

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ НА НЕДВИЖИМОСТЬ: ИСТОРИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Алексеев Вадим Александрович,

К. Ю. Н.

Вопрос о необходимости формирования системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество был поставлен на повестку дня в начале 90-х годов прошлого века массовым вовлечением недвижимости в гражданский оборот.

В Гражданском кодексе РСФСР 1964 года лишь в нескольких статьях указывалось на необходимость регистрации договоров по поводу недвижимого имущества: в ст. 239 ГК РСФСР содержалось правило о том, что договор купли-продажи жилого дома (части дома) подлежит государственной регистрации. Аналогичное требование предъявляла ст. 195 ГК РСФСР к договору залога жилого дома, а ст. 201 ГК РСФСР предписывала регистрировать прекращение залога, статьи же 135 и 197 ГК РСФСР устанавливали, что право собственности и право залога по договорам, подлежащим регистрации, возникает с момента такой регистрации.

Это положение было вполне естественным, поскольку согласно законодательству, действовавшему в тот период, только индивидуальный дом или его часть могли быть объектом собственности гражданина и, соответственно, предметом сделок, связанных со сменой собственника. Практически все остальные объекты недвижимости находились в государственной собственности, переход объектов недвижимости из владения одного юридического лица к другому не был связан с изменением собственника, которым оставалось государство. Поэтому фиксация этих процессов носила характер внутреннего учета собственником своего имущества и не нуждалась в спе-

циальной регистрации.

В этих условиях функции учета как государственного, так и личного недвижимого имущества осуществлялась системой органов технической инвентаризации. При этом в процесс технической инвентаризации входил и учет собственников объектов недвижимости. В основном учетном документе – техническом паспорте объекта в специальном разделе отражались сведения о собственниках здания. Вполне естественно, что именно система органов технической инвентаризации осуществляла и регистрацию сделок с недвижимым имуществом, находившимся в частной собственности. При этом в обязанности бюро технической инвентаризации не входил правовой анализ представляемых документов, поскольку в соответствии с действовавшим в тот период законодательством все сделки физических лиц с недвижимостью подлежали обязательному нотариальному удостоверению, и именно нотариус отвечал за правовую состоятельность документов, оформляющих сделку.

В результате революционных изменений в законодательстве и развития процесса приватизации к концу 1994 года в число объектов недвижимого имущества, на которые могла существовать частная (негосударственная) собственность, вошли практически все виды недвижимого имущества – от отдельных жилых и нежилых помещений до земельных участков.

Очевидно, любой период реформ отличает такое состояние законодательства, при котором правовая фиксация глобальных социально-экономических изменений происходит

раньше, чем возникают нормы, призванные «обслуживать» вновь возникшие отношения. Именно так произошло с недвижимостью. Сложилась ситуация, при которой объективно существовавшая практически новая сфера рыночных отношений не получила адекватной системы правового регулирования.

Негативные последствия создавшегося положения не замедлили сказаться. Отсутствие механизмов гарантий прав собственников недвижимости, действенного контроля государства в данной сфере привели к весьма высокому уровню правонарушений в данной области, рынок недвижимости стал одной из наиболее криминогенных сфер.

К сожалению, специфику этого периода участники рынка недвижимого имущества еще долго будут вынуждены учитывать в своей практической деятельности. Каждый юрист, работающий с недвижимым имуществом, знает, что наиболее проблемным является подтверждение прав на недвижимое имущество по сделкам, совершенным в первой половине 90-х годов.

Между тем в большинстве регионов России до 1995 года «система» регистрации прав на недвижимость не претерпела каких-либо существенных изменений. Органами регистрации по-прежнему оставались БТИ, при этом их деятельность продолжала оставаться лишней правовой составляющей. Какое-либо правовое регулирование этой деятельности отсутствовало, работники органов технической инвентаризации продолжали руководствоваться ведомственными инструкциями, определяющими порядок технической инвентаризации объектов, и своим представлением о том, какой должна быть система регистрации собственников объектов. При этом без преувеличения можно сказать, что в России существовало столько «систем» регистрации недвижимости, сколько было бюро технической инвентаризации.

