



5 сентября 2014 г.

№ _____ ЭС-0509-1 _____

Экспертное заключение на проекты федеральных законов

"О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 150 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" и "О государственном кадастре недвижимости" в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров"

В соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковича Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации рассмотрел проекты федеральных законов "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 150 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" и "О государственном кадастре недвижимости" в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров".

Целью подготовки проектов федеральных законов в соответствии с пояснительной запиской является способствование становлению профессионального сообщества в сфере кадастровой деятельности и, как следствие, повышение качества сведений об объектах недвижимого имущества, содержащихся в государственном кадастре недвижимости.

1. Предлагаемые законопроектом изменения в Федеральный закон "О государственном кадастре недвижимости", в частности, предусматривают:

введение дополнительных квалификационных требований к уровню образования и наличию специальных навыков, а также стажу работы в качестве требований к "входу" в профессию;

установление обязанности раз в три года проходить повышение квалификации и требования о перееаттестации;

введение института приостановления квалификационного аттестата кадастрового инженера по его инициативе или принудительно, ввиду допущенных нарушений в ходе его деятельности.

В этой связи Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации полагает необходимым отметить следующее.

Практика установления требований об обязательной регулярной переаттестации, к стажу работы по определенной специальности или необходимости получения дополнительного профессионального образования в других профессиональных сферах деятельности свидетельствует о неэффективности таких требований, а также о создании условий для развития коррупции. Кроме того, требование о переаттестации противоречит положениям Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости" (часть 3 статьи 29), в том числе в редакции законопроекта, в части положений о выдаче квалификационного аттестата без ограничения срока действия.

Еще одним недостатком соответствующих положений законопроекта является отсутствие институтов, формирующих стимулы для саморегулирования профессии на основании принципов честной конкуренции.

Эксперты поддерживают идею введения института приостановления действия квалификационного аттестата за отдельные виды нарушений вместо аннулирования данного аттестата. Вместе с тем его реализация в законопроекте содержит существенные недостатки, на которые необходимо обратить внимание разработчиков проектируемых норм. Предусмотренные законодательством основания для аннулирования аттестата и предлагаемые разработчиками основания для приостановления действия аттестата в той части, в которой они опираются на количественные критерии, провоцируют стратегическое поведение оппортунистически настроенных кадастровых инженеров. В частности, в качестве основания приостановления действия аттестата (по законодательству Российской Федерации - это основание аннулирования аттестата) законопроект предусматривает принятие в течение календарного года органом кадастрового учета решений об отказе в осуществлении кадастрового учета по некоторым из установленных Федеральным законом "О государственном кадастре недвижимости" основаниям (например, земельный участок образован из земельных участков, отнесенных к разным категориям земель), если суммарное количество отказов составляет 25 и более процентов от общего количества решений об осуществлении кадастрового учета и об отказе в осуществлении кадастрового учета и при условии, что общее количество таких решений

должно быть не менее двадцати. В целях «обхода» данного количественного критерия при его превышении и уклонения от аннулирования (приостановления) аттестата кадастровый инженер может представить для кадастрового учета несколько межевых и технических планов, актов обследования, заведомо соответствующих основаниям отказа в кадастровом учете, не указанных в основаниях для аннулирования (приостановления) аттестата.

Аналогичные возражения, связанные с неэффективностью количественных критериев и стимулированием к оппортунистическому поведению, могут быть высказаны и к другому количественному критерию: принятие органом кадастрового учета в течение трех лет 10 и более решений о необходимости устранения кадастровых ошибок.

В целом могут быть поддержаны предложения по приостановлению действия квалификационного аттестата по инициативе кадастрового инженера. Вместе с тем законопроект не содержит оснований для такого приостановления (например, временная нетрудоспособность), что может привести к злоупотреблениям, в частности, к уклонению от исполнения обязательств по договорам, заключенным кадастровым инженером.

Не может быть поддержано положение, предусматривающее аннулирование аттестата, если кадастровый инженер в течение одного года не представлял в орган кадастрового учета межевого плана, технического плана или акта обследования. В частности, сложные объекты кадастрового учета могут предусматривать необходимость проведения более длительных по сроку работ кадастровым инженером.

Эксперты предлагают дополнить законопроект обязанностью органа кадастрового учета принимать от кадастровых инженеров и осуществлять хранение оригиналов актов согласования границ земельных участков в целях снижения общественных издержек и обеспечения сохранности данных документов.

2. Изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривают введение уголовной ответственности кадастрового инженера в случае умышленного внесения им в межевой план, технический план или акт обследования заведомо ложных сведений, а равно за подлог им документов, на основании которого были составлены указанные планы и акт, если данные деяния причинил крупных ущерб.

Следует отметить, что пояснительная записка и сопроводительные материалы не содержат статистических данных о криминализируемых нарушениях, за исключением нарушений, совершенных в области земельного законодательства (безотносительно к субъекту ответственности).

