

ECE/HBP/165

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE

**STUDY ON THE CHALLENGES OF FRAUD TO LAND
ADMINISTRATION INSTITUTIONS**



**United Nations
New York and Geneva, 2011**

Note

The designations used and the presentation of the material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

This volume is issued in English and Russian only.

Acknowledgements

The study was prepared by Her Majesty's Land Registry of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, under the guidance of and with contributions from members of the Bureau of the Working Party on Land Administration. The Bureau of the Working Party gratefully acknowledges the input of all survey participants as well as all the assistance and advice from Working Party colleagues and the UNECE secretariat.

Copyright © United Nations, 2011
All rights reserved

ECE/HBP/165

Foreword

Over recent decades, many countries in the UNECE region have successfully converted their land registration and real property records from large collections of paper documents into computerized forms that can be accessed via the Internet.

The use of electronic technology to store and process land registration data is, at present, the norm throughout the UNECE region. Many land administration authorities provide their services through online systems. The implementation of e-government instruments such as e-cadastrals, e-registers and e-conveyancing ensure transparency and provide the general public with easy access to land and real estate information.

Along with the opportunities that these new systems bring, we must also realize that they also present a new, and different, set of challenges for fraud prevention. The introduction of online services and, hence, the electronic availability of land and real estate objects (and related ownership) information can be regarded as a factor in the increase in registration fraud.

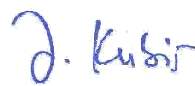
To address this challenge, the UNECE Working Party on Land Administration (WPLA) discussed the issue of fraudulent use of electronic land-registration data and related incidents of identity theft at its sixth session (Geneva, 18-19 June 2009). The Working Party identified the need to have strategies in place to guard against the risk of fraud and decided to prepare a study on fraud in real estate registration and conveyancing.

This study is based on the analysis of surveys on online access to land-registration information that were distributed among UNECE member States after the sixth session. The questionnaire aimed to collect information from authorities in the UNECE region on current practices for monitoring, preventing and combating fraudulent practices in land administration.

This publication presents the results and the conclusions drawn from this analysis of the survey. It elaborates on the questionnaire's findings in three main areas: accessibility of systems, experience with fraud, and countermeasures. The study consolidates and presents good practices in the detection and prevention of fraud in land registration systems in UNECE countries and, in particular, the protection of information against misuse by fraudsters. This information will help land administration authorities to identify and tackle the vulnerabilities in their e-systems.

This collection of information constitutes an important tool to aid the understanding and prevention of registration fraud. The study emphasizes the need to create awareness about risks and protective measures among both the public and staff in order to create an anti-fraud culture.

I trust that this study will contribute to the joint efforts of practitioners, law enforcement agencies and policy makers to protect information against its misuse for fraudulent purposes in the UNECE region.



Ján Kubiš
Executive Secretary
United Nations Economic Commission for Europe

Contents

	<i>Page</i>
Acknowledgements	ii
Foreward	iii
Background	1
Introduction	2
I. Definition of fraud	2
II. Survey results.....	3
A. Methodology.....	3
B. Accessibility of land-title information	3
C. Experiences with fraud.....	6
D. Measures to counteract fraud.....	6
III. Good practice	9
A. Understanding and managing the risks of fraud.....	10
B. Deterring and preventing online fraud	12
C. Detecting and investigating online fraud and imposing sanctions	14
IV. Bibliography	17

STUDY ON THE CHALLENGES OF FRAUD TO LAND ADMINISTRATION INSTITUTIONS

Background

At its sixth session (Geneva, 18-19 June 2009), the Working Party on Land Administration discussed the issue of fraudulent use of electronic land-registration data and related incidents of identity theft. The Working Party then decided to prepare a study containing policy recommendations on this subject. This study is based on the analysis of surveys on online access to land-registration information that were distributed among UNECE member States after the sixth session.

The objectives of the study are to identify good practice in detecting and preventing fraud in land-registration systems as they relate to the public electronic availability of land and real estate objects (and related ownership) information. It elaborates on the questionnaire's findings in three main areas: accessibility of systems, experience of fraud, and counter-measures.

It argues that to detect, prevent and deter fraud, internal controls and checks should be strengthened and sanctions imposed. It emphasizes the need to create awareness in both public and staff to create an anti-fraud culture.

Almost all respondents agreed that sharing intelligence with other jurisdictions would help to identify common threats and compare best practices for detecting and preventing fraud.

Introduction¹

The use of electronic technology to store and process land-registration data is the norm throughout the UNECE region. Many, if not most, land registration and cadastral authorities now use online systems to provide easy access to land information for the general public.

There appears to be little solid statistical evidence to show that fraud in land-registration systems has increased since these online services were introduced. However, fraud and forgery exist wherever there is commercial activity, and law-enforcement agencies consider ease of access to be a factor in the vulnerability of registration systems.

Delegations to the Working Party on Land Administration agree on the need to have strategies in place to guard against the risk of fraud and to maintain the confidence of stakeholders in the data held by authorities. It is widely accepted that, for land and real property markets to function properly, people must be able to trust land-administration systems. Guarding against fraud is one of the measures that can be taken to enhance that trust. The Working Party therefore decided that the problem of fraud was something that it wished to explore as part of its programme of work.

In 2007, Her Majesty's Land Registry of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland conducted a preliminary survey. The survey sought information on countries' experience of fraud with their online land-information systems.² The results, however, were inconclusive, and suggested that more work needed to be done to obtain relevant information about current trends in the UNECE region. Almost all respondents agreed that sharing intelligence with other jurisdictions would be helpful, at least to compare best practice for detecting and preventing fraud.

During the sixth session of the Working Party, the United Kingdom offered to act as the lead country in undertaking a more comprehensive survey to bring the information up to date. It would present the results to the Bureau of the Working Party, which would then discuss the outcomes and prepare a study on the subject. The present report is the result of the conclusions drawn from responses to that survey and subsequent analysis undertaken by the Bureau.

The purpose of the study is to identify good practice in detecting and preventing fraud in land-registration systems in UNECE countries. In particular, it seeks to provide policy advice for protecting information against misuse by fraudsters due to the public electronic availability of land and owner information.

I. Definition of fraud

The term "fraud" commonly refers to activities such as theft, corruption, conspiracy, embezzlement, money laundering, bribery and extortion. Although legal definitions vary from country to country, fraud essentially involves using deception to make a dishonest personal gain for oneself or to create a loss for another.

Registration fraud, as understood in this study, occurs when a fraudster attempts to or succeeds in inserting changes in the land register through fraudulent activity, with the goal of making some financial gain through criminally acquired property or interest in property. This study deals with

¹ The study was prepared by Her Majesty's Land Registry of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, under the guidance of and with contributions from members of the Bureau of the Working Party on Land Administration. The Bureau of the Working Party gratefully acknowledges the input of all survey participants as well as all the assistance and advice from Working Party colleagues and the UNECE secretariat.

² The preliminary report on the results of the questionnaire on online access to land registration information was prepared by Her Majesty's Land Registry (delegation of the United Kingdom) following the Working Party's fifth session

registration fraud, including mortgage fraud and other fraud involving the misuse of land registration or cadastral data. In view of an increasing tendency for land-registration information to be made available online, the study focuses in particular on fraud arising from the misuse by external fraudsters of information obtained from online land registers and cadastres.

This study does not deal with cases of corruption of land-administration authorities; such as extortion, accepting bribes for expediting cases or falsifying records, thefts of cash, assets or intellectual property or false accounting.

II. Survey results

A. Methodology

To obtain an up-to-date picture of the external fraud issue in the region, and to identify good practice, a questionnaire was sent out to government authorities. Replies were obtained from 30 countries of the UNECE region.

The survey looked at three main areas – accessibility of systems, experience of fraud, and countermeasures. Where appropriate, respondents were asked to provide factual information about their systems and experiences. Where opinions were sought, respondents were asked to provide explanations and examples. Information was sought on the understanding that, due to its potentially sensitive nature, the secretariat guaranteed that submissions would be anonymous for the purpose of the report (i.e. no individual country or jurisdiction would be identified). The only exceptions relate to information that is already in the public domain.

Thirty countries replied to the questionnaire. Separate responses were received from each of the three authorities of the United Kingdom, making 32 responses overall. Analysis of these responses, together with the guidance contained in policy statements and other material published by participating authorities,³ as well as the subsequent consideration and review by the Bureau, has led to the good practice recommendations described in the final section of this report.

B. Accessibility of land-title information

The authorities of each country were asked if they held land-title information in electronic format, the extent to which it was open to public inspection and what limits existed on its accessibility. They were also asked about the eligibility of ordinary citizens to apply for information as well as the extent to which the information was made available online, and the controls and restrictions put in place to prevent abuse.

Openness to inspection. All of the authorities that responded to the questionnaire hold land-title registration information in electronic form and they all make some or all of this information open to public inspection.

At one end of the scale, there are jurisdictions where the entire register is open to public inspection. Examples include Denmark, Greece, Sweden and the United Kingdom. The only restrictions in these cases tend to be those designed to protect personal data, such as searches to find properties owned by named individuals.

³ See the bibliography at the end of this report.

Limits on what is publicly available. In most other countries, there are limits on what information is made publicly available. Measures are normally set to protect personal data and, while cadastral data and excerpts from the register concerning the land parcel itself are normally freely available, access to documents and deeds referred to in the register is often restricted. In Croatia, for example, the transfer documents that provide the basis for registration (such as contract and inheritance documents) are not available for public inspection. In other countries, price paid information and documents and deeds supporting the registration are not made publicly available either.

Limits on who can access the information. In most jurisdictions, there is no restriction on who may apply for land information and it is usual for the right of access to be enshrined in law. In Greece, for example, the right of access is specified in the Civil Code. In Sweden, the public have a constitutional right to inspect the registers.

Very few authorities restrict access to applicants who can prove they have a specific interest in the registered title. These could be landowners themselves and mortgage lenders, or persons acting in an approved professional capacity such as conveyancing lawyers and notaries. Landowners can generally access the information about their own land holdings. In these cases, applicants can get information from the database without any restrictions if they have knowledge of the appropriate technical or administrative information to identify the property. Similarly, a landowner or other person with an interest in the land can access all the information, including the documents and deeds supporting the registration.

Customer segmentation. Most authorities have different methods of application available to different customer types. Generally, methods of application are more restricted for private individuals and companies than for official bodies such as courts, or for professional users such as public notaries and real-estate agents. Most authorities offer some sort of account facility for professional users, together with a range of services tailored to their needs, rather than to the needs of less frequent users.

Some authorities provide limited methods of cross-border access. Barriers to cross-border access include language and lack of knowledge of laws and procedures. Methods of payment can also be a barrier, even when payment cards are accepted. For example, although the United Kingdom's Land Registry's "Find a property" service is theoretically open to all, some foreign credit cards are not accepted.

Public online access. Most authorities make public information available online via the Internet. This includes information such as parcel numbers, area, boundary information, coordinates, and owners' names and addresses. Many provide comprehensive information such as copies of complete register entries. Some provide price information and date of purchase of dwellings. In a few jurisdictions, information is not available online and applicants must go with identification papers to land-registration offices to obtain any precise information.

However, most authorities also limit the amount of information available online. In England and Wales for example, while copies of registers and title plans are available online to the general public, copies of documents and deeds referred to in the register are not.

Anonymous online access to some sort of information is possible in most jurisdictions. However, anonymous customers are restricted in the information they can access. Anonymous applicants can usually access only information already in the public domain. In Scotland, for example, anonymous online access is only available for house-price information.

However, there are exceptions. In Sweden, the constitutional right to inspect public registers means that persons do not have to identify themselves when doing so. Identical information is also available to anonymous online users as to identifiable users in some cases.

