

УДК 347.214.2

*ШЕМЕТОВА Наталья Юрьевна, адвокат
Адвокатской палаты Иркутской области. Автор
50 научных публикаций, в т. ч. двух монографий*

ЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ НА НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО ДЛЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБОРОТА

Статья посвящена правовой природе государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации. Рассмотрены причины выделения законодателем недвижимости среди других объектов имущества, подчеркнута взаимосвязь правовой регламентации статуса недвижимого имущества и степени столкновения в нем публично-правовых и частно-правовых интересов. Особо анализируются такие аспекты государственной регистрации, предусмотренные Федеральным законом РФ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», как правоустанавливающий и правоподтверждающий аспекты регистрационных действий, возвращение в российское право термина «укрепление прав». Исследуется содержание публичности регистрационных действий, в частности принципа открытости государственной регистрации права. Автор разграничивает момент возникновения вещного права на недвижимость и момент государственной регистрации, которые не всегда совпадают. Также исследуются проблемы государственной регистрации договоров приватизации: как договоров приватизации жилых помещений, так и приватизации коммерческой недвижимости. Особо автор останавливается на двухкомпонентной правовой природе договоров приватизации жилых помещений, включающей в себя акт государственного (муниципального) органа и регистрацию в Росреестре. Изучаются проблемы природы регистрационных действий, осуществлявшихся до вступления в силу Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» органами федерального имущества, государственного имущества, земельными комитетами, другими аналогичными органами. Подробно рассматривается вопрос о правах, появившихся в промежуток времени с момента вступления в силу указанного ФЗ и до момента создания в соответствующем регионе подразделений Росреестра (ранее – Федеральной регистрационной службы). Автор считает необоснованным взимание отдельной платы за государственную регистрацию прав на недвижимость, возникших до вступления в силу ФЗ, производившееся на протяжении 5 лет, поскольку этот вид регистрации не носил правоустанавливающего характера, а имел лишь правоподтверждающее значение.

Ключевые слова: *недвижимость, государственная регистрация прав на недвижимое имущество, открытость информации о государственной регистрации, нотариальное оформление сделок с недвижимостью, возникновение права собственности, момент возникновения права, содержание регистрационных действий.*

Федеральный закон РФ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 17 июня 1997 года в ст. 2 понимает под государственной регистрацией «юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с Гражданским Кодексом. Государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права». Таким образом, государственная регистрация прав на недвижимое имущество является обязательной. Рассмотрим подробнее некоторые категории прав на недвижимое имущество, регистрация которых вызывает наибольшие трудности. Права на недвижимое имущество, установленные решением суда общей юрисдикции, арбитражного суда или третейского суда, подлежат государственной регистрации. Постановление Пленума Верховного Российской Федерации и Высшего Арбитражного суда Российской Федерации № 10/22 от 29 апреля 2010 года «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» предусматривает такую возможность. То есть правоустанавливающий характер в этом случае будет носить решение соответствующей судебной инстанции, а правоподтверждающий – акт государственной регистрации.

Приватизация недвижимого имущества в хозяйственной сфере ранее регламентировалась Федеральным законом от 21 июля 1997 года «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации», п. 3 ст. 28 которого устанавливал для договоров приватизации общий порядок перехода прав на недвижимое имущество. Одновременно с этим требовалось оформлять актом государственного (муниципального) органа передачу прав на приватизируемое имущество к приобретателю, т. е. одновременно действовали два равнозначных правила в отношении договоров приватизации муниципального имущества: и об

обязательности государственного акта (в ранее действовавшем законодательстве он даже назывался схоже – «государственная регистрация договора приватизации»), и об обязательной государственной регистрации в соответствии с ФЗ «О госрегистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Вопрос о том, с какого момента имущество считается перешедшим в собственность к приобретателю по договору приватизации, напрямую связан с вопросом о моменте перехода к новому собственнику риска случайной гибели имущества, а также с вопросом о том, кто несет бремя содержания имущества и расходов в отношении него. Судебная практика в отсутствие единой однозначной нормы демонстрировала разнообразные толкования вышеприведенных норм. До вступления в силу этого Закона вопрос оставался неурегулированным, что порождало сложности в практической деятельности [1]. Учитывая, что законодательство о приватизации государственного и муниципального имущества регулирует вопросы перехода прав на весьма и весьма дорогостоящие объекты коммерческой, производственной недвижимости, надо ли говорить, что возникавшие при этом сложности нередко становились настоящим приговором для многих предприятий, создавали «лазейки» для рейдерских захватов собственности с огромными социальными последствиями для тысяч человек, работавших на этих предприятиях. Действующее законодательство о приватизации государства более не содержит такой проблемы. Действующий в настоящее время ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 года № 178 в п. 4 ст. 32 прямо предусматривает, что «право собственности на приватизируемое недвижимое имущество переходит к покупателю со дня государственной регистрации перехода права собственности на такое имущество. Основанием государственной регистрации такого имущества является договор купли-продажи недвижимого имущества, а также передаточный акт или акт приема-передачи имущества. Расходы на оплату услуг регистратора возла-