Понимая, к каким последствиям может привести такая ситуация, исполнительная власть ряда регионов своими нормативными актами еще до введения в действие Гражданского кодекса РФ установила свой порядок регистрации прав на недвижимое имущество. Свои системы регистрации прав на квартиры

существовали в Москве, Санкт-Петербурге и ряде других городов России. Эти системы сыграли очень большую положительную роль. Во-первых, их введение существенно сократило в соответствующих регионах «неправовой» период регистрации, поскольку принятые региональные нормативные акты устанавливали в качестве критерия принятия решения о регистрации прав на недвижимое имущество соответствие закону представленных документов. Во-вторых, опыт функционирования этих систем внес неоценимый вклад в разработку законодательства о государственной регистрации прав на недвижимость.

Однако, такие системы не могли быть решением проблемы. Во-первых, их действие ограничивалось соответствующей территорией. Во-вторых, они не охватывали всех объектов недвижимого имущества и были ориентированы только на жилые помещения (квартиры). В-третьих, в отсутствие соответствующего федерального законодательства все время возникал вопрос о правовых последствиях такой регистрации и полномочиях регистрирующих органов.

Началом следующего этапа развития системы регистрации прав на недвижимость можно считать введение в действие части первой Гражданского кодекса РФ (1 января 1995 года). Этот кодекс впервые включил не отдельные положения о государственной регистрации прав на некоторые объекты недвижимости, а целую систему норм, призванную установить обязательность и правовое значение регистрации прав на объекты недвижимости. Однако, одновременно с этой системой норм ГК РФ в ст. 131 предусмотрел необходимость принятия закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Но Федеральный закон «О регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее «Закон о регистрации») был принят лишь 21 июля 1997 года и введен в действие 31 января 1998 года, т.е. через три (!) года после введения в действие первой части ГК РФ.

В период до введения в действие Закона о регистрации ситуация, сложившаяся с регистрацией прав на недвижимость, характеризовалась тремя основными моментами:

а) законодательным закреплением обязательности государственной регистрации прав на объекты недвижимости, а также определением правового значения регистрации и последствий ее отсутствия;

б) отсутствием непосредственного правового регулирования (на уровне федерального законодательства) порядка самой государственной регистрации, отношений, складывающихся в процессе регистрации;

в) отсутствием системы регистрирующих органов, соответствующей гражданскому законодательству.

В системе регистрации прав на недвижимость во всероссийском масштабе в период до введения в действие Закона о регистрации мало что изменилось. Там, где местной властью была установлена своя система регистрации, эта система продолжала существовать и в некоторых случаях развивалась в направлении охвата не только жилой недвижимостью, но и всех других объектов. Именно так происходило, например, в Санкт-Петербурге, где к началу 1998 года система в рамках единого регистрирующего органа охватывала регистрацию прав на земельные участки, жилые и нежилые здания, сооружения и помещения на всей территории города. Что же касается большинства регионов, то там какая-либо система регистрации продолжала отсутствовать.

В то же время из содержания Гражданского кодекса уже в этот период стало ясно, что регистрация прав на недвижимость не будет осуществляться в системе органов технической инвентаризации. Гражданским кодексом деятельность по государственной регистрации прав на недвижимость рассматривалась в качестве функции учреждений юстиции, чем, очевидно, подчеркивался правовой характер этой деятельности. В период подготовки Закона о регистрации велись ожесточенные дискуссии и межведомственная борьба за функцию регистрации, в которой участвовали органы юстиции, органы технической инвентаризации и органы кадастрового учета.

В этой борьбе идей и ведомств основным тезисом противников выделения государственной регистрации прав на недвижимость в самостоятельную по отношению к системе учета объектов систему было утверждение, что

учет объектов и регистрация прав на них представляют собой неразрывный процесс. Однако Закон о регистрации не воспринял эту идею, установив, что органы регистрации прав на недвижимость представляют собой самостоятельную систему.

Представляется необходимым в рамках данной статьи вернуться к той аргументации, которая привела к такому решению проблемы.

Не отрицая безусловную взаимосвязь деятельности государства по техническому описанию, кадастровому учету объектов и его деятельности по определению обладателей прав на эти объекты, следует подчеркнуть, что эта взаимосвязь вызвана лишь тем, что и та и другая деятельность связана с объектом недвижимости. Но, будучи связанной с объектом недвижимости, каждый вид деятельности имеет свой самостоятельный предмет: в одном случае это сам объект недвижимости, который существует независимо от существования прав на него, а в другом случае — права на этот объект. Каждый вид деятельности предполагает использование абсолютно различных методов и знаний в совершенно разных областях. Если описание объекта требует прежде всего технических знаний, то установление прав на него — в чистом виде область юридической практики.

Кроме того, следует заметить, что регистрация объекта и регистрация прав на него объективно должны быть процессами, протекающими не одновременно. Регистрация (учет) объекта должна предшествовать регистрации прав на него, ибо регистрация вещного права возможна лишь на уже существующую вещь. Деятельность по техническому описанию и учету объектов недвижимости должна быть направлена на получение государством сведений о физическом существовании и состоянии этих объектов. Разумеется, не имея таких сведений, государство не может и не должно приступать к рассмотрению вопроса о праве на объект.

Взаимосвязь учета объекта и регистрации права на него обусловлена взаимосвязью объекта правоотношения собственности (иного вещного права) и самого этого правоотношения. Объект всегда нечто внешнее к правоотношению, которое характеризуется взаимо-

связью субъектов по поводу объекта. Без объекта правоотношение становится беспредметным, но отсутствие правоотношений по поводу объекта не делает этот объект несуществующим.

Автор не стал бы там долго останавливаться на аргументации самостоятельности системы государственной регистрации прав на недвижимость, если бы прежние идеи о неразрывности процессов учета объектов и регистрации прав на них вновь не были бы подняты на знамя борьбы за ведомственную принадлежность функций, связанных с государственным регулированием оборота недвижимости. Но об этом немного ниже.

Следующий этап развития системы государственной регистрации прав на недвижимость проходил с момента введения в действие Закона о регистрации до 1 января 2000 года. Именно до этого срока статьей 33 Закона о регистрации было предписано создать соответствующие учреждения юстиции во всех субъектах федерации. При этом конкретные сроки и этапы создания учреждений юстиции должны были определяться каждым субъектом федерации в зависимости от местных условий.

Таким образом, именно в этот период происходило формирование системы регистрации, адекватной Гражданскому кодексу и Закону о регистрации. Этот период характеризовался в отличие от предыдущего тем, что, хотя прежние органы регистрации (БТИ, специальные учреждения в некоторых субъектах федерации) продолжали функционировать, их деятельность в части порядка осуществления регистрации была регламентирована Законом о регистрации и принятыми на его основе нормативными актами. Можно сказать, что именно в этот период деятельность регистраторов прав на недвижимость стала носить правовой характер.

После 1 января 2001 года, когда во всех субъектах федерации были созданы учреждения юстиции по регистрации прав на недвижимость (правда, в некоторых субъектах они были созданы с некоторым опозданием) можно было констатировать, что в Российской Федерации создана система органов государственной регистрации прав на недвижимость,

соответствующая действующему законодательству.

И, казалось бы, пришло время совершенствовать сложившуюся систему, как с точки зрения организации процесса регистрации, так и с точки зрения правовой обоснованности принимаемых решений. Однако, видимо системе регистрации прав на недвижимость не было суждено существовать в стабильном состоянии относительно продолжительное время.

Виновником новой реформы системы регистрации стал пресловутый Федеральный закон № 122-ФЗ от 2004 года, который один из своих разделов посвятил внесению весьма существенных изменений в законодательство о государственной регистрации прав на недвижимость. В результате плата за регистрацию, поступавшая учреждениям юстиции, превратилась в государственную пошлину, поступающую в федеральный бюджет, а сама система органов регистрации превратилась в единую Федеральную регистрационную службу с вертикально подчиненными подразделениями на местах.

Говорить об окончательных результатах этой реформы наверное рано. Но уже можно сказать, что очередная реорганизация, соединенная с уменьшением финансирования, на первом этапе сказалась на деятельности отдельных звеньев системы регистрации далеко не лучшим образом, вызвав увеличение сроков рассмотрения документов, увольнение наиболее квалифицированных специалистов. Остается только надеяться, что на следующих этапах эти негативные последствия реформирования будут каким-то образом преодолены. Но для того, чтобы система регистрации обрела прежнюю стабильность, безусловно, потребуется какой-то более или менее значительный период времени, в течение которого эта система не должна подвергаться новым потрясениям.

Но что-то подсказывает, что и это только очередной этап бесконечного видоизменения, переподчинения и реформирования так и не успевшей окончательно сформироваться системы государственной регистрации прав на недвижимость.

В 2004 году опубликован документ,нося-

щий название «Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе»¹, которая, как указывается в тексте самого издания, принята на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. Указанный труд большого количества уважаемых специалистов в области гражданского права содержит очень много правильной критики в отношении действующего законодательства о недвижимом имуществе и весьма ценных предложений по его совершенствованию. Но в самом конце Концепции содержится та ложка дегтя, которая может сделать весьма затруднительной реализацию всех, безусловно, правильных и полезных предшествующих предложений.

Рассматривая «структуру органов осуществляющих государственную регистрацию прав, их функции и статус работников», авторы Концепции констатируют, что «на сегодняшний день в сфере регулирования оборота недвижимого имущества участвуют: 1) учреждения юстиции по государственной регистрации прав (теперь органы Федеральной регистрационной службы – В.А.); 2) органы кадастрового учета и 3) организации технического учета (бюро технической инвентаризации – БТИ)»².

Результатом анализа функций и деятельности этих органов в Концепции становится вывод о том, что «все три системы органов осуществляют правовой контроль представляемых документов и ведение реестров», при этом «ни один орган не осуществляет правовой контроль в полном объеме, что приводит как к появлению ошибок при принятии решений о государственной регистрации, так и возникновению споров между государственными

структурами при оценке юридических фактов»³. На основании этих выводов формулируется предложение «сформировать систему федеральных органов на основе действующих учреждений юстиции, органов кадастрового учета и организаций технического учета для осуществления функций по техническому (кадастровому) учету и государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества»⁴.

Не имея никаких возражений против объединения функций технического учета (инвентаризации) объектов недвижимости и их кадастрового учета, автор настоящей статьи считает необходимым выразить решительное несогласие с предложением об объединении в одном органе функций учета объектов недвижимости и государственной регистрации прав на эти объекты. На наш взгляд приведенная в Концепции аргументация никак не может служить обоснованием этого предложения.

Во-первых, в корне неправильным представляется утверждение, что все органы, участвующие в обеспечении оборота недвижимости, осуществляют некий правовой контроль. Если для органов государственной регистрации прав на недвижимость функция правового контроля является основной и неотъемлемой, то для органов технического и кадастрового учета такая функция является излишней, либо должна быть серьезно ограничена, в соответствии со сферой деятельности этих органов. Во всяком случае сферы правового контроля этих систем органов ни в коем случае не должны пересекаться, и именно в этом есть решение проблем дублирования и межведомственных споров.

¹ Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе. М., Статут, 2004.

² Там же, с. 86.

³ Там же с. 87.

⁴ Там же с. 88-89.

Поступила в редакцию 30.11.2005.