



На вопросы директора Издательской группы «Закон» Владимира Багаева отвечает **статс-секретарь — заместитель руководителя Росреестра Алексей Игоревич БУТОВЕЦКИЙ**

## ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНЫЕ И ПРОСТЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ РЕШЕНИЯ ОБЕСПЕЧАТ ЗАЩИТУ ПРАВ И ИМУЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН

Родился в 1983 г. в Дмитрове Московской области.

В 2005 г. завершил обучение в Российском государственном гуманитарном университете по специальности «юриспруденция», в 2008 г. — по специальности «государственное и муниципальное управление».

В 2002–2007 гг. работал в различных организациях в Дмитрове.

В 2007–2021 гг. работал в Комитете по управлению муниципальным имуществом Дмитровского муниципального района Московской области.

В 2012–2017 гг. занимал пост заместителя руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по

земельным отношениям и строительству, затем — заместителя руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям.

В 2017 г. был назначен заместителем директора департамента недвижимости Министерства экономического развития РФ, с сентября этого же года возглавил данный департамент в ранге директора.

Распоряжением Правительства РФ от 21.02.2020 № 386-р назначен статс-секретарем — заместителем руководителя Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

Кандидат юридических наук.

— Недавно Конституционный Суд сказал<sup>1</sup>, что в случае совместной собственности бывших супругов добросовестный покупатель будет защищен от притязаний того сособственника, который не указан в реестре. Как Вы считаете, нужно ли поставить на этом точку или такой подход надо распространить также на случаи, когда брак еще не расторгнут?

— На мой взгляд, конечно, желательно сделать такой подход универсальным, и дело здесь не только в имуществе бывших супругов. Ведь согласно закону реестр у нас достоверен, а значит, мы должны исходить из того, что право подтверждено государством только тогда, когда отражено в реестре. И здесь считаю концептуально правильными и важными для гражданского оборота законодательные решения, которые были приняты в 2019 г. по защите добросовестных приобретателей жилья.

Тогда закон сказал, что если ты полагаешься на сведения Единого государственного реестра недвижимости, то ты по умолчанию добросовестный. Обратное может установить только суд. По моему мнению, именно такое направление нужно развивать, и, возможно, применительно не только к реестру недвижимости, но и к другим государственным реестрам.

Пока, к сожалению, встречаются случаи, когда сведения одного реестра противоречат другому, появляется необходимость с этим разбираться, в том числе на уровне закона. Яркий пример — Закон о лесной амнистии<sup>2</sup>.

В настоящее время немаловажным аспектом является детальная проработка не только правовых, но и технологических вопросов. При введении новых законодательных правил требуется учитывать, как дорабатывать соответствующие информационные ресурсы, нужно ли для этого финансирование, сколько времени это займет, откуда будет попадать

в реестр информация и можно ли ей доверять. Нужно уходить от недальновидных решений, когда мы урегулируем только правовую часть, а дальше не смотрим. Ведь в конечном счете именно с Росреестра гражданин будет спрашивать о достоверности данных реестра. Закон о регистрации недвижимости<sup>3</sup>, в отличие от других актов в сфере земельных отношений, прямо говорит об ответственности как органа регистрации прав, так и самого регистратора прав, к которому орган может обратиться с регрессным иском.

— **Общее мнение таково, что регистратора трудно привлечь к ответственности.**

— Таких дел действительно немного. У государственных регистраторов прав нет, как нет прав у специально поименованных в законе лиц — у них есть только обязанности. Они обязаны либо приостановить, либо осуществить учет и регистрацию. Третьего варианта не дано. Государственные регистраторы обязаны действовать по букве закона и не имеют права на ошибку. Это высококвалифицированные юристы, которые постоянно работают в стрессовых ситуациях, ведь они несут ответственность за совершенные ими действия. Спрос на рынке труда на бывших государственных регистраторов достаточно большой, прежде всего в сфере недвижимости.

Сегодня Росреестр ориентирован на радикальное сокращение приостановлений государственного кадастрового учета и регистрации. Это делается как на законодательном, так и на методическом и технологическом уровне. Недавно, например, установили срок реагирования на представленные после приостановки дополнительные документы: теперь регистратор обязан рассмотреть такие документы в течение трех дней. Это удобно клиенту. Кроме того, в прошлом году был введен принцип «новые замечания только к новым документам». Наконец, есть вопросы к качеству описания причин приостановок. Не всегда простой человек может понять причины и то, как их устранять. Для этого информация должна быть изложена максимально просто, чтобы ее не нужно было отдельно разъяснять.

