

---

---

# ТОЧКА ЗРЕНИЯ

---

---

## Новое в законодательстве о государственной регистрации прав и учете недвижимости: шаг вперед?

### АННОТАЦИЯ

В статье содержится критический анализ изменений, внесенных Федеральным законом от 21 декабря 2009 года № 334-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Федеральные законы «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и «О государственном кадастре недвижимости». Основное внимание уделено вопросам предоставления информации о зарегистрированных правах на недвижимость и соотношению функций учета недвижимого имущества и регистрации прав на него.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** недвижимое имущество; государственная регистрация прав; кадастровый учет; предоставление информации из ЕГРП.

### ANNOTATION

The article contains a critical analysis of changes brought by the Federal Law from December 21, 2009, No 334-FL «On alterations of certain legislative acts of Russian Federation» into Federal Laws «On state registration of real estate rights and transactions» and «On state registry of real estate». The focus of the attention in the article is on the problems of supplying information about registered real estate rights and on relation between the functions of recording real estate and registering rights for real estate.

**KEY WORDS:** real estate; state registration of rights; land registry; supplying information from the National Land Title Register.

С принятием Федерального закона от 21 декабря 2009 года № 334-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 334-ФЗ) произошла существенная трансформация Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее – Закон о регистрации), а также Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Большинство изменений вступили в силу с 1 марта 2010 года.

Основой обновления законодательства послужила Концепция создания единой федеральной системы государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости (далее – Концепция), утвержденная приказом Министерства экономического развития РФ от 18 декабря 2009 года № 534. Некоторые новые нормы можно оценить и истолковать только в совокупности с положениями Концепции. Это связано с тем, что значительное количество законодательных новелл носят, если можно так сказать, перспективный характер, то есть их фактическая реализация отнесена на весьма отдаленные сроки самим Законом № 334-ФЗ либо зависит от времени создания необходимого материального, технического, организационного и правового обеспечения. Внимательное отношение к данной Концепции важно еще и потому, что весьма существенно расширены полномочия Министерства экономического развития РФ как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Ему предоставлено право принимать нормативные правовые акты, составляющие правовую основу государственной регистрации

прав на недвижимое имущество (абз. 2 п. 1 ст. 3 Закона о регистрации). К числу таких актов относятся Правила ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРП) и ряд других важных документов (п. 4, 5 ст. 12). Все эти полномочия ранее были у Правительства РФ.

В качестве приоритетных направлений в развитии системы регистрации прав и учета недвижимого имущества в Концепции названы следующие:

- объединение существующих организационных структур систем регистрации прав и кадастрового учета, а также совершенствование оказания услуг в данной сфере на основе передачи отдельных полномочий в сфере регистрации прав и кадастрового учета федеральным учреждениям;

- создание единой федеральной информационной системы в сфере регистрации прав и кадастрового учета, а также расширение способов и форм оказываемых в данной сфере услуг за счет внедрения современных технологий взаимодействия с заявителями с использованием электронных средств связи, расширение спектра информационных услуг.

В соответствии с этими направлениями вполне можно сгруппировать внесенные в законодательство изменения.

▼ Начну со второго направления. Оно главным образом касается вопросов предоставления информации из ЕГРП и из государственного кадастра недвижимости (далее – ГКН). В Законе о регистрации регулирование этих вопросов сосредоточено в ст. 7 и 8, которые подверглись существенным изменениям и дополнениям.

Прежде всего, положение об открытом характере регистрации заменено нормой о том, что сведения, содержащиеся в ЕГРП, являются общедоступными (за исключением сведений, доступ к которым ограничен федеральным законом). Данное изменение носит не только терминологический характер. Согласно ранее действовавшей редакции п. 1 ст. 7 Закона о регистрации открытость состояла в том, что орган, осуществляющий государственную регистрацию прав, был обязан предоставлять сведения, содержащиеся в ЕГРП, о любом объекте недвижимости любому лицу, предъявившему удостоверение личности и заявление в письменной форме (юридическому лицу – документы, подтверждающие регистрацию данного юридического лица и полномочия его представителя). Теперь сведения, содержащиеся в ЕГРП, предоставляются по запросам любых лиц, в том числе посредством почтового отправления, использования сетей связи общего пользования или иных технических средств связи, посредством обеспечения доступа к информационному ресурсу, содержащему сведения ЕГРП. Таким образом, для получения сведений, относимых Законом о регистрации к общедоступным (а точнее, не отнесенных этим Законом к сведениям, доступ к которым ограничен), не требуется удостоверение личности обратившегося за этими сведениями. Кроме того, предусматривается возможность обращения за этими сведениями без явки в орган, осуществляющий регистрацию, а также путем прямого обращения к ЕГРП, сведения из которого предполагается разместить в специальном информационном ресурсе.

Такое реформирование Закона носит, как представляется, весьма революционный характер и нуждается в осмыслении. Одной из задач, сформулированных в Концепции, выступает организация интерактивного обслуживания граждан, организаций, органов государственной власти и местного самоуправления с использованием современных информационных технологий. Видимо, именно к решению этой задачи стремился законодатель при введении рассматриваемых изменений.

Неоспоримым является тот факт, что упрощение получения информации из ЕГРП будет воспринято как повышение качества государственных услуг со стороны лица, нуждающегося в такой информации. В то же время возникает вопрос: как должен оценить такие изменения

субъект, о правах которого, зафиксированных в ЕГРП, сможет получить информацию неограниченное количество лиц, не оставляя при этом о себе никаких сведений? Вполне очевидно, что получение данных об обладателе права на объект, особенно втайне от этого правообладателя, потребует не только для совершения правомерных действий. И если раньше определенной (хотя, конечно, недостаточной) гарантией от неправомерного использования информации было сохранение в регистрирующем органе данных обратившегося за информацией, то теперь такая гарантия ликвидирована.

В связи с этим не очень понятно, каким образом в новых условиях будет выполняться обязанность регистрирующего органа, предусмотренная п. 4 ст. 7 Закона о регистрации: «по запросу правообладателя предоставлять ему информацию о лицах, получивших сведения об объекте недвижимого имущества, на который он имеет права». Данная норма сохранилась в Законе, при том что нормы, обеспечивающие получение такой информации, утратили силу.

Эти обстоятельства заставляют задуматься о том, насколько целесообразны изменения, внесенные в порядок предоставления информации, при всей их внешней «демократичности» и ориентированности на современный уровень информационных технологий. Обратимся к Концепции, авторы которой приводят перечень тех случаев, когда сведения из ГКН и ЕГРП «необходимы для обеспечения разнообразных потребностей участников рынка недвижимости и субъектов государственного управления». Такие сведения согласно Концепции нужны для: а) совершения сделок с недвижимым имуществом; б) территориального планирования и градостроительного зонирования; в) архитектурного (строительного) проектирования; г) ведения реестров государственного и муниципального имущества; д) массовой оценки недвижимого имущества и расчета базы для налогообложения; е) рассмотрения споров в судебном порядке.

Проанализировав перечень, мы увидим, что задачи, указанные во всех пунктах, за исключением пп. «а» и «в», относятся к государственным органам и органам местного самоуправления. Причем задача архитектурного (строительного) проектирования требует получения информации, прежде всего, из ГКН, а не из ЕГРП. Таким образом, участникам рынка недвижимости (физическим и юридическим лицам) информация из ЕГРП нужна практически исключительно для совершения сделок с недвижимым имуществом.

Зададим банальный на первый взгляд вопрос: зачем участникам оборота недвижимого имущества может быть нужна информация из ЕГРП? Ответ, казалось бы, очевиден: перед совершением сделки потенциальному приобретателю прав на объект недвижимости необходимо выяснить, кто является обладателем вещного права на объект, какие обременения и ограничения существуют в отношении объекта. Да, это, безусловно, так. Но правовое значение имеет не только полученная информация, но и подтверждение того факта, что именно потенциальный приобретатель обращался за этой информацией, поскольку это обстоятельство является главным для признания его в будущем добросовестным приобретателем. Нужно признать, что ранее действовавший механизм обеспечивал решение этой задачи, так как в регистрирующем органе сохранялось заявление лица, запросившего информацию, а выписка из ЕГРП выдавалась конкретному лицу. Как эта задача будет решаться при получении информации без удостоверения личности обратившегося, в том числе и непосредственно из информационного ресурса, содержащего данные ЕГРП, не вполне понятно.

