

ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ НА НЕДВИЖИМОСТЬ

Определению государственной регистрации прав на недвижимость посвящены нормы Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним"¹ (далее - Закона о регистрации). Они определяют государственную регистрацию как "юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения) перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации". Однако данное определение отражает лишь один из аспектов понятия государственной регистрации - регистрация, как акт государственного органа.

Вместе с тем анализ научных работ свидетельствует о том, что в определении сущности² государственной регистрации прав на недвижимое имущество среди ученых нет единства. Так, государственная регистрация прав на недвижимое имущество рассматривается как ненормативный акт государственного органа, юридический факт в фактическом составе, влекущем возникновение, изменение или прекращение прав на объект недвижимости³, комплексное средство государственного регулирования предпринимательской деятельности на рынке недвижимости⁴. По мнению М.Г. Пискуновой, "государственная регистрация - императивная норма гражданского права, необходимое условие возникновения вещных и обязательственных прав на недвижимость"⁵.

Государственную регистрацию можно рассматривать в двух аспектах: как специфическую деятельность государства и как результат этой деятельности. При этом государственная регистрация как деятельность не всегда заканчивается государственной регистрацией в виде результата, поскольку результатом этой деятельности может быть отказ в государственной регистрации.

Рассмотрим сначала государственную регистрацию как деятельность.

¹ СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3594.

² Философский словарь. 5-е изд. М., 1986. С. 469.

³ См.: Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе. С. 63; Писков И.П. Роль акта регистрации прав в механизме возникновения прав на недвижимость // Законодательство. 2012. № 8. С. 40-47.

⁴ См.: Ильченко А.Л. Государственная регистрация прав и сделок с недвижимостью как средство государственного регулирования предпринимательской деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 6-7.

⁵ Пискунова М.Г. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним как правоприменительная деятельность учреждений юстиции. С. 286-287.

Любая деятельность определяется, прежде всего, ее целями и содержанием. При этом нужно отметить, что государственная регистрация как деятельность может рассматриваться в узком и широком смысле. В широком смысле государственная регистрация прав на недвижимость может быть определена как одна из функций государства, осуществляемая его специальными органами в целях защиты имущественных прав участников гражданского оборота.

Регистрация прав на недвижимость в узком смысле - это деятельность государства в лице его специальных органов, представляющая собой процесс рассмотрения заявлений (требований) заинтересованных лиц о внесении сведений об их правах на объекты недвижимого имущества в государственный реестр прав на недвижимость. Основным содержанием этого процесса является установление регистрирующим органом оснований для внесения в реестр требуемых сведений.

Государственная регистрация выступает в качестве одной из форм применения права. Она состоит в принятии акта применения права как документально оформленного действия государственного органа. В юридической литературе формы реализации права классифицируются по различным основаниям:

- а) по характеру правовых связей между субъектами права - в общих и конкретных правовых отношениях;
- б) по субъектному составу - индивидуальная и коллективная формы;
- в) по внешнему проявлению - активная и пассивная формы;
- г) по методу воздействия - добровольное и принудительное осуществление права;
- д) по правовому положению субъектов - гражданско-правовая и административно-правовая формы⁶ и т.д.

Давая оценку регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним с учетом положений указанной классификации, отметим, что она реализуется в конкретных правовых отношениях в индивидуальной активной форме, осуществляется добровольно в административно-правовой форме. Результатом правоприменительной деятельности органа по регистрации прав является принятие решения о наличии или отсутствии оснований для внесения в Единый государственный реестр сведений о правах на конкретное недвижимое имущество, которые имеют обязательную силу предписания, в том числе и для правообладателя.

Если для регистрирующего органа регистрация - это процесс, то с точки зрения заявителя - это, прежде всего, цель как субъективное представление о результате этого процесса. Эта цель может быть достигнута или не достигнута. В связи с этим перейдем ко второму аспекту - к государственной регистрации как одному из возможных результатов взаимодействия регистрирующего органа и заявителя.