<sup>1</sup> Постановление КС РФ от 13.07.2021 № 35-П.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29.07.2017 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель».

<sup>3</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

— Но эти причины сформулированы человеком, а не компьютером.

— Да, у нас это пишут люди. Иногда получается отлично, со ссылками на законы и конкретными указаниями, что поправить. А иногда — так, что сложно разобраться. Поэтому законодательство и идет по пути уточнения пределов правовой экспертизы. Я считаю, что на уровне закона надо четко определить, какие данные должен проверять регистратор, а какие — вне пределов его полномочий. В июле прошлого года был принят Закон № 202-ФЗ<sup>4</sup>, по которому в объектах капитального строительства регистратор проверяет только количество этажей, помещений, машино-мест и площадь, сопоставляя их с разрешением на ввод объекта в эксплуатацию. Все остальное — расположение подоконников, дверных проемов и т.д. — не имеет отношения к регистрационной системе. Раньше в этой части были злоупотребления и у застройщиков возникали сложности. Часть вопросов мы сняли, часть осталась, работа в этом направлении продолжается. Кроме того, летом этого года был принят Закон № 275-ФЗ<sup>5</sup>, в котором законодатель сказал, что проектная документация в Росреестр больше не предоставляется.

Регистратор не должен проверять, соответствует ли построенный объект проекту, — за это отвечают органы, принимающие объект в эксплуатацию. Так что теперь требуются только разрешение на ввод в эксплуатацию и технический план.

— Это логично, все-таки регистратор не технический эксперт. А какой сейчас подход к регистрации прав на основании оспоримых сделок?

— Если регистратор видит, что есть основания для оспаривания сделки, то он делает об этом отметку.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 13.07.2020 № 202-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>5</sup> Федеральный закон от 01.07.2021 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Это сбалансированное решение. Проблем здесь не возникает, общественного запроса на перемены нет.

— Проблемы, наверно, появляются, когда возникают подложные доверенности, люди пытаются распорядиться чужой недвижимостью?

— В 2019 г. были приняты новые решения, связанные с добросовестностью, о которых я уже сказал выше. Это Законы № 299-ФЗ<sup>6</sup> и № 430-ФЗ<sup>7</sup>. Раньше суды считали так: если вы покупаете квартиру, то вы обязаны все проверить: душевное здоровье продавца, историю квартиры и того, кто приходит с доверенностью. Если вы этого не сделали, то несете риски. Потом появилось Постановление Конституционного Суда<sup>8</sup>, в котором сказано, что если в этих отношениях участвует публичный субъект, то его, в отличие от частного лица, можно ущемить в правах, поскольку у него гораздо больше возможностей защищать свое имущество. Поэтому если выморочное имущество, на которое претендовал публичный субъект, было продано кем-то другим, например по поддельной доверенности, то добросовестный покупатель такого имущества защищен. Сработал принцип достоверности реестра. Далее Закон № 430-ФЗ установил, что покупатель всегда добросовестен, если он полагался на сведения реестра. И если в суде не доказано, что вы злоумышленник, то вам ничего не надо делать, чтобы подтвердить свою добросовестность, только запросить выписку из реестра и убедиться, что перед вами собственник.

Закон № 299-ФЗ внес изменения в правила компенсации за утрату жилого помещения. Если вы добросовестный и у вас истребовано такое имущество, то вы имеете право получить от государства компенсацию. Конституционный Суд четко определил ее природу: она не связана с виной регистратора и является исключительно компенсационной выплатой.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 02.08.2019 № 299-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О государственной регистрации недвижимости“».

<sup>7</sup> Федеральный закон от 16.12.2019 № 430-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации».

<sup>8</sup> Постановление КС РФ от 22.06.2017 № 16-П.



Раньше выплата составляла не более 1 млн руб., теперь это кадастровая стоимость жилья. Или же потерпевший может заявить требование о выплатах компенсации в размере реального ущерба, включая понесенные убытки, например связанные с его переездом<sup>9</sup>.

**— Но выплата производится не всегда, а только при условии, что не удалось взыскать ущерб с виновного лица.**

— Да, надо пройти несколько судов. Первый — в котором у вас истребовали жилье. Второй — когда вы обращаетесь к причинителю вреда, допустим к тому, кто подделал доверенность. Получаете исполнительный лист, но в течение полугода не можете взыскать. Тогда у вас появляется право обратиться в суд к Российской Федерации за выплатой компенсации. Возможно, это громоздко, но с правовой точки зрения вполне логично, ведь основное ответственное лицо — это тот, кто смошенничал.