гаются на покупателя». Пленум Высшего Арбитражного суда РФ в Постановлении от 2 декабря 1993 года № 32 «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с применением законодательства о приватизации государственных и муниципальных предприятий», анализируя практику по такого рода категориям дел, уточнил в п. 16: «В соответствии с п. 3 ст. 27 Закона Российской Федерации “О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации” право собственности на предприятие переходит от продавца к покупателю с момента регистрации договора купли-продажи в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. До принятия законодательства, устанавливающего порядок регистрации таких договоров купли-продажи, арбитражным судам следует исходить из того, что право собственности у покупателя возникает с момента внесения платежа в соответствии с условиями заключенного договора купли-продажи. Неосуществление регистрации такого договора не является основанием для признания его недействительным»¹.

Еще одним сложным с точки зрения правовой природы (и в силу его особой социальной значимости) актом является договор приватизации жилого помещения: в нем в качестве одного из элементов состава выступает акт государственного и муниципального органа, другим – акт государственной регистрации. Ст. 7 Закона приватизации жилищного фонда в РФ, требующая для возникновения права собственности на приватизируемое имущество регистрации договора передачи в муниципальном органе, специально не была отменена. В то же время Закон о государственной регистрации понимает под регистрацией «юридический акт

признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав»². Следовательно, если опираться на буквальное значение положений двух законов, государственная регистрация не заменяет собой регистрации договора передачи в муниципальном органе, а лишь выполняет все ту же подтверждающую функцию.

Особого рассмотрения требуют права, которые появились до 31 января 1998 года (31 января 1998 года – дата вступления в силу ФЗ РФ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»). Правовое значение регистрации прав на недвижимое имущество, возникших до введения в действие Федерального закона (оформленных как в соответствии с нормами федерального законодательства, т. е. нотариально с дополнительной регистрацией объекта недвижимости в БТИ и земельных комитетах, так и по правилам регионального и местного законодателя, – в созданных в некоторых субъектах Федерации Регистрационных палатах, Комитетах и т. д.), представляется следующим. Поскольку регистрация представляет собой двухкомпонентный юридический акт (см. выше ссылку на ст. 2 ФЗ, включающую в госрегистрацию признание и подтверждение прав на недвижимость, где обращает на себя внимание союз «и», т. е. это два равнозначных аспекта госрегистрации), а законодатель заранее оговорил действительность прав, возникших до вступления в силу Федерального закона (п. 1 ст. 6 Закона), постольку применительно к случаям последующей их регистрации можно говорить именно о подтверждении права, но никак не о его признании, ведь в качестве юридически значимого акта признания права выступает сама норма, сама дефиниция Закона. Кроме того, законодателем предусмотрено

¹ Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с применением законодательства о приватизации государственных и муниципальных предприятий» от 2.12.1993 года // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: фед. закон Рос. Федерации от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос Федерации 17 июня 1997 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

