

**Гражданское право; предпринимательское право;
семейное право; международное частное право**

Алексеев В.А., кандидат юридических наук

**НЕСООТВЕТСТВИЕ ТРЕБОВАНИЯМ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
КАК ОСНОВАНИЕ ДЛЯ ОТКАЗА В ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ
ПРАВА НА НЕДВИЖИМОСТЬ**

Самым «емким», а поэтому наиболее распространенным основанием для отказа в регистрации, предусмотренным в ст. 20 Федерального закона «О регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее «Закон»), является *«несоответствие требованиям действующего законодательства по форме или содержанию документов, представленных на государственную регистрацию прав»*. Среди общей массы изученных отказов отказы по этому основанию составляют 91%, причем обращает на себя внимание тот факт, что весьма часто под данное основание подводятся те ситуации, которые подпадают под другие формулировки ст. 20 Закона, а также вообще не охватываются этой статьей. С учетом этих обстоятельств, данное основание следует подвергнуть тщательному анализу, постольку в практике регистрирующих органов важно не только установление случаев, когда в регистрации должно быть отказано, но и правильное указание основания отказа в регистрации. Именно на это ориентирует «Инструкция о порядке заполнения и выдачи свидетельств о государственной регистрации прав, сообщений об отказах в государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и информации о зарегистрированных правах¹» в п. 15 которой от регистратора требуется в уведомлении об отказе указывать конкретный абзац п. 1 ст. 20 Закона, на основании которого отказано в государственной регистрации.

Несоответствие документов закону по форме и их несоответствие закону по содержанию, по сути дела, являются разными основаниями для отказа. В практике регистрации это означает, что в отказе четко должно быть указано, по форме или по содержанию документы не соответствуют закону (разумеется, не исключены случаи несоответствия и по форме, и по содержанию одновременно).

Поэтому сначала рассмотрим основание отказа, связанное с нарушением формы документов.

Но прежде следует остановиться на весьма важном вопросе, имеющем непосредственное отношение к данному основанию отказа в регистрации. Это вопрос *о возможности выделить специальные основания для отказа в приеме документов на регистрацию*.

Если обратиться к Закону, то на первый взгляд, в нем такое основание сформулировано. В ст. 18 Закона после перечисления формальных требований к документам, представляемым на регистрацию, в п. 3 записано, что «не подлежат приему на государственную регистрацию прав документы, имеющие подчистки либо приписки, зачеркнутые слова или иные не оговоренные исправления, документы, исполненные карандашом, а также документы с серьезными повреждениями, не позволяющими однозначно истолковать их содержание». Такая формулировка, казалось бы, однозначно ориентирует регистрирующий орган на то, чтобы при обнаружении документов с вышеперечисленными дефектами, не начинать процесс регистрации, а отказывать в приеме документов.

Однако изучение опыта работы различных регистрационных органов и двенадцатилетний опыт функционирования регистрации прав на недвижимость в Санкт-Петербурге позволяет отрицательно ответить на вопрос о возможности такого отказа. Действительно, актами, регламентирующими порядок регистрации, устанавливается перечень требований к доку-

¹ Утверждена Приказом Минюста от 18.09.2003 г. № 226.

ментам по их оформлению и комплектности. Определить несоответствие представленных документов этим требованиям можно при первичном их рассмотрении в процессе приема. В то же время, такое первичное рассмотрение, если оно осуществляется уполномоченным лицом регистрирующего органа, ничем не отличается в процессуальном отношении от последующего более внимательного изучения документов. Можно сказать, что по любому документу, представленному в регистрирующий орган, должно быть принято решение о регистрации или отказе в регистрации. В этом смысле так называемый отказ в приеме документов следует рассматривать как отказ в регистрации.

Разумеется, порядком регистрации должна быть предусмотрена обязанность регистрирующего органа при приеме документов предупредить заявителя о выявленных недостатках документов, которые могут повлечь отказ в государственной регистрации, и предложить ему исправить эти недостатки без получения официального отказа (который, очевидно, будет связан для заявителя с определенными материальными затратами). Но отказать в приеме документов, если заявитель настаивает на этом, регистрирующий орган не может. Право на такой отказ без соответствующего письменного уведомления существенно ущемило бы права заявителя, так как он лишился бы возможности получить официальное решение своего вопроса и возможности обжаловать такой отказ в суд.

