



## СОБЫТИЕ. КОММЕНТАРИИ ЭКСПЕРТОВ



# ЕДИНЫЙ ОРГАН УЧЕТА И РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ НА НЕДВИЖИМОСТЬ: «ЗА» И «ПРОТИВ»

Прошло больше двух месяцев с момента принятия Указа Президента от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти». Один из ключевых неразрешенных вопросов — создание единого органа в сфере недвижимого имущества. Нужен ли такой орган? Каким он должен быть? Каково его место в системе органов исполнительной власти? С этими вопросами мы обратились к экспертам нашего журнала.

### **Игорь Манылов,**

заместитель министра экономического развития:

---

— Для начала я хотел бы уточнить, что речь идет не только о создании единого органа, а о формировании единой системы регистрации прав и кадастрового учета объектов недвижимого имущества.

Основы единой системы заложены в законодательстве РФ, в частности в Законе «О государственном кадастре недвижимости».

Это должна быть полноценная структура со всеми необходимыми атрибутами органа исполнительной власти: с полномочиями, ответственностью и в первую очередь с гарантиями со стороны государства.

Кроме того, учитывая огромное количество подлежащих регистрации и учету объектов недвижимости, собственниками которых в том числе являются граждане, актуальной становится реализация дополнительного требования к упомянутым органам — обеспечение максимальной доступности и качества государственных услуг.

Таким образом, первостепенное значение при создании новой системы будут иметь внедрение современных информационных технологий, создание специально оборудованных офисов по приему документов и консультированию правообладателей.

### **Лидия Михеева,**

доктор юридический наук,  
профессор:

— Необходимо положительно оценить идею создания единого органа, на который были бы возложены функции по реализации государственной политики в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и иные смежные функции. Предлагаемые в рамках предстоящей реформы новеллы будут способствовать улучшению условий, в которых совершается гражданский оборот недвижимого имущества.

Помимо очевидного удобства, которое создаст обсуждаемое решение для субъектов гражданского оборота недвижимости (своего рода принцип «единого окна»), следует отметить и возможность существенной оптимизации процессов администрирования в сфере, связанной с недвижимостью. Не исключено, что одним из результатов реформы станет создание единого электронного ресурса, содержащего сведения об объектах недвижимого имущества, правах на них и ограничениях (обременениях) прав. Надеемся, при этом будут четко определены порядок и условия доступа к этому ресурсу.

### **Константин Скловский,**

доктор юридических наук:

— Особенность современного российского права состоит в том, что по ряду политических причин, имевших место в начале реформ, право собственности на землю отделилось у нас от права собственности на строения. Это ненормально.

На самом деле только земельный участок — это объект недвижимости, а все находящееся на нем — это его улучшения. Дальнейшее движение в сторону разъединения земли и строений лишь умножает число тупиков и трудностей. Очередные неразрешимые проблемы связаны, как известно, со статусом помещения. В конечном счете жизнь заставит вернуться к единому объекту недвижимости — земельному участку.

Первым шагом в этом направлении стала ст. 35 Земельного кодекса. Вторым должно стать объединение всех форм отражения прав на объекты недвижимости в одной книге. Поэтому объединительные процессы в администрировании недвижимости вполне оправданны.

### **Дмитрий Тетюшев,**

партнер московского офиса  
Ernst&Young:

— Безусловно, необходимость создания единого специализированного федерального органа, выполняющего функции по учету и регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, существует достаточно давно.

На сегодняшний день Росрегистрация, помимо своих основных функций, выполняет целый ряд дополнительных задач, которые не вполне ей свойственны (например, ведение единого государственного реестра саморегулируемых организаций арбитражных управляющих). Кроме того, с образованием Роснедвижимости возникла необходимость информационного обмена между двумя федеральными органами по целому ряду вопросов. Эти и ряд других аргументов неизбежно приводят к идее о необходимости создания



## СОБЫТИЕ. КОММЕНТАРИИ ЭКСПЕРТОВ



единого специализированного органа, который бы выполнял государственные функции и оказывал государственные услуги в области учета недвижимого имущества, регистрации прав на него и сделок с ним. Конечно, у этого вопроса есть и другая сторона — объединение трех государственных органов (Росрегистрация, Роснедвижимость, Роскартография) в один в первое время может негативно сказаться на сроках осуществления государственных функций вновь созданным органом.