перспективное (на будущее) действие Закона: он касается лишь отношений, возникших после вступления его в силу; на ранее возникшие отношения он распространяется лишь по обязательствам, которые возникнут после вступления его в действие (п. 6 ст. 33 Закона). Регистрацию, фактически имевшую место до вступления в силу Федерального закона, подтверждают и сами инициаторы его принятия: «Регистрацию прав осуществляли органы Российского Фонда федерального имущества, Министерства государственного имущества РФ, Государственного Комитета РФ по земельным вопросам и землеустройству, Государственного Комитета по жилищной и строительной политике. Сложившийся порядок приводил к противоречивому ведомственному нормотворчеству, установлению “своих” правил регистрации» [2, 3]. Нельзя не учитывать и то обстоятельство, что впервые формы государственной регистрации были предусмотрены в Указе Президента РФ от 28 февраля 1996 года № 293³; саму же регистрацию должны были осуществлять органы, осуществлявшие на дату издания Указа регистрацию и оформление документов о правах на недвижимое имущество. Соответствующие этим формам документы также признаются юридически действительными. Полагаем, что введение обязательной предварительной регистрации таких договоров было обусловлено необходимостью максимально оперативного формирования Государственного реестра прав на недвижимое имущество для обеспечения в первую очередь потребностей государства: контролирующих, фискальных, статистических. Тем самым очевиден вспомогательный, технический характер такой регистрации. В этой связи представляется обоснованным осуществлявшееся на протяжении 5 лет после вступления в силу Федерального

закона и детально прописанное распоряжениями глав администраций большинства субъектов Федерации взимание платы за государственную регистрацию права – за сугубо техническую работу, направленную на обеспечение публично-правовых интересов (сбор базы данных). В соответствии с Постановлением Пленума Верховного суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 1 июля 1996 года № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского Кодекса Российской Федерации»⁴ (п. 1 Постановления), граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Ограничение гражданских прав допускается лишь на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Нормы, ограничивающие гражданские права физических и юридических лиц, которые содержатся в иных правовых актах (кроме федеральных законов), не подлежат применению. Наконец, лишь изменения, внесенные в Закон от 09.01.2003 года, урегулировали этот вопрос с исчерпывающей полнотой: при одновременной регистрации ранее возникших прав на недвижимое имущество и перехода (обременения) прав. Дополнительная плата за регистрацию этих прав более не взимается, однако, если посмотреть на ситуацию с позиций строго юридических, и ранее имевшее место взимание платы за регистрацию нельзя признать законным и обоснованным и с точки зрения гражданских прав, и даже с точки зрения фискальных интересов. Говоря о правах, юридическая природа регистрации которых

³ Указ президента «О дополнительных мерах по развитию ипотечного кредитования» от 28 фев. 1996 г. № 293 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Пленума Верховного суда и Высшего Арбитражного суда «О некоторых вопросах, связанных с применением Части Первой Гражданского Кодекса Российской Федерации» от 1.07.1996 года № 6/8 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

представляется нам неоднородной, нельзя не заострить внимание и на проблеме регистрации прав, возникших в период с 31 января 1998 года до момента создания в регионах и муниципальных образованиях Департаментов по регистрации прав на недвижимое имущество. К сожалению, сам законодатель предусмотрел, что система регистрирующих органов должна была создаваться в период с момента вступления Закона в силу до 1 января 2000 года. Постановлением Правительства РФ от 1 ноября 1997 года № 1378 (в ред. Постановления Правительства РФ от 21.02.98 № 238, распоряжения Правительства РФ от 23.01.99 № 138-р) было установлено, что «до создания в субъектах Российской Федерации учреждений юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – учреждения юстиции по регистрации прав) определить уполномоченными федеральными органами исполнительной власти по обеспечению соблюдения правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним органами технической инвентаризации и жилищными органами – Государственный комитет Российской Федерации по жилищной и строительной политике, органами по земельным ресурсам и землеустройству – Государственный комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству, органами по управлению государственным и муниципальным имуществом – Министерство государственного имущества Российской Федерации»⁵. Принятое позднее Постановление Правительства РФ от 18.02.98 № 219 «Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра прав на недви-

жимое имущество и сделок с ним»⁶ в п. 4 предусматривало, что Правила ведения Единого государственного реестра прав применяются на территории РФ всеми органами, осуществляющими регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, начиная с даты введения в действие Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». То есть регистрационная деятельность органов, обязанных осуществлять ее до момента создания в соответствующих субъектах Федерации Департаментов по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, была признана, что подкреплялось и существовавшей в тот момент регистрационной практикой [3]. Кроме того, в ранее упоминавшемся нами Постановлении Правительства РФ № 237 «Об установлении централизованной доли средств, получаемых в виде платы за регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним и за предоставление информации о зарегистрированных правах» от 21.02.98 года⁷ было фактически подтверждено, что до создания в субъектах Российской Федерации учреждений юстиции по государственной регистрации прав, регистрацию (т. е. деятельность по государственной регистрации в том смысле, как ее понимает ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним») осуществляли органы технической инвентаризации, жилищные органы, органы по земельным ресурсам и землеустройству; органы по управлению государственным и муниципальным имуществом (в рассматриваемом Постановлении речь шла о перечислении на счет соответствующих ведомств части средств, получаемых в качестве

