

## Уголовно-правовые и криминологические меры, направленные на предупреждение преступлений в сфере кадастровой деятельности



Казанчев И.Т.,

судья Минераловодского городского суда Ставропольского края

Дворцов В.Е.,

соискатель научной степени кандидата юридических наук кафедры уголовного права и криминологии юридического факультета Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, помощник судьи Минераловодского городского суда Ставропольского края  
E-mail: vadim.dvortsov@mail.ru

**Аннотация.** Одной из положительных тенденций современной уголовной политики является признание приоритета предупреждения преступных посягательств, подтверждением чему являются изменения в Уголовном кодексе РФ, осуществленные в течение последних пяти лет, одним из которых стало введение законодателем уголовной ответственности кадастровых инженеров (ст. 170.2 УК РФ). Вместе с тем, данное преступление обладает высокой латентностью, ущерб физическим лицам, организациям и государству постоянно растет, наличествует множество криминогенных детерминант, способствующих совершению преступлений в данной сфере, в связи с чем, необходимо разработать комплекс предупредительных мер, которые позволят решать задачи противодействия преступности в рассматриваемой сфере с наименьшими издержками для общества, в частности, без включения на полную силу сложного механизма уголовной юстиции и без применения такой формы государственного принуждения как уголовное наказание. **Ключевые слова:** судебная практика, метод экспертных оценок, преступление, кадастровая деятельность, кадастровый инженер, уголовная ответственность, детерминанты латентности, факторы правового характера, криминогенные детерминанты, предупреждение преступлений.

Обеспечение надежной охраны общества от преступных посягательств, определение стратегий и тактик противодействия преступности выражается в проводимой государством уголовно-правовой политике, базисом которой является выработка норм уголовного закона, соответствующих текущему политическому режиму и историческому развитию общества. Одним из индикаторов актуальности назревших проблем является криминализация внесения кадастровым инженером заведомо ложных сведений в межевой, технический планы, акт обследования, проект межевания земельного участка либо карту-план территории или подлог документов, на основании которых были подготовлены данные документы, если эти деяния причинили крупный ущерб гражданам, организациям или государству (ст. 170.2 УК РФ). На оправданность и своевременность введения данной новеллы в уголовный закон указало 60% экспертов, несогласие выразили преимущественно

сотрудники кадастровых и регистрационных служб, кадастровые инженеры<sup>1</sup>.

Статистика поисковых запросов во всемирной системе объединенных компьютерных сетей для хранения и передачи

<sup>1</sup> В разные периоды времени с сентября 2015 г. по февраль 2017 г. на территории Ставропольского края был проведен метод экспертных оценок, в котором приняли участие 20 федеральных судей; 20 мировых судей; 30 помощников судей; 20 сотрудников органов местного самоуправления, в числе которых были служащие Управлений архитектуры и градостроительства; 25 работников прокуратуры; 25 сотрудников дознания; 25 сотрудников следствия; 20 адвокатов; 15 сотрудников ФГБУ Федеральная кадастровая палата; 15 сотрудников Управлений Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии; 20 сотрудников Северо-Кавказского таможенного Управления; 15 сотрудников Управления Федеральной службы судебных приставов; 15 сотрудников филиалов ФГУП Ростехинвентаризация — Федеральное БТИ; 15 сотрудников Управления Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации; 20 кадастровых инженеров.

информации свидетельствует, что частота публикаций по преступлениям в сфере кадастровой деятельности имеет тенденцию роста<sup>2</sup>, в то же время, сведения о зарегистрированных преступлениях в официальной статистике не отражаются<sup>3</sup>, поскольку они включаются в состав общих преступлений в сфере земельно-экономических отношений, рост числа которых также растет.

Одной из причин сложившейся ситуации является недостаточная научная проработка проблем борьбы с преступностью в сфере кадастровой деятельности, в первую очередь, вопросов предупреждения, отсутствие ясных представлений о стратегии и идеологии этой борьбы.

Под предупреждением преступлений в криминологии понимается сложная система факторов сдерживающего или упреждающего воздействия на криминогенные явления, нацеленная на: а) снижение их криминогенного эффекта вплоть до полного устранения или нейтрализации; б) создание условий, которые исключали бы возможность возникновения таких явлений, процессов<sup>4</sup>.