Table 1
Survey results – Accessibility of land title information

<i>Access to information</i>	<i>Percentage of authorities</i>
Hold land- title registration information in computerized/electronic format and make some or all of it open to public inspection	100%
Place limits on what information they make available	63%
Place limits on the eligibility of ordinary citizens to apply for information	44%
Make different methods of application available to distinct groups of customers	69%
Make public information available to the general public online via the Internet	66%
Require online applicants to register their details before supplying the information	47%
Have an alternative method of identifying online applicants	13%
Make identical information available to anonymous online applicants as to identifiable users of their other paper/electronic services	16%
Asked specifically what information is not made available to anonymous online applicants, authorities gave the following details:	
Details of proprietors' names and addresses	41%
Price paid information	25%
Details of mortgages	22%
Details of amount secured	31%
Copies of transfer documents	31%
Copies of mortgage	11%
Documents	9%
Copies of any signed documents	9%
Other information	5%
Authorities limiting the information available to anonymous online applicants by editing the documents to remove sensitive information/ signatures	9%

Most authorities require applicants for information to register or otherwise identify themselves in some way. Verifiable registration helps to prevent fraud. Examples of different methods of identification include Denmark, where online applicants identify themselves with their digital signature.

Countries vary in the type of information they provide to anonymous users. In general, authorities will not give them:

- Details of amount secured by mortgage
- Copies of transfer documents
- Copies of mortgage documents
- Copies of any signed documents.

Some authorities do not supply property owners' name and address information, nor do they provide access to prices paid for properties. Anonymous applicants can generally only access very limited types of information.

C. Experiences with fraud

Authorities were asked about whether fraud rates were increasing, decreasing or remaining steady. They were also asked about the extent to which they attempted to record fraud, to monitor trends and to identify the impact of new services.

Most indicated that land-registration fraud was not a problem in their countries. However, only 28% of the authorities surveyed mentioned that they take measures to identify fraudulent registrations in order to monitor trends.

Table 2

Survey results – Experience of fraud

	<i>Percentage of authorities</i>
<i>Perception of overall fraud activities</i>	
Increasing	3%
Steady	72%
Decreasing	9%
<i>Monitoring of trends in fraud</i>	
Attempted fraudulent registrations, and monitoring these trends	28%
Identified some significant correlation between fraudulent activity and the introduction of new electronic services	9%
Identified some clear links in fraudulent activity to the introduction of new electronic services	3%

A minority, 9%, of authorities said that they had identified some significant trends in fraudulent activities, which coincided with the introduction of new electronic services. Only one authority identified a clear link between fraudulent activity and the introduction of new electronic services.

D. Measures to counteract fraud

National strategies. A range of fraud-detection and fraud-prevention measures of different types exist in the countries covered by the survey.

Most authorities make use of procedural checks and controls to prevent fraud. The Government of Sweden, for example, has recently decided that registered owners should be informed after a change is made on a title. Additional checks are made on applications lodged by private individuals in jurisdictions where private applications can be made. The notarial system used in many countries provides other checks. In these countries, a notary is typically required to check the identity of both parties to a transaction, to check that the contract is legal, to witness its signing by both parties and to complete the land-registration process. Countries where notaries are not used have trained staff within the authority to identify and counter fraud.

A number of authorities actively identify and record cases of fraud, analyse them, evaluate risks and develop and implement measures to counter the evolving threat of fraud. Some of them screen applications for suspicious activity patterns and take further action according to initial risk scores.

Technological security measures are important tools for many authorities. They include the following:

- Network protection using firewall systems that filter and check connections and protect systems from external attack.
- Access control with user authentication, tracing and monitoring network activity.
- Electronic signatures to authenticate documents and prevent their unauthorised amendment.
- Encrypted communications and network connections.

A number of authorities reported that they had recently introduced new fraud prevention measures but none could demonstrate any clear reduction in fraud resulting from this.

Some authorities described how they systematically reviewed, evaluated and improved measures to counteract fraud. Examples include:

- Annual updating of the organization’s security strategy.
- Assessments of progress made on a counter-fraud strategy on a bi-weekly basis at board level.
- Training of dedicated counter-fraud staff who continuously monitor and report on fraud and measures taken to counteract it.

Most land-administration authorities seem to have evaluation and monitoring reviews in place within their own legal or registration frameworks. Some authorities work as part of a larger inter-governmental system, with various parts of government liaising together, including justice ministries and the police. Other land-administration authorities are now drawing up memoranda of understanding with a number of national counter-fraud organizations, law-enforcement agencies, counter-fraud arms of other government agencies and regulators of the financial industry and legal professions. All seem to be aware of the need to protect against possible fraud.

Table 3
Survey results – Fraud detection and prevention

	<i>Percentage of authorities</i>
<i>Measures for fraud detection and prevention</i>	
Have identified methods of detecting/preventing potential fraudulent activities	47%
Say such measures have been successful	38%
Systematically review, evaluate and improve these measures	41%
<i>Contact with other organizations</i>	
Have a network of contacts in key organizations/agencies in their own jurisdiction, which coordinates efforts to combat fraud	47%
<i>Sharing intelligence</i>	
Believe that sharing intelligence between organizations in different jurisdictions across the UNECE region would be helpful in combating fraud	84%

Nearly every authority surveyed believes that sharing intelligence between organizations in different jurisdictions across the UNECE region would be helpful in combating fraud. For some, this thought may not be totally effective as each organisation has a different way of registering land. While not being seen as critical to countries that have no problem with fraud, it is generally accepted that sharing information across borders is of great assistance in combating fraud. Sharing intelligence would assist in developing early warning systems to combat fraud. Cooperation could also extend to evaluating mechanisms and procedures for risks. In addition, the integration of different systems could increase the level of data accuracy; which could lead to an increased level of final customer satisfaction and confidence of existing systems. Finally, identifying trends is an essential element in combating registration fraud. Fraud rings have been shown to have links to other European countries through the addresses they use, the banks where they hold their money and the identity documents they produce.

Compensation schemes and debt recovery. Most authorities operate some form of compensation to cover losses from registration fraud, although this is not always paid by the authorities themselves. In some cases, compensation is awarded by the law courts on condition that the person who has suffered the loss has acted in good faith and all provisions in law have been met.

Compensation claims normally follow some months after the frauds are committed and as such have limited value at the tactical counter-fraud level. However, keeping and monitoring records of compensation payments can help maintain the integrity of and confidence in the registration system.

Nearly half of the authorities surveyed are able to pursue fraudsters for reimbursement of sums of money paid out in compensation, having legal recompense available to use if needed.

Table 4

Survey results – Compensation schemes and debt recovery

<i>Compensation payments</i>	<i>Percentage of authorities</i>
Pay compensation if someone suffers a loss due to registration fraud	47%
Keep a record of how much is paid and in what circumstances	31%
Use that information to help with their anti-fraud strategy	19%
Able within their jurisdiction to pursue fraudsters for reimbursement of any sums of money paid out in compensation	44%
Are successful in recovering some or all of the money	19%
Believe that a cohesive region-wide strategy to combat land-registration fraud would be more successful	69%

Authorities that are able to pursue fraudsters for reimbursement indicate that recovery tends to be difficult and they report limited success. Six respondents replied that recovery was not applicable as it was not monitored, or was not necessary because there had not been any cases of fraud. A number of authorities reported limited success in recovering losses from fraudsters as a result of the difficulties in tracing fraudsters' whereabouts, or alleged fraudsters having moved to another country, or having become insolvent.

International collaboration. Generally, most authorities thought that a cohesive region-wide strategy to combat land-registration fraud would prove to be more successful. Some said that, in the absence of harmonized land-registration systems, it might be difficult to fully align anti-fraud

strategies. Authorities who thought that there was little or no fraud within their systems expressed doubts about the viability of a region-wide strategy to counteract it. In general, however, the spread of good practice and cross-border assistance in combating land-registration fraud was perceived to be a desirable move.

Notaries. Half of the authorities surveyed have a notarial system in their jurisdiction. Such systems typically have the following features:

- Notaries who are impartial public officials have the authority to validate contracts transferring the ownership of a property in accordance with national laws.
- Notaries are also normally charged with paying all land-registration fees and cadastral taxes and carrying out the relevant searches on the property.
- Deeds of transfer are normally drafted by the notaries in their offices, in compliance with preliminary contracts.
- Notaries will read and explain the contract to the parties.

Authorities operating in jurisdictions with notarial systems generally thought that notaries reduce the likelihood of fraud by undertaking legal cross-checks and by taking other proactive measures to keep transactions secure. Notary work would seem to cover a wide range of legal procedures apart from land registration, and therefore appears to provide a strong legal protection against fraud.

Most authorities maintained that notaries checking applications and identification actively reduced the likelihood of fraud. This is because nearly all applications are prepared by well trained and well informed specialists, thereby minimizing the possibility of fraud. Notaries, apart from identifying people, also guarantee contract contents – meaning that the property registration will be undisputed.

Staff training. About half of the authorities surveyed have formal training for technical and administrative staff to help in detecting fraud. In some jurisdictions, staff training depends on the type of work on which they are employed. Validation of employees' qualifications takes place every five years in some countries and more regularly in others. Some form of training in awareness exists in every country.

III. Good practice

This section describes the good practice identified in the responses obtained. It is based on policy advice, statements and other material published by the participating jurisdictions⁴. With jurisdictions generally providing increasing online access to land information and registration services, there is a corresponding need to:

- Understand and manage the risk of external fraud.
- Deter and prevent external fraud.
- Detect and investigate external fraud and impose sanctions.

⁴ See for instance, Tackling External Fraud, a Good Practice Guide 2008. United Kingdom National Audit Office. The comprehensive framework and analysis provided in this guide has been used in this report, adapted as appropriate to meet the needs of this study.

Table 5
Survey results – Notaries and staff training

	<i>Percentage of authorities</i>
<i>Notaries</i>	
have a notarial system in their jurisdiction	53%
believe that the participation of notaries reduces the likelihood of registration fraud	56%
<i>Staff training</i>	
have formal training for technical staff to assist in detecting fraud	34%

A. Understanding and managing the risks of fraud

Taking a strategic approach to tackling all external fraud. Some authorities have taken a strategic approach to understanding and managing the risks of fraud in general, including fraud in online land registers. This approach is beneficial in that it:

- Fits in with good corporate governance, enabling fraud risk to be managed in the same way as any other business risk, systematically at both the organizational and operational level.
- Can help with developing a range of measures, which apply proportionate and well-targeted pressure at all levels of the problem.
- Enables a cost-effective approach to tackling fraud by focusing on areas of greatest impact.
- Can be a helpful way of communicating to staff what the authority seeks to achieve and what is expected from them.

Assessing the scale of the threat. Assessing the scale of the loss from fraud is an important first step in developing a strategy for tackling it. Estimates of fraud of different types can highlight the scope for potential savings, which can then help to determine the relative priority that should be given to tackling fraud in online land registers in the context of all other calls on an authority’s resources.

A number of authorities actively identify and record cases of fraud, analyse them, evaluate risks and develop and implement measures to counter the evolving threat of fraud. Some screen applications for suspicious activity patterns and take further action according to initial risk scores.

Understanding the types of fraud risks. An authority will be unable to develop an appropriate response based only on the estimates of fraud. They also ideally need to know the following:

- Types of fraud perpetrated against them, for how long, and the financial losses involved.
- Fraudsters’ background, their characteristics and behaviours, how often they carry out the frauds, which types of frauds they commit, how they do it, and whether they are opportunistic or organized.

Examination of detected fraud cases can give an insight into these matters. Some authorities carry out regular analysis of all fraud cases. Checking a sample of cases or carrying out research into the possible threats will help confirm whether the risks from fraud are high or low.

Some authorities publicise the types of fraud risk and groups that have a higher potential to face this risk.

Focusing resources on the most effective anti-fraud measures. There is no single package of measures that can be applied universally by authorities to tackle external fraud. Measures need to be tailored to the type and size of threat faced. To decide which measures to use and the extent to which to use them, authorities can assess the savings that could be made by targeting their resources in different ways. The savings could be made in three ways:

- The preventive effect, through reduced future incidence of fraud of types previously detected, reducing the cost of authorities' indemnity payments to those defrauded.
- The direct effects from recovering amounts defrauded – although there was not much evidence from the study that authorities have to date had much success in this regard.
- The deterrent effects on potential fraudsters as they become aware of the greater efforts being made to crack down on fraud.