⁵ Постановление «О мерах по реализации Федерального закона “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним”» от 1.11.1997 г. № 1378 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Постановление «Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 18.02.1998 г. № 219 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Постановление «Об установлении централизованной доли средств, получаемых в виде платы за регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним и за предоставление информации о зарегистрированных правах» от 21.02.1998 г. № 237 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

платы за регистрацию). Таким образом, даже при отсутствии в соответствующем субъекте Федерации регистрирующих органов, подчиненных Министерству юстиции, юридически значимые действия, представлявшие собой государственную регистрацию, осуществлялись и имеют те же последствия, что и регистрация в филиалах Департаментов по регистрации прав (в ныне действующем законодательстве – «подразделений Росреестра») в тех субъектах Федерации, где они уже были созданы. Следует учесть и то обстоятельство, что большая часть базовых нормативных актов по вопросам государственной регистрации и функционирования регистрирующих органов появилась в марте 1998 года и позднее, а значит, соответствующие Департаменты, а тем более их филиалы на местах объективно не могли быть созданы непосредственно после вступления Закона в силу, а значит, граждане не смогли бы соблюсти все требования Закона в отношении государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Фактически ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» возложил на граждан, организации обязанность регистрировать права (ранее и сделки) в отношении недвижимого имущества, а возможности – и юридической, и организационной – реализовать ее субъектам оборота он не предоставил. Закрепленная в вышеуказанном Постановлении Правительства от 1 ноября 1997 года обязанность по ведению Государственного реестра учреждениями БТИ, Земельными комитетами местных администраций и другими организациями на местах выполнялась далеко не всегда [4]. Государственная регистрация по своей правовой природе далеко не всегда тождественна форме соответствующих договоров: как известно, этот момент имеет и большое практическое значение для определения правовых последствий ее недействительности. Осложняет ситуацию и сложившийся к настоящему времени в судебной практике подход, требующий, чтобы суд при разрешении споров, хотя бы потенциально предполагающих признание государственной регистрации недействительной,

рассматривал не только заявленное в исковых требованиях правовое основание, но и иные обстоятельства, которые могли бы быть использованы в этом качестве. Поскольку государственная регистрация – акт публично-правовой, то стандартные гражданско-правовые последствия ее недействительности можно применять только с опорой на ст. 153 ГК РФ, определяющую сделку как любые действия, направленные на возникновение, изменение, прекращение гражданских прав и обязанностей. Но при этом нельзя упускать из виду определенную условность такого подхода; скорее, мы применяем здесь право по аналогии, чем имеем в виду сделку в ее цивилистическом значении. При этом последствия недействительности регистрации должны быть прямо прописаны в судебном решении. Представляется, что содержащаяся при этом в судебном решении формулировка должна опираться не столько на нормы о последствиях недействительности сделок, сколько в большей степени – на нормы публично-правового характера о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Кроме того, в этом случае недопустимо в одном решении смешивать несколько правовых способов для защиты права, например, признание недействительным акта государственного органа, признание оспоримой сделки недействительной и т. д. По этой причине признание недействительным акта государственной регистрации и признание недействительным свидетельства о государственной регистрации права – это разные по правовой природе способы защиты гражданских прав, хотя их правовые основания могут и совпадать.

В конце 2004 года в ст. 223 ГК РФ были внесены изменения, породившие множество осложнений. Приходится признать, что принятые изменения по своей природе носят фрагментарный характер, не учитывают ряд не только других гражданско-правовых норм, но и требования ряда правовых институтов: так, норма ст. 223 ГК РФ не согласована с нормами о недействительности сделок, с нормами о неосновательном обогащении. В законодательстве

не разрешен вопрос о том, какое место в нем займет механизм приобретения права собственности на недвижимое имущество добросовестным возмездным приобретателем при отчуждении последнего неуправомоченным лицом. Поскольку согласно п. 1 ст. 235 ГК РФ, право собственности может прекращаться лишь по основаниям, предусмотренным законом. Отказ в удовлетворении виндикационного иска собственника такого имущества к добросовестному приобретателю не является основанием для прекращения права собственности на спорное имущество у собственника и основанием возникновения права собственности у добросо-

