

УДК 343

*Е.В. Максимова***ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ ПРЕСТУПЛЕНИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННОГО СТАТЬЕЙ 170 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Анализируется состав преступления, предусмотренный ст. 170 Уголовного кодекса РФ. Отражено воздействие гражданского и земельного законодательства на применение уголовно-правовых норм. Указано на ограничение действия уголовно-правовой нормы в сфере защиты отношений по регистрации сделок с землей. Приведены аргументы в обоснование выделения самостоятельного вида уголовной ответственности в сфере кадастровой оценки недвижимости.

Ключевые слова: состав преступления статьи 170 Уголовного кодекса РФ, сделки с недвижимым имуществом, уголовно-правовая ответственность, Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество, кадастр недвижимости, кадастровая оценка недвижимости, оценщик.

Статья 170 Уголовного кодекса РФ¹ предусматривает уголовно-правовую ответственность за регистрацию заведомо незаконных сделок с недвижимым имуществом, умышленное искажение сведений государственного кадастра недвижимости и (или) Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРП), а равно занижение кадастровой стоимости объектов недвижимости.

Вопросы, связанные с регистрацией прав на земельные участки, иные объекты недвижимости, кадастровым учетом, а также платежами за землю, в той или иной мере касаются большинства граждан и организаций. Исходя из принципа платности землепользования, любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Все лица, так или иначе, являются землепользователями, а значит, прямо или опосредованно становятся субъектами платежей за землю, которые могут быть выражены в виде земельного налога или арендной платы.

Для правильного объективного определения земельного налога, арендной платы имеют значение сведения ЕГРП, государственного кадастра недвижимости, который включает в себя информацию о кадастровой стоимости объектов недвижимости. Процессы, связанные с установлением кадастровой стоимости, в условиях, когда налогообложение на недвижимость, установление ставок арендной платы переходит на определение в зависимости от кадастровой стоимости, имеют существенное влияние и на формирование бюджетов публичных образований.

Отношения в рассматриваемой сфере регулируются земельным, налоговым, административным, гражданским законодательством. Не оставило без внимания сферу регистрации прав, кадастра недвижимости, платы за использование земли и уголовное законодательство, которое призвано выделить наиболее опасные деяния, установить санкции за их совершение в целях достижения задач, указанных в ч. 1 ст. 2 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ).

Статья 170 УК РФ была сразу включена в первоначальную редакцию УК РФ. После вступления в силу с 1 января 1997 г. УК РФ произошли существенные изменения в законодательстве, регулирующем непосредственно земельные отношения, вопросы оборота недвижимости, государственный кадастровый учёт, вопросы государственной регистрации, изменения разрешённого использования земель. Изменилось содержание земельных отношений в связи с массовым переходом земли в частную собственность, увеличился спрос на землю. Но несмотря на это, даже после активизации в сфере оборота земельных участков, изменений правовых подходов к определению недействительности сделок, государственной регистрации сделок с недвижимым имуществом, принципиальных изменений в ст. 170 УК РФ до недавнего времени не вносилось.

Достаточно существенные изменения были внесены в ст. 170 УК РФ только в 2015 г. Федеральным законом от 13.07.2015 № 228-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон № 228-ФЗ).

¹ Уголовный кодекс РФ от 18 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. от 28.11.2015) // СЗ РФ. 2015. № 48 (ч. I). Ст. 6712.

² Российская газета. 15 июля. 2015.

Названным законом объективная сторона преступления дополнена противоправным действием по умышленному искажению сведений Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним; вместо такого действия, как умышленное занижение размеров платежей за землю, указано деяние – занижение кадастровой стоимости объектов недвижимости. В настоящее время уголовная ответственность установлена за регистрацию незаконных сделок с недвижимым имуществом, а не только за регистрацию незаконных сделок с землей. Также Федеральным законом № 228-ФЗ увеличена санкция за совершение преступления. Так, например, штраф в новой редакции установлен в размере от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, вместо ранее предусмотренного штрафа в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев.

Таким образом, законодатель с принятием Федерального закона № 228-ФЗ фактически расширил сферу применения ст. 170 УК РФ, изменил объект посягательств, а именно – теперь установлена ответственность не только за учетные и регистрационные действия с земельными участками, но и за учетные и регистрационные действия с иными объектами недвижимости.

К сожалению, полноценной актуальной официальной статистики по рассматриваемому преступлению в открытых источниках нет.