Создание нового органа в подчинении Минэкономразвития выглядит оправданным — функции по контролю и надзору в сфере регистрации некоммерческих организаций остались в ведении Минюста, а вопросы, связанные с недвижимостью, были переданы в ведение Минэкономразвития.

### **Антон Костенко,**

партнер Адвокатского бюро  
«Егоров, Пугинский, Афанасьев  
и партнеры»:

— Указом Президента создана вертикальная система управления в сфере недвижимости. Минэкономразвития вырабатывает государственную политику и осуществляет нормативное регулирование, а ФАУГИ занимается оперативным управлением недвижимостью, включая полномочия собственника и права акционера, а также продажу приватизируемого и арестованного имущества.

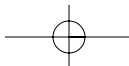
Регистрацию прав на недвижимое имущество по-прежнему будет осуществлять Федеральная регистрационная служба, которая также находится в ведении Минэкономразвития.

С учетом того, что федеральные министры вправе давать руководителям подведомственных им федеральных служб и федеральных агентств обязательные для исполнения указания, приостанавливать и отменять их решения (п. 15 Указа Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»), ключевым органом в сфере недвижимости является не ФАУГИ, а именно Минэкономразвития.

На практике это означает, что в спорных ситуациях, например при формировании директивы для голосования на собрании акционеров компании с госучастием (в особенности, если размер госпакета существенно влияет на итоги голосования), последнее слово остается за Минэкономразвития, которое может занимать позицию, отличающуюся от мнения ФАУГИ.

Инициатором вынесения спорного вопроса на уровень Минэкономразвития может быть отраслевое министерство (Минэнерго, Минсельхоз и т.д.), в ведении которого находится данное акционерное общество, а также любой другой федеральный орган исполнительной власти, принимающий участие в формировании директивы (Минфин, ФСТ, ФАС и т.д.), либо само акционерное общество.

Другой пример: по решению руководителя Минэкономразвития может быть приостановлено или отменено решение ФАУГИ о проведении торгов по продаже приватизируемого или арестованного имущества.



Очевидно, что Минэкономразвития не часто будет принимать подобные решения, поскольку это приведет к фактическому осуществлению им функций по оперативному руководству в сфере недвижимости, что противоречит концепции разделения функций министерства (госполитика и нормотворчество) и агентства (правоприменительные функции и оперативное управление). Но само наличие этого права у контролирующего министерства является дополнительной гарантией от злоупотреблений со стороны отдельных чиновников при управлении госпакетами акций и продаже госимущества.

Ликвидацию РФФИ и передачу его функций ФАУГИ я оцениваю положительно, так как теперь вся ответственность за судьбу государственного имущества, в том числе за оперативность, законность и непредвзятость проведения торгов, возложена на руководителя одного ведомства, подконтрольного федеральному министру. Это должно привести к уменьшению случаев злоупотреблений при продаже государственного имущества.

### **Виталий Богомолов,**

адвокат, член президиума  
Межтерриториальной коллегии  
адвокатов «Клишин и партнеры»:

— В соответствии с Указом Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» Федеральная регистрационная служба, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости и Федеральное агентство по управлению государственным имуществом отнесены к ведению Министерства экономического развития Российской Федерации. Закрепление указанных служб, осуществляющих свою деятельность в сфере недвижимого имущества, за единым органом, как я полагаю, направлено на координацию и взаимодействие их деятельности, вместе с тем указанные структуры продолжают оставаться самостоятельными, не имеющими единой информационной системы, позволяющей противостоять попыткам рейдерских захватов чужой собственности.

Нужен ли нам единый орган в сфере недвижимого имущества? Скорее да, чем нет. Создание единого информационного поля, принятие соответствующей нормативной базы для работы в режиме «одного окна» будут способствовать недопущению мошеннических действий с недвижимостью, упрощению процедуры регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и, как следствие, повышению уважения граждан и иных лиц к органам государственной власти. Очевидно, что при обсуждении данного вопроса найдутся лица, которые на первое место поставят экономический аспект: во сколько обойдется государству создание такого органа? В этой связи, полагаю, нужен комплексный подход, объединяющий желания граждан и бизнес-сообщества, с одной стороны, и возможности власти — с другой.

Все новое в этом мире — это хорошо забытое старое, поэтому в целях обеспечения независимости такого органа, что, по моему мнению, существенно сократит коррупционную составляющую, а также учитывая задачи, которые предстоит решать, считаю необходимым придать такому органу статус министерства и именовать его «Министерство имущественных отношений РФ».