Установление возможности письменного отказа в приеме документов, ухудшило бы положение не только заявителя, но и самого регистрирующего органа. Вполне очевидно, что лицо, которому отказано в приеме документов, не может быть лишено права получить об этом письменное уведомление, а также права на обжалование данного решения в суде. Но при обжаловании отказа в регистрации после приема документов, регистрирующий орган всегда имеет возможность доказать правомерность своих действий, так как в деле правоустанавливающих документов останутся необходимые копии. В случае же отказа в приеме в деле такие документы будут отсутствовать, что даст возможность заявителю представить в суд иные документы, чем те, которые представлялись в регистрирующий орган.

Таким образом, мы полагаем, что можно говорить только об основаниях для отказа в регистрации, исключив саму возможность формулирования оснований для отказа в приеме документов. С учетом этого вывода из ст. 18 Закона пункт 3 следовало бы исключить, а в ст. 20 Закона внести соответствующую формулировку основания для отказа в регистрации. Возможен и иной путь решения вопроса. В ст. 18 сформулировать вышерассмотренные требования к документам, а в ст. 20 не формулировать специального основания для отказа, поскольку нарушение этих требований будет частным случаем несоответствия документов требованиям закона по форме (абз. 4 п. 1 ст. 20).

Помимо нормативных актов, определяющих требования к форме различных документов, Закон, как уже отмечалось, содержит определенные общие требования, которые сформулированы в статье 18. Из них к форме документов относятся следующие: в установленных законодательством случаях документы должны быть нотариально удостоверены, скреплены печатями, должны иметь надлежащие подписи сторон или определенных законодательством должностных лиц; тексты документов должны быть написаны разборчиво, не иметь подчисток либо приписок, зачеркнутых слов, не могут быть исполнены карандашом, а также иметь серьезные повреждения, не позволяющие однозначно истолковать их содержание. Таков перечень обстоятельств, из числа указанных в ст. 18 Закона, подлежащих проверке при определении соответствия документа именно по форме. На наш взгляд, эти требования следовало бы отделить от требований, относящихся к содержанию документа.

Но следом за определением признаков нарушения формы документа возникает вопрос, во всех ли случаях любое нарушение формы должно влечь отказ в государственной регистрации. Известно, что далеко не каждое нарушение формы документа влечет в конечном итоге его недействительность. Так, в соответствии с п. 2 ст. 165 ГК РФ, если одна из сторон полностью или частично исполнила сделку, требующую нотариального удостоверения, а

другая сторона уклоняется от такого удостоверения сделки, суд вправе по требованию исполнившей сделку стороны признать сделку действительной. Однако это не означает, что при решении вопроса о регистрации регистрирующий орган должен выяснять указанные выше обстоятельства. Не являясь, в отличие от суда, юрисдикционным органом, орган регистрации вправе считать установленным лишь те факты, которые бесспорно подтверждаются надлежаще оформленными документами. Поэтому последующее признание действительным в судебном порядке документа, по которому был вынесен отказ в регистрации права, не делает такой отказ на момент его вынесения незаконным, а лишь устраняет на будущее основания для такого отказа.

В то же время могут существовать такие нарушения, связанные с формой документа, которые не могут повлечь его недействительность. Так, например, в практике возникал вопрос о том, является ли наличие орфографических и грамматических ошибок в документах, основанием для отказа в регистрации права, которое этот документ подтверждает? Понятно, что количество и характер ошибок могут быть разными. Однако, если имеющиеся в тексте орфографические и грамматические ошибки или опечатки позволяют однозначно определить характер волеизъявления авторов документа и все предусмотренные законом необходимые условия сделки, то основания для отказа в регистрации отсутствуют. Вопрос о мере, за которой количество ошибок и опечаток переходят в качество — вопрос оценки регистрирующего органа.

Следует также отметить, что в зависимости от вида правоустанавливающего документа могут быть установлены различные нарушения формы. Если для сделок это, прежде всего, письменная и нотариальная форма, отсутствие не оговоренных исправлений, то для актов государственных органов значение может иметь их название. Так, например, если в определенных регионах приватизация оформлялась лишь свидетельствами, выдаваемыми органами местной администрации, там не могут быть приняты в качестве правоустанавливающих документов «решение», «распоряжение», «договор».