вестного приобретателя. Более того, буквальное содержание ст. 223 ГК РФ устанавливает не основания возникновения права собственности, а лишь определяет момент возникновения такого права у приобретателя по договору. Кроме того, отсутствует четкое понимание того, кого же следует считать добросовестным приобретателем, поскольку применительно к недвижимому имуществу особую роль играет государственная регистрация перехода права на него, причем от того, осуществлена такая регистрация на момент подачи соответствующего иска или нет, будет зависеть и возможность удовлетворения иска.

Список литературы

1. Жариков Ю.Г., Масевич М.Г. Недвижимое имущество: правовое регулирование: науч.-практ. пособ. М., 1997.
2. Степашин С. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество // Рос. юстиция. 1998. № 3. С. 5–6.
3. Степашин С. О создании единой системы регистрации прав на недвижимость и сделок с нею // Рос. эконом. журн. 1998. № 2. С. 58–60.
4. Панин А. Закон о государственной регистрации прав на недвижимость и местное самоуправление // Рос. эконом. журн. 1998. № 3. С. 110–111.

References

1. Zharikov Yu.G., Masevich M.G. *Nedvizhimoe imushchestvo: pravovoe regulirovanie* [Immovable Property: Legal Regulation]. Moscow, 1997.
2. Stepashin S. Gosudarstvennaya registratsiya prav na nedvizhimoe imushchestvo [State Registration of Rights to Immovable Property]. *Rossiyskaya yustitsiya*, 1998, no. 3, pp. 5–6.
3. Stepashin S. O sozdanii edinoi sistemy gosudarstvennoy registratsii prava na nedvizhimost' i sdelok s neyu [On a Unified System of State Registration of Rights to Immovable Property and Transactions Involving It]. *Rossiyskiy ekonomicheskiy zhurnal*, 1998, no. 2, pp. 58–60.
4. Panin A. Zakon o gosudarstvennoy registratsii prav na nedvizhimost' i mestnoe samoupravlenie [The Law on State Registration of Rights to Immovable Property and Local Government]. *Rossiyskiy ekonomicheskiy zhurnal*, 1998, no. 3, pp. 110–111.

Shemetova Natalya Yuryevna

Bar Association of the Irkutsk Region (Irkutsk, Russia)

IMPORTANCE OF STATE REGISTRATION OF RIGHTS TO IMMOVABLE PROPERTY FOR THE CIVIL TURNOVER

This paper dwells on the legal nature of state registration of rights to immovable property and transactions involving it in the Russian Federation. The author points out why immovable property is considered separately from other types of property and describes how legal regulation of immovable property status is connected with clashes of public and private interests in it. Two aspects of state registration under the federal law "On state registration of rights to immovable property and transactions involving it" are analyzed in detail: the aspects establishing and confirming rights to registration, as well as returning the term "strengthening of rights" to legal use. Further, the paper investigates the content of registration publicity, in particular transparency of state registration of rights. The author distinguishes between the time of property right and the time of state registration, which may not always coincide. The paper also deals with the state registration of privatization contracts, both for residential and commercial property. Special attention is paid to the two-component legal nature of contracts of residential property privatization, which includes an act of the state (municipal) authority and registration in State Registries. The author looks into the nature of registration before the enactment of the Federal Law "On state registration of rights to immovable property and transactions involving it" performed by federal and state property agencies, land committees and similar institutions. Separate consideration is given to the rights that originated in the period since the above federal law came into effect and before State Registries (formerly – Federal Registration Service) were established in respective regions. The author finds it unreasonable to impose a separate fee for state registration of rights to immovable property that came into effect before the enactment of this federal law (the practice that had been used for five years) as this type of registration did not establish the right but only confirmed it.

Keywords: *immovable property, state registration of rights to immovable property, transparency of information on state registration, notarization of real estate transactions, origin of the right of ownership, registration procedure.*

Контактная информация:

адрес: 664047, г. Иркутск, ул. Байкальская, д. 105а;

e-mail: shemetova-natalya@rambler.ru

Рецензент – *Чертова Н.А.*, доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права, директор юридического института Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова