

***Н. И. Батурина***

## **ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

В статье проводится исследование ответственности за нарушение земельного законодательства с учетом изменений, внесенных в Уголовный кодекс Российской Федерации, и правоприменительной практики Верховного Суда РФ. При изучении различных аспектов ответственности в сфере земельных отношений автором сделан однозначный вывод о необходимости ужесточения требований к кадастровым инженерам и обоснованности введения уголовной ответственности, а также дополнительных требований к их профессиональному уровню. Согласно позиции автора появление новых видов составов правонарушений и преступлений и применение жестких мер отбора кандидатов на должности кадастровых инженеров способствуют более ответственному выполнению данной категорией служащих своих обязанностей, ведь от правильности действий кадастровых инженеров непосредственно зависит целый комплекс экономических прав государства и граждан. Кроме того, грядущие изменения способствуют развитию правового регулирования негативных отношений, вызванных низкой квалификацией кадастровых инженеров или их злым умыслом, предполагая страховое возмещение причиненного ими вреда. Все это позволило автору дать научную оценку правовому прогрессу в сфере земельных правоотношений.

*Ключевые слова:* кадастровый инженер, ответственность, кадастровая оценка, государственный кадастр недвижимости.

***N. I. Baturina***

## **LIABILITY FOR THE VIOLATIONS OF LAND LAW: CURRENT STATUS AND PERSPECTIVES**

The paper explores the liability for the violations of land law while taking into account the amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and the law enforcement practices of the Supreme Court of the Russian Federation. Having studied the various aspects of liability in the area of land matters, the author decisively concludes that performance requirements for cadastral engineers should necessarily be raised, thus supporting both the implementation of additional requirements to their professional level and the introduction of criminal penalty for such professionals. The author argues that introduction of the new kinds of elements of crime and offence, as well as a more thorough approach to the recruitment and selection of cadastral engineers can give the latter an incentive to treat their duties more responsibly, which is especially relevant since the competence of cadastral engineers directly impacts a whole complex of economic rights in relation to both a state and its citizens. The author presumes that the upcoming changes can improve the efficiency of legal regulation of the negative relations caused by the lack of competence or malice on the part of cadastral engineers, and ensure that any harm resulting from their actions is compensated through an insurance payout. All of the above allows the author to offer an academic assessment of the legal progress achieved in the area of land matters.

*Keywords:* cadastral engineer, liability, cadastral appraisal, State real estate cadastre.

Очевидным является то, что эффективное решение вопросов, связанных с построением гражданского общества и правового государства, предполагает совершенствование всего законодательства, в том числе направленного на повышение роли и значения юридической ответственности.

Исследование правовой природы ответственности следует начать с ее определения. На уровне обыденного понимания всем известно, что такое ответственность, значение которой легко устанавливается из контекста. Однако обыденного оперирования термином «ответственность» в юридической

науке, а в особенности в сфере земельных правоотношений, недостаточно. Между тем при первой же попытке дать научное определение ответственности выясняется, что это понятие довольно многозначно, а сама природа ответственности многогранна. Даже в рамках одной конкретной науки термин «ответственность» используется для характеристики разных правовых или социальных явлений, а также для описания различных сторон поведения субъектов [1, с. 5].

В своих исследованиях юридической природы ответственности Р. О. Халфина отметила, что «в последние годы делаются попытки толковать этот термин с точки зрения его филологического значения». В праве термин «ответственность» давно приобрел вполне определенное содержание, отличающееся от общепринятого понимания в повседневной жизни общества. Значение указанного понятия, по мнению вышеуказанного автора, заключается в возникновении отрицательных последствий для физического или юридического лица, допустивших противоправный поступок. Исходя из такого определения содержания юридической ответственности, Р. О. Халфина резюмирует, что ответственность — это специальный термин, не имеющий ничего общего с его общеупотребительным пониманием [2, с. 316, 317].

В юридической науке принято выделять виды ответственности в зависимости от правовой отрасли: уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная, материальная, финансовая, налоговая.

Глава 13 Земельного кодекса (далее — ЗК РФ) регламентирует общие принципы наступления ответственности за совершение правонарушений в области охраны и использования земель. Однако следует отметить, что законодатель не дает легального определения понятия земельного правонарушения. Соответственно возникает необходимость применить аналогию, но в то же время может возникнуть вопрос: какими основными характеристиками будет обладать земельное правонарушение? Согласно ст. 74—76 ЗК РФ лица, совершившие земельные правонарушения, несут уголовную, административную и дисциплинарную ответственность, а также обязаны возместить причиненный правонарушением вред [3].