**— Может быть, компенсация должна работать по модели страхования с суброгацией, т.е. выплачиваться в любом случае, а после этого Росреестр попытается взыскать убытки с виновника ущерба?**

— Пока такой вариант не обсуждался. На мой взгляд, лучше, чтобы вообще не было истребования. Кстати, у нас есть эффективные инструменты, которыми, к сожалению, мало пользуются. Например, можно узнать историю перехода прав на объект. Если за один год было 10 сделок купли-продажи одной и той же квартиры, нужно насторожиться. Еще можно проверить имена приобретателей, хотя бы что о них написано в Интернете. Не замешаны ли они в мошенничестве с недвижимостью? Иногда одно только обращение к любой поисковой интернет-системе может дать много информации.

**— Это связано с культурой покупки недвижимости. Всем хочется побыстрее. Продавец не будет ждать, пока вы проверяете титул, продаст другому.**

— Согласен, люди зачастую не понимают, что это очень серьезный вопрос, может быть, для многих один

из самых серьезных в их жизни. Сэкономив несколько дней, вы можете создать себе проблемы на несколько лет или даже на всю жизнь. Конечно, когда к сделке подключаются профессиональные участники, банки или нотариусы, то к ее совершению подходят более ответственно.

**— Как Вы относитесь к тому, чтобы вернуть обязательное нотариальное удостоверение сделок с недвижимостью? Тогда подобная проблема уйдет.**

— Дискуссии такие есть, конечно. Сейчас у нотариусов самое благоприятное положение среди лиц, получающих услуги Росреестра. В частности, законность нотариальной сделки не проверяется, документы в Росреестре в силу закона рассматриваются быстрее, чем для любых других пользователей наших услуг. Но предложения о введении обязательности нотариальных услуг сразу ставят два вопроса. Первый — стоимость. К нам приходит достаточно много обращений граждан, которые говорят о том, что заплатить нотариусу для них бывает дорого. Второй вопрос — оценка реальной нагрузки на нотариат.

|| Если абсолютно все сделки с недвижимостью сделаны нотариальными, сможем ли мы обеспечить качество и скорость, которые уже достигнуты?

Сейчас есть МФЦ, регламенты, в которых прописаны процедуры, в том числе количество минут ожидания в очереди. Конечно, нотариусам виднее, но без ответа на эти вопросы невозможно говорить о проведении подобной реформы.

**— А сколько примерно услуг оказывает Росреестр в год?**

— Если брать в целом по России, то Росреестр оказывает более 35 млн услуг в год по кадастровому учету и (или) государственной регистрации прав на недвижимость и обрабатывает более 90 млн запросов о предоставлении сведений из ЕГРН. По моему мнению, это запредельные цифры с точки зрения человеческих и информационных ресурсов. Количество запросов на получение сведений из ЕГРН, причем именно от государственного сектора, постоянно растет.

**— Не стоит ли перевести заключение сделок с недвижимостью исключительно в электронный вид?**

<sup>9</sup> См.: ч. 3 ст. 68.1 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

## **Подписывать договор в информационной среде, например, Росреестра, и в этом случае он бы считался заключенным.**

— Первый законодательный шаг в этом направлении уже сделан: в апреле были приняты поправки в Закон о регистрации недвижимости<sup>10</sup>, позволяющие с помощью личного кабинета на официальном сайте Росреестра сделать конструктор договоров. Там в автоматическом режиме в предмет договора будут подгружаться сведения из ЕГРН.

|| Тем не менее полный переход на электронный формат пока невозможен; мне кажется, обществу к этому еще не готово.

Многие не доверяют технологиям, привыкли работать с бумагой. На руках у граждан огромное количество документов: «голубые», «розовые» свидетельства о правах, регистрационные удостоверения и планы БТИ, приказы колхозов и совхозов, выписки из хозяйственных книг — все это до сих пор живо. У нас в реестре 45 млн объектов без правообладателей.

## **— В реестре есть, а прав ни у кого нет?**

— Да. Но с июня этого года действует Федеральный закон о выявлении правообладателей таких объектов<sup>11</sup>: теперь муниципалитеты могут анализировать все доступные документы и направлять сведения о правообладателях для внесения в ЕГРН. Поэтому когда изменится поведенческая модель (для этого, возможно, должно смениться поколение правообладателей недвижимости), то, вполне вероятно, совершать операции с недвижимостью можно будет в режиме онлайн с помощью мобильного телефона.

