

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

Алексеев В.А., кандидат юридических наук

НОРМЫ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ НА НЕДВИЖИМОСТЬ И ИХ МЕСТО В СИСТЕМЕ ПРАВА

Вопрос об отраслевой принадлежности норм о государственной регистрации прав на недвижимое имущество представляется весьма важным с точки зрения, как анализа самих этих норм, так и правового механизма осуществления регистрации прав на недвижимость.

Вопрос о том, к какой отрасли права следует отнести нормы о регистрации прав на недвижимость, на первый взгляд, кажется достаточно простым: поскольку нормы о регистрации прав на недвижимость включены в Гражданский кодекс, постольку это институт гражданского права. Однако это только верхний срез проблемы. Действительно, нельзя отрицать, что нормы, устанавливающие обязательность регистрации прав на недвижимость, правовые последствия регистрации или ее отсутствия, безусловно, относятся к гражданскому законодательству, так как определяют основания и порядок возникновения гражданских прав. В то же время п. 6 ст. 131 ГК РФ говорит о том, что порядок государственной регистрации и основания отказа в регистрации устанавливаются законом о регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Следует ли нормы, устанавливающие порядок регистрации, относить к гражданскому законодательству? Представляется, что не следует.

Порядок государственной регистрации это ничто иное, как совокупность норм, регулирующих отношения между государством в лице регистрирующего органа и лицом, обращающимся за регистрацией, а, значит, это сфера административного, а не гражданского права. Разумеется, деятельность регистрирующего органа должна базироваться не только на нормах, определяющих порядок регистрации и носящих процессуальный характер, но и на материальных нормах гражданского законодательства. Однако применение гражданского права в процессе деятельности регистрирующих органов не дает оснований для отнесения норм, определяющих порядок регистрации, к гражданско-правовым.

Статья 5 Федерального закона «О регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее «Закон о регистрации») к участникам отношений, возникающих при государственной регистрации, относит, с одной стороны, собственников недвижимого имущества и обладателей иных подлежащих государственной регистрации прав на него (хотя правильнее было бы говорить о заявителях, так как далеко не все лица, обращающиеся в регистрирующий орган, являются обладателями прав), а, с другой стороны, – органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, т. е. субъектный состав этих отношений характерен для административно-правовых отношений.

Вместе с тем нельзя сказать, что все нормы Закона о регистрации относятся к административному праву. Некоторые из этих норм, безусловно, имеют гражданско-правовую природу. К числу таких норм относятся ст. 4, устанавливающая обязательность государственной регистрации, ст. 6 – о признании ранее возникших прав. Есть в этом Законе и гражданско-процессуальные нормы. Примером нормы, относящейся к гражданско-процессуальным, может служить, в частности, абз. 2 п. 1 ст. 28 Закона о регистрации, который предусматривает право регистратора или правообладателя обратиться в суд за разъяснением порядка исполнения решения суда, которое не содержит сведений, подлежащих включению в Единый государственный реестр прав и соответствующую обязанность суда дать такое разъяснение.

Большинство исследователей считает, что нормы, относящиеся к государственной регистрации прав на недвижимость, образуют правовой институт. Правовой институт является одним из основных элементов структуры законодательства, которые зависят от характера

взаимосвязей между частями предмета правового регулирования¹. В то же время большинство исследователей полагает, что институт регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним является межотраслевым (или комплексным, т.е. рассматриваемые отношения регулируются нормами ряда отраслей).

Так, например, по мнению В. В. Михольской «институт государственной регистрации прав на недвижимое имущество является комплексным, так как представляет собой совокупность норм, которые входят в различные отрасли права, например, конституционное, административное, гражданское и др.»².

А. В. Волынцева указывает, что «институт государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним должен характеризоваться как комплексный правовой институт, объединяющий нормы различных отраслей права, регулирующих отношения по поводу возникновения, изменения и прекращения прав на недвижимое имущество, основанный на сочетании методов преимущественно административно-правового и гражданско-правового регулирования»³. Такого же мнения придерживается Н.В. Диаковская⁴.

Вместе с тем, П.В. Крашенинниковым⁵ и М.Г. Пискуновой⁶ государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним рассматривается как институт гражданского права. В то же время С.Б. Пашенько приходит к выводу «об административно-правовой природе института государственной регистрации прав на недвижимое имущество»⁷.

Как представляется, в каждой из предлагаемых позиций есть свое рациональное зерно. Вполне можно говорить о государственной регистрации прав на недвижимое имущество как о гражданско-правовом институте, если включать в этот институт все нормы гражданского права, относящиеся к регистрации прав на недвижимое имущество. Эти нормы можно обнаружить не только в Гражданском кодексе и Законе о регистрации. Они находятся также, например, в Федеральном законе «Об ипотеке (залоге недвижимости)»⁸, в Федеральном законе «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»⁹. Однако, следует признать, что нормы, определяющие порядок регистрации окажутся за пределами такого института гражданского права.