В пояснительной записке разработчики законопроекта указывают на неэффективность административной ответственности в связи с короткими сроками привлечения к ней и незначительным размером санкций. В то же время разработчиками не предусматривается внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в целях совершенствования административной ответственности кадастровых инженеров. Предлагая введение уголовной ответственности, разработчики законопроекта также игнорируют необходимость совершенствования имущественной ответственности кадастровых инженеров, их объединений (ассоциаций, союзов, саморегулируемых организаций), в том числе требований к страхованию или иным формам коллективной ответственности.

Одной из причин внесения недостоверных сведений при кадастровом учете, по мнению экспертов, является недостоверность сведений о кадастровом учете объектов, содержащихся в государственном кадастре, а также предоставляемых органами государственной власти в рамках подготовки кадастровым инженером документов, предоставляемых в орган кадастрового учета. В этой связи может возникнуть ситуация значительного роста уголовных дел, возбуждаемых по факту внесения соответствующих недостоверных сведений при кадастровом учете.

Также необходимо отметить трудности, связанные с определением размера ущерба ввиду трудности подсчета потребительской стоимости объекта кадастрового учета.

При этом в соответствии с предлагаемым законопроектом изменениями статьи 150 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации данное преступление предлагается отнести к преступлениям, по которым проводится дознание дознавателями органов внутренних дел. На данной стадии уголовного процесса отсутствуют условия для проведения сложной технической экспертизы, необходимой для проверки обстоятельств, в том числе связанных с оценкой представленных документов, содержащих техническое описание границ объекта кадастрового учета. В этой связи введение уголовной ответственности может привести к массовым нарушениям прав граждан, а также создать условия для коррупции в органах дознания, связанные с принятием неправомερных решений о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела.

На эти существенные обстоятельства обращало внимание и Министерство экономического развития Российской Федерации при проведении оценки регулирующего воздействия.

Кроме того, как представляется, утверждение разработчиков законопроекта об отсутствии дополнительных затрат федерального бюджета

в случае реализации предлагаемых новелл, как минимум, вызывает серьезные сомнения: дополнительная, весьма существенная нагрузка (десятки тысяч доследственных проверок и возбужденных уголовных дел, исходя из сегодняшних масштабов контрольных мероприятий административного характера в отношении действий кадастровых инженеров) очевидно, потребуют значительных расходов на укрепление и содержание аппарата следствия (дознания). Таким образом, в соответствии с установленным порядком подготовки и внесения на рассмотрение законопроектов необходимо дополнительно подготовить финансово-экономическое обоснование и получить заключение Министерства финансов Российской Федерации.

В связи с изложенным введение уголовной ответственности представляется необоснованным и неэффективным.

Также некоторыми экспертами указано на необходимость, в случае принятия решения о введении уголовной ответственности, корреляции наказания, предусмотренного статьей 170 Уголовного кодекса, за регистрацию незаконных сделок с землей, с предлагаемыми законопроектом нормами. Указанные преступления являются аналогичными (внесение ложных сведений в реестр прав и кадастр недвижимости), совершаемыми должностными лицами. Экспертный совет отмечает, что нормативное регулирование ответственности в сфере оборота недвижимости носит фрагментарный характер. Вопрос установления ответственности за правонарушения в сфере недвижимости требует комплексного подхода, предусматривающего аналогичные меры ко всем участникам рынка недвижимости, нарушающим законодательство: правообладателям объектов недвижимости, должностным лицами регистрирующих органов, кадастровым инженерам.

3. 3 сентября на Едином портале для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения был опубликован для проведения оценки регулирующего воздействия проект Федерального закона «О кадастровой деятельности» (ID: 00/03-17538/08-14/12-16-4). Законопроект в корне меняет организацию кадастровой деятельности. Предполагается его вступление в силу 1 января 2017 г., т.е. лишь на полгода позже вступления первых по сроку пунктов рассматриваемого в этом заключении законопроекта "О государственном кадастре недвижимости" в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров" (другие пункты вступают в силу 1 января 2017 г. и

1 января 2018 г). В результате новые требования просуществуют лишь эти полгода, что неминуемо вызовет обоснованное недовольство профессионального сообщества и не может оказать какого-либо положительного влияния на кадастровую деятельность. В этой связи считаем необходимым принять один базовый закон, который должен регулировать все вопросы кадастровой деятельности.

На основании вышеизложенного эксперты считают возможным поддержать основную идею проекта федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном кадастре недвижимости". В то же время предлагаемые данным законопроектом средства достижения требуют доработки в соответствии с указанными замечаниями. Обращаем внимание, что с 3 сентября процедуру оценки регулирующего воздействия проходит законопроект «О кадастровой деятельности» (ID: 00/03-17538/08-14/12-16-4), который, в случае вступления в силу, отменит положения рассматриваемого в этом заключении законопроекта "О государственном кадастре недвижимости" в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров", т.е. они будут действовать всего полгода. В этой связи целесообразность принятия закона на период шесть месяцев представляется сомнительной.

Проект федерального закона "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 150 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" и "О государственном кадастре недвижимости" в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров" не может быть поддержан и требует дополнительного обсуждения относительно комплексного регулирования вопросов гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности.

Член Экспертного совета
при Правительстве Российской Федерации



Ю.Ю. Берестнев

Член Экспертного совета
при Правительстве Российской Федерации



К.В. Кабанов