Приведем доступные сведения. За период с 1997 г. по 2006 г. по ст. 170 УК РФ было выявлено в общей сложности 106 преступлений и привлечено к уголовной ответственности 44 лица³.

Эти сведения показывают, что ст. 170 УК РФ как самостоятельный вид ответственности за определенный вид преступления не работает.

Итак, ст. 170 УК РФ размещена в гл. 22 «Преступления в сфере экономической деятельности» разд. VIII «Преступления в сфере экономики».

Экономическая структура общества каждой эпохи образует ту реальную основу, которой и объясняется в конечном счете вся надстройка политических и правовых учреждений⁴.

Исходя из базовых понятий экономики⁵, мощь и сила страны, стабильность в обществе, комфортность жизнедеятельности граждан во многом определяются состоянием экономических отношений в обществе. Защита нормальной экономической деятельности, основанной на нормах права, охраняет само государство от потрясений, нестабильности, обеспечивает доверие граждан.

Вместе с тем уголовно-правовые процессы в сфере защиты экономических отношений, установление уровня ответственности напрямую зависят от налогового, гражданского, административного и иного специального законодательства.

А.Э. Жалинский отмечал, что гражданское законодательство воздействует на применение уголовно-правовых норм, когда в нем содержатся:

– нормативные характеристики фактических составов правомерных деяний или деликтов, совершение либо несовершение которых, образуя единый внутренний состав преступного правонарушения, оказывается условием уголовной ответственности либо исключаящим его обстоятельством;

– гражданско-правовые конструкции, понятия, предопределяющие в определенной части смысл предписаний уголовно-правовой нормы;

– предписания о совершении определенных действий (бездействии), которые выступают в качестве обстоятельства, исключающего уголовную противоправность, должны были бы исключать возможность применения уголовной ответственности;

– меры юридической ответственности, в частности, при причинении морального, физического и имущественного вреда, которые позволяют восстановить нарушенное благо без применения уголовного закона⁶.

Указанные основополагающие элементы воздействия на применение уголовно-правовых норм можно отнести применительно к таким отраслям права, как земельное и налоговое.

³ Данные приводятся по: Лопашенко Н.А. Преступлений в сфере экономики: авторский комментарий к уголовному закону (раздел VIII УК РФ). М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 265.

⁴ Энгельс Ф. Анти-Дюринг. Переворот в науке, произведенный господином Евгением Дюрингом. М., 1977. С. 22.

⁵ 1) Совокупность производственных отношений, соответствующих определенной ступени развития производительных сил; 2) состояние хозяйства страны или его части (Толковый словарь русского языка. М.: Альфа-Пресс, 2005. С. 1187).

⁶ Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ // СПС «КонсультантПлюс».

В любом случае уголовно-правовая охрана в рассматриваемой сфере должна быть адекватна состоянию экономической свободы в обществе, учитывать происходящие изменения в законодательстве, которое является основополагающим для регулирования отношений собственности, сделок, налогообложения, ограничения прав на отдельные виды имущества, сделок с ним.

Рассматриваемая ст. 170 УК РФ «Регистрация незаконных сделок с недвижимым имуществом» (в ред. Федерального закона от 13.07.2015 № 228-ФЗ) описывает преступление, объективная сторона которого содержит различные действия: регистрация заведомо незаконных сделок с недвижимым имуществом; умышленное искажение сведений государственного кадастра недвижимости и (или) ЕГРП; занижение кадастровой стоимости объектов недвижимости.

К определению объекта состава ранее действующей ст. 170 УК РФ существовали различные подходы.

Так, некоторые ученые определяли объект рассматриваемого преступления как отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации⁷.

Такое определение вобрало в себя все виды регулируемых земельным законодательством отношений и перечисленные в ст. 3 Земельного кодекса РФ⁸ (далее – ЗК РФ), что, на наш взгляд, не позволяло определить конкретные отношения, которые призван защищать состав, предусмотренный ст. 170 УК РФ.

Приведем еще одно мнение: «Объектом преступления, предусмотренного ст. 170 УК РФ, являются общественные отношения, обеспечивающие правовой режим земли как объекта права собственности, а также установленный государством порядок регистрации сделок с землей»⁹.