Box 1: Extract from an anti-fraud public leaflet by HM Land Registry⁵

How can property fraud happen?

Property fraud can happen in many ways. Fraudsters may attempt to acquire 'title' or ownership to a property either by using a forged document to transfer it into their own name, or by impersonating the registered owner. Once they have raised money by mortgaging the property without the owner's knowledge, they disappear without making repayments leaving the owner to deal with the consequences.

Who is at risk?

In particular, fraudsters may target properties:

- Owned by a landlord, such as a buy-to-let owner or property developer.
- Where the owner lives somewhere else for all or part of the year.
- Where the owner is in temporary or long-term residential care.
- Where the owner has died.

Some authorities carry out a continual review and evaluation of anti-fraud measures. Many focus on the issue particularly when new or revised registration processes are introduced.

Setting targets and monitoring performance. Some authorities have set targets to stabilize or reduce fraud over a period of time. Focusing targets on the overall level of fraud loss is a good way of assessing performance, and generally a better measure than the amount of fraud incidents detected. The latter is difficult to interpret if the full scale of fraud or loss is not known. Other measures of performance are useful complements to estimates of total fraud loss, such as changes

⁵ See a public leaflet published by HM Land Registry "Help protect your property – keep your contact details up to date" available at: http://www1.landregistry.gov.uk/assets/library/documents/protect_your_property_leaflet.pdf

in regional levels of loss, the cost of tackling fraud compared to the return obtained and the rate of recovery of detected incidents of fraud. Fraud and attempted fraud should be recorded and monitored.

Responsible units for tackling fraud. Some authorities have set up central units with responsibility for tackling fraud. These have coordinated work on developing the authority's strategies, ensuring their implementation, monitoring results and providing advice and guidance.

B. Deterring and preventing online fraud

Changing public attitudes to fraud. Some authorities publicise the risk of property fraud and inform property owners about what they can do to minimize this risk. HM Land Registry does this on its website, with a public guide and a public leaflet. It also encourages property owners to keep their contact details up-to-date and notifies them when it receives an application regarding the property.

Changing staff attitudes to create an anti-fraud culture. Creating an anti-fraud culture, in which all staff understands the standards of conduct required as well as their personal responsibility in preventing fraud (and the importance of controls) is vital in the combat of external fraud. Publicising internally the authority's strategic approach to tackling fraud and what it is trying to achieve can be a good way of reinforcing the anti-fraud culture.

Box 2: Extract from an anti-fraud publicity leaflet by HM Land Registry

What can you do to help protect the ownership of your property?

The key measure is to make sure that Land Registry can contact you wherever you live. This means giving us your up-to-date contact address (what we call your 'address for service') and ensuring that you let us know whenever it changes.

We may need to write to you when we receive an application regarding your property. If we don't have an up-to-date contact address for you, you may not receive this important information from us.

For added peace of mind, we can hold up to three contact addresses for you, including an email address and an address abroad.

Updating your contact details is free.

Employees may be educated through a number of ways, such as formal training sessions, group meetings, posters, employee newsletters, payroll bulletins or awareness pages on internal websites. Communication should be ongoing and a combination of methods is usually most successful. Some methods authorities have used to raise awareness include:

- Training in the detection and prevention of fraud for all personnel involved in the registration process.
- Formal training for technical and administrative staff, tailored to the type of work on which they are employed.
- Regular validation of employees' qualifications.
- Some awareness training for all staff.

Controls to prevent fraud. There is a wide range of possible controls that address risks, including external fraud against online land registers. Authorities need to consider which controls are most appropriate in their particular circumstances. Examples include:

- Online security – Secure connection technology between users and online land register is used, including encryption and strong authentication.
- Electronic signatures are used for e-registration services and any other service where authentication by named individuals, which cannot be repudiated, is essential.
- “Know your customer” – Users are required to open an account or register their details before they are allowed to use online services. Initial registration is done in person, with several forms of identification required.
- Online services are tailored to the needs of different groups of online users. For example, one service is provided for the general public and another for specific professional groups, such as real-estate agents or notaries or professional conveyancers. There are different levels of security, appropriate for each professional group.
- Limits for anonymous users – Information made available to anonymous users is limited to the most basic type, and no documents including a hand-written signature are provided.
- Special care is taken when processing registrations by lay persons. This can include identity checks and checks with lenders to verify authenticity when applications for mortgage discharge are lodged by lay people.
- Audit trails are provided from each transaction processed in the registration system back to all personnel involved at each stage of processing, as well as to the external applicant or user.

Strengthening internal controls and checks. Overall responsibility for the authority’s system of internal control normally lies with its board of directors, or equivalent governing group. It is important that the effectiveness of controls is continually reviewed. The board should maintain a sound system of internal control to safeguard stakeholders’ interests in property and the authority’s assets. This should include procedures designed to minimise the risk of fraud. The board should satisfy itself that the system is effective and report that it has undertaken such a review to its stakeholders.

Controls that have traditionally worked well in countering fraud may no longer be effective as technologies improve and conditions change. Detected cases of fraud may show that fraudsters are using new methods to circumvent controls indicating that these need to be strengthened. Developing new online services⁶ provides an opportunity to strengthen internal controls and checks, as well as to address risks inherent in traditional systems. New legislation may be needed to enable, for example, the use of new technologies or the admission of electronic documents in court. Internal audit work may also identify system weaknesses that could lead to fraud.

⁶ Coffin, M. and Saunders, N. (September 2007). *E-Submission of Land Documents in Nova Scotia: The Government Perspective*. (Dublin Conference paper).

C. Detecting and investigating online fraud and imposing sanctions

Detecting fraud. Registration fraud is often not detected until some time after the event, when notified by an innocent party who has been defrauded. However, frauds can also be detected in a number of ways before they have been completed. Referrals may come from staff members who suspect a fraud. Members of the public may contact authorities about their suspicions. Authorities may also use a range of techniques and technologies to identify suspicious activity for further investigation. They may also carry out special proactive exercises to detect fraud in high risk areas. Fraud investigators may develop their own intelligence by following leads on existing cases where there may be links to other frauds.

Investigating cases of fraud. Nearly half of the authorities surveyed have the legal power to pursue fraudsters through the courts and recover money defrauded. Where fraud has occurred, the authority should consider:

- Stopping the fraud at the earliest opportunity and looking at whether weak controls have been exploited which need to be tightened up.
- Referring the case for criminal prosecution.
- Imposing any sanctions available, recovering any compensation losses suffered and working with others (a) to recover any proceeds of crime to ensure that the economics of the crime are undermined and (b) to deter others.

Imposing sanctions. Where investigations find evidence of fraud, authorities will usually seek to impose some form of sanction. The purpose is to deter others from carrying out similar types of fraud, recover the money defrauded (especially where the authority operates a compensation scheme) and punish the fraudster by prosecuting them criminally in the courts. Some authorities have published their approach to deter potential fraudsters and ensure that a consistent approach is taken. For instance, HM Land Registry, the authority for England and Wales, publishes the fact that it has an anti-fraud strategy and that it works closely with the police and other agencies to reduce the risk of property fraud. Authorities need to consider whether the level and range of sanctions imposed on fraudsters provide a sufficient deterrent.

The recovery of money defrauded. Many authorities operate compensation schemes and have the legal power to pursue fraudsters through the courts and to recover money defrauded. Asset recovery prevents criminal proceeds being reinvested in other forms of crime. By reducing the rewards of crime, the balance of risk and reward is affected and the prospect of losing assets may deter some from crime. Fundamentally, it serves justice, in that nobody should be allowed to continue to profit from crime.

Evaluating the effectiveness of sanctions. Evaluating the effectiveness of sanctions is not straightforward, mainly because of the difficulties in assessing the deterrent effect. The deterrent effect of sanctions will be broadly reflected by the extent to which fraud is minimised, although it is hard to distinguish the effects of sanctions from other action to reduce fraud, as well as wider economic effects. Monitoring trends in a range of indicators can help to determine whether the level of activity may have the desirable effect. Examples of indicators to monitor include:

- Number of frauds identified.
- Number of identified frauds with no sanction imposed.
- Number of cases recommended for criminal prosecution.
- Number of convictions achieved.
- Amount of financial loss due to fraud and amount recovered.

Box 3: Extract from an anti-fraud publicity leaflet by HM Land Registry, UK

What is Land Registry doing to reduce the risk of property fraud?

As part of our broad anti-fraud strategy, we have put measures in place to reduce the risk of property fraud. These measures are kept confidential to ensure security and are continuously reviewed. From time to time, we may introduce additional checks to provide added security. We work closely with the police and other agencies to reduce the risk of property fraud.

Working with others in tackling fraud. Authorities can co-operate both nationally and internationally to combat registration fraud. Within a jurisdiction, individuals and businesses may be committing frauds against more than one government authority and against lenders. Joint working enables authorities to identify common threats and to pool their knowledge and expertise to investigate fraudsters. Lending institutions have an interest in working with land registration authorities to reduce mortgage fraud.

Other benefits of working together to tackle fraud are:

- Sharing good practice with other jurisdictions and across government organizations in the same jurisdiction.
- More efficient exchange of information.
- Developing skills, informal systems and culture across participating authorities.
- Developing a more consistent approach among the different organizations involved nationally.
- Building trust and understanding with lenders and investigative authorities.

Authorities can set up joint working arrangements to share information and data, discuss issues of common interest and carry out research. Such arrangements can be covered by a Memorandum of Understanding with the other organizations, setting out for example the arrangements for sharing data and carrying out matching and profiling with their data to assist in fraud detection and prevention. Data sharing may be facilitated through data warehouses accessible to the organizations involved. The data warehouse can include data from each organization and from external sources such as national identity cards, driving licences, passports and electoral rolls.

Box 4: Example of data sharing from HM Land Registry, United Kingdom.

Fair Processing Notice

We are required by law to protect the public funds we administer. In order to prevent and detect fraud we may share information provided to us with other bodies responsible for auditing or administering public funds.

The Audit Commission is responsible for carrying out data matching exercises. Data matching involves comparing computer records held by one organisation against other computer records held by the same or another organisation to see how far they match. Data usually concerns personal information.

Computerised data matching allows potentially fraudulent claims and payments to be identified. Where a match is found, it is an indication that there is an inconsistency that requires further investigation. We cannot assume that the inconsistency is as a result of fraud, error or other explanation until an investigation is carried out.

We are participating in a data matching exercise to assist in the prevention and detection of fraud and are providing data to the Audit Commission for matching with data held by other organisations. The types of data the Audit Commission requires to complete a data matching exercise are set out in their guidance, which can be found at www.auditcommission.gov.uk/nfi.

The Audit Commission carries out computer data matching exercises under its powers in Part 2A of the Audit Commission Act 1998. It does not require the consent of the individuals concerned under the Data Protection Act 1998.

Data matching by the Audit Commission is subject to a Code of Practice. This can be found at www.audit-commission.gov.uk/nfi/codeofdmp.asp.

For further information on the Audit Commission's legal powers and the reasons why it matches particular information, consult www.audit-commission.gov.uk/nfi/fptext.asp.

For further information on data matching at Land Registry please check the FAQs or contact our Data Protection Officer.