Следовательно, в некоторых случаях признак общественной опасности заменяется признаком вредоносности правонарушения. Поэтому мы можем сделать вывод о том, что земельным правонарушением является виновно совершенное противоправное деяние в сфере земельных отношений, характеризующееся наступлением вредоносных последствий, ответственность за которое предусмотрена нормами уголовного законодательства, законодательства об административных правонарушениях, законом о государственной службе и нормами трудового права. В качестве субъекта земельного правонарушения будет выступать не любое лицо, а только то, которое обладает законными правами на земельный участок, — собственник земельного участка, землевладелец, землепользователь, арендатор земельного участка, обладатель сервитута, а также кадастровый инженер или иное должностное лицо (или орган государственной власти, организация), уполномоченное принимать юридически значимые решения в сфере землеустройства.

В 2015 г. произошел ряд изменений в российском законодательстве, устанавливающих ответственность за совершение земельных правонарушений. Первое, чему хотелось бы уделить внимание, — это ст. 170.2 УК РФ «Внесение заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории» [4]. В соответствии с нормой УК РФ объективной стороной такого деяния является внесение кадастровым инженером заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории или подлог документов, на основании которых они были подготовлены, если эти деяния причинили крупный ущерб гражданам, организациям или государству. Казалось бы, в чем заключается вредоносность или в данном случае общественная опасность деяния? Но не все так безобидно, как может показаться на первый взгляд. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» «государственный кадастр недвижимости является систематизированным сводом сведений

об учтенном в соответствии с настоящим Федеральным законом недвижимом имуществе...». «Государственным кадастровым учетом недвижимого имущества признаются действия уполномоченного органа по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определенной вещи (уникальные характеристики объекта недвижимости), или подтверждают прекращение существования такого недвижимого имущества, а также иных предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений о недвижимом имуществе». Такие характеристики объектов недвижимости необходимы, в частности, для совершения сделок, для целей налогообложения, для осуществления земельного надзора. Действиями подобного рода может быть причинен вред экономическим интересам государства, муниципального образования или собственнику как самого земельного участка, так и смежного с ним. Например, в случае занижения кадастровой стоимости земельного участка муниципальное образование, являющееся получателем средств поступающих налогов, может недополучить значительную сумму. Или же преступные действия в области определения границ земельного участка могут причинить вред интересам собственника граничащего земельного участка.

Субъективная сторона деяния характеризуется исключительно наличием прямого умысла, что следует непосредственно из содержания диспозиции ст. 170.2 УК РФ.

Упомянув о новшествах в сфере кадастровой оценки, следует уделить внимание и судебной практике. Оспаривание результатов кадастровой оценки, — возможно, один из самых трудоемких процессов в сфере земельных правоотношений. Не только заинтересованные стороны — участники процесса, но и судьи порой не могут однозначно сформулировать свою позицию. Результатом долгих изысканий в этой сфере стали выводы Пленума Верховного Суда РФ, изложенные в постановлении от 30 июня 2015 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании

результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости», который разъяснил, на какие основные положения следует ориентироваться и что учитывать при разрешении данной категории споров. В настоящее время значительная часть нарушений прав в отношении недвижимого имущества сопровождается внесением в документы недостоверных сведений. Как нами уже отмечалось, это нарушения, связанные с увеличением или уменьшением площади земельного участка, изменением его конфигурации, границ объекта недвижимости, подделка личной подписи собственника смежного земельного участка в акте согласования местоположения границ земельных участков, подготовка технического плана в отношении несуществующего объекта недвижимости. Отсюда следует вывод о том, что нормативная неурегулированность сферы кадастровых отношений и несоответствие жесткости наказания размеру причиненного вреда приводили к тому, что существующие меры ответственности кадастровых инженеров не являлись эффективным сдерживающим фактором.

С введением уголовной ответственности за недобросовестную работу кадастрового инженера ситуация может измениться в лучшую сторону. В то же время не следует полагать, что привлечение к ответственности по ст. 170.2 УК РФ станет «легкой прогулкой» для следователя, ведь сбор доказательств по новой категории дел скрывает в себе существенные трудности так же, как и взаимодействие государственных структур в этих отношениях.

Одновременно с введением уголовной ответственности была ужесточена и административная ответственность кадастровых инженеров. Согласно ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ внесение ими заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории или подлог документов, на основании которых были подготовлены межевой план, техплан, акт обследования, проект межевания земельного участка либо карта-план территории, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, наказываются штрафом в

размере от 35 до 50 тыс. руб. или дисквалификацией на срок до 3 лет.

Определенного рода помощью при привлечении к уголовной и административной ответственности могут стать преюдициальные факты. В особенности это четко прослеживается в части обжалования результатов кадастровой оценки,

о чем и говорит Верховный Суд в постановлении Пленума [5]. При этом оспариванием результатов определения кадастровой стоимости, согласно официальной позиции Верховного Суда, является предъявление любого требования, возможным результатом удовлетворения которого является изменение кадастровой стоимости объектов недвижимости, включая оспаривание решений и действий (бездействия) комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости.