Таким образом, основание отказа в регистрации, связанное с нарушением формы представляемых для регистрации документов, можно сформулировать так:

«документы, представленные на государственную регистрацию прав, — не соответствуют по форме требованиям законодательства и нормативных актов, распространяющимся на эти документы».

Включение в определение не только требований законодательства, но и других нормативных актов, обусловлено понятными причинами. Далеко не все требования, определяющие действительность документов, определяются законами (хотя такое решение было бы оптимальным). Существует ряд ведомственных актов, которые определяют общие требования к документам, акты местных органов власти определяют форму издаваемых ими и подчиненными им организациями документов.

Указание на то, что требования закона и иных нормативных актов должны распространяться на рассматриваемые документы, при внешней очевидности также имеет большое значение, особенно в историческом аспекте. В разное время к одним и тем же документам предъявлялись разные требования, в связи с чем каждый документ следует рассматривать с точки зрения его соответствия по форме нормативным актам, требования которых на него распространяются.

Отдельным основанием, близким к несоответствию документов по форме (по крайней мере, не относящимся к содержанию документов), является основание, сформулированное следующим образом: *«не представлены документы, необходимые в соответствии с настоящим Федеральным законом для государственной регистрации прав».* До 2003 года такое основание в ст. 20 Закона отсутствовало². Его введение устранило весьма существенный пробел в законе об основаниях отказа в регистрации.

² Введено Федеральным законом от 09.06.2003 N 69-ФЗ.

В зависимости от основания возникновения права перечень необходимых документов может изменяться. Например, при регистрации права на вновь созданный объект недвижимости вместо одного правоустанавливающего документа может потребоваться свыше десяти различных документов, подтверждающих участие в создании объекта заявителя. Очевидно одно: для нормального функционирования системы регистрации такой перечень должен быть утвержден для каждого случая, а отсутствие какого-либо из документов должно быть основанием для отказа в регистрации.

В связи с этим вызывает серьезные сомнения норма п. 2 ст. 17 Закона о том, что «не допускается истребование у заявителя дополнительных документов, за исключением указанных в предыдущем пункте, если представленные им документы отвечают требованиям ст. 18 настоящего Федерального закона и если иное не установлено законодательством Российской Федерации». Эта норма, безусловно, имеющая цель оградить заявителей от произвола регистрирующего органа, на практике не действует, так как на самом деле ст. 17 не содержит (и не могла бы содержать) перечня необходимых документов на все случаи жизни. В результате такие перечни утверждаются сегодня самими регистрирующими органами, что не исключает элементов произвола при их определении. Вот почему такие перечни следовало бы утвердить либо постановлением Правительства, либо приказом Минюста.

Так же как и при нарушении формы документа, отсутствие какого-либо из предусмотренных правилами регистрации документов не является обстоятельством, исключающим наличие права у лица, обратившегося за регистрацией. Ряд обстоятельств, которые должны были подтверждаться отсутствующими документами, могут быть подтверждены иным способом (другими документами и пр.). Однако это не относится к сфере деятельности регистрирующего органа, для которого отсутствие необходимых документов должно быть безусловным основанием для отказа, а для заявителя должно означать необходимость обращения за судебным признанием этого права.

Данное основание является безусловным, и только таким и должно быть. Его функция — обеспечение нормальной работы регистрирующего органа, который, с одной стороны, не имеет права рассматривать вопрос о регистрации без полного комплекта документов, а, с другой стороны, не должен быть обязан принимать меры к получению недостающих документов. При таком положении обязанность формирования полного комплекта документов возлагается на заинтересованное в этом лицо — заявителя, а невыполнение им этой обязанности влечет отказ в государственной регистрации.

Теперь рассмотрим *нарушение требований к содержанию документов, как основание отказа в регистрации*. При этом требования к содержанию также можно разделить на две группы. Первая группа относится к сведениям, которые в обязательном порядке должны содержаться в правоустанавливающих документах. Эти требования содержатся в ст. 18 Закона и Правилах ведения ЕГРП.