Согласно п. 8 ч. 1 ст. 1 ЗК РФ правовой режим земель определяется, исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства. Исходя из приведенного понятия специального законодательства, можно считать частным случаем объекта преступления ранее действующей ст. 170 УК РФ правовой режим земель, который нарушается опосредованно, например, в случае, если искажены сведения в кадастре в отношении категории или разрешенного использования земельного участка.

Нарушение порядка регистрации сделок с землей являлось объектом преступления при совершении одного из трёх действий, указанных в статье.

А.Ф. Ивлева считает, что объектом преступления, предусмотренного ст. 170 УК РФ, является установленный порядок оборота земельных участков¹⁰.

Согласимся, что рассматриваемое преступление посягает в какой-то мере на законный оборот земельных участков, но с оговоркой, что это посягательство может проявиться при таком преступном деянии, как заведомо незаконная регистрация сделок с землей, например, может быть зарегистрирован договор аренды земельного участка, которым собственник не имеет права распоряжаться.

Разное определение объекта ст. 170 УК РФ, его комплексность определяется альтернативными видами описанного в статье преступления, а также свидетельствует о множестве возможных последствий при совершении преступных деяний в отношении земли, а с учетом новой редакции ст. 170 УК РФ – в отношении и иных объектов недвижимости.

Цель рассматриваемой нормы очень четко определил А.Э. Жалинский, обозначив ее как «обеспечение законности деятельности государственного аппарата в сфере оборота земли как объекта собственности и одновременно ценнейшего национального достояния»¹¹.

В связи с изменениями, которые внесены Федеральным законом № 228-ФЗ, цель рассматриваемой нормы становится шире, а именно ст. 170 УК РФ призвана теперь осуществлять «обеспечение законности деятельности государственного аппарата» не только в сфере оборота земли, но в сфере оборота недвижимости.

На наш взгляд, применительно к рассматриваемому составу возможно определить единый объект преступления – это отношения государственного управления в сфере недвижимости.

⁷ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. А.И. Рарог. М.: Проспект, 2011.

⁸ Земельный кодекс от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 28.11.2015 г.) // СЗ РФ. 2015. № 48 (ч. I). Ст. 6723.

⁹ Уголовное право. Особенная часть / отв. ред. И.Я. Козаченко. М., 2008. С. 314.

¹⁰ Ивлева А.Ф. Уголовно-правовая охрана земельного оборота в Российской Федерации: монография. Архангельск, 2007. С. 16.

¹¹ См.: Уголовное право России: учебник для вузов: в 2 т. Т.2: Особенная часть / под ред. А.Н. Игнатова, Ю.А. Красикова. М.: НОРМА, 2000. С. 235.

При этом в случае регистрации заведомо незаконных сделок с недвижимым имуществом посягательство осуществляется на установленный порядок государственной регистрации прав и нормальный законный гражданский оборот недвижимости; при умышленном искажении сведений государственного кадастра недвижимости и (или) Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним посягательство осуществляется на отношения в сфере кадастрового учета, который должен отражать фактическое состояние объектов недвижимости, и учета права и сделок с недвижимым имуществом; при занижении кадастровой стоимости объектов недвижимости посягательство осуществляется на объективное, в порядке, установленном законодательством, определение обязательных платежей за пользование недвижимостью, в том числе налога, арендной платы, выкупной цены.

Именно через посягательства на отношения в сфере управления недвижимостью причиняется вред иным отношениям: собственности, государственному и местному бюджету, отношениям учета недвижимости.

Земельный участок, иной объект недвижимости являются предметом преступления во всех трех конкретизированных составах.

С принятием изменений в ст. 170 УК РФ снят вопрос о том, почему уголовной защите, согласно ст. 170 УК РФ, подлежали только отношения по законному ведению кадастра в отношении земли и иных объектов недвижимости, а по регистрации сделок, законности платежей - только отношения по поводу земельных участков.

Такая нелогичность существовала в связи с быстро меняющимся законодательством в сфере учета земли, недвижимости.

Ранее, в период принятия УК РФ, действовал Указ Президента РФ от 11.12.1993 № 2130 «О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость»¹², который предусматривал учет земельных участков отдельно от иных объектов недвижимости специальными органами – комитетами по земельным ресурсам. Затем учет осуществлялся на основании Федерального закона от 02.01.2000 № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре»¹³, который также предусматривал ведение кадастра земельных участков без объектов, расположенных на них.