IV. Bibliography

Publications

United Kingdom HM Treasury and National Audit Office. (2008). Good practice in tackling external fraud. Retrieved 28 April 2010 from

www.hm-treasury.gov.uk/d/tackling_external_fraud.pdf

UK Land Registry. (2010). Land Registry guidance note – Help protect your property – keep your contact details up to date. March. Retrieved 28 April 2010 from

www1.landregistry.gov.uk/assets/library/documents/protect_your_property_leaflet.pdf

UK Land Registry. (2010). Land Registry Public Guide 17 – How to safeguard against property fraud. January. Retrieved 28 April 2010 from

www1.landregistry.gov.uk/assets/library/documents/public_guide_017.pdf

Conference papers

Coffin, M. and Saunders, N. (2007). E-Submission of Land Documents in Nova Scotia: The Government Perspective (Dublin Conference paper). September. Retrieved 12 July 2010, from the Republic of Ireland Property Registration Authority website:

www.prai.ie/uploadedfiles/conference20071/papers/Nova_Scotia_Paper.pdf

Grover, R. Oxford Brookes University, UK. (2009) Measures to Enhance Trust in Land Administration Systems and Engender their Proper Use (FIG – World Bank Conference paper, Land Governance in Support of the Millennium Development Goals – Responding to New Challenges, Washington D.C., USA, 9-10 March 2009. Retrieved 12 July 2010, from the FIG website:

www.fig.net/pub/fig_wb_2009/papers/mkt/mkt_2_grover.pdf

Murray, K. (2007). Legislative Amendments Relating to Real Estate Fraud and the Ministry of Government Services of Ontario Real Estate Fraud Action Plan (Dublin Conference paper). Retrieved 12 July 2010, from the Republic of Ireland Property Registration Authority website:

www.prai.ie/uploadedfiles/conference20071/papers/s4p2.pdf

Sneddon, M. (2007). Risk Assessment and Management in Electronic Conveyancing. (Dublin Conference paper). Retrieved 12 July 2010, from the Republic of Ireland Property Registration Authority website:

www.prai.ie/uploadedfiles/conference20071/papers/s4p1.pdf

Timothy, J. (2007). The Open Register (Dublin Conference paper). Retrieved 12 July 2010, from the Republic of Ireland Property Registration Authority website:

www.prai.ie/uploadedfiles/conference20071/papers/s4p3.pdf

Web pages

Protect your property with Land Registry. (2010). Retrieved 12 July 2010, from the UK Land Registry website: www1.landregistry.gov.uk/propertyfraud?WT.mc_id=PYPPhad

National Fraud Initiative. (2010). Retrieved 12 July 2010, from the UK Audit Commission website: www.audit-commission.gov.uk/nfi/pages/default.aspx

Introduction to the profession of notary. (2010). Retrieved 12 July 2010 from the Royal Dutch Notarial Society (KNB) website: www.notaris.nl/page.asp?id=355

Conveying real property in the Netherlands. (2010). Retrieved 12 July 2010 from the Royal Dutch Notarial Society (KNB) website: www.notaris.nl/page.asp?id=357

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

**ИССЛЕДОВАНИЕ ПО ПРОБЛЕМАМ
МОШЕННИЧЕСТВА, С КОТОРЫМИ
СТАЛКИВАЮТСЯ УЧРЕЖДЕНИЯ ПО УПРАВЛЕНИЮ
ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**



**Организация Объединенных Наций
Нью-Йорк и Женева, 2011**

Примечание

Наличие в тексте подобного обозначения служит ссылкой на соответствующий документ Организации Объединенных Наций. Используемые в данной публикации обозначения и представленные материалы не являются выражением какого бы то ни было мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса страны, территории, города или района, органов власти, а также относительно делимитации границ.

Издание публикуется только на английском и русском языках.

Выражение признательности

Исследование было подготовлено Земельным кадастром Ее Величества Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии под руководством и при поддержке членов Комитета Рабочей группы по управлению земельными ресурсами. Комитет выражает признательность всем экспертам, внёсшим вклад в исследование, а также членам Рабочей группы и секретариату ЕЭК ООН за содействие и консультации.

Авторское право © Организация Объединенных Наций, 2011
Все права защищены

ECE/HBP/165

Предисловие

За последние десятилетия многие страны региона ЕЭК ООН успешно перешли на электронную систему регистрации земельных ресурсов и недвижимого имущества, доступную через интернет, отказавшись при этом от громоздкой бумажной документации.

Использование электронных технологий для хранения и обработки данных земельной регистрации сегодня является обычной практикой в странах региона ЕЭК ООН. Многие органы занимающиеся вопросами управления земельными ресурсами предоставляют свои услуги он-лайн. Использование таких инструментов системы «электронное правительство» как электронный кадастровый учёт, электронная регистрация прав на недвижимость и передача прав собственности на недвижимость обеспечивают прозрачность и лёгкий доступ широкой общественности к информации о земельных участках и недвижимости.

Наряду с новыми возможностями новая система ставит перед органами, занимающимися вопросами управления земельными ресурсами, задачу противодействия преступности. Оказание он-лайн услуг подразумевает электронный доступ к информации о земельных участках, объектах недвижимого имущества, а также об их владельцах, что ведёт к увеличению случаев мошенничества при регистрации.

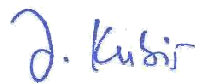
Проблема незаконного использования электронных данных о регистрации земельных участков и связанных с этим случаев кражи персональной информации стала предметом обсуждения на шестой сессии Рабочей группы по управлению земельными ресурсами ЕЭК ООН, которая состоялась в Женеве 18-19 июня 2009 года. Рабочая группа выявила необходимость разработки стратегии защиты от такого рода мошенничества и подготовки исследования, посвященного различным подходам к решению проблемы мошенничества при электронной регистрации и передаче прав собственности на недвижимость.

Настоящее исследование основано на результатах опроса проведённого среди участников шестой сессии Рабочей группы, касающегося электронного доступа к информации о регистрации земельных участков. Задачей вопросника стал сбор информации о существующей практике органов по управлению земельными ресурсами в странах региона ЕЭК ООН для дальнейшего изучения, предотвращения и противодействия мошенничеству в земельном администрировании.

Выводы, сделанные по результатам опроса, вошли в настоящее исследование. Оно подробно разбирает полученные данные по трём основным категориям: доступность системы, опыт стран, связанный с мошенничеством при регистрации и меры борьбы с ним. Исследование объединяет полученную информацию о существующей практике стран региона ЕЭК ООН в области обнаружения, борьбы с мошенничеством и в особенности защиты информации от злонамеренного использования. Эта информация поможет органам по управлению земельными ресурсами обнаружить и устранить недостатки электронной системы регистрации.

Совокупность этих данных в значительной степени поможет понять и предотвратить случаи мошенничества при регистрации. Исследование особенно подчеркивает необходимость привлечения внимания широкой общественности и деловых кругов к проблеме преступности и развития культуры, не приемлющей мошенничества.

Я верю, что настоящее исследование поможет специалистам, правоохранительным органам и представителям правительственных структур обеспечить защиту информации от незаконного использования в странах региона ЕЭК ООН.



Ян Кубиш
Исполнительный секретарь
Европейской экономической комиссии
Организации Объединённых Наций

Содержание

	<i>Стр.</i>
Выражение признательности	20
Предисловие	21
Предпосылки	25
Введение	26
I. Определение мошенничества	27
II. Результаты обследований	27
A. Методология	27
B. Доступность информации о земельных титулах (правах собственности на землю)	28
C. Случаи мошенничества	31
D. Меры по противодействию мошенничеству	32
III. Передовой опыт	36
A. Понимание рисков внешнего мошенничества и управление ими	36
B. Сдерживание и профилактика мошенничества в Интернете	39
C. Выявление и расследование случаев онлайн-мошенничества и наложение соответствующих санкций	41
IV. Библиография	45

Исследование по проблемам мошенничества, с которыми сталкиваются учреждения по управлению земельными ресурсами

ПРЕДПОСЫЛКИ

На своей шестой сессии (Женева, 18–19 июня 2009 года) Рабочая группа по управлению земельными ресурсами обсудила вопрос о мошенническом использовании электронных данных о регистрации земельных участков и связанных с ним случаях кражи персональных данных. Затем Рабочая группа постановила подготовить исследование, содержащее рекомендации по данному вопросу. Это исследование основано на анализе ответов на вопросники и касающиеся онлайн-доступа к информации о регистрации земельных участков, которые были распространены среди членов ЕЭК ООН после шестой сессии.

Цели исследования заключаются в определении передового опыта в деле выявления и предотвращения мошенничества в системах регистрации земельных участков в связи с широкой доступностью электронной информации о земельных участках и объектах недвижимости (и о связанных с ними правах собственности). В нем изложены результаты ответов на вопросники в трех основных областях: доступность систем, случаи мошенничества и меры борьбы с ним.

В исследовании утверждается, что в целях выявления и профилактики мошенничества и противодействия ему следует активизировать внутренний контроль и проверки, а также предусмотреть соответствующие санкции. В нем подчеркивается необходимость повышения осведомленности как населения, так и сотрудников в целях формирования культуры борьбы с мошенничеством.

Почти все респонденты согласились с тем, что обмен конфиденциальной информацией между ведомствами поможет определить общие слабые места и сравнить наилучшие методы выявления и профилактики случаев мошенничества.

Введение¹

Использование электронных технологий для хранения и обработки данных о регистрации земельных участков является нормой для всего региона ЕЭК ООН. Многие органы (если не большинство из них), занимающиеся управлением земельными ресурсами и ведущие земельные кадастры, в настоящее время используют онлайн-системы для обеспечения широкого беспрепятственного доступа к информации о земельных ресурсах.

Как представляется, существует мало надежных статистических данных, подтверждающих, что мошенничество в системах регистрации земельных участков возросло вследствие внедрения таких онлайн-услуг. Тем не менее коммерческая деятельность, как правило, не обходится без мошенничества и подлога, и правоохранительные органы считают, что беспрепятственный доступ является одним из факторов уязвимости систем регистрации.

Делегации, участвующие в деятельности Рабочей группы по управлению земельными ресурсами, признают потребность в стратегиях защиты от риска мошенничества и стратегиях поддержания доверия заинтересованных сторон к данным, находящимся в распоряжении соответствующих органов. Общеизвестно, что для надлежащего функционирования рынков земли и недвижимости люди должны быть в состоянии доверять системам управления земельными ресурсами. Защита от мошенничества является одной из мер, которые могут быть приняты для повышения степени доверия к ним. В силу этого Рабочая группа решила, что проблема мошенничества представляет собой вопрос, который она желала бы изучить в рамках своей программы работы.

В 2007 году сотрудники Ее Величества Земельного кадастра Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии провели предварительное обследование. В ходе этого обследования у стран были запрошены сведения о случаях мошенничества в отношении онлайн-систем информации о земельных ресурсах.² Однако результаты обследования не были однозначными, и на их основе был сделан вывод о необходимости проведения дополнительной работы с целью получения соответствующей информации о текущих тенденциях в регионе ЕЭК ООН. Почти все респонденты согласились с тем, что обмен конфиденциальной информацией между ведомствами окажется полезным, по крайней мере для сравнения наилучшей практики выявления и профилактики мошенничества.

В ходе шестой сессии Рабочей группы Соединенное Королевство выразило готовность взять на себя обязанности ведущей страны в деле проведения более комплексного обследования, с тем чтобы обновить эту информацию. Оно представит результаты Бюро Рабочей группы, которое затем обсудит итоги и подготовит исследование по этому вопросу. Настоящий доклад представляет собой итоги выводов, опирающихся на ответы, которые были получены в ходе обследования, и итоги последующего анализа, проведенного Бюро.

Целью исследования является определение передовых методов выявления и профилактики мошенничества в системах регистрации земельных участков в странах ЕЭК ООН. В частности, в нем предпринимается попытка сформулировать рекомендации по вопросам политики в области защиты информации от злоупотреблений со стороны мошенников,

¹ Исследование было подготовлено сотрудниками Ее Величества Земельного кадастра Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии под руководством и при участии членов Бюро Рабочей группы по управлению земельными ресурсами. Бюро Рабочей группы с благодарностью отмечает вклад всех участников обследования, а также всестороннее содействие и советы коллег по Рабочей группе и сотрудников секретариата ЕЭК ООН.