Поскольку предупреждение должно включать в себя меры, не только исключающие или уменьшающие возможность совершения преступления, но также и меры, исключающие или уменьшающие возможность латентности преступления, отдельное направление специальной профилактики должно быть направлено именно на устранение детерминант латентности, специфичных для рассматриваемого вида преступлений.

По степени статистической распространенности ответы на вопрос о предполагаемых детерминантах высокой латентности рассматриваемого преступления распределились следующим образом: некомпетентность правоохранительных органов по расследованию и квалификации преступлений в сфере

кадастровой деятельности (35%); активные действия преступников по сокрытию преступления (20%); пассивные действия потерпевших, выраженные в неразглашении преступления (15%); политическая заинтересованность государства и правоохранительных органов в сокрытии части преступлений в целях стабилизации общественной обстановки (5%); отсутствие общественной опасности (5%); безнаказанность виновных лиц (0%).

Немаловажную роль в предупреждении преступности играют меры организационного характера, направленные на совершенствование работы правоохранительных органов в противодействии того или иного вида преступлений, в связи с чем предлагается:

— обобщить практику рассмотрения полученных в разных формах обращений граждан и организаций по фактам проявления коррупции и нарушений со стороны кадастровых инженеров;

— организовать переподготовку и повышение квалификации уже работающих в этом специфическом сегменте сотрудников правоохранительных органов;

— реализовать в рамках высшего образования подготовку специалистов в сфере экономических преступлений, в частности, с образовательным (спец)курсом преступлений в сфере кадастровой деятельности, а также стажировку преподавателей высшей школы, реализующих образовательные программы;

— совершенствовать взаимодействия правоохранительных органов с саморегулируемыми организациями кадастровых инженеров;

— усилить меры организационного характера, направленные на инспекцию работы кадастровых инженеров, а также прокурорского надзора за исполнением законодательства в данной сфере.

Учитывая, что качество расследования дел указанной категории нередко остается низким, обуславливая неопределенную судебную перспективу, как по причине недостаточного профессионального опыта расследования данных деяний, так и вследствие осуществления виновными, их защитниками и иными лицами, действующими в их интересах мероприятий, направленных на противодействие расследованию, необходимо изменение подходов к изучению преступности указанной разновидности и разработке криминологических мер борьбы. В частности, полагаем, что целесообразно создание комплексной (синтетической) частной криминологической методики расследования преступлений, связанных с преступлениями в сфере кадастровой деятельности, интегрировано предусматривающей типичные модели

<sup>2</sup> Google Тренды // <https://www.google.ru/trends/explore?q=преступление%20кадастр> (дата обращения 05.02.2017); Статистика ключевых слов на Яндекс // <https://wordstat.yandex.ru> (дата обращения 05.02.2017); Статистика по поисковым запросам // <http://wordstat.rambler.ru> (дата обращения 05.02.2017).

<sup>3</sup> Данные судебной статистики. Судебный департамент при Верховном Суде РФ // <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 29.01.2017); Статистика и аналитика. Главный информационно-аналитический центр МВД РФ // <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics> (дата обращения: 29.01.2017); Состояние преступности январь — декабрь 2015 г., январь-декабрь 2016 г. МВД РФ // <https://мвд.рф/reports/item/9338947/> (дата обращения: 29.01.2017).

<sup>4</sup> Криминология: Учебное пособие / Под ред. С.М. Иншанкова, А.В. Симоненко. М., 2008. С. 102.

преступной деятельности на этапе предкриминальной, криминальной и посткриминальной ситуации в соответствии с криминалистическим учением о механизме преступления. В свою очередь, разработанные закономерности преступной деятельности в сфере нарушения кадастрового законодательства послужат научным трамплином для формирования теоретически выверенных и востребованных на практике рекомендаций по повышению эффективности расследования данных деяний.

С целью выявления потенциальных преступников и жертв преступления, их образа жизни, систем поведения, приводящих к возникновению криминогенной ситуации, а также с целью предупреждения рецидива провокационного поведения на специальном уровне необходимо особое внимание обратить на личности преступников в сфере кадастровой деятельности, а также разработать виктимологическую профилактику.

