

**Ponencia de la Diputado de la Duma Estatal de la Asamblea Federal de la  
Federación Rusa Galtsova O.D.**

**En el 17 Congreso Internacional de Derecho Registral**

**«Apoyo legislativo del sistema de registro de derechos y de control  
catastral y direcciones principales del desarrollo de la  
legislación civil de la FR»**

**Ciudad de Lima (Perú), 11-14 de octubre de 2010.**

Señor Secretario General,  
estimados huéspedes y participantes del Congreso,

Damas y caballeros,

En el año 1998 una delegación rusa por primera vez participó en el XII Congreso Internacional de los registradores de derechos en el cual la Federación Rusa fue admitida como miembro de pleno derecho de la Asociación Internacional de los registradores de derechos.

Recuerdo bien aquellas sensaciones de admiración e inspiración por poder comunicarnos con las personas tan profesionales y apasionadas con su trabajo, que experimenté no solamente yo, sino también mis colegas – registradores públicos, ante quienes se planteó el problema de formación del sistema de registro público de derechos en la Federación Rusa.

Precisamente por ello es un gran honor para mí presentar una ponencia doce años después en el 17 Congreso Internacional de los registradores de derechos.

El tiempo es fugaz. Lo que antes parecía prácticamente irreal en el año 1998, ahora ya se percibe como una realidad. El sistema de registro público de derechos en Rusia fue creado y funciona con eficacia.

En el año 2009 a Rosreestr (Registro Ruso – *observ. del trad.*) se dirigieron 110 millones de solicitantes. 40 millones de ciudadanos solicitaron la inscripción de derechos y para darse de alta en el control catastral, 70 millones solicitaron información. Y hoy me gustaría expresar una vez más palabras de agradecimiento por la colaboración tan productiva con ustedes, por las experiencias y consejos que ustedes compartieron con nosotros.

Estimados delegados del Congreso,

El instituto de afianzamiento de derechos sobre bienes inmuebles fue establecido tanto en la legislación del período pre-revolucionario como el período soviético de Rusia.

El Código Civil de la Federación Rusa para el momento de entrada en vigor de su primera y segunda partes, y estamos hablando de los años 1992 y 1996 correlativamente, incluía un conjunto de documentos legales que permitían regular eficazmente las relaciones legales en **aquel estado cualitativo en que las últimas entonces se encontraban.**

Pero como un sistema único, construido en tales principios internacionales universalmente reconocidos como publicidad, autenticidad, primacía del derecho, legalidad, formalismo procesal y otros, el instituto de registro público fue fijado por primera vez en la Ley Federal del 21 de julio de 1997 «Sobre el Registro Público de los Derechos sobre Bienes Inmuebles y sus Transacciones».

Aprovechando la ocasión, **quiero expresar palabras de agradecimiento al Centro Internacional de Derecho Registral** por su directa participación en la preparación de esta Ley fundamental para el sistema ruso de registro de derechos.

Estimados colegas,

Es de reconocimiento universal, que el derecho debe corresponder a las condiciones económicas de la vida, estar condicionado por estas y junto con ello intervenir como su regulador.

El derecho no puede estar por encima del nivel del desarrollo económico de la sociedad **ya que**, sin apoyarse en el suelo económico real, **las normas del derecho se convierten en meras declaraciones.**

Después de ser aprobada la Ley Federal en nuestro país tuvieron lugar unas transformaciones económicas y sociales radicales que exigen ser reflejadas adecuadamente en la legislación, incluidos los temas relacionados con el registro de derechos.

En Rusia se están desarrollando a ritmos rápidos las relaciones de mercado, se está llevando a cabo una construcción activa de bienes inmuebles nuevos, se está realizando el proceso de privatización de los bienes estatales y municipales.

Todo esto requiere una reducción no sólo de barreras administrativas, sino también la minimización de los gastos de transacciones para los participantes de negocios inmobiliarios.