Можно в рамках административного права также выделить институт государственной регистрации. В него попадут нормы нескольких нормативных актов, регулирующие отношения между регистрирующим органом и заявителем в процессе осуществления государствен-

¹ «Под правовым институтом понимается система «взаимосвязанных, взаимодополняемых по своему назначению норм, регулирующих относительно обособленную совокупность взаимосвязанных общественных отношений». Система советского законодательства. // Под. Ред. Самощенко И.С. - М. 1980. - С. 20-21.

² Михольская В.В. Административно-правовые аспекты государственной регистрации недвижимости: Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 . - М. 2002. - С. 54.

³ Волынцева А.В. Актуальные гражданско-правовые проблемы государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ней: Дис. ... канд. юрид. наук:12.00.03 .- Томск. 2003. - С. 61

⁴ Диаковская Н.В. Правовое регулирование государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2001, - С. 8

⁵ Постатейный комментарий к Федеральному закону «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»// Под общ. ред. П.В. Крашенинникова. - М., 1999. - С. 60 .

⁶ Пискунова М.Г. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним как правоприменительная деятельность учреждений юстиции./ Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2001. № 1. - С. 22-23.

⁷ Пашенько С.Б. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним в субъекте Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов. 2002, - С. 7

⁸ Федеральный закон от 16.07.1998 № 102-ФЗ

⁹ Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ

ной регистрации. Однако гражданско-правовые нормы не будут являться составной частью этого института.

Присоединяясь к концепции комплексного, межотраслевого института государственной регистрации прав на недвижимость, автор настоящего исследования руководствуется следующими соображениями. Нормы, регулирующие отношения, связанные с государственной регистрацией прав на недвижимость не способны к автономному существованию. Нормы гражданского права не могут быть реализованы без административно-правового порядка их осуществления, без системы органов, осуществляющих регистрацию. В свою очередь, деятельность регистрирующего органа вне норм гражданского права становится абсолютно бессмысленной, поскольку становится лишенной материально-правовой основы и правового результата, определяемого нормами гражданского права. Вот почему все нормы, регулирующие отношения, связанные с государственной регистрацией являются тесно взаимосвязанными. Именно эта их взаимосвязь позволяет объединить их в единый межотраслевой институт.

Однако выводом о межотраслевом характере данного правового института не должно заканчиваться исследование его правовой природы. Как представляется, во всяком межотраслевом институте возможно выделить ведущую отрасль. Мы полагаем, что такой отраслью применительно к регистрации прав на недвижимость является гражданское право. Ведущий характер гражданско-правовых норм в системе института регистрации прав на недвижимость определяется тем, что:

- 1) целью государственной регистрации является достижение гражданско-правовых последствий в виде возникновения, изменения и прекращения прав на недвижимое имущество;
- 2) материально-правовую основу решений, принимаемых органами государственной регистрации (о регистрации, об отказе в регистрации) выступают, прежде всего, нормы гражданского права, определяющие действительность или недействительность представляемых документов;
- 3) гражданско-правовые нормы являются основным критерием оценки правильности решений регистраторов при разрешении споров в судебном порядке.

Обращает на себя внимание и еще одно обстоятельство. Как уже отмечалось выше, отношения между регистрирующим органом и заявителем, хотя и относятся к сфере административного права, но носят весьма специфический характер. Хотя эти отношения, безусловно, носят публично-правовой характер, и в силу этого их нельзя отнести к гражданско-правовым, но во взаимоотношениях регистратора и заявителя в гораздо большей степени присутствуют отношения равенства, чем отношения власти-подчинения.

Во-первых, у заявителя отсутствует обязанность обращения в регистрирующий орган. В основе регистрационного процесса лежит волеизъявление правообладателя, который, как следует из ст. 16 Закона о регистрации, вправе самостоятельно решать вопрос о своем вступлении в отношения по поводу регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Проведение регистрации носит заявительный характер. Прекращение регистрационных отношений также возможно по инициативе правообладателя. Правообладатель вправе на любой стадии государственной регистрации (до принятия решения учреждением юстиции по регистрации прав) отказаться от совершения регистрационных действий и забрать представленные на регистрацию документы (п. 4 ст. 20 Закона о регистрации) «до внесения в Единый государственный реестр прав записи о сделке, о праве или об ограничении (обременении) права либо до принятия решения об отказе в государственной регистрации права рассмотрение заявления (заявлений) о государственной регистрации права и иных представленных на

государственную регистрацию прав документов может быть прекращено на основании заявлений сторон договора»¹⁰.