В частности, в ст. 18 указано, что правоустанавливающие документы должны отражать информацию, необходимую для государственной регистрации прав на недвижимое имущество в ЕГРП, содержать описание недвижимого имущества и вид регистрируемого права. Кроме того, они должны включать наименования юридических лиц без сокращения, с указанием их мест нахождения, а также полностью написанные фамилии, имена, отчества и адреса мест жительства физических лиц. В правилах ведения ЕГРП эти требования конкретизируются (см. п. 18 Правил и др.).

Основным вопросом, связанным с данной группой требований, также как и для нарушений требований к форме, является вопрос о том, должно ли быть отказано в регистрации во всяком случае установления отсутствия в правоустанавливающем документе информации хотя бы по одному из пунктов, предусмотренных Законом и Правилами. Мы полагаем, что ответ на данный вопрос должен быть положительным в отношении всех документов, которые датированы после 31 января 1998 г., т. е. после введения Закона в действие. При пред-

ставлении регистратору права решать, какой совокупности данных будет достаточно для регистрации, неизбежно будет создана почва для произвола и субъективизма в таком важном вопросе, как наличие или отсутствие оснований для отказа в регистрации. В то же время анализ отказов в регистрации и документов по зарегистрированным правам показал, что четкая установка в данном вопросе отсутствует. Так, например, в значительном числе случаев отсутствие в правоустанавливающем документе только одного параметра, предусмотренного Правилами ведения ЕГРП (например, ИНН юридического лица, либо даты рождения физического лица) послужило основанием для отказа. Однако достаточно велико оказалось количество произведенных регистраций при отсутствии в представленных документах даже нескольких параметров, как правило, со ссылкой на то, что иные сведения все равно позволяют идентифицировать субъекта и объект права.

При такой ситуации путь решения проблемы лежит либо в сокращении перечня предусмотренных обязательных сведений, либо в изменении Закона в части необходимости указания всех этих сведений.

Вторая группа требований к содержанию относится собственно к смыслу документа, к содержанию закрепленного в нем волеизъявления лица или нескольких лиц. Именно это содержание должно соответствовать закону. При этом следует обратить внимание на то, что, применительно к содержанию документов, ст. 20 говорит о его соответствии действующему законодательству, в то время как в ст. 17, формулирующей требования к основаниям регистрации говорится «о законодательстве, действовавшем в месте расположения объектов недвижимого имущества на момент совершения сделки (издания акта и пр.)». Вполне очевидно, что ст. 20 в этой части должна быть приведена в соответствие со ст. 17 Закона.

Если в отношении уже зарегистрированных прав и оснований их возникновения существует презумпция действительности, то в отношении незарегистрированных вещных прав такая презумпция для регистратора не действует. Такое различие ориентирует регистрирующий орган на полную проверку всех обстоятельств, которые могут повлечь в дальнейшем признание недействительным права и основания его возникновения. В связи с этим основанием для отказа в регистрации следует признать *любое* несоответствие содержания представленных документов требованиям действующего законодательства (включая и специальное законодательство о регистрации) и иных правовых актов, независимо от того, в какой степени такое нарушение может повлечь ничтожность сделки или иного основания возникновения права. На этой стадии на регистрирующий орган не следует возлагать обязанность оценки значения нарушения закона или иного нормативного акта — отказ следует признать правомерным, если в нем четко указана нарушенная правовая норма.

Нетрудно представить, что при таком подходе определить даже приблизительно список возможных причин отказа в рамках данного основания не представляется возможным. Попытки конкретизации этого основания либо его ограничения какими-либо оценочными категориями неизбежно приведут к негативным последствиям. Излишняя конкретизация приведет к непомерному расширению нормы об основаниях отказа при неизбежных пробелах в перечне этих оснований, а введение оценочных критериев, позволяющих принимать в качестве оснований одни нарушения закона и не принимать другие, приведет к возможности произвола в деятельности регистрирующего органа и смешению функций регистрирующих и юрисдикционных органов.

