
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

УДК 342.5
ББК 67.400.6

DOI 10.22394/1682-2358-2023-4-36-42

E.V. Zazolina, Senior Lecturer of the Jurisprudence Department, Social Sciences and Humanities Faculty, Dubna University, Head of the Territorial Department No. 27 of the branch of the Roskadastr ACC in the Moscow Region

ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASES OF ROSREESTR ACTIVITY AS ONE OF THE FEDERAL EXECUTIVE AUTHORITIES IN MODERN RUSSIA

Organizational and legal bases of Rosreestr are considered. The author describes the main activities of the department and examines the structure of institutions included in the system of bodies of the Federal Register. Proposals are made to improve legislation in the field of organizing Rosreestr activities.

Key words and word-combinations: Rosreestr, EGRN, Rosnedvizhimost, FSBI “FKP Rosreestr”, Roskadastr, digitalization.

Е.В. Зазолкина, старший преподаватель кафедры юриспруденции факультета социальных и гуманитарных наук Университета «Дубна»; начальник территориального отдела № 27 филиала ППК «Роскадастр» по Московской области (email: elena_zazolina@mail.ru)

ОРГАНИЗАЦИОННО- ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОСРЕЕСТРА В СТРУКТУРЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. Рассматриваются организационно-правовые основы деятельности Росреестра в современной России. Характеризуются основные направления деятельности ведомства, исследуется структура учреждений, входящих в систему органов Росреестра. Внесены предложения по совершенствованию законодательства в сфере организации деятельности Росреестра.

Ключевые слова и словосочетания: Росреестр, ЕГРН, Роснедвижимость, ФГБУ «ФКП Росреестра», Роскадастр, цифровизация.

Федеральная служба регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) была образована в результате проведенной в 2008 г. административной реформы в соответствии с Указом Президента РФ от 25 декабря 2008 г. № 1847 «О Фе-

деральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» [1]. В целях освоения новой системы органов предусматривался переходный период для передачи вновь образованному ведомству «Росреестр» функций и полномочий упраздняемых органов — Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость) и Федерального агентства геодезии и картографии (Роскартография). С 1 марта 2009 г. переходный период был завершен, и система органов Росреестра приступила к осуществлению своих полномочий в сфере учетно-регистрационных действий. Росреестр — это универсальная организация, объединившая в себе три ведомства (Росрегистрация, Роснедвижимость, Роскартография), деятельность которых была связана с реализацией отдельных полномочий в учетно-регистрационных отраслях.

В настоящее время в пределах своей компетенции Росреестр осуществляет следующие виды деятельности: ведение Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН); осуществление государственного земельного и геодезического контроля; ведение реестра арбитражных управляющих и реестра саморегулируемых организаций; осуществление хранения землеустроительной документации и проведение ее экспертизы; ведение мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения). В рамках наделенных полномочий Росреестр оказывает государственные услуги как для бизнеса, так и для граждан — осуществление государственной регистрации прав / ограничений прав и обременений прав; проведение государственного кадастрового учета объектов недвижимости; внесение сведений о границах территориальных зон; предоставление сведений, внесенных в ЕГРН; предоставление сведений из государственного фонда данных землеустроительной документации.

Система органов Росреестра с начала его функционирования вплоть до конца 2022 г. включала два подведомственных государственных учреждения: ФГБУ «ФКП Росреестра» и ФГБУ «Федеральный научно-технический центр геодезии, картографии и инфраструктуры пространственных данных». Функционал и полномочия указанных учреждений определялись ведомственными актами.

Организационно-правовые основы и направления деятельности Росреестра закреплены Положением о Росреестре, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457 [2]. В этом документе юридически закреплён функционал, права и обязанности, урегулирован административно-правовой статус ведомства.