СОБЫТИЕ.  
КОММЕНТАРИИ ЭКСПЕРТОВ**Наталья Золотько,**

юрист Адвокатского бюро  
«Егоров, Пугинский, Афанасьев  
и партнеры», кандидат  
юридических наук:

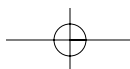
— В ключе обсуждаемых вопросов можно высказать следующую позицию. Создание нового органа, который будет аккумулировать в себе те или иные вопросы, касающиеся исполнения административных, контрольных либо иных функций, в России может иметь ряд неблагоприятных последствий. По моему мнению, существующая система органов исполнительной власти, включающая в себя Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Федеральную регистрационную службу (Росрегистрацию), отвечает потребностям участников гражданского оборота.

Исходя из предоставленных Федеральному агентству объектов недвижимости полномочий можно определить основные направления его деятельности: управление государственным имуществом и оказание услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, землеустройства и государственного мониторинга земель, а также функции по государственному земельному контролю. Агентство не получило нормотворческие функции, поскольку нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности по-прежнему ограничивается только случаями прямого установления указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Особого внимания, на мой взгляд, заслуживают предоставленные полномочия в сфере административного контроля, в частности Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости имеет возможность составлять протоколы об административных правонарушениях, рассматривать в установленном КоАП РФ порядке дела об административных правонарушениях и налагать административные штрафы. Данная новелла существенно расширяет сферу применения ст. 28.3 Кодекса об административных правонарушениях и, как следствие, ст. 19.5, 19.7 Кодекса.

Представляется интересным подход законодателя к предоставленной Федеральному агентству кадастра объектов недвижимости возможности размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказания услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд. Данное правомочие присуще именно собственнику имущества, а значит, государство предоставляет новому органу возможность по управлению федеральным имуществом в пределах, предусмотренных законом.

Все регистрационные действия возложены на Федеральную регистрационную службу (Росрегистрация), осуществляющую функции в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, ведения единого государственного реестра саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, реестра арбитражных управляющих и единого государственного реестра саморегулируемых организаций оценщиков, а также функции по контролю деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и надзору за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков.



Создание нового органа в структуре исполнительной власти, дублирующего функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, функции ведения и контроля государственного кадастра недвижимости, функции Росрегистрации, усложнит и без того труднодоступную для восприятия и постоянно меняющуюся структуру органов исполнительной власти в сфере объектов недвижимого имущества. На мой взгляд, стабильности гражданского оборота должно способствовать укрепление существующей системы управления и функционирования системы объектов недвижимости, а не создание новых структур исполнительной власти.

### **Алексей Гуров,**

адвокат Коллегии адвокатов  
«Юков, Хренов и партнеры»;

### **Степан Гусак,**

юрист Коллегии адвокатов  
«Юков, Хренов и партнеры»;

— Процесс расширения полномочий Федерального агентства по управлению государственным имуществом (Росимущество) фактически начался с возложения на данный орган функций специализированного государственного учреждения при Правительстве Российской Федерации «Российский фонд федерального имущества».

В соответствии с п. 18 Указа Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» Председателю Правительства РФ поручено внести в установленном порядке предложения об упразднении с 01.10.2008 Федеральной регистрационной службы, Федерального агентства геодезии и картографии и Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, предусмотрев передачу их функций Федеральному агентству по управлению государственным имуществом.

Наделение дополнительной компетенцией Федерального агентства по управлению государственным имуществом в данном случае, полагаем, связано, с одной стороны, с целью формирования эффективного органа по управлению федеральной собственностью, а с другой — с целью сосредоточения в одних руках широкого круга полномочий в конкретных направлениях.

Проводимая реформа имеет как свои положительные моменты, так и отрицательные, в связи с чем, по нашему мнению, необходим анализ Правительством РФ каждого предпринятого шага при наделении Росимущества полномочиями ликвидируемых федеральных органов власти.

Непосредственным преимуществом данной реформы является создание единого механизма управления федеральной собственностью, усиление государства как собственника.

Кроме того, создание мощного управленческого блока в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом позволит сжать сроки прохождения документации и реализовать принцип «одного окна» в имущественных правоотношениях, сократит смету расходов бюджета до финансирования только одного федерального органа.