En relación con esto uno de los vectores del desarrollo del sistema de registro público de derechos consiste en **su unificación con el sistema de control catastral estatal de bienes inmuebles.**

La unificación del sistema de registro público de derechos y del control catastral de fincas **no es típica para la mayoría de los sistemas de afianzamiento de derechos**, pero de todos modos tiene ejemplos en la práctica internacional y nosotros suponemos que tal unificación en la Federación Rusa en las condiciones actuales es justificada.

De acuerdo con el Concepto de creación de un sistema federal único de registro público de derechos sobre bienes inmuebles y de control catastral estatal de bienes inmuebles, aprobado en el año 2009, en el plazo hasta el 1 de enero del año 2012 se planifica reconocer sin vigor las Leyes Federales «Sobre el Registro Público de Derechos sobre Bienes Inmuebles y sus Transacciones» y «Sobre el Catastro Público de Bienes Inmuebles». Simultáneamente **se prevé aprobar la Ley Unida sobre el Registro de Derechos y Control Catastral**, que establezca:

- reglas nuevas de ejecución de procedimientos unidos de registro y control;

- creación de un sistema informativo único, que unifique los datos sobre las fincas y los datos sobre los derechos a estas, y que permita suministrar datos complejos desde dicho recurso informativo.

Actualmente en el marco de la reforma del sistema de órganos de poder ejecutivo en 2004 fue creado el Servicio Registral Federal, que unió a todos los establecimientos de justicia que gozaban de estatuto regional. La reorganización, iniciada en el año 2004, continúa hoy. Así, en el año 2009 las funciones de control de fincas se confirieron a Registro Ruso, y a partir del 1 de marzo del año 2009 el órgano, que desempeña las funciones de organización de un sistema único de control catastral estatal de bienes inmuebles y de registro público de derechos sobre bienes inmuebles y sus transacciones, así como las infraestructuras de los datos en el espacio de la Federación Rusa se llama Servicio Federal de Registro Público, Catastro y Cartografía – Rosreestr.

Creemos que la unificación de las funciones indicadas permitirán eliminar en grado considerable su duplicación por diferentes órganos, y el proceso de afianzamiento de derechos será más ágil, transparente y comprensible para los agentes del mercado inmobiliario.

Estimados congresistas,

Un vector más del desarrollo del sistema de registro público de derechos constituye **su modernización con la utilización de las modernas tecnologías informativas.**

En diciembre del año 2009 fue aprobada una ley que introduce modificaciones en algunos actos legislativos de la Federación Rusa y dirigida a garantizar el funcionamiento de un sistema único de registro y control.

La ley aprobada, sin tomar en cuenta las soluciones de problemas organizativos del funcionamiento del sistema, permitió **prestar servicios públicos en forma electrónica con máxima plenitud.**

En dicha ley se establecen, en particular:

- **la posibilidad de enviar** la solicitud de inscripción de derechos y documentos, necesarios para el registro de derechos, **mediante envío postal** (con ello la autenticidad de la firma del solicitante debe ser certificada notarialmente;

- **la posibilidad de recibir datos** abiertos y de acceso público desde el catastro y el registro de derechos **mediante la garantía de acceso a las secciones del site oficial de Registro Ruso en la red de «Internet»**, así como por correo electrónico utilizando los medios de la firma electrónica digital.

Especialmente actual para Rusia, teniendo en cuenta su territorio, fue **la introducción del principio de «requerimiento extraterritorial»**, cuando la información catastral y registral puede suministrarse independientemente del lugar de situación de la finca.

Ya ahora **en relación con una serie de regiones**, entrando en el portal de Internet de los servicios públicos de Rosreestr, se puede ver donde se encuentra una u otra finca, recibir datos sobre sus características, información sobre los derechos inscritos, limitaciones (cargas) de sus derechos. En el acceso limitado existen también los datos sobre el derechohabiente.

De este modo, en el desarrollo del sistema de registro de derechos en Rusia **actualmente los momentos fundamentales son los siguientes:**

- unificación de las estructuras organizativas de los sistemas de registro de derechos y de control catastral, así como el perfeccionamiento de la prestación de servicios en dicha esfera en base de concesión de algunas competencias en la esfera de registro de derechos y de control catastral a los establecimientos federales.

- creación de un sistema informativo federal único en la esfera de registro de derechos y de control catastral, ampliación de los métodos y formas de los servicios prestados en esta esfera por cuenta del implemento de tecnologías modernas, ampliación del espectro de los servicios informativos;

- transición hacia el control público de los edificios, edificaciones, locales, obras de construcción no acabadas en el catastro público de bienes inmuebles.

El Concepto prevé para cada una de las direcciones prioritarias indicadas sus plazos y etapas de realización de actividades. Con ello, la parte principal de las actividades debe ser llevada a cabo hasta el año 2012.

Tal lógica de regulación legislativa del proceso registral está condicionada también por la posible adopción en Rusia en los años 2011-2012 de una nueva versión del Código Civil. El trabajo de codificación y perfeccionamiento de la legislación civil se está realizando hoy en Rusia con arreglo al Decreto del Presidente de la Federación Rusa «Sobre el

Perfeccionamiento del Código Civil de la FR » y al «Concepto del desarrollo de la legislación civil» diseñado este año.

A nuestro juicio, hoy en día el derecho civil en la Federación Rusa está viviendo un período de transición, está en marcha el proceso de creación de un código único y nuestra tarea principal consiste en conservar en el Código todo aquello lo que se ha justificado en el proceso de aplicación legal. Las modificaciones que nosotros proponemos introducir en el Código Civil están dirigidas a la mejora del trabajo de los mecanismos de regulación legal y civil. En el perfeccionamiento de la legislación civil se aplicarán al máximo los logros de la práctica judicial, en particular, de las resoluciones del Tribunal Superior de Arbitraje de la Federación Rusa, las recomendaciones de la comunidad científica.

Hablando más concretamente – se supone un desarrollo ulterior de las disposiciones fundamentales del Código Civil en la rama del derecho corporativo, crecerá el papel del Código Civil en la regulación de las relaciones de tierra. Se espera que se apruebe un sistema de dos niveles de la legislación civil y que se produzca una clara delimitación del derecho privado y civil con la interacción de los intereses públicos y privados legales que se complementen mutuamente.

En particular, los autores del Concepto consideran que es oportuno incluir en el Código Civil disposiciones generales sobre el registro público de los derechos patrimoniales, únicos para diferentes objetos, en relación con los cuales se prevé la inscripción constitutiva (no de control), estableciendo, en particular, los principios de registro: calificación de la legalidad de los motivos de inscripción, publicidad del registro, presunción de su autenticidad, la regla de que el derecho surge a partir del momento de la



inscripción del derecho en el registro. Las particularidades del registro (ante todo, las de procedimiento) pueden ser establecidas por leyes especiales, referentes a los tipos separados de bienes.

En aplicación al registro de derechos sobre bienes inmuebles actualmente están sujetos a la inscripción no solamente los derechos patrimoniales sino también algunas transacciones con los bienes indicados. Es oportuno eliminar dicha confusión de diferentes sistemas de registro y pasar a un sistema auténtico de registro de derechos.

También se propone excluir de la relación de fincas aeronaves y naves marítimas, barcos de navegación interior, objetos espaciales.

La práctica ha demostrado que el artículo del Código Civil, en virtud del cual una Empresa como complejo patrimonial debe considerarse en calidad de un bien inmobiliario (inmueble), realmente no ha sido realizado. Los edificios, edificaciones, bloques que forman parte de una Empresa se inscriben como fincas separadas, y la inscripción de una Empresa en calidad de inmueble hace surgir problemas difíciles de resolver acerca de qué bienes precisamente forman parte de este inmueble. Por esta razón la Empresa prácticamente ha salido del tráfico inmobiliario. Debido a ello es necesario excluir del artículo correspondiente del Código Civil el reconocimiento de la Empresa en general como un bien inmueble.