Только с 01.03.2008 на территории Российской Федерации начал осуществляться единый учет земельных участков, зданий, строений, сооружений в государственном кадастре недвижимости согласно нормам Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»¹⁴.

Соответственно, законодатель внес изменения и в уголовно-правовые нормы в связи с изменением в специальных учетных правилах.

Вместе с тем, несмотря на вносимые изменения в ст. 170 УК РФ, подходы к определению уголовной ответственности за незаконную регистрацию сделок с недвижимым имуществом (ранее с земельными участками) не изменились, хотя специальное законодательство существенно усовершенствовалось.

С принятием Федерального закона от 07.05.2013 № 100-ФЗ «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 100-ФЗ)¹⁵, который вступил в силу с 1 сентября 2013 г., правила о государственной регистрации сделок с недвижимым имуществом, содержащиеся в ст. 558, 560, 574, 584 Гражданского кодекса Российской Федерации, не подлежат применению к договорам, заключаемым после дня вступления в силу настоящего Федерального закона (ч. 8).

Таким образом, сделки дарения, ренты земельных участков, иных объектов недвижимости, которые ранее подлежали государственной регистрации, с введением в действие Федерального закона № 100-ФЗ регистрации не подлежат.

Договоры купли-продажи земельных участков, согласно нормам гражданского законодательства, никогда в Едином государственном реестре прав не регистрировались и ранее.

Соответственно, например, применительно к сделкам с земельными участками подлежат регистрации только договоры аренды (ч. 2 ст. 609 Гражданского кодекса Российской Федерации), а также некоторые ограничения прав на землю (например, сервитут, ипотека).

При этом в ч. 2 ст. 26 ЗК РФ установлено, что договоры аренды земельного участка, субаренды земельного участка, безвозмездного срочного пользования земельным участком, заключенные на

¹² Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 50.

¹³ Российская газета. 2000. 10 янв.

¹⁴ СЗ РФ. 2007. Ст. 4017.

¹⁵ Российская газета. 2013. 13 мая.

срок менее, чем один год, не подлежат государственной регистрации, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Фактически уголовно-правовая норма о защите отношений по регистрации сделок с землей, иными объектами недвижимости не действует в силу того, что большинство сделок не регистрируется, а договоры аренды земли, даже в случае их явной неправомерности, объективно серьезной общественной опасности в подавляющем большинстве случаев не представляют.

Таким образом, в связи с изменением в гражданском правовом регулировании регистрации сделок с недвижимостью, выделять самостоятельный состав преступления в виде регистрации заведомо незаконных сделок нет необходимости.

Кроме того, при анализе рассматриваемого состава нужно отметить следующее.

Субъектом преступления в ст. 170 УК РФ является должностное лицо, совершающее преступление с использованием своего служебного положения.

Согласно примечанию к ст. 285 УК РФ, должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Применительно к вопросам регистрации таким должностным лицом выступает государственный регистратор прав, работник территориального органа Росреестра. Искажение сведений кадастра недвижимости может осуществить должностное лицо Федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Росреестра», осуществляющее соответствующие функции по ведению кадастра.

Вопрос об определении лица, которое занижает кадастровую стоимость, более объемный и спорный.

Ранее действующая редакция ст. 170 УК РФ содержала в отношении экономических характеристик такой состав, как занижение размеров платежей за землю. От действий различных должностных лиц во многом зависело определение размеров платежей за землю, соответственно, существовала и возможность их занижения.

Так, расчеты, в состав которых входит кадастровая стоимость, а именно, арендной платы по конкретным договорам аренды, может готовить, подписывать должностное лицо комитетов по управлению имуществом, расчет земельного налога – должностное лицо налоговой службы.

Согласно ст. 24.15 Федерального закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» определение кадастровой стоимости осуществляется оценщиками в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона, актов уполномоченного федерального органа, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, стандартов и правил оценочной деятельности, регулирующих вопросы определения кадастровой стоимости, за исключением случая, установленного ст. 24.19 данного Федерального закона¹⁶.

Таким образом, кадастровую стоимость должностные лица не устанавливают и не рассчитывают, соответственно, и повлиять на её занижение не могут.

В связи с тем что кадастровая стоимость на объекты недвижимости действительно оказывает огромное влияние на экономические процессы в обществе, логично рассмотреть вопрос об исключении состава о занижении кадастровой стоимости из ст. 170 УК РФ с выделением самостоятельного состава с определением надлежащего субъекта – оценщика.

