z-6-sobitia.qxd 11.06.2008 13:20 Page 13

Изменение структуры федеральных органов исполнительной власти

12 мая 2008 г. издан Указ Президента РФ № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти». Структура претерпела существенные изменения. Приведет ли административная реформа к повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти? Мы попросили уважаемых экспертов дать оценку содержащимся в Указе административным новеллам, обратившись к ним со следующими вопросами.

1. Какие из изменений в структуре федеральных органов исполнительной власти, утвержденных 12 мая 2008 г., Вы считаете наиболее существенными?

2. Как Вы относитесь к планируемому с 1 октября 2008 г. расширению полномочий Федерального агентства по управлению государственным имуществом за счет упразднения Федеральной регистрационной службы, Федерального агентства геодезии и картографии, Федерального агентства кадастра объектов недвижимости?

А.С. Кузьминов,

заместитель начальника Управления Федерального агентства по управлению федеральным имуществом:

1. С моей точки зрения, наиболее существенным изменением в структуре федеральных органов власти является усиление роли министерств в процессе государственного управления. Так, ранее федеральные министерства могли давать поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролировать их исполнение исключительно в силу поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства РФ (подп. «г» п. 3 от 09.03.2004 № 314). Сейчас п. 15 Указа Президента РФ от 12.05.2008 № 724 установлено, что федеральные министры вправе давать руководителям федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных соответствующим федеральным министерствам, обязательные для исполнения указания. Исходя из данного пункта министерство имеет право дать поручение, обязательное для исполнения, по всем вопросам, находящимся в компетенции службы или агентства.

Об усилении роли министерств свидетельствует преобразование Государственного комитета Российской Федерации по делам молодежи в Федеральное агентство по делам молодежи, преобразование Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству в Федеральное агентство по рыболовству. Ранее Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи находился в непосредственном подчинении Правительству РФ, а в настоящее время Федеральное агентство по делам молодежи подчинено Министерству спорта, туризма и молодежной политики РФ. Кроме того, необхо-

Loaded: 23-04-2024 PMt 22:14:21

z-6-sobitia.qxd 11.06.2008 13:20 Page 14

димо отметить упразднение части ведомств, полномочия которых переданы федеральным министерствам. Например, функции упраздненного Роспрома переданы Минпромторговли РФ.

Изменения, внесенные в структуру органов власти, показывают последовательность проводимой административной реформы и направлены на создание стройной и эффективной вертикали государственной власти.

2. ФАУГИ, наделенное полномочиями Роснедвижимости, Росрегистрации и Роскартографии, будет находиться в ведении Министерства экономического развития РФ, которому переданы функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, по государственному мониторингу земель, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и по геодезии и картографии. Передача ФАУГИ полномочий Роснедвижимости, Росрегистрации и Роскартографии позволит создать единую структуру управления имущественными отношениями в Российской Федерации и комплексно решать проблемы вовлечения в хозяйственный оборот федерального имущества как в процессе правоприменения, так и на уровне нормативного регулирования, которое будет осуществлять Минэкономразвития России. Без консолидации полномочий в указанных сферах это было бы намного сложнее, так как ранее Росрегистрация и Ронедвижимость находились в ведении Министерства юстиции РФ (Указ Президента РФ от 24.09.2007 № 1274 (в ред. от 20.03.2008)), а Роскартография — в ведении Минтранса России.

М.Г. Пискунова,

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

1. Действительно, структура и компетенция федеральных органов существенно изменились. Министерство промышленности и энергетики преобразовано в Министерство промышленности и торговли с созданием Министерства энергетики, упразднены Росздрав, Роскультура, Рострой. Предусмотрено упразднение Росрегистрации, Роснедвижимости и Роскартографии с передачей их функций Росимуществу. Однако самым существенным, на мой взгляд, в Указе Президента № 724 является п. 15, дающий право федеральным министрам в отношении подведомственных федеральных служб и агентств давать их руководителям обязательные для исполнения указания и приостанавливать и отменять их решения (если иной порядок не установлен федеральным законом).

Ранее федеральные министерства, обладая компетенцией издания нормативных правовых актов, не имели возможности обеспечивать их полное применение подведомственными агентствами и службами. Теперь действия должностных лиц фактически могут быть обжалованы не в суд, а в вышестоящую организацию, решение которой является обязательным для подведомственной службы или агентства наравне с судебным решением. Укрепляется вертикаль исполнительной государственной власти, создается так называемая административная юстиция, уменьшается нагрузка на судебную систему.

Loaded: 23-04-2024 PMt 22:14:21

z-6-sobitia.qxd 11.06.2008 13:20 Page 15

2. В настоящее время согласно ст. 9, 29 Земельного кодекса Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации от 08.04.2004 № 200 «Вопросы Федерального агентства по управлению федеральным имуществом», от 27.11.2004 № 691 «О Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом» и от 03.12.2004 № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» Росимущество осуществляет широкий круг полномочий собственника имущества Российской Федерации. В частности, Росимущество:

- приобретает имущество в федеральную собственность, передает в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность;
- разграничивает государственную собственность, в том числе на землю;
- распоряжается земельными участками, находящимися в федеральной собственности;
- закрепляет имущество на правах хозяйственного ведения и оперативного управления за федеральными унитарными предприятиями и учреждениями и изымает его;
- согласовывает сделки предприятий, связанные с недвижимым имуществом, формирует уставные фонды предприятий, утверждает передаточные акты и разделительные балансы при их реорганизации;
- осуществляет полномочия собственника при приватизации (отчуждении федерального имущества);
- защищает имущественные права Российской Федерации;
- выступает от имени Российской Федерации при государственной регистрации права федеральной собственности на недвижимое имущество, в том числе на земельные участки.

Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» на Росимущество дополнительно возложены функции Российского фонда федерального имущества по организации продажи приватизируемого федерального имущества и реализации арестованного, конфискованного и иного имущества, обращенного в собственность государства.

Российская Федерация в лице Росимущества является крупным собственником и активным участником гражданского оборота одного из самых ценных и социально значимых видов имущества — недвижимого, включая земельные участки.

Росимущество уполномочено издавать акты и заключать договоры, являющиеся основаниями для регистрации возникновения, перехода, ограничения (обременения), прекращения прав на недвижимость других участников граж-

Loaded: 23-04-2024 PMt 22:14:21

z-6-sobitia.qxd 11.06.2008 13:20 Page 16

данского оборота — физических и юридических лиц, субъектов РФ и муниципальных образований. Статьей 2 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» регистрация прав определена как юридический акт признания и подтверждения государством права на недвижимое имущество. Наделение Росимущества функцией регистрации означает наделение собственника полномочиями признания своего же права.

Предусмотренная Законом о регистрации процедура включает правовую экспертизу и проверку законности сделки, юридической силы и действительности представленных документов, наличия соответствующих прав у подготовившего документ органа власти, отсутствия противоречий между зарегистрированным и заявленным правом. Трудно представить, что в случае наделения функцией государственной регистрации прав Росимущество будет проводить правовую экспертизу своих же актов и сделок и тем более отказывать в регистрации.

Аналогично согласно п. 3 ст. 1 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» государственный кадастровый учет — это действие уполномоченного органа по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое имущество в качестве индивидуально-определенной вещи. С заявлениями о постановке на кадастровый учет могут обратиться собственники объектов недвижимости или любые иные лица (ст. 20 Закона о кадастровом учете). Наделение Росимущества функцией кадастрового учета будет также означать наделение собственника полномочиями подтверждения существования своего имущества.

Тем более трудно представить соблюдение процедур, предусмотренных Законом о регистрации прав и Законом о кадастре недвижимости. Росимущество как правообладатель недвижимости будет обращаться к себе с заявлениями о кадастровом учете и регистрации прав?

Возрастает количество имущественных и земельных споров с участием Российской Федерации, других публичных собственников — субъектов РФ и муниципальных образований, физических и юридических лиц. Например, только в СПС КонсультантПлюс по состоянию на 05.06.2008 содержится 3947 судебных решений (высших судов, окружных федеральных арбитражных судов, апелляционных инстанций и арбитражных судов Москвы и Московской области) по спорам, связанным с федеральной собственностью, 550 — по спорам, связанным с регистрацией права собственности РФ на недвижимое имущество. Также трудно представить, что Росимущество как орган, уполномоченный защищать имущественные права только Российской Федерации, будет при спорных вопросах отдавать предпочтение правам иных собственников.

Таким образом, в случае передачи Росимуществу как органу, осуществляющему полномочия собственника федерального имущества, функций кадастрового учета и регистрации прав вовлечение в оборот федерального имуще-

Loaded: 23-04-2024 PMt 22:14:21

z-6-sobitia.qxd 11.06.2008 13:20 Page 17

ства пойдет по схеме «самообслуживания». Сам поставил на кадастровый учет — сам признал федеральную собственность — сам зарегистрировал свое право, в том числе отказав в регистрации прав иных лиц — сам продал (приватизировал) — сам зарегистрировал переход права.

Статьей 8 Конституции России установлено, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Основным началом гражданского законодательства является равенство участников гражданских правоотношений — граждан, юридических лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (ст. 1, 2 Гражданского кодекса). Статья 305 Гражданского кодекса предоставляет защиту владения унитарным предприятиям и учреждениям, владеющим имуществом на правах хозяйственного ведения, оперативного управления, также и против собственника.

Таким образом, на мой взгляд, передача функций государственного кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество Росимуществу как органу, осуществляющему полномочия собственника федерального имущества, будет означать наделение одного из участников гражданского оборота властными полномочиями по отношению к другим, т. е. нарушение принципа равенства всех форм собственности и всех участников гражданских правоотношений.

Однако наделение одного государственного органа двумя функциями кадастрового учета и регистрации прав является, безусловно, положительной тенденцией. В Законе о кадастре недвижимости предусмотрено создание единой информационной системы, в составе которой будет осуществляться ведение Государственного кадастра недвижимости и Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Объединение функций позволит объединить эти информационные системы, исключить дублирование и обмен одинаковой информацией между двумя государственными органами и существенно упростить процедуру оформления недвижимости.