⁶ Подробнее см., напр.: Абдулаев М.И., Комаров С.И. Проблемы теории государства и права. СПб., 2004. С. 390.

Анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что термин "государственная регистрация прав на недвижимое имущество" в Законе о регистрации используется именно в этом последнем значении. Когда в законе говорится о том, что права возникают с момента регистрации (п. 2 ст. 8 ГК РФ), права на недвижимость и сделки с недвижимостью подлежат регистрации (п. 1 ст. 131, п. 1 ст. 165 ГК РФ), договор считается заключенным с момента регистрации (п. 3 ст. 433 ГК РФ), то речь, разумеется, идет не о процессе, а о результате. Именно в этом аспекте дано вышеприведенное определение в ст. 2 Закона о регистрации. Что же представляет собой этот результат с точки зрения права?

Большинство исследователей выделяют два подхода к характеристике правовой природы акта применения права:

- как ненормативного акта государственного органа;
- как юридического факта в фактическом составе, влекущем возникновение, изменение или прекращение прав на объект недвижимости.

При этом авторы Концепции развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе полагают, что "запись в ЕГРП, не являясь по своей правовой природе ненормативным актом), представляет собой особый юридический факт, который вместе с соответствующим правовым основанием образует сложный "фактический состав", и в этом смысле с момента государственной регистрации права можно говорить о юридической неразрывности государственной регистрации и зарегистрированного права"⁷. Таким образом, если качество юридического факта за государственной регистрацией признается всеми⁸, то признание государственной регистрацией ненормативным актом является спорным.

Государственная регистрация - это юридический факт, с которым закон связывает определенные юридические последствия. Для того чтобы определить правовую природу этого факта, обратимся к принятой в теории права классификации юридических фактов. Разумеется, данный юридический факт является юридическим действием, а не событием. Это действие государственного органа, а действие любого органа всегда представляет собой акт. Акты делятся на нормативные и индивидуальные (ненормативные). Вполне очевидным представляется то, что регистрация права на объект недвижимости является индивидуальным (ненормативным) актом государственного органа⁹.

Акт государственной регистрации в качестве юридического документа характеризуется формализацией своего содержания. Однако в отличие от иных правоприменительных актов, акт государственной регистрации не содержит таких традиционных элементов, как вводная, описательная,

⁷ Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе. С. 63.

⁸ Скиба П.В. Особенности сделок купли-продажи недвижимости: Автореф. дис. : канд. юрид. наук. М., 2001.

⁹ Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979. С. 100-101; Васильев Р.Ф. Определение понятия актов органов управления в науке советского административного права // Вестник МГУ. М., 1975. Серия "Право. № 6. С. 21.

мотивировочная и резолютивная части. Согласно абз. 5 п. 1 ст. 13 Закона о регистрации государственная регистрация прав осуществляется не путем издания акта, а путем внесения записей в ЕГРП на недвижимое имущество и сделок с ним. Возможно, такая специфическая форма акта регистрации дала основание для отказа от признания его ненормативным актом государственного органа. Однако, как представляется, ненормативный акт может быть оформлен по-разному, важно, чтобы его форма соответствовала закону. Признавая за записью в ЕГРП только качество юридического факта, последователи рассматриваемой позиции оставляют за кадром вопрос о происхождении этой записи, которая появляется в результате действия государственного органа, осуществляемого в определенном процессуальном порядке, что характерно именно для ненормативного акта. Кроме того, Закон о регистрации сам называет государственную регистрацию "актом признания и подтверждения государством" определенных обстоятельств¹⁰.

Следует отметить, что дискуссия о правовой природе акта государственной регистрации была привязана, в основном, к вопросу о порядке рассмотрения в суде дел о признании недействительной государственной регистрации прав на недвижимость и отказа в такой регистрации. Признание государственной регистрации и отказа в регистрации ненормативными актами регистрирующих органов с необходимостью влекло отнесение соответствующих дел к категории вытекающих из административных правоотношений и иных публичных правоотношений (ст. 29 АПК РФ)¹¹. В то же время такой подход вполне обоснованно вызывал сомнения, так как, фактически, в таких делах исследуются, прежде всего, гражданско-правовые отношения, послужившие основанием для регистрации или основанием отказа. Однако, как представляется, для решения задачи обоснования передачи соответствующих дел из одной коллегии арбитражного суда в другую вряд ли стоило строить такую сложную и противоречивую концепцию.

По нашему мнению, необходимо решить данный вопрос на уровне руководящих разъяснений высших судебных органов РФ. При этом в таком разъяснении следовало бы указать, что суды должны рассматривать споры о признании недействительной регистрации прав на недвижимое имущество в порядке рассмотрения дел, вытекающих из гражданско-правовых отношений.

В связи с судебной практикой рассмотрения споров, связанных с государственной регистрацией, возникает вопрос о принципиальной возможности предъявления иска о признании недействительной регистрации права на недвижимость. И.Н. Плотникова, отрицая такую возможность, пишет о том, что "закон о регистрации не устанавливает возможность

¹⁰ См.: Чубаров В.В. Проблемы правового регулирования недвижимости. С. 306-311.

¹¹ В своем постановлении по одному из дел ФАС Северо-Западного округа, в частности, указал: "Государственная регистрация является ненормативным актом государственного органа, а потому дело по иску о признании акта регистрации недействительным подлежит коллегиальному рассмотрению" (постановление ФАС Северо-Западного округа от 23 декабря 2009 г. № А26-2393/09-01-05/09).

обжалования факта регистрации". В связи с этим, по ее мнению, "в суде может быть оспорено материальное право, а не его регистрация"¹². Такое утверждение представляется слишком категоричным. В то же время оно будет абсолютно верным, если не признавать за государственной регистрацией качества ненормативного акта. Действительно, если основанием для регистрации права послужила сделка, то оспаривать нужно именно само зарегистрированное право и то основание (сделку), на котором эта регистрация произведена. Однако вполне можно представить, что регистрирующий орган провел регистрацию вообще без каких-либо оснований, но соответствующая запись существует, и она в соответствии со ст. 2 Закона о регистрации является "единственным доказательством существования зарегистрированного права". Очевидно, что никакого права в данном случае не существует, и обжаловать в этом смысле нечего. Но неправомерно совершенная запись должна быть каким-то образом удалена из реестра. Сделать это возможно только на основании судебного решения, а такое решение может быть принято, как представляется, только в порядке обжалования ненормативного акта государственного органа.

Итак, государственная регистрация как юридический факт представляет собой ненормативный акт государственного регистрирующего органа.

Следующим важным признаком, определяющим юридический факт, являются те последствия, которые он влечет. В зависимости от основания возникновения права факт государственной регистрации может иметь различное значение. Факт государственной регистрации может быть конечным элементом юридического состава, приводящим к самому возникновению права. О.А. Красавчиков отмечал, что юридический (фактический) состав влечет связываемые с ним законом правовые последствия с момента накопления всех его элементов - юридических фактов¹³. Факт регистрации может быть необходимым для реализации уже возникшего права. Но независимо от правового значения факта регистрации, в каждом конкретном случае его сущность состоит в признании этого права государством и предоставлении этому праву той защиты со стороны государства, которая обеспечивается системой регистрации прав на недвижимость. Специфика различных оснований возникновения права состоит лишь в определении момента возникновения права. Однако возможность реализации любого права на недвижимость в полном объеме (и прежде всего, в отношении распоряжения) независимо от основания его возникновения появляется лишь с момента государственной регистрации этого права. Государство не может защищать права, о которых оно не знает. Единственным держателем информации о правах на недвижимость является

¹² Плотникова И.Н. Институт государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в системе защиты прав собственности граждан и юридических лиц // Государственная регистрация прав на недвижимость: теория и практика. М., 2005. С. 68.

¹³ Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М., 1958. С. 57.