Представляется, что обеспечение общедоступности информации, содержащейся в ЕГРП, на самом деле ориентировано, прежде всего, на ее доступность для органов власти. Не случайно в качестве основной цели реализации Концепции указывается обеспечение «эффективной информационно-аналитической поддержки деятельности органов государственной власти и местного самоуправления при решении относящихся к их компетенции вопросов». Однако не

нужно забывать о следующем. Во-первых, основной целью регистрации прав на недвижимость является защита прав участников оборота недвижимого имущества, а не обеспечение выполнения органами власти своих управленческих задач. Во-вторых, признавая, что осуществление государством управленческих функций в сфере, связанной с недвижимым имуществом, должно иметь адекватное информационное обеспечение, нужно подумать, является ли введение общедоступности информации из ЕГРП соразмерным и оптимальным для получения такого обеспечения? Полагаю, что нет. Для обеспечения информацией государственных органов совершенно не обязательно открывать общий доступ к информации, содержащейся в ЕГРП. Вполне достаточно гарантировать каждому органу индивидуальный доступ в систему в объеме, необходимом именно для данного органа. Современные информационные технологии вполне способны с этим справиться.

▼ Второе направление совершенствования законодательства, обеспечивающего оборот недвижимого имущества, согласно Концепции состоит в объединении систем регистрации прав и кадастрового учета. Движение в заданном направлении произошло с принятием Указа Президента РФ от 12 мая 2008 года № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти», которым была предусмотрена передача Министерству экономического развития РФ функций в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной регистрации прав на недвижимое имущество (п. 10). Таким образом, регистрация прав на недвижимость и осуществляющие ее органы из ведения Министерства юстиции РФ перешли в ведение Министерства экономического развития РФ. К ведению Минэкономразвития России стал относиться кадастровый учет, а к его структуре — осуществляющие учет органы.

Согласно Указу Президента РФ от 25 декабря 2008 года № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» Федеральная регистрационная служба переименована в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), ей переданы функции упраздненного Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (пп. 1, 4). Таким образом, кадастровый учет и государственная регистрация прав были объединены в одном органе.

Но если раньше речь шла только об объединении функций регистрации прав и учета недвижимости в одном органе, то новые положения в законодательстве свидетельствуют о том, что законодатель, возможно, предполагает идти дальше.

Речь идет, в частности, о п. 2 ст. 9 Закона о регистрации, где закреплено, что полномочия органов, осуществляющих государственную регистрацию прав, за исключением полномочий, предусмотренных ст. 10 Закона, на основании решений федерального органа в области государственной регистрации вправе осуществлять подведомственные ему государственные бюджетные учреждения; в целях применения установленных Законом правил наделенные в соответствии с такими решениями соответствующими полномочиями указанные государственные бюджетные учреждения считаются органами, осуществляющими государственную регистрацию прав. Одновременно новая редакция п. 2 ст. 3 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» указывает на то, что эти же учреждения могут осуществлять кадастровый учет и ведение государственного кадастра.

Таким образом, Закон о регистрации допускает (по решению Росреестра) передачу государственным бюджетным учреждениям всех полномочий, перечисленных в п. 3 ст. 9 Закона о регистрации: проверка действительности поданных заявителем документов и наличия соответствующих прав у подготовившего документ лица или органа власти; проверка наличия ранее

зарегистрированных и ранее заявленных прав; государственная регистрация прав; выдача документов, подтверждающих государственную регистрацию прав; выдача информации о зарегистрированных правах.

Эти же учреждения (также по решению Росреестра) могут осуществлять кадастровый учет. То есть вся юридически значимая деятельность в сфере регистрации и кадастрового учета может проводиться бюджетным учреждением, а за федеральным органом в области государственной регистрации и его территориальными органами останутся только контрольные и организационные полномочия, предусмотренные ст. 10 Закона о регистрации.