² Предварительный доклад по результатам вопросника об онлайн-доступе к информации о регистрации земельных участков был подготовлен Ее Величества Земельным кадастром (делегация Соединенного Королевства) после проведения пятой сессии Рабочей группы.

которые пользуются наличием в открытом доступе сведений об имеющихся земельных участках и их владельцах.

I. Определение мошенничества

Под "мошенничеством" обычно понимаются такие действия, как воровство, коррупция, сговор, хищение средств, отмывание денег, взяточничество и вымогательство. И хотя в разных странах используются различные юридические определения, мошенничество по существу предполагает обман с целью извлечь нечестным путем личную выгоду для себя или привести к возникновению убытка у других лиц.

Мошенничество при регистрации сделок, как оно понимается в данном исследовании, имеет место тогда, когда мошенник покушается на действие или совершает действие, представляющее собой внесение изменений в земельный кадастр путем мошеннической деятельности, с целью извлечь определенную финансовую выгоду посредством преступного приобретения имущества или долевого участия в имуществе. Предметом этого исследования является мошенничество при регистрации сделок, включая мошенничество при совершении ипотечных операций и другие виды мошенничества, связанные со злоупотреблениями при регистрации земельных участков или использовании кадастровых данных. В связи с растущей тенденцией к расширению доступности информации о земельных участках в режиме онлайн в настоящем исследовании основное внимание уделяется, в частности, таким актам мошенничества, когда внешние мошенники в преступных целях используют информацию онлайн-реестров и кадастров.

Это исследование не охватывает случаи коррупции в органах по управлению земельными ресурсами, такие как вымогательство, получение взяток в целях ускоренного рассмотрения дела или фальсификации записей, кража денежных средств, активов или интеллектуальной собственности или подделка бухгалтерской отчетности.

II. Результаты обследований

A. Методология

С целью получения представления о нынешнем состоянии проблемы внешнего мошенничества в регионе и выявления передового опыта в области борьбы с ним государственным органам был разослан вопросник. Ответы были получены от 30 стран региона ЕЭК ООН.

Предметом обследования были три основные области – доступность систем, случаи мошенничества и меры борьбы с ним. В надлежащих случаях респондентам было предложено представить фактологическую информацию об их системах и опыте. Для выяснения мнений респондентам было предложено представить объяснения и примеры. Информация была запрошена при том понимании, что, так как она может оказаться конфиденциальной, секретариат гарантирует анонимность представлений для целей доклада (т.е. отдельные страны или юрисдикции указываться не будут). Исключением является лишь информация, которая уже находится в открытом доступе.

На вопросник представили ответы 30 стран. Отдельные ответы были получены от трех органов власти Соединенного Королевства, в результате чего общее количество ответов составило 32. На основе анализа этих ответов, вместе с указаниями, содержащимися в

заявлениях по вопросам политики и в других материалах, опубликованных участвующими органами власти³, а также последующего рассмотрения и анализа в рамках Бюро, были сформулированы рекомендации в отношении передовых методов, которые изложены в последнем разделе настоящего доклада.

В. Доступность информации о земельных титулах (правах собственности на землю)

Органам власти каждой страны было предложено сообщить о том, хранят ли они информацию о земельных титулах в электронной форме, в какой степени она открыта для всеобщего ознакомления и какие ограничения действуют на доступ к ней. Кроме того, им было предложено сообщить о правомочности обычных граждан обращаться с запросами о предоставлении информации, а также о степени ее доступности в режиме онлайн, о мерах контроля и ограничениях, предусмотренных для предотвращения злоупотреблений.

Возможность ознакомления. Все органы, которые ответили на вопросник, ранят информацию о земельных титулах в электронной форме, полностью или частично обеспечивая к ней открытый доступ.

С одной стороны, существуют юрисдикции, в которых кадастр открыт для общественности полностью. Примерами таковых являются Греция, Дания, Соединенное Королевство и Швеция. В этих случаях единственные ограничения, как правило, направлены на защиту персональных данных, например в отношении поиска имущества, принадлежащего отдельным лицам.

Ограничения на информацию, находящуюся в открытом доступе. В большинстве других стран действуют ограничения на то, какая информация может находиться в открытом доступе. Как правило, действуют меры по защите персональных данных, и, в то время как кадастровые данные и выдержки из реестра, касающиеся самого земельного участка, обычно находятся в открытом доступе. Зачастую действуют ограничения на доступ к документам и актам, на которые содержатся ссылки в реестре. В Хорватии, например, документы о передаче права собственности, на основе которых осуществляется регистрация (например, акты купли-продажи и наследования) не доступны для публичного ознакомления. В других странах в открытом доступе отсутствуют также сведения о стоимости сделок и документы и акты, на основании которых была произведена регистрация.

Ограничения в отношении круга лиц, имеющих доступ к информации. В большинстве юрисдикций не существует никаких ограничений в отношении круга лиц, которые могут обращаться за информацией о земельных участках, и соответствующее право обычно закреплено в законе. В Греции, например, право на доступ к информации прописано в Гражданском кодексе. В Швеции общественность обладает конституционным правом доступа к реестрам.

Лишь некоторые органы власти могут ограничивать доступ к информации лицам, которые в состоянии доказать свой конкретный интерес в получении доступа к зарегистрированным титулам. Таковыми могут быть сами землевладельцы и ипотечные кредиторы или лица, действующие в рамках своих утвержденных профессиональных полномочий, такие как адвокаты, занимающиеся вопросами передачи прав, и нотариусы. Землевладельцы, как правило, имеют доступ к информации о своих земельных владениях. В таких случаях обращающиеся лица могут получить информацию из базы данных без каких-либо ограничений, если они располагают соответствующими сведениями технического или

³ См. библиографию в конце настоящего доклада.

административного характера, необходимыми для идентификации собственности. Аналогичным образом, землевладелец или другое лицо, проявляющее интерес к земельным участкам, может получить доступ ко всей информации, включая документы и акты, на основе которых была произведена регистрация.

Разделение пользователей на различные категории. Большинство органов власти установили неодинаковый порядок подачи заявок для разных категорий пользователей. Как правило, порядок подачи заявок является более ограничительным для частных лиц и компаний, чем для официальных органов, таких как суды, или для профессиональных пользователей, например для нотариусов и агентов по продаже недвижимости. Большинство органов власти предлагает профессиональным пользователям своего рода абонентский счет, а также набор услуг с учетом их потребностей, а не потребностей менее частых пользователей.

Некоторые органы предоставляют ограниченный доступ пользователям из других стран. Препятствиями для такого трансграничного доступа является незнание иностранных языков, законов и процедур. Могут возникнуть трудности и с оплатой, причем даже в тех случаях, когда принимаются платежные карточки. Например, несмотря на то, что услуга "Поиск недвижимости" Земельного кадастра Соединенного Королевства теоретически открыта для всех, ею могут воспользоваться не все лица, так как некоторые иностранные кредитные карточки в данном случае не принимаются.

Открытый доступ в режиме онлайн. Большинство органов власти предоставляет возможность получить открытую информацию в режиме онлайн через Интернет. Такая информация включает в себя сведения о номерах участков, их площади, границах, их координатах и именах и адресах владельцев. Многие органы власти предоставляют исчерпывающую информацию, например копии всех реестровых записей. Некоторые из них предоставляют информацию о ценах и дате приобретения жилья. В отдельных странах такая информация не доступна в Интернете, и заявителям для получения какой-либо точной информации приходится обращаться в осуществляющие регистрацию земельных участков учреждения, предъявляя удостоверяющие личность документы.

Вместе с тем большинство органов власти также ограничивает объем информации, доступной в Интернете. В Англии и Уэльсе, например, в то время как копии реестров и титульных планов имеются в Интернете для общего пользования, копии документов и актов, на которые содержится ссылка в реестре, там отсутствуют.

В большинстве юрисдикций возможен анонимный онлайн-доступ к некоторым видам информации. Однако объем информации, доступной для анонимных клиентов, ограничен. Как правило, анонимные заявители располагают доступом только к той информации, которая уже находится в открытом доступе. В Шотландии, например, в анонимном порядке в Интернете можно получить информацию только о ценах на дома.

Однако есть и исключения. В Швеции конституционное право доступа к государственным реестрам означает, что лица, совершающие такие действия, не обязаны идентифицировать себя. Кроме того, в некоторых случаях анонимные и идентифицируемые пользователи получают доступ к идентичной информации.

Таблица 1

Результаты обследования – Доступность информации о титулах на землю

<i>Доступ к информации</i>	<i>Процент органов власти, ответивших положительно</i>
Хранят информацию о регистрации титулов на землю в компьютеризированной/электронной форме и предлагают всю такую информацию или ее часть для всеобщего ознакомления	100%
Устанавливают ограничения в отношении вида предоставляемой информации	63%
Устанавливают ограничения в отношении права обычных граждан обращаться за информацией	44%
Устанавливают различный порядок получения информации для разных групп пользователей	69%
Размещают открытую информацию для широкого пользования в режиме онлайн через Интернет	66%
Требуют от подателей запросов в режиме онлайн регистрировать данные о себе до предоставления информации	47%
Предусматривают наличие альтернативного метода идентификации заявителей, подающих запросы в режиме онлайн	13%
Предоставляют анонимным заявителям, подающим запросы в режиме онлайн, такую же точно информацию, как и идентифицируемым пользователям других бумажных/электронных услуг	16%
В ответ на вопрос о том, какая конкретно информация не предоставляется анонимным заявителям, подающим запросы в режиме онлайн, органы власти указали следующие виды информации:	
Подробные сведения об имени и адресе владельца	41%
Информация об уплаченной сумме	25%
Условия ипотеки	22%
Размеры застрахованной суммы	31%
Копии передаточных документов	31%
Копии ипотеки	11%
Документы	9%
Копии любых подписанных документов	9%
Другая информация	5%
Ограничение органами власти информации, которая предоставляется анонимным заявителям, подающим заявки в режиме онлайн, путем редактирования документов с целью удаления конфиденциальной информации/подписей	9%

Большинство органов власти требуют от заявителей представить информацию для целей регистрации или иным образом идентифицировать себя. Поддающаяся проверке регистрация помогает предотвратить мошенничество. Примером одного из методов идентификации является порядок, предусмотренный в Дании, где заявители, подающие запросы в режиме онлайн, ставят под ними свою цифровую подпись.

Страны различаются по типу информации, которую они предоставляют анонимным пользователям. Как правило, их органы власти не предоставляют следующие виды информации:

- Размер полученного ипотечного займа
- Копии передаточных документов
- Копии ипотечных документов
- Копии любых подписанных документов.

Некоторые органы власти не сообщают имя и адрес собственника, а также цену, уплаченную за недвижимость. Как правило, анонимные заявители получают доступ лишь к весьма ограниченному перечню видов информации.

С. Случаи мошенничества

Органам власти было предложено сообщить о том, характеризуется ли число случаев мошенничества повышательной или понижательной тенденцией или оно остается стабильным. Был также задан вопрос о том, насколько актив-но они пытаются регистрировать случаи мошенничества, отслеживать тенден-ции и определять влияние новых услуг.

Большинство органов власти указало, что мошенничество при регистра-ции сделок с земельными участками не является проблемой в их странах. Одна-ко только 28% опрошенных органов власти отметило, что они принимают меры для выявления случаев мошеннической регистрации, с тем чтобы отслеживать соответствующие тенденции.

Таблица 2

Результаты обследования – Случаи мошенничества

	<i>Процент органов власти, ответивших положительно</i>
<i>Восприятие общей динамики мошенничества</i>	
Растет	3%
Стабильна	72%
Сокращается	9%
<i>Мониторинг тенденций в сфере мошенничества</i>	
Выявление попыток мошеннической регистрации, а также мониторинг соответствующих тенденций	28%
Выявление некоторой заметной корреляции между мошеннической деятельностью и внедрением новых электронных услуг	9%
Установление явных связей между мошеннической деятельностью и внедрением новых электронных услуг	3%

Меньшинство органов власти, 9%, заявило, что они выявили некоторые заметные тенденции в мошеннической деятельности, которые совпали с внедрением новых электронных услуг. Лишь органы одной страны установили явную связь между мошеннической деятельностью и внедрением новых электронных услуг.

