административной ответственности. Уголовные меры воздействия практически не применяются, поскольку при обнаружении состава преступления возникает ряд трудностей.

Список литературы:



1. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О государственной регистрации недвижимости» // «Собрание законодательства РФ», 20.07.2015, № 29 (часть I), ст. 4344.
2. Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О кадастровой деятельности» // «Собрание законодательства РФ», 30.07.2007, № 31, ст. 4017.
3. Савенко Г. В. Земельные участки. Образование, межевание и земельные иски. Вторая половина XVIII - начало XXI в. / Г. В. Савенко, А. А. Ялбуганов / под ред. М. С. Ковалева. – М.: Издательский Дом ВШЭ, 2018. - 274с.
4. Романова Г.В. Земельное право: курс лекций для бакалавров / Г.В. Романова. — М.: ЮСТИЦИЯ, 2016. - 189с.
5. Грачева О. С. Особенности юридической ответственности за земельные правонарушения: учебное пособие / О. С. Грачева, А. А. Романова / под ред. О. С. Грачевой. - Москва: РУСАЙНС, 2019. – 48с.
6. Судебная практика РФ // <https://stat.xn----7sbqk8achja.xn--p1ai/stats/ug/t/14/s/17> (дата обращения 06.12.2023).