Es preciso desarrollar el problema de inclusión en el Código Civil de un objeto inmobiliario especial nuevo – un complejo inmobiliario patrimonial tecnológico.

La legislación no contiene disposiciones generales acerca de la necesidad de registro público de la introducción de modificaciones en los contratos sujetos a la inscripción pública, mediante un pacto entre las Partes,

así como unilateralmente, si tal posibilidad está prevista por el contrato. Es preciso incluir las disposiciones correspondientes en el Código Civil.

He citado sólo algunas posiciones referentes a las supuestas modificaciones de la legislación civil.

Estas y otras normas del Concepto se hallan actualmente en la etapa de debate de toda nuestra comunidad jurídica.

Pero hay que entender que las tareas principales de la reforma de la legislación civil consisten en el perfeccionamiento de los mecanismos de regulación legal, en la garantización de la estabilidad de tráficos legales y de la seguridad legal de los agentes, en el desarrollo ulterior de los institutos de derecho civil. Además, la legislación civil de Rusia debe estar sincronizada con la legislación civil actual de Europa, ya que el sistema de legislación nacional pertenece al sistema legal de Europa continental.

Tenemos la esperanza de que en 2011-2012 la Duma Estatal de la Asamblea Federal de la Federación Rusa apruebe la nueva versión del Código Civil.

¡Gracias por su atención!

**Доклад депутата Государственной Думы Федерального Собрания  
Российской Федерации Гальцовой О.Д.  
на 17 Международном Конгрессе по регистрации права**

**«Законодательное обеспечение системы регистрации прав и  
кадастрового учета и основные направления развития гражданского  
законодательства РФ»**

**г. Лима (Перу), 11-14 октября 2010 г.**

Господин Генеральный секретарь,  
уважаемые гости и участники Конгресса!

Дамы и господа!

В 1998 году российская делегация впервые приняла участие в XII Международном Конгрессе регистраторов прав, на котором Российская Федерация была принята как полноправный член Международной Ассоциации регистраторов прав.

Я хорошо помню те ощущения восторга и вдохновения от общения с очень профессиональными и увлеченными своей работой людьми, которые испытала не только я, но и мои коллеги – государственные регистраторы, перед которыми стояла задача становления системы государственной регистрации прав в Российской Федерации.

Именно поэтому для меня большая честь двенадцать лет спустя выступить с докладом на 17 Международном Конгрессе регистраторов прав.

Время быстротечно. То, что казалось практически нереализуемым в 1998 году, сейчас воспринимается как данность. Система государственной регистрации прав в России создана и эффективно функционирует.

В 2009 году в Росреестр обратилось 110 миллионов заявителей. 40 миллионов граждан обратилось в связи с регистрацией прав и для постановки участков на кадастровый учет, 70 миллионов - за получением информации. И сегодня я хотела бы еще раз выразить слова благодарности за столь продуктивное сотрудничество с Вами, за тот опыт и советы, которыми Вы с нами делились.

Уважаемые делегаты Конгресса!

Институт укрепления прав на недвижимое имущество был закреплен в законодательстве как дореволюционного, так и советского периода России.

Гражданский кодекс Российской Федерации, на момент вступления в силу первой и второй его частей, а это 1992 и 1996 год соответственно, содержал набор правовых инструментов, позволявших эффективно регулировать правовые отношения в **том качественном состоянии, в котором они тогда находились.**

Но как единая система, построенная на таких общепризнанных международных принципах как публичность, достоверность,

старшинство права, легалитет, процессуальный формализм и другие, институт государственной регистрации был впервые закреплен Федеральным законом от 21 июля 1997 года «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Пользуясь случаем, **хочу выразить слова благодарности Международному центру регистрации права** за непосредственное участие в подготовке этого основополагающего для российской системы регистрации права закона.

Уважаемые коллеги!

Общепризнано, что право должно соответствовать материальным условиям жизни, быть обусловлено ими и вместе с тем выступать их регулятором.

Право не может быть выше уровня экономического развития общества **поскольку**, не имея под собой реальной экономической почвы, **нормы права останутся декларацией**.

После принятия Федерального закона в нашей стране произошли коренные экономические и социальные преобразования, требующие адекватного отражения в законодательстве, в том числе касающиеся вопросов регистрации прав.

В России быстрыми темпами развиваются рыночные отношения, ведется активное строительство новых объектов недвижимости, идет приватизация государственного и муниципального имущества.

Все это требует снижения не только административных барьеров, но и минимизации транзакционных издержек участников сделок с недвижимостью.

В этой связи одним из векторов развития системы государственной регистрации прав является её **объединение с системой государственного кадастрового учета объектов недвижимости.**

Объединение системы государственной регистрации прав и кадастрового учета объектов недвижимости **нетипично для большинства систем укрепления прав**, но все же имеет примеры в международной практике, и мы полагаем, что такое объединение в Российской Федерации в современных условиях востребовано.

В соответствии с Концепцией создания единой федеральной системы государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости, принятой в 2009 году, в срок до 1 января 2012 года планируется признать утратившими силу Федеральные законы «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и «О государственном кадастре недвижимости». Одновременно **предполагается принять Единый закон о регистрации прав и кадастровом учете, устанавливающий:**

- новые правила выполнения единых учетно-регистрационных процедур;

- создание единой информационной системы, объединяющей сведения об объектах недвижимости и сведения о правах на такие объекты, а также возможность предоставления комплексных сведений

из указанного информационного ресурса.

В настоящий момент в рамках реформирования системы органов исполнительной власти в 2004 году была создана Федеральная регистрационная служба, объединившая все учреждения юстиции, имевшие региональный статус. Реорганизация, которая была начата в 2004 года, продолжается и сегодня. Так, в 2009 году функции по учету объекту недвижимости были переданы Росрегистрации, и с 1 марта 2009 года орган, осуществляющий функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации, называется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии – Росреестр.

Полагаем, что объединение названных функций позволит в значительной степени устранить их дублирование различными органами, а процесс укрепления прав станет более мобильным, прозрачным и понятным участникам рынка недвижимости.

Уважаемые участники Конгресса!

Еще одним вектором развития российской системы государственной регистрации прав является **её модернизация с учетом реализации современных информационных технологий.**

В декабре 2009 года был принят закон, вносящий изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации и направленный на обеспечение функционирования единой учетно-

регистрационной системы.

Принятый закон, не считая решений организационных вопросов функционирования системы, позволил **максимально полно предоставлять государственные услуги в электронной форме.**

В данном законе, в частности закреплены:

- **возможность направления** заявления о регистрации прав и документов, необходимых для регистрации прав, **почтовым отправлением** (при этом подлинность подписи заявителя или его представителя должна быть засвидетельствована в нотариальном порядке);

- **возможность получения** открытых, общедоступных сведений кадастра и реестра прав **посредством обеспечения доступа к разделам официального сайта Росреестра в сети «Интернет»**, а также посредством электронной почты с использованием средств электронной цифровой подписи.

Особо актуальным для России, с учетом её территории, стало **введение принципа «экстерриториального запроса»**, когда сведения кадастра и реестра могут предоставляться независимо от места расположения объекта недвижимости.

Уже сейчас **в отношении ряда регионов**, зайдя на Интернет-портал государственных услуг Росреестра, можно увидеть, где находится тот или иной объект недвижимого имущества, получить сведения о его характеристиках, информацию о зарегистрированных правах, ограничениях (обременениях) прав на него. В ограниченном доступе имеются и сведения о правообладателе.



Таким образом, в развитии системы регистрации прав в России **в настоящий момент основополагающими моментами** являются:

- 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, расширение способов и форм оказываемых в данной сфере услуг за счет внедрения современных технологий, расширение спектра информационных услуг;

- переход к государственному учету зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства в государственном кадастре недвижимости.

Концепцией для каждого из названных приоритетных направлений предусмотрены свои сроки и этапы реализации мероприятий. При этом основная часть мероприятий должна быть реализована до 2012 года.