В то же время праву заявителя на обращение в регистрирующий орган соответствует императивная обязанность этого органа рассмотреть его обращение и произвести государственную регистрацию, если отсутствуют основания для отказа. Возможность усмотрения регистратора в процессе принятия решения также весьма ограничена, по сравнению с полномочиями, например, органа исполнительной власти или местного самоуправления, деятельность которых также регламентирована административным правом. Практически эта возможность сводится к праву приостановить государственную регистрацию «при возникновении у него сомнений в наличии оснований для государственной регистрации прав, а также в подлинности представленных документов или достоверности указанных в них сведений». При этом «государственный регистратор обязан принять необходимые меры по получению дополнительных сведений и (или) подтверждению подлинности документов или достоверности указанных в них сведений» (п. 1 ст. 19 Закона о регистрации).

Такое положение регистратора и регистрирующего органа также свидетельствует о будущем характере гражданско-правовых норм в рамках института государственной регистрации прав на недвижимость.

Проведенный анализ показывает, что в отношениях по государственной регистрации «удельный вес» диспозитивности гораздо выше, чем проявления субординации. Предшествующие рассуждения не дают оснований для отнесения всех отношений в данной области к сфере гражданского права, но позволяет сделать вывод о том, что гражданско-правовое регулирование имеет в данной области определяющее значение.

В литературе высказана оригинальная точка зрения о существовании «регистрационного права» как самостоятельной комплексной отрасли права.

Автор этой позиции А.Р. Кирсанов пишет: «...проведенное исследование правовых основ регистрационной деятельности в сфере недвижимости приводит к выводу о том, что в Российской Федерации формируется относительно самостоятельная отрасль права – регистрационное право»¹¹. Не придавая слишком большого значения тому, как называть совокупность норм, регулирующих отношения, связанные с регистрацией прав на недвижимость, следует все же отметить, что признание этой совокупности норм отраслью права вряд ли обосновано. Во-первых, в науке уже подвергались критике попытки выделения бесконечного количества отраслей права только на основании наличия определенной сферы регулирования. Венцом подобной концепции было провозглашение наличия отрасли банно-прачечного права. Во-вторых, если следовать концепции А.Р.Кирсанова, то, очевидно, должно существовать несколько отраслей права, которые с равным основанием могут претендовать на название «регистрационное». Ведь регистрация осуществляется не только в отношении прав на недвижимость, есть регистрация юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, ценных бумаг, регистрация актов гражданского состояния и автотранспорта.

Однако главным обстоятельством, побуждающим выступить против концепции регистрационного права, является то, что в ее основе лежит идея о существовании некой особой

¹⁰ Обращает на себя внимание не вполне корректная формулировка данной нормы. При буквальном ее толковании возможность отказаться от регистрации у заявителя имеется только в том случае, если основанием возникновения его права является договор. Однако, не совсем понятно, почему от регистрации своего права не может отказаться владелец вновь созданного объекта недвижимости, наследник или лицо, чье право установлено решением суда. С учетом изложенного, было бы правильнее указать, что рассмотрение заявления о государственной регистрации может быть прекращено на основании заявления лица, которое обратилось с заявлением о регистрации.

¹¹ Кирсанов А.Р. Новая система государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации, - С. 84.

«регистрационной деятельности», которая и является предметом регулирования данной «отрасли». Подобный подход может привести и реально приводит к тому, что деятельность регистраторов начинает рассматриваться как самостоятельное явление, исследование содержательной стороны этой деятельности, которая состоит в применении гражданско-правовых норм, подменяется исследованием процессуальных моментов взаимоотношений между регистратором и заявителем.

Вопрос об определении отраслевой принадлежности норм, входящих в состав института государственной регистрации прав недвижимость имеет серьезное практическое значение. Это, в частности, относится к признанию административно-правовой природы норм, определяющих порядок регистрации. Как уже отмечалось, Гражданским кодексом предусмотрено принятие закона о регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Если признать, что такой закон регулирует гражданско-правовые отношения то, очевидно, субъекты федерации не могут принимать своих нормативных актов по этому вопросу, так как в соответствии с п. «о» ст. 72 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство относится к компетенции Федерации. Одновременно из такого положения последовал бы вывод о незаконности всех принятых до Закона о регистрации актов субъектов федерации, регулирующих порядок государственной регистрации прав на недвижимость. Нам же представляется, что административно-правовой характер возникающих при осуществлении регистрации отношений позволял до издания Закона о регистрации субъектам федерации принимать соответствующие нормативные акты, разумеется, при условии отсутствия противоречий с федеральными актами. Такая возможность устанавливается п. «к» ст. 72 Конституции РФ, которая отнесла административное законодательство к предмету совместного ведения федерации и ее субъектов.

В связи с проблемой правовой природы норм о регистрации возникает и второй важный вопрос: существовала ли до введения в действие Закона о регистрации (январь 1998 года) государственная регистрация прав на недвижимость или она появилась только после принятия Закона о регистрации и создания адекватной ему системы регистрации? Отношение к этому вопросу было весьма неоднозначным, в частности в практике судов различных регионов, и даже различных судов одного региона. Такая ситуация связана с тем, что нормы Гражданского кодекса о регистрации в определенной степени носили программный характер, их применение было затруднено отсутствием в России единой в организационном и правовом отношении системы регистрации прав на недвижимость. Однако, можно ли в связи с такой ситуацией говорить, что нормы о регистрации не действовали? Полагаем, что гражданское законодательство не дает оснований для такого вывода.

Статья 131 ГК РФ без всяких оговорок устанавливает обязательность регистрации вещных прав на недвижимые вещи, их ограничений, возникновения, перехода и прекращения. Пункт 2 ст. 8 ГК РФ говорит о том, что права на имущество, подлежащее государственной регистрации, возникают с момента регистрации соответствующих прав на него, если иное не установлено законом. Статья 165 ГК РФ говорит о ничтожности сделки с недвижимым имуществом при несоблюдении требования о ее государственной регистрации. Требования об обязательной регистрации соответствующих сделок содержатся в нормах части второй ГК РФ о купле-продаже, аренде и других сделках по поводу недвижимого имущества.

В ч. 2 ст. 223 ГК РФ с моментом регистрации связан момент возникновения права собственности у приобретателя имущества, отчуждение которого подлежит государственной регистрации. Пункт 3 ст. 433 ГК РФ связывает момент заключения договора, подлежащего регистрации, с моментом этой регистрации.

Таким образом, в ГК РФ содержится система взаимосвязанных норм о регистрации, изъятие которых нарушило бы систему регулирования широкого круга отношений. Вместе с тем проблема отсутствия закона о регистрации и системы регистрирующих учреждений, соот-

ветствующей ГК РФ была налицо. Но законодатель не пошел в связи с этим на временный отказ от применения норм об обязательности и правовых последствиях регистрации.

Эта ситуация нашла отражение во вводных законах как к части первой, так и к части второй ГК РФ. В ст. 8 Федерального закона «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»¹² указано, что впредь до введения в действие «Закона о регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» применяется действующий порядок регистрации недвижимого имущества и сделок с ним, а ст. 6 аналогичного закона о второй части ГК¹³ говорит о применении действующего порядка регистрации сделок с недвижимым имуществом до введения в действие Федерального закона о регистрации. Таким образом, законодатель на период отсутствия закона о регистрации не признал нормы ГК РФ временно недействующими, а обеспечил возможность их действия путем признания порядка регистрации существовавшего на момент введения в действие ГК. Указанные нормы вводных законов означают, что с регистрацией, осуществляемой в порядке, действовавшем на момент введения в действие ГК, закон связывает те правовые последствия, которые установлены гражданским законодательством.

Что же представлял собой этот «действующий порядок регистрации» до января 1998 года? До введения в действие Закона о регистрации невозможно было говорить о существовании в России единого порядка регистрации. Функции по регистрации прав на недвижимость осуществлялись в различных субъектах Федерации различными органами (специально созданными учреждениями, бюро технической инвентаризации, Комитетами по земельным ресурсам и землеустройству и др.) и в рамках различных правовых процедур. Поэтому под действовавшим порядком следовало понимать порядок регистрации, установленный на территории конкретного субъекта федерации.

Подводя итог рассмотрения проблемы правового института государственной регистрации прав на недвижимость можно сформулировать ряд выводов.

Во-первых, правовой институт государственной регистрации прав на недвижимость представляет собой совокупность норм различных отраслей права: гражданского, административного, гражданско-процессуального.

Во-вторых, в рамках комплексного института государственной регистрации прав на недвижимость ведущая роль принадлежит нормам гражданского права.

В-третьих, в состав этого правового института входят как нормы федерального законодательства, так и нормы, принятые уполномоченными органами субъектов федерации в той их части, в которой они не противоречат федеральным актам.

В-четвертых, к данному правовому институту следует относить правовые нормы, принятые органами различного уровня, действовавшие в период до принятия Закона о регистрации и изданных на его основании подзаконных актов.

¹² Собрание законодательства РФ. 1994, № 32, ст. 3302.

¹³ Собрание законодательства РФ. 1996, № 5, ст. 411.