Недостатки же этой реформы таковы, что могут свести на нет весь положительный эффект от ее проведения. На наших глазах создается государственный

**СОБЫТИЕ.  
КОММЕНТАРИИ ЭКСПЕРТОВ**

ный орган, который будет заниматься самыми различными вопросами, начиная от осуществления прав участника коммерческой организации от имени Российской Федерации и заканчивая, например, картографированием Антарктиды. Представляется, что значительное расширение компетенции при отсутствии единой специализации негативно скажется на общей эффективности деятельности Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

Что касается совмещения функций управления федеральной собственностью и государственной регистрации прав на недвижимое имущество, то, на наш взгляд, такое совмещение не будет способствовать равной защите прав и законных интересов участников гражданского оборота, что свидетельствует о нарушении закрепленного в ст. 1 ГК РФ принципа равенства участников гражданского оборота. Фактически появится фигура собственника-регистратора, который будет иметь полный доступ ко всей информации, содержащейся в Едином реестре прав на недвижимое имущество, в том числе к той, которая составляет охраняемую законом тайну (первичные документы о сделках с недвижимым имуществом и т.д.). Очевидно, что в определенных спорных случаях такой собственник-регистратор сможет самостоятельно, во внесудебном порядке решать, какое имущество подлежит закреплению за ним в Едином реестре прав на недвижимое имущество, и совершать соответствующие регистрационные действия.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что процесс реорганизации Федерального агентства по управлению государственным имуществом в настоящий момент имеет уже императивный характер, и Правительству РФ при внесении соответствующих предложений остается только учитывать минувший опыт и возможные негативные последствия принимаемых решений.

**Ольга Плешанова,**

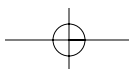
юридический обозреватель  
ИД «Коммерсантъ»:

— Единый госреестр не сложился так, как того хотелось, не получилось создать единой общедоступной базы. В рамках работы самой службы нередко были проблемы, в основном связанные с внесением записей, в частности и записей обеспечительного характера, в рамках судебных дел. Многие действия службы порождали сбои и проблемы. Реестра прав на недвижимое имущество сформировать не удалось. Что же касается создания нового органа и упразднения старого — стратегически, наверное, это правильно, однако этот переходный период займет много времени, и в процессе можно допустить массу ошибок, в том числе и технического характера (утери, проволочки и проч.). Это, в свою очередь, может привести к увеличению судебных тяжб.

**Марианна Пискунова,**

доцент кафедры управления  
собственностью субъектов РФ и  
муниципальных образований  
Высшей школы приватизации и  
предпринимательства:

— Необходимо уточнить, что пока не стоит вопрос создания единого органа «в сфере недвижимого имущества» по причине многообразия общественных отношений по поводу недвижимости, а также функций государственного управления и регулирования в этой сфере. Первоочередной задачей в сфере недвижимости является наделение одного органа федеральной исполнитель-



ной власти функциями в области геодезической и картографической деятельности, государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество, как это предусмотрено п. 18 Указа Президента от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

Объединение таких функций определено связью процедур, предусмотренных федеральными законами от 26.12.1995 № 209-ФЗ «О геодезии и картографии», от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Государственная геодезическая сеть, опорные межевые сети и карты являются геодезической и картографической основой кадастра недвижимости. Учет объекта в Государственном кадастре недвижимости — необходимое условие государственной регистрации прав и сделок с ним. В свою очередь, наличие прав на объект недвижимости необходимо для проведения определенных кадастровых работ. Состав сведений, вносимых в Государственный кадастр недвижимости (ГКН) и Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП), практически совпадает. В ГКН вносятся сведения не только об объектах, но и о правах, ограничениях и обременениях, о правообладателях. При регистрации прав в ЕГРП вносятся сведения о характеристиках объектов недвижимости. Эффективным экономическим инструментом, в том числе налогообложения, может быть только информационная система с актуальными и достоверными сведениями о кадастровой и иной стоимости объектов недвижимости, их правообладателях и цене совершаемых сделок.

Таким образом, создание единого органа в сфере геодезии и картографии, кадастрового учета и регистрации прав, безусловно, необходимо.

Место этого органа в системе органов исполнительной власти также уже определено Указом Президента № 724. Единый «картографо-кадастрово-регистрационный» орган должен находиться в ведении Минэкономразвития России — федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития предпринимательской деятельности, имущественных и земельных отношений.

Заместитель министра экономического развития РФ И.Е. Манылов в июле — августе этого года на региональных совещаниях с представителями территориальных органов Росрегистрации, Роснедвижимости, Роскартографии уже представил основные принципы и подходы по созданию единого органа в сфере кадастрового учета и регистрации прав.