В.В. Ярков,

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

1. Полагаю, что частые изменения административно-управленческой системы страны вряд ли полезны, поскольку мешают главному — стабильности системы органов исполнительной власти и уверенности людей, работающих в ней, в прочности своего положения. Как минимум полгода в системе управления страны не будут приниматься принципиально важные решения, которые требуют проработки и будут действовать относительно долго, поскольку в ситуации перемен большинство чиновников в силу вполне понятной осторожности не будут брать на себя риски принятия решений, рассчитанных на перспективу.

Поэтому оценить целесообразность и существенность проведенных изменений можно будет только спустя определенное время, когда будет ясно, что новая структура федеральных органов исполнительной власти окажется эффективнее, нежели существовавшая до этого времени.

Loaded: 23-04-2024 PMt 22:14:21

z-6-sobitia.qxd 11.06.2008 13:20 Page 18

2. Мне представляется, что решение о передаче ФРС из ведения Министерства юстиции РФ к ведению Минэкономразвития РФ путем передачи функций ФРС к ФАУГИ вряд ли оправдано. Судя по функциям и полномочиям, Минэкономразвития нацелено на формирование экономической политики, а функции ФРС в части регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним — это формирование реестра объектов недвижимого имущества и проверка юридических основ прав собственности на недвижимость, что соответствует функциям и полномочиям Минюста РФ среди федеральных органов исполнительной власти.

Поэтому такая передача экономическому ведомству сугубо юридико-учетных функций сомнительна, в связи с чем — пока не поздно — было бы целесообразно вернуть прежний порядок вещей. В самом деле, что изменится от переподчинения ФРС, если главным является не только подчиненность ФРС тому либо иному Министерству, а прежде всего способность организовать и стимулировать аппарат ФРС на рутинную каждодневную работу по выполнению его функций?

Кроме того, ФРС занимается не только регистрацией прав на недвижимое имущество. Она выполняет целый ряд других функций, среди которых — осуществление контроля за работой адвокатуры, нотариата, организация работы ЗАГСов, контроль за деятельностью СРО арбитражных управляющих и т.д. Возникают вопросы. К примеру, кто будет осуществлять контроль за работой адвокатуры и нотариата? Этот вопрос обойден в Указе от 12.05.2008. Либо необходимо воссоздать органы юстиции в субъектах РФ, либо возложить их на органы юстиции в федеральных округах, либо искать иные варианты. Однако передавать вместе с ФРС эти функции ФАУГИ было бы ошибочно.

А.А. Ялбулганов,

ведущий научный сотрудник Центра публично-правовых исследований, доктор юридических наук:

1. Наиболее существенным изменением, на мой взгляд, является наделение министерств полномочиями по отмене актов подведомственных служб, что позволит повысить дисциплину и управляемость в сфере исполнительной власти.

2. Безусловно, позитивным является возврат к той части административной реформы, провозглашенной Указом Президента № 314, где были разделены нормотворческие, контрольные и правоприменительные полномочия. Серьезным отступлением от этой идеи было создание комитетов, совмещающих в себе все полномочия. Сейчас комитеты преобразованы в агентства. Серьезным шагом выглядит создание укрупненного Федерального агентства по управлению государственным имуществом с передачей ему функций по регистрации и функций агентства по геодезии и картографии. Это выглядит не как расширение функций, а как создание нового мощного ведомства. Здесь мало провозгласить намерения, необходимо довести начатое до конца, и тогда можно будет подвести итоги. Внимание к сфере учета и управления государственным имуществом привлечено обоснованно, так как даже федеральный бюджет по сравнению с неденежной частью государственной казны выглядит ничтожным.

Loaded: 23-04-2024 PMt 22:14:21

z-6-sobitia.qxd 11.06.2008 13:20 Page 19

А.В. Гуров,

адвокат коллегии адвокатов «Юков, Хренов и Партнеры»:

Расширение полномочий Федерального агентства по управлению государственным имуществом за счет передачи ему функций Федеральной регистрационной службы, Федерального агентства геодезии и картографии и Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, на мой взгляд, выражает стремление власти к сосредоточению большинства полномочий по управлению государственной собственностью в одних руках.

Такая реформа имеет свои преимущества, основным из которых является создание единого механизма управления федеральной собственностью, усиление государства как собственника.

Недостатки же этой реформы таковы, что могут свести на нет весь положительный эффект от ее проведения. На наших глазах создается государственный 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 мой взгляд, такое совмещение не будет способствовать равной защите прав и законных интересов 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.

И.В. Кузнец,

старший юрист юридической фирмы «Левант и партнеры»:

В соответствии с п. 9 Указа Президента РФ от 12.05.2008 № 724 функции преобразуемого Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения) и по государственному мониторингу таких земель передаются Министерству сельского хозяйства Российской Федерации. Учитывая сложную ситуацию, сложившуюся в последнее время вокруг продуктов питания в общемировом масштабе, передача полномочий по выработке государственной политики в сфере сельскохозяйственных земель министерству, ответственному за продовольственную безопасность страны, свидетельствует о том, что государство намерено в дальнейшем уделять особое внимание указанной тематике.

Loaded: 23-04-2024 PMt 22:14:21