Такая логика законодотворческого регулирования регистрационного процесса обусловлена в том числе и возможным принятием в 2011-2012 гг. в России новой версии Гражданского Кодекса. Работа по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства ведется сегодня в России в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О совершенствовании

Гражданского Кодекса РФ» и разработанной в этом году «Концепцией развития гражданского законодательства».

По нашему мнению, сегодня гражданское право в Российской Федерации переживает переходный период, идет процесс создания единого кодекса и главная наша задача – сохранить в Кодексе все то, что оправдало себя в процессе правоприменения. Изменения, которые мы предполагаем внести в Гражданский Кодекс, направлены на улучшение работы механизмов гражданско-правового регулирования. При совершенствовании гражданского законодательства также будет максимально использованы достижения судебной практики, в частности, решений Высшего арбитражного суда Российской Федерации, рекомендации научного сообщества.

Если говорить конкретнее – предполагается дальнейшее развитие фундаментальных положений Гражданского Кодекса в области корпоративного права, возрастет роль Гражданского Кодекса в регулировании земельных отношений. Ожидается, что будет утверждена двухуровневая система гражданского законодательства и произойдет четкое разграничение частного и гражданского права при взаимодействии и взаимодополнении частно-правовых и публичных интересов.

В частности, авторы Концепции считают, что в Гражданский Кодекс целесообразно включить общие положения о государственной регистрации имущественных прав, единые для различных объектов, в отношении которых предусмотрена правоустанавливающая (не учетная) регистрация, установив, в частности принципы регистрации: проверки законности оснований регистрации, публичности реестра,

презумпции его достоверности; правило о том, что право возникает с момента регистрации права в реестре. Особенности регистрации (прежде всего, процедурные) могут быть установлены специальными законами, относящимся к отдельным видам имущества.

Применительно к регистрации прав на недвижимое имущество в настоящее время регистрации подлежат не только имущественные права, но и некоторые сделки с указанным имуществом. Целесообразно устранить указанное смешение различных систем регистрации и перейти на подлинную систему регистрации прав.

Также предлагается из перечня объектов недвижимого имущества исключить воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты.

Практика показала, что статья Гражданского Кодекса, в силу которой предприятие как имущественный комплекс следует рассматривать в качестве недвижимой вещи (недвижимости), фактически не была осуществлена. Входящие в состав предприятия здания, строения, сооружения регистрируются как отдельные объекты недвижимости, а регистрация предприятия в качестве недвижимости порождает трудно разрешимые вопросы, какое именно имущество входит в состав этой недвижимости. По этой причине предприятие практически выбыло из оборота недвижимости. В связи с этим необходимо исключить из соответствующей статьи Гражданского Кодекса признание предприятия в целом недвижимой вещью.

Необходимо проработать вопрос о включении в Гражданский Кодекс нового особого объекта недвижимого имущества – технологического имущественного комплекса недвижимости.

Законодательство не содержит общих положений о необходимости государственной регистрации внесения изменений в договоры, подлежащие государственной регистрации, соглашением сторон, а также в одностороннем порядке, если такая возможность предусмотрена договором. Соответствующие положения также следует включить в Гражданский Кодекс.

Мною приведены лишь некоторые позиции, касающиеся предполагаемых изменений гражданского законодательства.

Эти и другие нормы Концепции находятся сейчас в стадии обсуждения всего нашего юридического сообщества.

Но следует понимать, что главные задачи реформирования гражданского законодательства – это совершенствование механизмов правового регулирования, обеспечение стабильности правовых оборотов и правовой безопасности участников, дальнейшее развитие институтов гражданского права. Кроме того, гражданское законодательство России должно быть синхронизировано с современным гражданским законодательством Европы, поскольку система отечественного законодательства относится к континентальной европейской правовой системе.

Мы рассчитываем, что в 2011-2012 гг. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации будет принята новая версия Гражданского Кодекса.

Спасибо за внимание!