В продолжение темы реестра недвижимости: оказывается, многие люди не знают, что данные ЕГРН открыты и общедоступны. Любой человек или юрлицо может заказать выписку из ЕГРН и получить сведения о правах на недвижимость и правообладателях. Во

время одного из моих выступлений на радио большинство вопросов слушателей были связаны именно с этой темой. Публичность реестра стала для них неприятным сюрпризом. Так исторически сложилось еще с 1998 г. Однако сейчас уделяется повышенное внимание защите персональных данных, люди все больше опасаются, что открытыми сведениями могут воспользоваться мошенники.

|| Для нас защита прав на недвижимость — это одна из ключевых функций, поэтому, возможно, здесь потребуются какие-то дополнительные решения.

## **— Но все-таки открытость выполняет важную функцию — она позволяет третьим лицам понять, имеют ли они дело с собственником недвижимости.**

— Действительно, это так. Но отмечу, что в прошлом году были приняты поправки в Закон о защите персональных данных<sup>12</sup>, предусмотревшие, что если обработка данных требуется для нескольких целей, то гражданин вправе дать свое согласие для каждой из них. Пока это к нам не относится, но теоретически мыслима ситуация, когда гражданин приходит и говорит: «Я даю согласие на обработку персональных данных для кадастрового учета и регистрации, а для предоставления сведений из реестра не даю». Преждевременно пока об этом говорить.

## **— Одна из самых болезненных тем — охранные зоны. Скоро вступают в силу правила, защищающие тех, кто строит на участке, не зная о существовании охранной зоны, потому что ее нет в реестре.**

— Ключевым здесь был Закон 2018 г. № 342-ФЗ<sup>13</sup>. Он ввел в Земельный кодекс закрытый перечень зон с особым режимом использования и предусмотрел обязательность их внесения в ЕГРН, так что ограничения считаются установленными со дня отражения их в реестре. До этого регулирование было разрозненным и в основном сосредоточивалось на уровне подзаконных актов или даже в сводах правил, как в отношении мини-

<sup>10</sup> См.: Федеральный закон от 30.04.2021 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О государственной регистрации недвижимости“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>11</sup> Федеральный закон от 30.12.2020 № 518-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>12</sup> Федеральный закон от 30.12.2020 № 519-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О персональных данных“».

<sup>13</sup> Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».



мальных расстояний от магистральных газопроводов. Эта тема поднималась на прямой линии с Президентом РФ 2017 г., когда были сносы домов, построенных в пределах этих расстояний. С этого все и началось.

Теперь выяснилось, что с точки зрения видов, расстояний и неадекватности ограничений охранных зон очень много. Если их все вносить в реестр, то градостроительная жизнь и развитие останутся. Поэтому в 2019 г. Президент РФ поручил перенести срок вступления в действие новых обязательных требований по зонам, что и было сделано, — старое регулирование сохранили до 2022 г.

После этого еще были поручения сократить количество зон и упростить их установление. Росреестр такой проект подготовил. Но коллеги из других федеральных органов с ним не согласны. Мы продолжим наше взаимодействие в рамках законопроекта, совместно проработаем ряд моментов.

**— Каким образом вы хотели бы сократить ограничения?**

— Мы проанализировали ситуацию и пришли к выводу, что половина из них не являются ограничениями прав в гражданско-правовом смысле. Возьмем, например, правила об охране линий связи: 80% их норм посвящены тому, кому звонить, кого предупреждать в случае возникновения нештатных ситуаций. Например, в охранных зонах есть такие запреты, как запрет на применение ударных механизмов мощностью более 5 тонн, на разжигание костров или запуск воздушных змеев под ЛЭП — это все не ограничения гражданских прав на землю и недвижимость, а правила ведения деятельности в этих зонах.

Ограничения гражданских прав должны, например, запрещать строить выше определенного уровня. Но такие настоящие ограничения встречаются только в небольшом количестве зон — зоны затопления и подтопления, расстояния до газопроводов, зоны охраны объектов культурного наследия, приаэродромные территории.

Наша идея — превратить все иные зоны в правила работы рядом с определенными объектами, без прохождения всей процедуры установления зоны.

Обычно мы приводим такой пример: если охранные зоны будут введены по всем правилам, то придется снести многие здания в крупных городах. Поэтому очевидно, что этот вопрос требует доработки.