В частности, в качестве мер предупреждений предлагается:

— пересмотреть критерии, применяемые при аннулировании квалификационных аттестатов кадастровых инженеров. Ввести «шкалу вины» кадастрового инженера, т.е. определить иные промежуточные виды ответственности кадастрового инженера помимо аннулирования квалификационного аттестата;

— ввести требования о периодической (не реже одного раза в 3 года) проверке уровня профессиональных знаний кадастровых инженеров в форме тестирования, а также осуществлять учет результатов их профессиональной деятельности за период, прошедший после последней аттестации, в целях подтверждения их квалификации (переаттестации);

— разместить на сайте национального объединения кадастровых инженеров раздел, содержащий данные о всех кадастровых инженерах, в том числе об их образовании, опыте работы, форме организации деятельности, результатах работы и дисциплинарных взысканиях, а также с предоставлением возможности отправить заявку (задать вопрос) и оставить комментарий о выполненной работе;

— разработать на сайте Росреестра специализированный сервис «Личный кабинет кадастрового инженера», позволяющий обеспечивать фиксацию фактов его информационного взаимодействия с органами кадастрового учета, что позволит осуществлять предварительную проверку документов, подготовленных кадастровыми инженерами в электронном виде.

На вопрос о причинах, способствующих совершению преступлений в сфере

кадастровой деятельности, самыми распространенными ответами стали — несовершенство уголовного законодательства (30%) и сложная организованная преступная группа (20%).

Возможность совершения преступлений в сфере кадастровой деятельности усиливается вследствие причастности к ним лиц, обладающих юридической грамотностью, являющихся профессионалами, имеющими различные деловые и иные социально значимые связи в различных сферах власти и экономики, а также узкого круга лиц, знающих о факте противоправных деяний (друзья, родственники).

Репрезентативность проведенного исследования приводит к выводу, что мерой предупреждения указанных причин с целью обеспечения назначения справедливого наказания и реализации тех целей, которые поставлены перед наказанием законодателем, может стать дополнение ч. 2 ст. 170.2 УК РФ более строгой ответственностью за совершение преступлений группой лиц по предварительному сговору, что подтверждается мнением 50% респондентов, а в ч. 3 ст. 170.2 УК РФ предусмотреть ответственность за совершение деяния организованной группой, на что указало 40% экспертов.

Большинство респондентов также высказалось за включение в санкцию ч. 1 ст. 170.2 УК РФ в качестве обязательного дополнительного наказания лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (80%); в санкцию ч. 2 ст. 170.2 УК РФ основного наказания лишение свободы (80%); и введение новой ответственности (ч. 3 ст. 170.2 УК РФ) за совершение данного преступления, в случае если оно повлекло за собой смену собственника помимо его воли (80%). Негативно отнеслись к данным мерам и высказались против сотрудники Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра), кадастровые инженеры и прокурорские работники.

Важнейшим аспектом уголовно-правового регулирования является установление в уголовном законе меры воздействия на лицо, совершившее преступление, в частности, вида и размера наказания. Штраф, установленный в качестве уголовного наказания по обеим частям ст. 170.2 УК РФ, явно не соответствует размеру ущерба, который может быть причинен в результате совершения преступления. Полагаем, что более разумным является предложение о внесении изменений в ст. 46 УК РФ и установление штрафа за совершение преступлений в сфере экономической деятельности в размере, кратном причиненному преступлением ущербу.

Такая причина, способствующая совершению преступлений в кадастровой сфере, как неудовлетворительная система государственного контроля, была отмечена 15% респондентов.

В силу закона в настоящее время государственный надзор возложен на Росреестр и его территориальные органы только в части «...разработки и утверждения положений об осуществлении саморегулируемыми организациями кадастровых инженеров контроля за профессиональной деятельностью ее членов» (Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности»), в связи с чем, все споры, разногласия, устранение нарушений, рассматриваются исключительно в судебном порядке. По нашему мнению, существует два рациональных выхода из сложившейся ситуации. Первый, либеральный, основан на модернизации контроля за деятельностью кадастровых инженеров со стороны саморегулируемых организаций, в связи с чем предлагается:

- наделить саморегулируемые организации кадастровых инженеров полномочиями по досудебному урегулированию споров в сфере кадастровой деятельности;

- закрепить и внедрить порядок внесудебного оспаривания и отмены неправомερных решений, действий (бездействия) должностных лиц органов кадастрового учета с участием представителей саморегулируемых организаций в сфере кадастровой деятельности;

- усилить контроль со стороны саморегулируемых организаций кадастровых инженеров за деятельностью своих членов.

Второй вариант, радикальный, заимствован у З.М. Мирзаева, который предлагает «вывести контролирующие специально уполномоченные органы из подчинения ведомственных заинтересованных органов и создать единую службу в виде инспекции, наделенную правовыми полномочиями по раннему выявлению нарушителей и установлению личности виновного»<sup>5</sup>.

В качестве предупреждения такой причины, способствующей совершению преступлений в сфере кадастровой деятельности, как несовершенство нормативной базы, регламентирующей деятельность в данной сфере, которая была выбрана 10% респондентов, предлагается:

- закрепить в законе дополнительные квалификационные требования к лицу, претендующему на приобретение статуса

кадастрового инженера, в том числе в части специального профессионального образования и опыта работы;

- уточнить пределы процессуальной самостоятельности и гарантий независимости кадастровых инженеров;

- регламентировать вопросы гражданской ответственности кадастровых инженеров, осуществляющих свою деятельность на основании трудового договора с юридическим лицом в качестве работника такого юридического лица;

- детализировать порядок и сроки возмещения потерпевшим убытков от незаконных действий кадастровых инженеров;

- разграничить на законодательном уровне зоны ответственности каждого из участников проведения комплексных кадастровых работ и установить соотношение функций кадастровых инженеров с государственными регистраторами и нотариусами;

- установить правовые ограничения в виде запрета кадастровым инженерам производства кадастровых работ в отношении их членов семьи или близких родственников, а также в отношении руководителя юридического лица и членов его семьи (в случае, если кадастровый инженер состоит с ним(и) в трудовых отношениях);

- на законодательном уровне уточнить вопросы, связанные с оплатой кадастровых работ. В частности, цену подлежащих выполнению кадастровых работ следует определять сторонам договора подряда путем составления твердой сметы, которая станет частью договора подряда на выполнение кадастровых работ с момента подтверждения ее заказчиком таких работ;

- детализировать требования к квалифицированной электронной подписи кадастрового инженера, в том числе в части правомерности использования квалифицированной электронной подписи кадастрового инженера как работника юридического лица, а также реализовать функцию фиксации времени подписи электронного документа.

Несмотря на то, что 5% экспертов указали на коррупцию в качестве причины, способствующей совершению преступлений в сфере кадастровой деятельности, необходимо отметить, что на сегодняшний день, Росреестром уделяется повышенное внимание к данной проблеме, а политика борьбы с ней приобретает черты системности, в частности, положительной мерой можно выделить создание единой интернет-системы, которая находится в открытом доступе для всех граждан и организаций и действует по аналогии портала «Государственных услуг». Любое лицо через

<sup>5</sup> Мирзаев З.М. Уголовно-правовые и криминологические проблемы регистрации незаконных сделок с землей: дисс. ... к. ю. н. Махачкала, 2006. С. 15.



данную систему в онлайн режиме может пройти порядок оформления объекта недвижимого имущества, тем самым будут устранены коррупционные составляющие со стороны должностных лиц как органов местного самоуправления, так и сотрудников кадастровой и регистрационной служб.

Изучение судебной практики свидетельствует о том, что для достижения преступного результата противоправных действий одного кадастрового инженера недостаточно, зачастую наличествует пособничество, в том числе, со стороны сотрудников кадастровых и регистрационных служб, основанное на корыстной заинтересованности. В этой связи, мерой предупреждения может стать разработка и внедрение в служебные компьютеры сотрудников государственных органов софта, позволяющего записывать активность действий пользователя, связанных не только с внесением изменений в реестр, но и сбором информации об объекте недвижимого имущества (ознакомление, копирование (распечатка) файлов, неоднократное обращение за информацией и т.д.).

Помимо этого предлагается создать информационную систему, обеспечивающую хранение сведений о доверенностях (выданных и отмененных) и иных нотариально удостоверенных документах, представляемых в органы по государственной регистрации прав и кадастровому учету, в том числе сведений о лицах, имеющих право на наследование по закону или завещанию по имеющимся в производстве у нотариусов наследственным делам, с возможностью доступа к ней органов

по регистрации прав и кадастровому учету в режиме реального времени (в том числе с использованием инфраструктуры электронного правительства).

Изложенные в настоящей статье уголовно-правовые и криминологические меры, направленные на предупреждение преступлений в сфере кадастровой деятельности, дают лишь общую схему, которая требует развития частных методов борьбы с рассматриваемыми преступлениями, таких как разработка методики расследования преступлений в сфере кадастровой деятельности, исследование уголовно-правовых средств стимулирования позитивного посткриминального поведения лиц, совершивших преступления в сфере кадастровой деятельности, и т.д.

## Список литературы

1. Данные судебной статистики. Судебный департамент при Верховном Суде РФ // <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 29.01.2017).
2. Криминология: Учебное пособие / Под ред. С.М. Иншанкова, А.В. Симоненко. М., 2008. С. 102.
3. Мирзаев З.М. Уголовно-правовые и криминологические проблемы регистрации незаконных сделок с землей: дисс. ... к.ю.н. Махачкала, 2006. С. 15.
4. Состояние преступности январь — декабрь 2015 г., январь-декабрь 2016 г. МВД РФ // <https://мвд.рф/reports/item/9338947/> (дата обращения: 29.01.2017).
5. Статистика и аналитика. Главный информационно-аналитический центр МВД РФ // <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics> (дата обращения: 29.01.2017).

---

---

## Criminally-Legal and Criminological Measures Directed on the Prevention of Crimes in the Sphere of Cadastral Activity

**Kazanchev I. T.,**

Judge of the Mineralovodsk City Court of the Stavropol Territory

**Dvortsov V. E.,**

Applicant of the Scientific Degree of PhD in Law  
of the Department of Criminal Law and Criminology  
of the Faculty of Law of the Omsk State University named F.M. Dostoevsky,  
Assistant Judge of the Mineralovodsk City Court of the Stavropol Territory  
E-mail: vadim.dvortsov@mail.ru

**Abstract.** One of the positive tendencies of the modern criminal policy is the recognition of the priority of prevention of criminal encroachments, acknowledgement to that are the changes in the Criminal Code of the RF carried out in the last five years, one of which was the introduction by the legislator for criminal responsibility of cadastral engineers (article 170.2 of the Criminal Code). However, this crime has a high latency, the damage to individuals, organizations and the state is constantly growing, there is a lot of criminogenic determinants that contribute to crime in this area, therefore, it is necessary to develop a set of preventive measures which will allow to solve tasks of combating crime in this area at the least cost to society, in particular without turning on the full force

*of a complex mechanism of criminal justice without the use of this form of state coercion as a criminal punishment.*

**Keywords:** *judicial practice, expert assessment method, crime, cadastral activities, cadastral engineer, criminal liability, determinants of latency, factors of a legal nature, criminogenic determinants, prevention of crimes.*

## References

1. Dannye sudebnoj statistiki. Sudebnyj departament pri Verkhovnom Sude RF // <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (data obrascheniya: 29.01.2017).
2. Kriminologiya: uchebnoe posobie / Pod red. S.M. Inshankova, A.V. Simonenko. M., 2008. S. 102.
3. Mirzaev Z.M. Ugolovno-pravovye i kriminologicheskie problemy registratsii nezakonnykh sdelok s zemlej: diss. ... k.yu.n. Makhachkala, 2006. S. 15.
4. Sostoyanie prestupnosti yanvar — dekabr 2015 g., yanvar-dekabr 2016 g. MVD RF // <https://mvd.rf/reports/item/9338947/> (data obrascheniya: 29.01.2017).
5. Statistika i analitika. Glavnyj informatsionno-analiticheskij tsentr MVD RF // <https://mvd.rf/deljatelnost/statistics> (data obrascheniya: 29.01.2017).