D. Меры по противодействию мошенничеству

Национальные стратегии. В странах, охваченных обследованием, приняты разнообразные меры по выявлению и профилактике мошенничества.

Большинство органов власти используют процедуры проверки и контроля в целях профилактики этого явления. Правительство Швеции, например, недавно приняло решение о том, что зарегистрированные владельцы в случае внесения изменений в титул должны информироваться об этом. Дополнительным проверкам подвергаются запросы, подаваемые частными лицами, в тех юрисдикциях, где такие запросы разрешены. Действующая во многих странах нотариальная система используется для проведения проверок другого рода. В таких странах, как правило, нотариус обязан проверять личности обеих сторон сделки и соответствие договора закону, при этом договор должен быть подписан обеими сторонами в его присутствии, после чего он оформляет регистрацию земельного участка. Страны, в которых нотариусы к этой деятельности не привлекаются, проводят в соответствующих органах обучение персонала методам выявления и предотвращения мошенничества.

Органы власти ряда стран активно выявляют и фиксируют случаи мошенничества, анализируют их, оценивают риски и разрабатывают и осуществляют меры противодействия угрозе мошенничества, которое принимает различные формы. Некоторые из них проверяют заявки на предмет выявления подозрительной деятельности и принимают последующие меры на основе начальной оценки степени риска.

Многие органы власти широко используют технические средства обеспечения безопасности. Они включают в себя:

- защиту сетей с помощью систем межсетевых фильтров, сортирующих и проверяющих соединения и защищающих системы от проникновения извне;
- контроль доступа с установлением личности пользователей, отслеживание и мониторинг сетевой активности;
- использование электронных подписей для проверки подлинности документов и предотвращения их несанкционированного изменения;
- использование кодируемых сообщений и сетевых соединений.

Ряд органов власти сообщили о том, что они недавно внедрили новые меры профилактики мошенничества, однако никто из респондентов не смог продемонстрировать обусловленное ими явное снижение масштабов мошенничества.

Некоторые органы власти сообщили о том, как они на систематической основе анализируют, оценивают и совершенствуют меры противодействия мошенничеству. Примерами таковых являются:

- ежегодный пересмотр общеорганизационной стратегии обеспечения безопасности;
- проведение раз в две недели на уровне совета директоров оценки прогресса, достигнутого в деле осуществления стратегии борьбы с мошенничеством;
- обучение специальных сотрудников по борьбе с мошенничеством, которые постоянно следят и докладывают о случаях мошенничества и мерах, принимаемых по борьбе с ними.

Как представляется, большинство органов власти в рамках своих правовых или регистрационных систем располагают средствами оценки и мониторинга. Некоторые органы власти действуют в качестве составляющего элемента более крупной межправительственной системы, объединяющей различные государственные структуры, включая министерство юстиции и полицию. Другие органы, занимающиеся управлением земельными ресурсами, в настоящее время разрабатывают меморандумы о взаимопонимании с рядом национальных организаций по борьбе с мошенничеством, правоохранительными органами, подразделениями по борьбе с мошенничеством других государственных органов и законодательными структурами, регулирующими финансовую и юридическую деятельность. Как представляется, все стороны осознают необходимость защиты от возможного мошенничества.

Таблица 3

Результаты обследования – Обнаружение и предотвращение мошенничества

	<i>Процент органов власти, ответивших положительно</i>
<i>Меры по обнаружению и предотвращению мошенничества</i>	
Определили методы обнаружения/предотвращения потенциальной мошеннической деятельности	47%
Заявляют, что такие меры являются успешными	38%
Проводят систематическое рассмотрение, оценку и совершенствование этих мер	41%
<i>Контакты с другими организациями</i>	
Располагают сетью контактных лиц в ключевых организациях/учреждениях в своей области деятельности, в рамках которой проводится координация усилий по борьбе с мошенничеством	47%
<i>Обмен конфиденциальными данными</i>	
Считают, что обмен оперативной информацией между организациями, работающими в различных юрисдикциях региона ЕЭК ООН, будет полезным для борьбы с мошенничеством	84%

Практически все опрошенные органы власти считают, что обмен оперативной информацией между организациями различных юрисдикций региона ЕЭК ООН будет полезным для борьбы с мошенничеством. Некоторые из них считают, что такой подход может оказаться не совсем эффективным, так как каждая организация имеет собственную методику регистрации земельных участков. Хотя обмен информацией и не рассматривается в качестве крайне важного вида деятельности странами, которые не сталкиваются с проблемой мошенничества, общепринято считать, что он в значительной степени способствует борьбе с этим явлением. Обмен оперативной информацией мог бы содействовать разработке систем раннего оповещения в деле борьбы с мошенничеством. Предметом сотрудничества могут также стать оценка механизмов и процедур выявления рисков. Кроме того, интеграция различных систем может повысить точность данных, что способно в конечном итоге увеличить степень удовлетворенности пользователей и укрепить их доверие к существующим системам. Наконец, важным элементом борьбы с мошенничеством в области регистрации является выявление соответствующих тенденций. Было установлено, что организации мошенников имеют связи с другими европейскими странами, в которых они используют адреса, хранят свои деньги в банках и подделывают удостоверяющие личность документы.

Схемы выплаты компенсации и взыскание долгов. Большинство органов власти предусмотрели определенную форму компенсации для покрытия убытков от мошенничества в области регистрации, хотя такая компенсация не всегда выплачивается самими властями. В некоторых случаях суды присуждают компенсацию в том случае, если понесшее убытки лицо действовало добросовестно и все положения закона были соблюдены.

Иски о возмещении ущерба обычно поступают через несколько месяцев после совершения актов мошенничества и в качестве таковых имеют ограниченную ценность для борьбы с мошенничеством в тактическом плане. Однако ведение и проверка записей компенсационных выплат может способствовать поддержанию целостности системы регистрации и сохранению доверия к ней.

Почти половина опрошенных органов власти могут преследовать мошенников на предмет возмещения сумм, выплаченных в качестве компенсации, при этом они сохраняют за собой, в случае необходимости, возможность взыскания этих средств в судебном порядке.

Таблица 4

Результаты обследования – Схемы выплаты компенсации и взыскание долгов

<i>Выплата компенсации</i>	<i>Процент органов власти, ответивших положительно</i>
Выплачивают компенсацию, если кто-либо несет убытки в связи с мошенничеством в области регистрации	47%
Ведут учет того, какие суммы выплачиваются и при каких обстоятельствах	31%
Используют эту информацию в целях содействия осуществлению стратегии по борьбе с мошенничеством	19%
Имеют возможность в рамках своей юрисдикции преследовать мошенников на предмет возмещения денежных сумм, выплаченных в качестве компенсации	44%
Добиваются успеха в востребовании некоторых или всех этих денежных сумм	19%
Считают, что единая для всего региона стратегия борьбы с мошенничеством при регистрации земельных участков окажется более успешной	69%

Органы власти, которые могут преследовать мошенников на предмет возмещения выплаченной компенсации, указывают на то, что взыскание соответствующих сумм, как правило, сопряжено с трудностями и имеет, по их сообщениям, ограниченный успех. Шесть респондентов ответили, что они не могут ответить на вопрос о взыскании таких средств в силу того, что эта деятельность не является предметом контроля или же в ней не было необходимости по причине отсутствия случаев мошенничества. Ряд органов власти сообщили об ограниченной успешности мер по взысканию ущерба с мошенников по причине трудности установления их местонахождения, переезда предполагаемых мошенников в другую страну или их несостоятельности.

Международное сотрудничество. Большинство органов власти считают, что единая для всего региона стратегия по борьбе с мошенничеством при регистрации земельных участков окажется более успешной. Часть их утверждает, что в отсутствие согласованной системы регистрации земельных участков полномасштабное согласование стратегий борьбы с мошенничеством может быть затруднено. Те органы власти, которые считают, что их системы в основном свободны от мошенничества, выразили сомнение относительно целесообразности разработки общерегиональной стратегии противодействия этому явлению. В целом, однако, распространение передового опыта и оказание трансграничной помощи в деле борьбы с мошенничеством в области регистрации земельных участков было воспринято в качестве желательного шага.

Нотариальная система. Половина опрошенных органов власти в рамках своей юрисдикции располагают нотариальной системой. Такие системы обычно имеют следующие характеристики:

- нотариусы, которые являются беспристрастными государственными чиновниками, имеют полномочия для проверки договоров о передаче права собственности на имущество в соответствии с национальным законодательством;
- нотариусам также обычно поручается взимание всех земельных регистрационных сборов и кадастровых налогов, а также поиск соответствующих документов на имущество;
- как правило, нотариусы на основании предварительных договоров готовят в своих конторах передаточные акты;
- нотариусы зачитывают сторонам текст договора и разъясняют его смысл.

Органы власти, действующие в юрисдикциях с нотариальными системами, в целом считают, что деятельность нотариусов снижает вероятность мошенничества, так как они проводят перекрестные юридические проверки и принимают другие упреждающие меры, обеспечивающие законность операций. Как представляется, нотариальная деятельность, кроме регистрации земельных участков, охватывает широкий спектр юридических процедур и, по-видимому, обеспечивает надежную правовую защиту от мошенничества.

Большинство органов власти утверждают, что проверка нотариусами заявок и установление личности значительно снижают вероятность мошенничества. Это объясняется тем, что почти все заявки готовят хорошо обученные и информированные специалисты, что сводит к минимуму возможность мошенничества. Нотариусы помимо установления личности участников также гарантируют содержание договора, что означает, что регистрация собственности не будет оспорена.

Подготовка персонала. Около половины опрошенных органов власти имеют официальную программу подготовки технического и административного персонала с целью оказания помощи в выявлении случаев мошенничества. В некоторых юрисдикциях обучение персонала зависит от вида выполняемых им работ. В некоторых странах раз в пять лет, а в других и на более регулярной основе проводится переекспертиза сотрудников. В том или ином виде программы подготовки существуют в каждой стране.

Таблица 5

Результаты обследования - Нотариальная система и подготовка персонала

	<i>Процент органов власти, ответивших положительно</i>
<i>Нотариальная система</i>	
Располагают нотариальной системой в рамках своей юрисдикции	53%
Считают, что участие нотариусов снижает вероятность мошенничества при регистрации	56%
<i>Подготовка персонала</i>	
Имеют официальную программу подготовки технического персонала с целью оказания содействия в выявлении мошенничества	34%

III. Передовой опыт

В этом разделе описывается передовой опыт, о котором сообщается в полученных ответах. Он основан на результатах консультаций по вопросам политики, заявлениях и других материалах, опубликованных в опрошенных юрисдикциях⁴. В силу того, что юрисдикции в целом расширяют онлайн-доступ к информации о земельных участках и услугам по регистрации, необходимо обеспечить:

- понимание рисков внешнего мошенничества и управление ими;
- сдерживание и предотвращение внешнего мошенничества;
- выявление и расследование случаев мошенничества и применение соответствующих санкций.

A. Понимание рисков внешнего мошенничества и управление ими

Принятие стратегического подхода к борьбе со всеми видами внешнего мошенничества. Некоторые органы власти приняли стратегический подход, с тем чтобы обеспечить понимание рисков мошенничества и управление ими в целом, включая мошенничество в отношении онлайн-земельных кадастров. Этот подход является полезным, поскольку он:

- согласуется с принципами надлежащего корпоративного управления, что позволяет управлять рисками мошенничества на системной основе так же, как и любыми другими предпринимательскими рисками, на организационном и оперативном уровнях;
- может содействовать разработке комплекса мер, которые оказывают соразмерное и целенаправленное воздействие на всех уровнях проблемы;

⁴ См., например, "Tackling External Fraud, a Good Practice Guide 2008" ("Борьба с внешним мошенничеством, руководство по передовому опыту, 2008 год"). Национальное аудиторское управление Соединенного Королевства. В настоящем докладе были использованы всеобъемлющие рамки и результаты анализа, приведенные в указанном руководстве, которые в соответствующих случаях были видоизменены с учетом потребностей данного исследования.