система регистрирующих органов. Поэтому ключевым в определении государственной регистрации как акта государственного органа и общим для всех таких актов является то, что это акт признания государством регистрируемого права, обеспечивающий возможность реализации этого права его обладателем.

Мы определили государственную регистрацию с точки зрения вида и правового значения данного юридического факта. В то же время любое действие может быть определено с точки зрения его содержания. В чем же собственно состоит государственная регистрация как акт государственного органа?

Если регистрация как процесс включает в себя много стадий: от приема заявления до выдачи документов заявителю, то нам нужно выявить в этом процессе то, что является собственно государственной регистрацией. Иными словами, необходимо определить момент, когда данный акт государства считается совершенным.

В соответствии с Законом о регистрации (п. 3 ст. 2) "датой государственной регистрации прав является день внесения соответствующих записей о правах в Единый государственный реестр прав". Таким образом, моментом, когда государственная регистрация осуществлена, следует считать внесение в надлежащей форме записи об этом праве в установленные формы государственной регистрации.

В этом смысле процесс государственной регистрации можно разделить на подготовку к регистрации, собственно регистрацию и выдачу документа о регистрации. Говорить о свершившейся регистрации до удостоверения записи о регистрации уполномоченным лицом нельзя. Любой акт государственного органа, в том числе ненормативный, должен иметь надлежащую письменную форму. Для регистрации такая форма установлена в виде записи в реестре. Решение о регистрации, не оформленное надлежащим образом (в виде устных заявлений, резолюций на документах и пр.), не может быть признано актом регистрации.

На практике возникает вопрос о соотношении записи в реестре и документа, удостоверяющего факт государственной регистрации, выданного заявителю. Особенно остро этот вопрос встает тогда, когда выданный документ не соответствует данным реестра.

По нашему мнению, данный вопрос имеет только одно решение - первичной является запись в реестре. Следует отметить, что в соответствии с п. 3 ст. 131 ГК РФ выдача заявителю документа, удостоверяющего факт государственной регистрации, вообще не является обязательным элементом процесса регистрации. Согласно этой норме регистрирующий орган обязан выдать такой документ только по ходатайству правообладателя. При отсутствии же такого ходатайства, по логике закона, действия регистрирующего органа могут ограничиться внесением записи в реестр. Статья 14 Закона о регистрации говорит о том, что удостоверяется путем выдачи свидетельства и совершения специальной записи проведенная государственная регистрация. Здесь мы видим, что закон четко разделяет

самую государственную регистрацию и подтверждение ее проведения. Именно поэтому в случае выдачи свидетельства о регистрации при отсутствии записи в реестре свидетельство является ничтожным.

Следовательно, представляется неправильной практика предъявления исков о признании недействительными свидетельств о государственной регистрации¹⁴.

Возможны варианты, когда отсутствие записи в реестре при наличии у заявителя свидетельства могут быть вызваны технической ошибкой регистрирующего органа. Закон о регистрации предусматривает возможность исправления такой ошибки самим регистрирующим органом (ст. 21).

Нами рассмотрены различные варианты определений государственной регистрации прав на недвижимость. Все они, по нашему мнению, имеют право на существование, поскольку раскрывают различные стороны одного явления. Вряд ли имеют перспективу попытки сформулировать общее определение государственной регистрации, которое соединило бы все признаки приведенных определений. Однако если теория допускает, а в ряде случаев даже требует существования нескольких разноплановых определений понятия, то в законе это недопустимо. С учетом приведенных выше соображений законодательное определение регистрации могло бы быть усовершенствовано.

Соответствующая норма закона о регистрации могла бы иметь следующую редакцию:

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество - это акт признания этого права (либо его изменения, обременения, перехода или прекращения) государством в лице регистрирующего органа, обеспечивающий возможность реализации этого права его обладателем и оформляемый в виде записи о зарегистрированном праве в государственный реестр прав на недвижимое имущество.

¹⁴См.: Скворцов О.Ю. Регистрация сделок с недвижимостью: Правовое регулирование и судебно-арбитражная практика. С. 121.