Казалось бы, налицо полная реализация идеи, вытекающей из так называемой «юридической теории недвижимости». Сущность ее состоит в лишении функции учета объектов и функции государственной регистрации прав их юридической самостоятельности, объединении решения вопроса об учете объекта и о регистрации прав на него в одном акте единого органа. Именно к такому решению должна приводить позиция, дополняющая законодательное определение недвижимого имущества признаком наличия государственной регистрации либо признаком «юридической связи с землей», которая характеризует законность создания объектов, позволяющую им «стать объектами права собственности и иных гражданских прав»<sup>1</sup>. Действительно, если объект становится недвижимостью только после регистрации прав на него либо после установления законности его создания, моменты учета объекта и регистрации прав на него должны совпадать.

Однако существуют серьезные основания надеяться, что в конечном итоге вопрос будет решен иначе.

Дело в том, что Концепция содержит положения, находящиеся в противоречии с описанным подходом. В ней к полномочиям учреждений предполагается отнести функции по приему заявлений на государственную регистрацию прав, по осуществлению кадастрового учета, предоставлению информационных услуг, а также полномочия по ведению и развитию информационных систем ЕГРП и ГКН, а к полномочиям Росреестра и его территориальных органов — функции по осуществлению правовой экспертизы поступивших на государственную регистрацию прав документов, проверки законности сделки, принятию решений, связанных с государственной регистрацией прав, в том числе с внесением соответствующих записей в ЕГРП, а также функции по осуществлению контроля (надзора).

Следует сказать, что такое решение о распределении полномочий представляется достаточно разумным. Во-первых, оно отделяет кадастровый учет от регистрации прав, а во-вторых, разделяет функции, которые носят в большей степени технический характер, и полномочия на совершение действий, влекущих правовые последствия (правовая экспертиза, регистрация прав). Эти действия должны осуществляться от имени государства только государственными служащими, поскольку Закон о регистрации рассматривает регистрацию как юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество (п. 1 ст. 2).

На то, что законодателем не воспринята идея о совмещении актов кадастрового учета объекта и государственной регистрации прав на него, указывают и новые положения Закона о регистрации, связанные с введением возможности одновременной подачи заявлений о кадастровом учете объекта и государственной регистрации прав на него (п. 2 ст. 16).

Так, согласно п. 8 ст. 16 Закона о регистрации в случае представления заявления о государственной регистрации прав одновременно с заявлением о государственном кадастровом учете недвижимого имущества «днем приема заявления о государственной регистрации прав и иных

<sup>1</sup> Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе. — М., 2004, с. 7.

документов, необходимых для государственной регистрации прав, является день внесения в государственный кадастр недвижимости сведений о соответствующем объекте недвижимости». Из данного положения видно, что Закон о регистрации по-прежнему исходит из двух взаимосвязанных положений: а) о самостоятельности решения о кадастровом учете объекта недвижимости и б) о том, что это решение должно предшествовать рассмотрению вопроса о государственной регистрации прав на объект.

В целом анализ изменений в Закон о регистрации и Концепции оставляет сложное впечатление. С одной стороны, от радно, что не произошло полное объединение в одном органе и в одном процессе решения вопросов о кадастровом учете объектов недвижимости и регистрации прав на эти объекты. С другой стороны, Закон о регистрации, к сожалению, не исключает такое решение вопроса, что вытекает из содержания п. 2 ст. 9 Закона о регистрации и п. 2 ст. 3 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости».

Складывается впечатление, что этот принципиальный вопрос до сих пор не имеет однозначного решения, по крайней мере относительно изменений, внесенных в Закон о регистрации. Пункт 2 ст. 9 Закона сформулирован таким образом, что с момента введения его в действие Росреестр формально вправе принимать любые решения о передаче тех или иных функций бюджетным учреждениям. Он может делегировать учреждению только часть своих полномочий, причем объем полномочий, переданных учреждению, в разных регистрационных округах может быть различным, в том числе он может соответствовать рассмотренным идеям Концепции. Однако Концепция, которая не носит нормативного характера, не является в этом смысле ограничивающим фактором. Кроме того, не исключен ее пересмотр в соответствующей части.

Таким образом, федеральные законы «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и «О государственном кадастре недвижимости» в новой редакции не содержат формальных препятствий для полного слияния в деятельности одного субъекта решения вопросов о кадастровом учете объекта и государственной регистрации прав на него. Это обстоятельство представляется серьезным недостатком данных законов. Если Концепцию предполагается осуществлять строго согласно ее содержанию, то и в законодательство следует внести изменения, соответствующие Концепции. Если же положения Концепции до конца не выверены и не продуманы, это не должно компенсироваться включением в законы «резиновых» формулировок, оставляющих слишком широкий простор для административного усмотрения.

Автор настоящей статьи не является сторонником даже организационного объединения учета объектов и регистрации прав на них. Как представляется, очень многие, если не все, прогрессивные идеи реформирования обеих сфер деятельности, нашедшие отражение в Концепции, вполне способны к реализации без объединения функций в одной системе органов. Это относится и к возможности формирования единой базы данных ЕГРП и ГКН, и к возможности одновременного обращения за кадастровым учетом и регистрацией прав, и к организации интерактивного обслуживания граждан и юридических лиц. Вместе с тем такое объединение не только реальность сегодняшнего дня, но и более или менее долгосрочная перспектива.

В этих условиях основной задачей является сохранение юридической и процессуальной самостоятельности функций учета объектов недвижимости и государственной регистрации прав на них.

Такая самостоятельность должна выражаться в следующем. Во-первых, решения о кадастровом учете и о регистрации прав должны приниматься разными субъектами (органами, учре-

ждениями), находящимися в единой системе Росреестра. Во-вторых, нужно, чтобы решение о кадастровом учете предшествовало решению о регистрации прав. В-третьих, решение о кадастровом учете объекта должно исходить исключительно из физических свойств последнего. В рамках рассмотрения вопроса о кадастровом учете недопустимо использовать такие критерии, как законность создания объекта и возможность регистрации прав на него.

Иное решение вопроса означало бы утрату объективных критериев отнесения имущества к недвижимому, что неизбежно привело бы к весьма негативным последствиям в области регулирования оборота недвижимости.

**В. АЛЕКСЕЕВ,**  
доктор юридических наук

### **Правовое регулирование строительства временных, вспомогательных объектов, а также возведения самовольных построек**

Согласно ч. 17 ст. 51 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ) выдача разрешений на строительство не требуется, в частности, при:

- строительстве, реконструкции объектов, не являющихся объектами капитального строительства (киосков, навесов и других);
- строительстве на земельном участке строений и сооружений вспомогательного использования.

Как предусмотрено п. 10 ст. 1 ГрК РФ, объектом капитального строительства (ОКС) является здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено, за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек.

Существенное правовое отличие между временными постройками и сооружениями вспомогательного использования состоит в том, что постройки временного характера, в силу своих конструктивных особенностей и исходя из существующей судебной практики, не признаются впоследствии объектами недвижимости.

В соответствии с абз. 1 п. 1 ст. 130 ГК РФ вещь может быть отнесена к разряду недвижимых при наличии ее прочной связи с землей и невозможности ее перемещения без несоразмерного ущерба назначению. Также в качестве необходимых признаков недвижимости в теории гражданского права указываются прочность и непогрешимость. Поэтому из состава недвижимого имущества логично исключаются временные переносные строения сборно-разборного типа (палатки, киоски, павильоны и т. п.).

Закрепленные законодательством определения недвижимости в настоящее время служат основой для признания объектов таковыми в судебном порядке. Кроме того, к признакам недвижимого имущества, относящимся к неразрывности с землей, причислены и такие характерные особенности, как наличие фундамента и невозможность отделения объекта от фундамента без причинения ему значительного ущерба, присутствие различных коммуникаций: газа, света, воды и пр., достаточно высокая стоимость. Временные же постройки, напротив, не имеют фундаментов, представляют в основе своей сборно-разборные конструкции, которые без осо-