**— Но с 2022 г. правило будет такое: если в реестре ничего не отмечено, то делай, что хочешь.**

— Думаю, вступление в силу этих поправок будет отложено, пока не будет решен вопрос с выполнением поручения о сокращении зон. Другого выбора просто нет.

**— Вообще, эта тенденция перекликается с различными послаблениями в части регистрации прав, которые в народе получили название «амнистии». Например, дачная амнистия.**

— Кстати, дачная амнистия еще продолжается, и очень успешно. Ею воспользовались примерно 14 млн человек, хотя изначально рассчитывали на 2 млн. Этот инструмент предусмотрен для абсолютно добросовестных людей, которые по каким-то причинам не оформили права.

Была также лесная амнистия, когда сказали, что данные ЕГРН имеют приоритет перед лесным реестром: если по лесному реестру участок относится к лесным землям, а по ЕГРН — нет, надо исходить из последнего.

Амнистия самовольных построек 2018 г. прошла незаметно, потому что там было несколько нюансов и нельзя было так просто рассказать об этом, чтобы всё всем стало понятно, как, например, с дачной амнистией. Во-первых, если нужно что-то снести, то нужно доказать, что ограничения действуют сейчас. Если при строительстве вы что-то нарушили, но сейчас такого ограничения нет, то постройка не считается самовольной. Во-вторых, закон обязал суды анализировать поведение субъекта, а не только характеристики самого объекта. Если субъект не знал и не мог знать об ограничениях, то это не самовольная постройка. Речь прежде всего идет о тех же самых зонах с особыми условиями использования территории. По ним исключения касаются только трех случаев. Первый — наличие опасности для жизни. Заметьте: не здоровья, а только жизни. Второй случай, когда исключается амнистия, — если речь идет о зонах, установленных для

безопасности воздушных полетов. Слово «безопасность» говорит нам, что под исключение подпадают только подзоны 1–6 на приаэродромных территориях. 7-я подзона устанавливается не для безопасности, а для охраны здоровья населения от негативного воздействия самолетов. И в этой 7-й подзоне тоже установлена амнистия. Наконец, третий случай: не амнистированы зоны, установленные для безопасности самих объектов. Как правило, это военные объекты, объекты электроэнергетики.

Амнистия самовольных построек распространилась и на дачи. Законодатель сказал: все то, что названо самим правообладателем жилыми строениями, является жилыми домами.

Наконец, когда вводили уведомительный порядок строительства жилых и садовых домов (у нас параллельно еще действует декларативный), то можно было им воспользоваться, если вы до этого построили дом без разрешения на строительство.

Есть еще гаражная амнистия, планируется линейная — чтобы линейные объекты было проще оформлять.

#### **— Получается, амнистии помогают заполнить реестр.**

— С помощью амнистий мы можем прийти к полному и точному реестру. Для этого нам надо определить границы всех участков и внести сведения о правообладателях. Хорошо бы еще и зарегистрировать их права, но в отношении ранее возникших прав обязательность регистрации законом не установлена.

Пока это не сделано, государство не знает, например, сколько земельных ресурсов находится в его распоряжении, а сколько — у граждан и юридических лиц. У нас не сформирован объект управления.

Придите в любой муниципалитет и спросите: сколько у вас земли? Вам никто не ответит, потому что у граждан на руках много документов, которые не отражены в реестре. Пойдите в поле, покажите пальцем на участок и спросите у муниципалитета: можно его купить, он ваш или нет? Вам скажут: наверное, да, но мы точно не знаем. Может, он принадлежит кому-то на основании акта, выданного еще в советское время, но у нас архивы не сохранились.

Что в итоге? На землю приходят крупные инвесторы, начинают на ней что-то строить или выращивать. И может появиться человек с каким-нибудь госактом и сказать, что это его земельный участок.

Поэтому, на мой взгляд, нужно позволять оформлять права практически на все объекты, кроме одиозных случаев, когда все нарушено и есть реальная угроза жизни населения или угроза государственной безопасности. Такие объекты, конечно, должны быть снесены. Какой смысл не пускать в реестр реально существующие десятки лет объекты? На крайний случай нужно обязать привести их в соответствие с действительно важными обязательными требованиями. Пусть лучше люди оформляют на них права без суда и получают участки под ними в собственность. Это, пожалуй, единственный перспективный путь к абсолютно достоверному реестру. 