На практике неоднократно возникал вопрос о соотношении анализируемого основания отказа в регистрации и нормы ст. 180 ГК РФ, согласно которой «недействительность части сделки не влечет недействительности прочих ее частей, если можно предположить, что сделка была бы совершена и без включения недействительной ее части». Не означает ли ст. 180 ГК РФ обязанность регистрирующего органа в каждом случае установления противоречия условия сделки закону выяснять, не могла ли она быть совершена без этого условия, а в случае установления такой возможности — производить регистрацию независимо от наличия в

этой сделке незаконного условия? Такое применение ст. 180 ГК РФ при решении вопроса о регистрации нам представляется в корне неверным. На момент рассмотрения документов регистратор лишен объективных данных для того, чтобы сделать вывод о том, была бы сделка совершена без включения незаконного условия или нет. Установление же таких данных представляет собой прерогативу судебных органов и не относится к компетенции регистратора. Таким образом, по нашему мнению, установив наличие в сделке любого незаконного условия, даже при возможности предположить, что она была бы заключена без этого условия, регистратор обязан отказать в регистрации, указав условие, которое он считает незаконным. В этой ситуации у сторон по сделке есть три пути: первый — обжаловать отказ с обоснованием законности условия, ставшего причиной отказа; второй — исключить из документа незаконное условие и вновь обратиться за регистрацией, тем самым подтвердив, что сделка действительно могла быть заключена без этого условия; и третий — расторгнуть сделку, если ее совершение без незаконного условия признано невозможным. Такой порядок четко определяет позицию регистрирующего органа и в наиболее полной мере обеспечивает защиту прав участников сделки.

К рассматриваемым проблемам относится и другое основание отказа. Оно звучит так: *«акт государственного органа или акт органа местного самоуправления о предоставлении прав на недвижимое имущество признан недействительным с момента его издания в соответствии с законодательством, действовавшим в месте его издания на момент издания»*.

На первый взгляд данная формулировка не может вызвать каких-либо проблем или возражений. Действительно, акт, признанный в установленном порядке недействительным, не может быть правоустанавливающим документом, поскольку юридически он не существует. Но вернемся к ст. 17 Закона, в которой говорится об основаниях для регистрации. В качестве одного из оснований здесь названы «акты, изданные органами государственной власти или органами местного самоуправления в рамках их компетенции и в порядке, который установлен законодательством, действовавшим в месте издания таких актов на момент их издания». Бросается в глаза явное несоответствие этих двух формулировок по требованиям, которые они предъявляют к одному виду документов — актам органов государственной власти и местного самоуправления. Для того, чтобы отказать в регистрации права, возникшего на основании такого акта, он должен быть признан недействительным, а для того чтобы стать основанием для регистрации он должен соответствовать закону, и это соответствие, очевидно, должен установить регистрирующий орган. С учетом того обстоятельства, что далеко не все незаконные акты признаются недействительными, возможна весьма своеобразная ситуация, когда в качестве правоустанавливающего документа будет представлен незаконный, но не признанный недействительным акт. В этом случае регистрирующий орган не сможет по рассматриваемому основанию отказать в государственной регистрации, но он не сможет и провести регистрацию, поскольку для нее не будет оснований.

На практике такие ситуации чаще всего разрешаются применением другого основания для отказа в регистрации — «документы, представленные на государственную регистрацию прав по форме или содержанию не соответствуют требованиям действующего законодательства». Однако это вынужденное и неудачное решение. Во-первых, акты государственных и иных органов должны оцениваться не с точки зрения действующего законодательства, а с точки зрения того законодательства, которое существовало на момент их издания. Во-вторых, непонятно, почему признание недействительным акта выделено в отдельное основание отказа в регистрации, а признание недействительной сделки или иного документа, в качестве такого основания не выделено. Такой подход может быть основанием для вывода о том, что к актам органов государственной власти и органов местного самоуправления у регистрирующего органа должен быть особый подход, исключаящий их анализ с точки зрения законности. Однако такой подход вряд ли находился бы в рамках общей концепции Закона.

Из данной ситуации, по нашему мнению, есть следующий выход. Во-первых, сформулировать основание для отказа в регистрации в ст. 20 в соответствии со ст. 17 Закона: *«акт о предоставлении прав на недвижимое имущество издан государственным органом власти или органом местного самоуправления с нарушением законодательства, действовавшего в месте издания этого акта на момент его издания»*. Во-вторых, следует ввести общее основание отказа для любых документов: *«документы, представленные в качестве оснований для регистрации, признаны недействительными в установленном законом порядке»*.