Само по себе наличие специального субъекта в ст. 170 УК РФ так или иначе выявляет сходство статьи с составами, содержащимися в гл. 30 УК РФ «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления».

В случае проведения незаконной регистрации сделки с объектом недвижимости, а также при занижении платежей за объекты недвижимости должностное лицо может быть в зависимости от всех обстоятельств дела привлечено к уголовной ответственности согласно ст. 285 «Превышение должностных полномочий» или ст. 292 «Служебный подлог».

Некоторые ученые также высказывали мнение, что деяния, запрещенные ст. 170 УК РФ, являются частными случаями других преступлений.

¹⁶ Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4342.

Б.В. Волженкин писал, что «социально-правовая обусловленность введения норм ст. 170 УК РФ представляется весьма сомнительной, поскольку они представляют собой частный случай злоупотребления служебным положением и, как правило, совершаются из корыстной или иной личной заинтересованности и нарушают права и законные интересы граждан и организаций»¹⁷.

И.А. Клепицкий полагает, что ст. 170 помещена в гл. 22 УК без необходимых на то оснований, поскольку регистрация незаконных сделок с землей и иные деяния, указанные в этой статье, влекут ответственность независимо от того, связаны ли они с предпринимательской или иной экономической деятельностью лиц, их совершивших. Это должностное преступление, место которому в гл. 30 УК РФ¹⁸.

По мнению других ученых, выделение специальной нормы, устанавливающей ответственность за должностное злоупотребление в сфере земельных отношений, не только обоснованно, но и необходимо. Это связано с особой ценностью земли как объекта земельных отношений.

«Земля как средство производства в сельском хозяйстве всегда имела большое значение в жизни общества, которое сохранялось на всех этапах развития Российского государства. Кроме того, следует иметь в виду, что ценность земли заключается не только в ее экономической роли. Земля обладает также огромной экологической и социальной ценностью».¹⁹

Но как было рассмотрено выше, земля в указанных отношениях как объект природы, сельского хозяйства, как экологическая ценность не защищается.

Статья размещена в главе «Экономические преступления», то есть направлена на защиту отношений в сфере товарных, финансовых отношений, описание состава статьи относится не только к земле, но и к иным объектам недвижимого имущества.

Итак, анализ новой редакции ст. 170 УК РФ позволяет прийти к выводу, что одно из названных в статье преступных деяний фактически утратило свое существование в связи с изменением норм специального законодательства, а состав о занижении кадастровой стоимости ввиду того, что она определяется оценщиком, фактически не может в качестве субъекта иметь должностное лицо.

Вместе с тем следует отметить, что в целом рассмотренная ст. 170 УК РФ охватывает не только сферу оборота земельных участков (как было в ранее действующей редакции), но логично, полно и комплексно, с учетом изменений специального законодательства, предусмотрела уголовную ответственность за преступления в сфере оборота недвижимости.

Поступила в редакцию 17.11.15

E.V. Maksimova

PROBLEMS OF CLASSIFICATION OF CRIME UNDER ARTICLE 170 OF THE CRIMINAL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION

The components of crime under Art. 170 of the Criminal Code of the Russian Federation are analyzed. The civil and land legislation impact on the use of criminal law is shown. Limitation of the criminal law principle in the protection of registration of land transactions is specified. Arguments for foundation of the independent type of criminal responsibility in the field of cadastral valuation of real estate are adduced.

Keywords: components of crime under Art. 170 of the Criminal Code of the Russian Federation, real estate transactions, criminal responsibility, Unified State Register of Rights to Real Property, Cadastral Register, cadastral valuation of real estate, appraiser.

Максимова Елена Владимировна,
доцент кафедры земельного и экологического права
Уральский государственный юридический университет
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21
E-mail: alma3003@mail.ru

Maksimova E. V., Associate Professor
The Urals State Law University
Komsomolskaya st., 21, Yekaterinburg, Russia, 620137
E-mail: alma3003@mail.ru

¹⁷ Волженкин Б.В. Преступления в сфере экономической деятельности (экономические преступления). СПб., 2002. С. 268.

¹⁸ Клепицкий И.А. Система хозяйственных преступлений. М., 2005. С. 509.

¹⁹ Ерофеев Б.В. Земельное право: учебник. М., 2005. С. 22.