В период разработки административной реформы 2008 г. предполагалось объединение существующих систем кадастрового учета, госу-

дарственной регистрации и картографии. На Росреестр в соответствии с упомянутым Положением были возложены полномочия по государственной регистрации прав и кадастровому учету объектов недвижимости. Впоследствии в силу приказа Росреестра от 11 марта 2010 г. № П/93 [3] часть этих полномочий (в сфере осуществления государственного кадастрового учета объектов недвижимости) была делегирована подведомственному учреждению Росреестра — Федеральной кадастровой палате.

В 2014—2017 гг. Росреестром осуществлялась реализация Концепции Федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014—2019 годы)» [4], в рамках которой осуществлялась подготовка к созданию единого государственного реестра недвижимости, который в дальнейшем объединил в себе системы кадастрового учета и государственной регистрации прав. Одно из основных направлений, связанное с подготовкой к переходу на единую систему учета и регистрации прав, заключалось в проведении масштабных работ по сопоставлению и верификации внесенных сведений в кадастр недвижимости и реестр прав в отношении каждого учтенного объекта недвижимости / зарегистрированного права. Организация указанных работ осуществлялась Росреестром и ФГБУ «ФКП Росреестр». Технологическая основа заключалась в точечном (по каждому объекту недвижимости) анализе внесенных данных и требовала качественного исполнения для дальнейшего наполнения единого реестра достоверными, полными и актуальными данными.

2017 г. стал ключевым этапом как для развития учетно-регистрационной системы России, так и для Росреестра в качестве органа исполнительной власти. С 1 января 2017 г. вступил в силу Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (Закон о регистрации) [5], с которым связано формирование и функционирование единого информационного пространства для осуществления учетно-регистрационных действий. Модернизация российского законодательства требовала обновления и новых принципов организации работы Росреестра и подведомственных ему учреждений. Отметим, что к одной из предпосылок для создания и внедрения единой учетной системы можно отнести предшествующий сложившийся положительный опыт работы отечественных институтов оказания государственных услуг в сферах государственной регистрации прав и кадастрового учета недвижимости, а также высокий уровень развития информационных технологий, в том числе сферу оказания государственных услуг. Таким образом, российский законодатель, раз-

рабатывая Закон о регистрации, учитывал сложившуюся практику и результаты работы Росреестра за истекший период его функционирования, а также потенциал ведомства для реализации новых правовых механизмов в осуществлении учетно-регистрационных процедур.

Наиболее значимы новеллы Закона о регистрации, реализация которых обеспечивается Росреестром: осуществление единой учетной процедуры, предполагающей проведение одновременного кадастрового учета и регистрации права на объект недвижимости; возможность экстерриториальной подачи документов на осуществление государственной регистрации прав и / или кадастрового учета (без привязки к месту нахождения объекта недвижимости); возможность электронной подачи документов (минуя офисы МФЦ) посредством использования телекоммуникационной сети Интернет на официальном сайте Росреестра или через портал государственных услуг; сокращение сроков рассмотрения и проведения учетно-регистрационных действий и предоставления сведений ЕГРН; установление персональной имущественной ответственности государственного регистратора прав за осуществление учетно-регистрационных действий. Введение перечисленных нововведений направлено на упрощение процедур кадастрового учета и регистрации имущественных прав, повышение качества и доступности услуг Росреестра для бизнеса и населения, установление принципа прозрачности и эффективности оборота объектов недвижимости.

Законом о регистрации установлены основные принципы ведения ЕГРН, в том числе ведение реестров в электронной форме (ч. 3 ст. 7 Закона о регистрации); в целях осуществления ведения ЕГРН создается и функционирует федеральная государственная информационная система ведения ЕГРН (ч. 9 ст. 7 Закона о регистрации). Таким образом, законодателем закреплено, что создание ЕГРН и ведение единой учетной системы предполагает переход на цифровые платформы и цифровизацию документооборота. Цифровые технологии коснулись не только возможности подачи документов, но также правил и технологии ведения архивов учетно-регистрационной документации — реестровых дел. С октября 2021 г. Росреестром в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 2021 г. № 120-ФЗ [6] реализуется проект «Стоп-бумага», согласно которому осуществляется полный «уход» от документов на бумажных носителях и обеспечивается проведение работ по созданию цифрового архива ведомства. Проектом «Стоп-бумага» регулируется деятельность ведомства в части ведения и формирования реестровых дел [7, с. 271—272].