Учитывая, что сведения о кадастровой стоимости объектов недвижимости являются сведениями государственного кадастра недвижимости и носят публичный характер, используются для определения налоговых и иных платежей, утверждаются решением исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или решением органа местного самоуправления, оспаривание сведений о результатах определения кадастровой стоимости осуществляется по правилам производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. Следует отметить, что с 15 сентября 2015 г. производство по такой категории дел осуществляется по правилам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [6].

Результаты определения кадастровой стоимости объекта недвижимости могут быть обжалованы административным иском в судебном порядке посредством предъявления следующих требований:

— об установлении в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости;

— об изменении кадастровой стоимости в связи с выявлением недостоверных сведений об объекте оценки, использованных при определении его кадастровой стоимости, в том числе об исправлении технической и (или) кадастровой ошибки (далее — заявления о пересмотре кадастровой стоимости);

— об оспаривании решения или действия (бездействия) Комиссии [5].

Помимо введения уголовной ответственности и ужесточения административной ответственности, российским законодателем приняты меры по совершенствованию законодательства, регулирующего деятельность кадастровых инженеров. В ноябре 2014 г. в Государственную Думу Правительством РФ был внесен законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров», который устанавливает довольно строгие требования к квалификации кадастрового инженера и предусматривает меры административного воздействия на него в случаях ненадлежащего выполнения инженером своих функций.

Появление специальных норм в отношении деятельности кадастровых инженеров позволит устранить регулярные случаи внесения неточных сведений в кадастровые документы. По данным Минэкономразвития, в России из-за нарушений при проведении кадастровой оценки, землеустроительных работ в постановке земельных участков на кадастровый учет отказывают либо она приостанавливается в 26 % случаев, а в некоторых регионах — в 40 % [7, с. 11].

Законопроект предусматривает такие дополнительные требования к лицу — кандидату на приобретение статуса кадастрового инженера, как высшее образование и двухлетний опыт работы; уточняются правовые основания приостановления и прекращения действия квалификационного аттестата кадастрового инженера; для всех без исключения кадастровых инженеров вводится обязанность не реже одного раза каждые три года проходить обучение по программе повышения квалификации в объеме не менее 40 часов.

Законопроектом устанавливаются положения о передаче отдельных полномочий администрирования в сфере кадастровых отношений саморегулируемым организациям кадастровых инженеров и национальному объединению саморегулируемых организаций кадастровых инженеров. В проекте закона Правительством определены основные функции саморегулируемых организаций, их права и

обязанности, а также вводятся положения о надзоре за их деятельностью. Впервые вводится обязанность кадастрового инженера устранять технические ошибки за собственный счет. Если заказчик работ обнаружил их до внесения в регистрирующий орган, то на исправление отводится один рабочий день, если сведения уже поступили в орган кадастрового учета, — три календарных дня.

Кроме того, в качестве положительного аспекта следует выделить предложенное в законопроекте обязательное страхование ответственности кадастрового инженера — не менее 2 млн руб. Страховая сумма для членов саморегулируемой организации составит не менее 500 тыс. руб. Обязательное страхование ответственности гарантирует заказчику или лицам, чьи интересы пострадали от действий кадастрового инженера, возмещение убытков. Согласно действующему законодательству кадастровый инженер может быть привлечен к гражданско-правовой ответственности только тогда, когда в судебном заседании будут установлены размер причиненного им ущерба и его вина. То есть действующий порядок несовершенен и не удовлетворяет потребностей заказчиков услуг кадастровых инженеров.

Отсюда следует однозначный вывод о необходимости ужесточения требований к кадастровым инженерам и введения уголовной ответственности, а также дополнительных требований

к их профессиональному уровню, что является логически обоснованным действием органов государственной власти. Появление новых видов составов правонарушений и преступлений, а также применение жестких мер отбора кандидатов на должности кадастровых инженеров способствуют более ответственному выполнению данной категорией служащих своих обязанностей, ведь от правильности действий кадастровых инженеров непосредственно зависит целый комплекс экономических прав государства и граждан.

### Список библиографических ссылок

1. Чирков А. П. Ответственность в системе права: учеб. пособие. Калининград: Калинингр. ун-т, 1996.
2. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974.
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147  
(с изм. и доп. на 13.07.2015).
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
5. О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2015 № 28 // Рос. газ. 2015. 10 июля.
6. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
7. Сухаренко А. Госкадастр под контролем // ЭЖ-Юрист. 2015. № 30.

© Батурина Н. И., 2015