- позволяет использовать экономически эффективный подход к решению проблемы мошенничества благодаря сосредоточению внимания на наиболее перспективных с точки зрения оказания воздействия областях;
- может оказаться полезным для информирования персонала о том, какие цели преследует соответствующий орган власти и что ожидается от них.

Оценка масштабов угрозы. Оценка масштабов убытков от мошенничества является первым важным шагом в разработке стратегии борьбы с ним. Оценки мошенничества различных видов способны дать представление о масштабах потенциальной экономии, на основании которого затем можно определить относительную приоритетность решения проблемы мошенничества в отношении онлайн-земельных кадастров в контексте всех других потребностей в ресурсах данного органа власти.

Органы власти ряда стран активно выявляют и фиксируют случаи мошенничества, анализируют их, оценивают риски и разрабатывают и осуществляют меры борьбы с угрозой мошенничества, которое принимает различные формы. Некоторые из них проверяют заявки на предмет выявления подозрительной деятельности и принимают последующие меры на основе начальной оценки степени риска.

Понимание видов рисков мошенничества. Соответствующий орган власти будет в состоянии разработать достойные ответные меры лишь при наличии оценки масштабов мошенничества. В идеале органам власти необходимо знать следующее:

- виды направленного против них мошенничества, продолжительность мошеннической деятельности и размеры понесенных финансовых убытков;
- прошлое мошенников, их особенности и поведение, частотность их мошеннических операций, виды и способы совершаемого ими мошенничества и действуют ли они от случая к случаю или организованно.

Ответы на эти вопросы может дать изучение выявленных случаев мошенничества. Некоторые органы власти регулярно проводят анализ всех случаев мошенничества. Проверка выборки таких случаев или проведение исследований возможных угроз поможет подтвердить, насколько высоки риски мошенничества.

Некоторые органы власти распространяют информацию о видах рисков мошенничества и группах лиц, подверженных им в большей степени.

Сосредоточение ресурсов на наиболее эффективных мерах борьбы с мошенничеством. Не существует единого набора мер, который мог бы повсеместно применяться всеми органами власти для борьбы с внешним мошенничеством. Такие меры должны быть адаптированы с учетом вида и масштабов угрозы. Для определения того, какие меры необходимо использовать и в какой степени, органы власти могут провести оценку потенциальной экономии средств, обеспечиваемой при различных вариантах целевого использования своих ресурсов. Такой экономии можно достичь тремя способами:

- за счет профилактического эффекта, получаемого благодаря снижению в будущем числа случаев мошенничества ранее обнаруженного вида, что сокращает расходы органов власти на выплату компенсаций обманутым лицам;
- за счет прямого взыскания полученных мошенниками сумм, хотя в ходе исследования не удалось получить достаточных доказательств того, что

органы власти на сегодняшний день добились большого успеха в этом отношении;

- за счет сдерживающего воздействия на потенциальных мошенников информации о принятии решительных мер по борьбе с мошенничеством.

Вставка 1: Выдержка из адресованной широкой публике брошюры о борьбе с мошенничеством, выпущенной Ее Величества Земельным кадастром⁵

Каковы возможные виды мошенничества с собственностью?

Мошенничество с собственностью может принимать различные формы. Мошенники могут попытаться завладеть "титолом" или правом собственности на имущество, используя поддельный документ для перерегистрации его на свое собственное имя или выдавая себя за зарегистрированного владельца. Как только они получают деньги под залог имущества без ведома его владельца, они исчезают, не производя каких-либо выплат, и владельцу приходится иметь дело с последствиями их действий.

Кто подвержен такому риску?

В частности, мошенники могут в первую очередь стремиться завладеть следующими видами имущества:

- имущество домовладельца, например приобретенного имущество для сдачи в аренду, или собственность застройщика;
- имущество, владелец которого проживает в другом месте в течение всего или части года;
- имущество владельца, находящегося на временной или долгосрочной основе в учреждениях по уходу;
- имущество умершего владельца.

Некоторые органы на постоянной основе проводят обзор и оценку мер борьбы с мошенничеством. Многие из них уделяют повышенное внимание этому вопросу прежде всего в период внедрения нового или пересмотренного порядка регистрации.

Установление целевых показателей и контроль исполнения. Некоторые органы власти установили целевые показатели в отношении стабилизации или сокращения масштабов мошенничества на определенный период времени. Установление целевого показателя в отношении сокращения общего объема ущерба от мошенничества создает хорошие возможности для оценки результатов такой деятельности и, как правило, дает более полное представление о ней, нежели показатель числа раскрытых случаев мошенничества. Последний показатель с трудом поддается толкованию, если полный масштаб мошенничества или ущерба не известен. Полезным дополнением к оценкам общего ущерба от мошенничества являются другие показатели эффективности, такие как изменения в уровнях ущерба в региональном разрезе, соотношение затрат на борьбу с мошенничеством и возмещенных сумм и процент выявленных случаев мошенничества, по которым удалось взыскать ущерб. Мошенничество и покушение на мошенничество должны являться объектом учета и мониторинга.

⁵ См. адресованную широкой публике брошюру о борьбе с мошенничеством, выпущенную Ее Величества Земельным кадастром, "Help protect your property – keep your contact details up to date" ("Помогите защитить вашу собственность – обновляйте свою контактную информацию") по адресу: http://www1.landregistry.gov.uk/assets/library/documents/protect_your_property_leaflet.pdf

Специальные подразделения по борьбе с мошенничеством. Некоторые органы власти создали централизованные подразделения, отвечающие за борьбу с мошенничеством. Такие подразделения координируют деятельность по разработке стратегий органов власти, обеспечивают их осуществление, контролируют результаты и оказывают консультационную и информационную помощь.

В. Сдерживание и профилактика мошенничества в Интернете

Изменение отношения к мошенничеству в обществе. Некоторые органы власти распространяют информацию о риске мошенничества в отношении имущества и информируют собственников о том, что они могут сделать для минимизации такого риска. Сотрудники Ее Величества Земельного кадастра используют для этого свой вебсайт, где размещены адресованные широкой публике брошюра и руководство. Они также призывают собственников обновлять свои контактные данные и уведомляют их о поступлении заявок, касающихся их собственности.

Изменение отношения персонала в целях формирования культуры борьбы с мошенничеством. Формирование культуры борьбы с мошенничеством, предполагающей, что все сотрудники осознают требования, предъявляемые к их поведению, а также личную ответственность за предотвращение мошенничества (и важность контроля), имеет жизненно важное значение для борьбы с внешним мошенничеством. Распространение среди собственных сотрудников информации о стратегическом подходе органа власти к решению проблемы мошенничества и о тех целях, на достижение которых она направлена, может стать эффективным способом укрепления культуры борьбы с мошенничеством.

Вставка 2: Выдержка из адресованной широкой публике брошюры о борьбе с мошенничеством, выпущенной Ее Величества Земельным кадастром

Что вы можете сделать для защиты права собственности на ваше имущество?

Ключевой мерой является обеспечение возможности того, чтобы сотрудники Земельного кадастра могли связаться с вами по месту вашего жительства. Это означает предоставление нам обновленной информации о вашем контактном адресе (мы называем его вашим "адресом для переписки") и обеспечение того, чтобы вы уведомляли нас о его изменении.

Нам, возможно, потребуется обратиться к вам в случае поступления заявки, касающейся вашей собственности. Если у нас не будет обновленной информации о вашем контактном адресе, вы не сможете получить от нас эту важную информацию.

В качестве дополнительных гарантий мы можем хранить до трех ваших контактных адресов, в том числе адрес электронной почты и адрес за рубежом.

Обновление ваших контактных данных осуществляется бесплатно.

Обучение сотрудников можно вести с использованием различных методов, таких как проведение официальных занятий, групповое обучение, размещение наглядной агитации, подготовка бюллетеней для сотрудников, бюллетеней штатного расписания или размещение информационных страниц на внутренних вебсайтах. Такое информирование должно носить постоянный характер, при этом наибольший результат

дает сочетание различных методов. К числу методов, используемых органами власти для повышения осведомленности, относятся:

- организация обучения по вопросам выявления и предотвращения мошенничества для всего персонала, участвующего в процессе регистрации;
- организация официального обучения для технического и административного персонала с учетом вида выполняемых им работ;
- регулярная переаттестация сотрудников;
- наличие определенных учебно-информационных программ, рассчитанных на всех сотрудников.

Средства контроля в целях предотвращения мошенничества. Существует широкий спектр возможных средств контроля, направленных на ограничение рисков, в том числе риска внешнего мошенничества в отношении онлайн-реестров земельных участков. Органы власти должны изучить вопрос о том, какие средства контроля в наибольшей степени соответствуют их конкретным обстоятельствам. К их числу относятся:

- онлайн-безопасность – используются технологии безопасного подсоединения пользователей к онлайн-земельному кадастру, включая средства шифрования и строгой аутентификации;
- используются электронные подписи при предоставлении услуг по электронной регистрации и любых других услуг, для которых важное значение имеет неоспоримое установление личности лиц, сообщающих свои имя и фамилию;
- "Знай своего клиента" – пользователи должны открыть счет или зарегистрировать свои данные, прежде чем они смогут воспользоваться онлайн-услугами; первоначальная регистрация осуществляется самим пользователем с предъявлением нескольких видов подтверждающих личность документов;
- онлайн-услуги разрабатываются с учетом потребностей различных групп онлайн-пользователей. Например, один вид услуг оказывается населению, а другой – конкретным профессиональным группам, таким как агенты по продаже недвижимости, нотариусы или специалисты по передаче прав собственности. Для каждой профессиональной группы устанавливается свой уровень безопасности;
- ограничения для анонимных пользователей – информация, которую могут получать анонимные пользователи, носит самый общий характер и не включает документы, подписанные от руки;
- особое внимание уделяется обработке операций по регистрации, осуществляемых неспециалистами. Это может включать в себя процедуры установления личности и проверки с привлечением кредиторов, что необходимо для установления подлинности, когда заявки на ипотечный заем подаются неспециалистами;
- для каждой операции, обрабатываемой в системе регистрации, ведутся контрольные записи с указанием всех сотрудников, участвующих в каждом этапе обработки, а также внешнего заявителя или пользователя.

Укрепление внутренних процедур контроля и проверки. Общая ответственность за систему внутреннего контроля органа власти обычно возлагается на его совет директоров или аналогичную управляющую структуру. Важно постоянно следить за эффективностью такого контроля. Совет директоров должен обеспечивать эффективность системы внутреннего контроля, с тем чтобы защитить права заинтересованных сторон на имущество и активы органа власти. Это должно включать в себя процедуры, призванные свести к минимуму риск мошенничества. Совет директоров должен удостовериться в том, что данная система является эффективной, и сообщить соответствующим заинтересованным сторонам о проведении такого обзора.

Эффективность средств контроля, которые хорошо зарекомендовали себя в борьбе с мошенничеством, может снизиться в результате совершенствования технологий и изменения условий. Выявленные случаи мошенничества могут показать, что мошенники используют новые методы для обхода средств контроля, что будет свидетельствовать о необходимости их укрепления. Разработка новых онлайн-услуг⁶ служит возможностью для укрепления внутренних процедур контроля и проверки, а также для устранения рисков, присущих традиционным системам. Может возникнуть необходимость в принятии нового законодательства, разрешающего, например, использование новых технологий или признание электронных документов в суде. Недостатки системы, которые способны привести к мошенничеству, могут также быть выявлены в ходе внутреннего аудита.

С. Выявление и расследование случаев онлайн-мошенничества и наложение соответствующих санкций

Выявление случаев мошенничества. Мошенничество в области регистрации часто удается обнаружить лишь через некоторое время после его совершения, когда невиновная сторона уведомляет о совершенном в ее отношении мошенничестве. Тем не менее существует ряд способов, позволяющих выявлять акты мошенничества в ходе их совершения. На них могут указать сотрудники, которые подозревают попытку мошенничества. О своих подозрениях органам власти могут сообщать представители населения. Кроме того, органы власти имеют возможность использовать ряд методов и технологий для выявления подозрительной деятельности на предмет дальнейшего расследования. Они могут также принимать специальные упреждающие меры для выявления мошенничества в областях повышенного риска. Занимающиеся расследованием случаев мошенничества специалисты могут черпать полезную информацию из уже завершенных дел, которые могут вывести на другие случаи мошенничества.

Расследование случаев мошенничества. Почти половина опрошенных органов власти обладают законным правом преследовать мошенников в судебном порядке и добиваться возмещения денежных сумм, присвоенных обманным путем. В случае совершения акта мошенничества органу власти необходимо рассмотреть возможность принятия следующих мер:

- при первой же возможности пресечь мошенничество и выяснить, не стало ли оно возможным в результате слабости мер контроля, которые необходимо ужесточить;
- передать это дело для возбуждения уголовного преследования;

⁶ Coffin, M. and Saunders, N. (September 2007). *E-Submission of Land Documents in Nova Scotia: The Government Perspective*. (Dublin Conference paper).

- применить любые имеющиеся санкции, добиваться возмещения всех понесенных расходов на компенсацию ущерба и вступить во взаимодействие с другими сторонами с целью а) изъятия любых доходов от преступной деятельности для того, чтобы лишить данную преступную деятельность экономической основы, и б) удержания других лиц от совершения таких актов.

Наложение санкций. В тех случаях, когда в ходе расследований удается подтвердить акт мошенничества, органы власти, как правило, стремятся наложить определенные санкции. Это делается с целью удержать других лиц от совершения аналогичных видов мошенничества, вернуть деньги обманутым лицам (особенно в тех случаях, когда органы власти располагают программой компенсационных выплат) и наказать мошенника посредством уголовного судопроизводства. Некоторые органы власти распространяют информацию о своем подходе к деятельности по сдерживанию потенциальных мошенников и обеспечивают его последовательное применение. Так, например, сотрудники Ее Величества Земельного кадастра, который является органом власти Англии и Уэльса, информируют население о том, что этот орган располагает стратегией борьбы с мошенничеством и что он работает в тесном контакте с полицией и другими учреждениями в целях снижения риска мошенничества в отношении имущества. Органам власти необходимо рассмотреть вопрос о том, является ли уровень и набор санкций, предусмотренных в отношении мошенников, достаточным сдерживающим фактором.

Взыскание средств, присвоенных незаконным путем. Многие органы власти располагают схемами выплаты компенсации и юридическими полномочиями по преследованию мошенников в судебном порядке и взысканию средств, присвоенных незаконным путем. Меры по взысканию активов направлены на недопущение реинвестирования преступных доходов в другие формы преступной деятельности. В результате уменьшения отдачи от преступной деятельности меняется соотношение степени риска и такой отдачи, при этом перспектива утраты активов может отпугнуть некоторых лиц от совершения преступлений. По сути, такое взыскание средств служит целям правосудия в том смысле, что никому не должно быть позволено продолжать получать прибыль от преступной деятельности.

Вставка 3: Выдержка из адресованной широкой публике брошюры о борьбе с мошенничеством, выпущенной Её Величества Земельным кадастром, Соединенное Королевство

Что делают сотрудники Земельного кадастра для снижения риска мошенничества в отношении имущества?

В рамках нашей общей стратегии по борьбе с мошенничеством мы разработали меры для снижения риска мошенничества в отношении имущества. Эти меры в интересах обеспечения их эффективности являются конфиденциальными и регулярно пересматриваются. Время от времени мы можем внедрять дополнительные процедуры проверки для обеспечения дополнительной безопасности. Мы работаем в тесном контакте с полицией и другими учреждениями в целях снижения риска мошенничества в отношении имущества.

Оценка эффективности санкций. Оценка эффективности санкций является сложным делом, в основном из-за трудностей оценки сдерживающего эффекта. Сдерживающий эффект санкций, как правило, проявляется в том, насколько удалось свести мошенничество к минимуму, хотя трудно обособить эффект санкций от эффекта других мер по сокращению масштабов мошенничества, а также определить его влияние на экономику в целом. Мониторинг трендов в динамике ряда показателей может помочь установить, может ли

определенный уровень деятельности иметь желаемый эффект. Примерами показателей, подходящих для такого мониторинга, являются:

- количество выявленных случаев мошенничества;
- количество выявленных случаев мошенничества, без наложения санкций;
- количество случаев, рекомендованных для уголовного преследования;
- количество вынесенных обвинительных приговоров;
- объем понесенного в результате мошенничества финансового ущерба и сумма взысканных средств.

Сотрудничество с другими субъектами в деле борьбы с мошенничеством. В целях борьбы с мошенничеством в области регистрации органы власти могут осуществлять сотрудничество как на национальном, так и на международном уровнях. В рамках той или иной юрисдикции физические и юридические лица могут совершать акты мошенничества, направленные против более чем одного государственного органа и против разных кредиторов. Совместная работа позволяет органам власти определять общие угрозы и объединять свои знания и опыт для расследования деяний мошенников. Кредитные учреждения заинтересованы в сотрудничестве с органами, осуществляющими регистрацию земельных участков, в целях сокращения масштабов ипотечного мошенничества.

Другими преимуществами совместной работы по борьбе с мошенничеством являются:

- обмен передовым опытом с другими странами и между государственными организациями в пределах одной и той же юрисдикции;
- более эффективный обмен информацией;
- развитие знаний и навыков сотрудников, неофициальных контактов и культуры в различных участвующих органах власти;
- принятие на вооружение более последовательного подхода в различных организациях, задействованных на национальном уровне;
- укрепление доверия и взаимопонимания в отношениях с кредиторами и следственными органами.

Органы власти могут создавать совместные рабочие механизмы для обмена информацией и данными, обсуждать вопросы, представляющие взаимный интерес, и проводить исследования. Такие договоренности могут быть отражены в меморандуме о взаимопонимании с другими организациями, устанавливающим, например, механизмы обмена данными и увязки и профилирования с использованием их данных для содействия обнаружению и предотвращению мошенничества. Совместному использованию данных может содействовать создание хранилищ данных, доступных для участвующих организаций. В таком хранилище данных могут находиться данные, полученные от каждой организации и из внешних источников, такие как национальные удостоверения личности, водительские права, паспорта и списки избирателей.

Вставка 4: Совместное использование данных на примере Ее Величества Земельного кадастра, Соединенное Королевство

Уведомление об обработке в соответствии с требованиями закона

По закону мы обязаны защищать находящиеся в нашем управлении общественные средства. В целях предупреждения мошенничества и противодействия ему мы можем обмениваться предоставленной нам информацией с другими органами, которые отвечают за аудит общественных средств и управление ими.

Увязкой данных занимается Аудиторская комиссия. Увязка данных подразумевает сравнение компьютерных записей одной организации с другими компьютерными записями той же или иной организации на предмет выявления степени их совпадения. К таким данным обычно относятся персональные данные.

Компьютеризированная увязка данных позволяет выявлять потенциально мошеннические иски и платежи. Обнаружение совпадения является признаком того, что существует несоответствие, которое требует дальнейшего расследования. Мы не можем предполагать, что несоответствие является результатом мошенничества, ошибки или каких-либо других действий, до завершения расследования.

Мы участвуем в деятельности по увязке данных в целях оказания помощи в деле предупреждения мошенничества и противодействия ему и представляем данные в Аудиторскую комиссию для увязки их с данными других организаций. Виды данных, необходимые Аудиторской комиссии для проведения такой увязки, прописаны в ее руководстве, с которым можно ознакомиться по адресу: www.auditcommission.gov.uk/nfi.

Аудиторская комиссия проводит компьютеризированную увязку данных на основании своих полномочий согласно части 2А Закона об Аудиторской комиссии 1998 года. Такая деятельность не требует согласия заинтересованных лиц в соответствии с Законом о защите данных 1998 года.

Порядок проведения увязки данных Аудиторской комиссией регулируется Кодексом профессиональных норм и правил. С ним можно ознакомиться по адресу: www.audit-commission.gov.uk/nfi/codeofdmp.asp.

Дополнительную информацию о юридических полномочиях Аудиторской комиссии и основаниях, по которым она производит увязку конкретных видов данных, см. по адресу: www.audit-commission.gov.uk/nfi/fptext.asp.

Дополнительную информацию о деятельности по увязке данных, осуществляемой сотрудниками Земельного кадастра, вы можете получить в разделе "Часто задаваемые вопросы" или у нашего сотрудника по вопросам защиты данных.

IV. Библиография

Публикации

United Kingdom HM Treasury and National Audit Office. (2008). Good practice in tackling external fraud. Retrieved 28 April 2010 from www.hm-treasury.gov.uk/d/tackling_external_fraud.pdf

UK Land Registry. (2010). Land Registry guidance note – Help protect your property – keep your contact details up to date. March. Retrieved 28 April 2010 from www1.landregistry.gov.uk/assets/library/documents/protect_your_property_leaflet.pdf

UK Land Registry. (2010). Land Registry Public Guide 17 – How to safeguard against property fraud. January. Retrieved 28 April 2010 from www1.landregistry.gov.uk/assets/library/documents/public_guide_017.pdf

Документы конференций

Coffin, M. and Saunders, N. (2007). E-Submission of Land Documents in Nova Scotia: The Government Perspective (Dublin Conference paper). September. Retrieved 12 July 2010, from the Republic of Ireland Property Registration Authority website: www.prai.ie/uploadedfiles/conference20071/papers/Nova_Scotia_Paper.pdf

Grover, R. Oxford Brookes University, UK. (2009) Measures to Enhance Trust in Land Administration Systems and Engender their Proper Use (FIG – World Bank Conference paper, Land Governance in Support of the Millennium Development Goals – Responding to New Challenges, Washington D.C., USA, 9-10 March 2009. Retrieved 12 July 2010, from the FIG website: www.fig.net/pub/fig_wb_2009/papers/mkt/mkt_2_grover.pdf

Murray, K. (2007). Legislative Amendments Relating to Real Estate Fraud and the Ministry of Government Services of Ontario Real Estate Fraud Action Plan (Dublin Conference paper). Retrieved 12 July 2010, from the Republic of Ireland Property Registration Authority website: www.prai.ie/uploadedfiles/conference20071/papers/s4p2.pdf

Sneddon, M. (2007). Risk Assessment and Management in Electronic Conveyancing. (Dublin Conference paper). Retrieved 12 July 2010, from the Republic of Ireland Property Registration Authority website: www.prai.ie/uploadedfiles/conference20071/papers/s4p1.pdf

Timothy, J. (2007). The Open Register (Dublin Conference paper). Retrieved 12 July 2010, from the Republic of Ireland Property Registration Authority website: www.prai.ie/uploadedfiles/conference20071/papers/s4p3.pdf

Вебстраницы

Protect your property with Land Registry. (2010). Retrieved 12 July 2010, from the UK Land Registry website: www1.landregistry.gov.uk/propertyfraud?WT.mc_id=PYPhpad

National Fraud Initiative. (2010). Retrieved 12 July 2010, from the UK Audit Commission website: www.audit-commission.gov.uk/nfi/pages/default.aspx

Introduction to the profession of notary. (2010). Retrieved 12 July 2010 from the Royal Dutch Notarial Society (KNB) website: www.notaris.nl/page.asp?id=355

Conveying real property in the Netherlands. (2010). Retrieved 12 July 2010 from the Royal Dutch Notarial Society (KNB) website: www.notaris.nl/page.asp?id=357