Росреестром также реализуется законотворческая деятельность, направленная на ускорение проведения учетно-регистрационных процедур

и снижение административных барьеров для бизнеса, юридических / физических лиц. Руководитель Росреестра О. Скуфинский в интервью от 17 октября 2022 г. с Президентом РФ В.В. Путиным отметил, «... что за последние два года ведомством принято сорок федеральных законов, благодаря которым, например, в 2020 году у застройщиков появилась возможность подавать документы от лица дольщиков на регистрацию в электронном виде без доверенности. В январе 2024 года важным нововведением станет переход на полное электронное взаимодействие с юридическими лицами» [8]. Среди наиболее значимых законопроектов, реализованных при участии Росреестра, можно выделить следующие: введение упрощенной процедуры оформления прав граждан на землю для дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуально-жилищного строительства, а также на объекты индивидуальной жилой застройки, расположенные на земельных участках под указанные цели («дачная амнистия»); проведение «лесной амнистии» с целью «наведения порядка» с лесными земельными участками. Одной из последних инициатив Росреестра стало принятие закона о «гаражной амнистии», призванного легализовать и ввести в оборот гаражную недвижимость [9].

Территориальная сеть органов Росреестра в настоящее время представлена 87 территориальными органами (по каждому субъекту РФ). В каждом из субъектов РФ функционирует Управление Росреестра по соответствующему субъекту РФ. В свою очередь, в каждом из регионов Управление Росреестра представлено обособленными подразделениями (межмуниципальные и территориальные отделы) в соответствии с административно-территориальным делением региона. На наш взгляд, система органов ведомства на местах достаточно «раздутая». Проведение организационно-штатных мероприятий и оптимизация структуры ведомства позволят не только снизить затраты на его содержание, но и в определенной степени сократить возможные коррупционные риски в работе Росреестра, связанные со злоупотреблением служащими ведомства своим служебным положением, получением денежных средств (взятки, поощрений, ценных подарков) за исполнение своих трудовых функций (к примеру, регистрация права собственности с нарушением требований законодательства и т.п.). Переход ведомства на использование цифровых технологий и активное внедрение цифровизации во все сферы деятельности создали основу для проведения оптимизации структурных подразделений Росреестра в каждом из регионов России. Минимизация коррупционной составляющей при сокращении количества структурных подразделений заключается в невозможности повлиять на служащих ведомства.

В течение 2022—2023 гг. наблюдаются организационные изменения в структуре подведомственных учреждений Росреестра. Так, на базе подведомственных Росреестру ФГБУ «ФКП Росреестр» и ФГБУ «Центр геодезии, картографии и инфраструктуры пространственных данных», а также АО «Ростехинвентаризация — Федеральное БТИ» и АО «Роскартография» создается публично-правовая компания «Роскадастр» (ППК «Роскадастр»), деятельность которой регулируется Федеральным законом от 30 декабря 2021 г. № 448-ФЗ [10]. Учредителем ППК «Роскадастр» выступает Российская Федерация в целом, полномочия и функции учредителя возложены на Росреестр в качестве ведомственного органа. ППК «Роскадастр» осуществляет деятельность, непосредственно связанную с целями создания этой компании. К видам ее деятельности относятся картографическая и геодезическая деятельность; выполнение кадастровых и землеустроительных работ; внедрение, разработка и дальнейшая эксплуатация информационных сервисов и платформ и другое.