Так что для создания единого органа имеются все предпосылки, в том числе и кадровые. Целый ряд специалистов приобрели знания и практический опыт как по государственной регистрации прав, так и по кадастровому учету и технической инвентаризации.

Желательно, чтобы организационные и законодательные изменения не были по российской традиции приурочены к 1 января. Граждане, организации, да и



**СОБЫТИЕ.  
КОММЕНТАРИИ ЭКСПЕРТОВ**

сами государственные органы должны иметь достаточно времени, чтобы подготовиться к новым правилам.

**Владимир Ярков,**

заведующий кафедрой  
гражданского процесса  
Уральской государственной  
юридической академии, доктор  
юридических наук, профессор:

— Наличие единого органа по регулированию в сфере недвижимости может быть полезным, главное, чтобы его внутренняя структура не была бы слишком громоздкой, были продуманы процедуры его деятельности, а оказываемые им управленческие услуги участникам гражданского оборота были бы доступны и удобны.

При этом важным является не только построение стройной управленческой системы, но и создание мотивации на эффективную, быструю и результативную работу на всех уровнях этого нового органа, особенно на тех, которые будут вовлечены в работу непосредственно с участниками гражданского оборота. На мой взгляд, это невозможно без включения в процессы передачи недвижимости от одного участника гражданского оборота другому нотариата, по крайней мере по сделкам между гражданами.

Включение нотариата сделает процедуры совершения сделок с недвижимостью прозрачными, упростит сбор документов для совершения сделки и проверку их достоверности, облегчит передачу и получение с регистрации соответствующих документов (путем возложения данных обязанностей на нотариуса по волеизъявлению сторон сделки), облегчит передачу денежных средств (путем введения расчетов между покупателем и продавцом через депозитный счет нотариуса), сделает оборот денежных средств на ипотечном рынке более быстрым с точки зрения возврата долгов (путем восстановления исполнительной надписи) и в конечном счете позволит более эффективно защищать права и интересы граждан и организаций.

Однако важным является и изменение налогового законодательства в части налогообложения сделок с недвижимостью, поскольку без этого рынок вторичной недвижимости будет непрозрачным, но обоснование этого — отдельная тема.

**Альберт Еганян,**

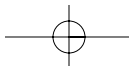
управляющий партнер  
юридической фирмы  
«Вегас-Лекс»:

— Упразднение ФРС разумно и рационально. Все, кто хотя бы раз сталкивались с регистрацией, знают, сколько проблем возникало, сколько трудностей было. Недвижимость — это целая индустрия, огромная индустрия, и обслуживать эту индустрию логичнее единому укрупненному государственному органу, это решит множество проблем.

**Ирина Красикова,**

партнер юридической фирмы  
«Левант и партнеры»:

— Теоретически единый орган нужен. Банальная логика говорит, что гораздо удобнее обращаться для решения вопроса только в одно ведомство, а не в пять — семь. Но с другой стороны, в нашей стране уже есть опыт организации «одного окна», который показывает, что благие намерения могут при-



вести к негативным последствиям, самое очевидное из которых — виток коррупции. А теперь вопрос: как вы думаете, к чему приведет формирование единого органа, обладающего полной информацией об имущественных комплексах компаний и недвижимости физических лиц? С одним ведомством договориться проще, чем с несколькими, и его создание может привести к росту рейдерства. Но думаю, что эту идею вряд ли удастся реализовать на практике. Государственные структуры, которые сейчас вовлечены в решение вопросов, связанных с недвижимым имуществом, заинтересованы в сохранении своих функций.

### **Сергей Васильев,**

адвокат Межтерриториальной коллегии адвокатов «Клишин и партнеры»:

— Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 регулирует вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с данным Указом Министерству экономического развития РФ были переданы функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в определенных сферах ряда федеральных служб и агентств.

В связи с этим можно говорить о создании централизованной системы органов исполнительной власти, объединенных единым подчинением, осуществляющих юридические действия с недвижимым имуществом, что с технической и юридической точки зрения наиболее приемлемо в связи со сложившейся практикой в Российской Федерации.

Создание же единого органа исполнительной власти в области операций с недвижимостью, на мой взгляд, будет являться неверным, так как по сути своей созданный орган власти будет копировать систему органов исполнительной власти и поэтому будет выглядеть громоздким с точки зрения структуры и неоперативным с точки зрения принятия исполнительских решений.