Модернизация указанных структур, в том числе ФГБУ «ФКП Росреестр» и ФГБУ «Центр геодезии, картографии и инфраструктуры пространственных данных» (ранее входивших в систему органов Росреестра), имеет ряд как положительных, так и отрицательных сторон. К положительному эффекту от проведенной модернизации можно отнести прежде всего значительное сокращение бюджетных средств, идущих на содержание государственных органов, а также поступление средств в бюджет от выполнения видов деятельности, приносящих доход (землеустроительная и кадастровая деятельность), ориентированность на финансовую самостоятельность организации.

При этом ряд исследователей в качестве отрицательных моментов реализации законопроекта о создании ППК «Роскадастр» относят тот факт, что «это приведет к выводу на рынок хозяйствующего субъекта в лице ППК «Роскадастр», обладающего значительными информационными и административными преимуществами перед другими участниками рынка, за счет включения в свой состав ФГБУ «ФКП Росреестр» и к монополизации кадастровой и землеустроительных отраслей» [11, с. 63]. Тем не менее ППК «Роскадастр» фактически с 2023 г. только приступил к реализации возложенных на него полномочий и задач, в связи с этим давать какие-либо прогнозы и делать выводы в отношении «образовавшейся монополии» в части геодезических, землеустроительных и кадастровых работ и услуг на российском рынке еще рано.

Анализ организационно-правовых основ деятельности Росреестра как одного из ведущих федеральных органов исполнительной власти подтверждает, что Росреестр является социально ориентированным

ведомством, отвечающим на запросы бизнеса, юридических / физических лиц. За пятнадцатилетний срок функционирования ведомства возросла сложность и многоаспектность задач, стоящих перед ним. Произшедшие изменения и трансформация системы органов Росреестра напрямую сопряжены с модернизацией отечественного законодательства в сфере учетно-регистрационных действий.

Библиографический список

1. О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии: Указ Президента РФ от 25 дек. 2008 г. № 1847 (в ред. от 21 мая 2012 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6366.
2. О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии (вместе с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии): постановление Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457 (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 янв. 2023 г.) // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3052.
3. О наделении федеральных государственных учреждений «Земельная кадастровая палата» («Кадастровая палата») по субъектам Российской Федерации полномочиями органа кадастрового учета: приказ Росреестра от 11 марта 2010 г. № П/93 (зарегистрировано в Минюсте РФ 15 апр. 2010 г. № 16909) // Российская газета., 2010. № 82, 19 апр.
4. Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 годы)»: распоряжение Правительства РФ от 28 июня 2013 г. № 1101-п // СЗ РФ. 2013. № 27, Ст. 3634.
5. О государственной регистрации недвижимости: Федер. закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ (в ред. от 14 апр. 2023 г.) // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4344.
6. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 30 апр. 2021 г. № 120-ФЗ (в ред. от 5 дек. 2022 г.) // СЗ РФ. 2021. № 18. Ст. 3064.
7. Зазолина Е.В. Правовое регулирование цифровизации документооборота в России – на примере цифровой трансформации Росреестра // Заметки ученого. 2022. № 2. С. 267–274.
8. Пресс-релиз «Законодательные инициативы направлены на снижение административных барьеров». URL: <https://rosreestr.gov.ru/press/archive/zakonodatelnue-initsiativy-rosreestra-napravleny-na-snizhenie-administrativnykh-barerov/?ysclid=liq8qeq5w23521515>
9. Зазолина Е.В. Правовое регулирование проведения «гаражной амнистии» в России: проблемные аспекты реализации и возможные пути совершенствования // Вестник Поволжского института управления. 2021 Т. 21, № 6. С. 74–83.
10. О публично-правовой компании «Роскадастр»: Федер. закон от 30 дек. 2021 г. № 448-ФЗ (в ред. от 19 дек. 2022 г.) // СЗ РФ. 2022. № 1 (ч. 1). Ст. 17.
11. Фахриева А.Р., Сафиуллина Д.К., Галеев Э.И. Создание публично-правовой компании «Роскадастр» // Вестник науки: международный научный журнал. 2022. Т. 2, № 3 (48). С. 59–66.