

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ НЕДВИЖИМОСТИ

© 2012 А.С. Лесняковская

Самарский государственный экономический университет

E-mail: lvls@mail.ru

Отношения в сфере недвижимости, как составная часть рыночных отношений, заслуживают особого внимания. Правовое регулирование отношений в сфере недвижимости должно отвечать строгим требованиям надежности и гарантированности защиты прав собственников и владельцев объектов недвижимости. Практическая реализация таких гарантий лежит в плоскости публично-правовых отношений и возложена на соответствующие органы исполнительной власти.

Ключевые слова: недвижимость, собственность, вещное право, государственная регистрация, сделка, правообладатель, здание, сооружение, публичное право, частное право.

В гражданском обороте существует ряд объектов, оборот которых представляет особую важность для экономико-хозяйственной жизни страны. Для того чтобы контролировать оборот подобного рода вещей, законодатель вынужден устанавливать особый правовой режим данного имущества.

К объектам, имеющим особую значимость, полагаем, следует отнести и объекты недвижимости. В соответствии со ст. 130 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. Кроме того, к недвижимым вещам законодатель относит также подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты. Таким образом, вещи (воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты), которые по своей природе движимы, т.е. не имеют неразрывной связи с землей, имеют правовой режим недвижимых вещей. Наделение их статусом недвижимого имущества есть прием юридической техники.

Кроме того, законодатель признает объектом недвижимости предприятие как имущественный комплекс. Так, в соответствии со ст. 132 ГК РФ предприятием как объектом прав признается имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности.

Предприятие в целом или его часть могут быть объектом купли-продажи, залога, аренды и других сделок, связанных с установлением, изменением и прекращением вещных прав. В состав предприятия как имущественного комплекса входят все виды имущества, предназначенные для его деятельности, включая земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукцию, права требования, долги, а также права на обозначения, индивидуализирующие предприятие, его продукцию, работы и услуги (коммерческое обозначение, товарные знаки, знаки обслуживания), и другие исключительные права, если иное не предусмотрено законом или договором.

Оборот недвижимых вещей имеет особый характер, более сложный, чем оборот движимых вещей. Специфика оборота недвижимости заключается в том, что, с одной стороны, в целях гарантий прав собственности объект недвижимости должен быть индивидуализирован путем его описания и сведения о правах на него должны быть особым образом зарегистрированы, с другой - строго регламентированы и, как правило, состоящие из нескольких этапов учетно-регистрационные процедуры становятся препятствием для оборота недвижимости¹. Таким образом, специфика правового режима недвижимого имущества обусловлена прежде всего тем, что права на это имущество, а также совершаемые с ним сделки в установленных законом случаях подлежат государственной регистрации.

В соответствии со ст. 131 действующей редакции ГК РФ право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих

прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней. Регистрации подлежат: право собственности, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного пользования, ипотека, сервитуты, а также иные права в случаях, предусмотренных ГК РФ и иными законами.

Нельзя исключать, что в ближайшее время вышеуказанная норма, регламентирующая перечень вещных прав на недвижимое имущество, подлежащих государственной регистрации, претерпит изменения. В Государственную думу внесен законопроект, содержащий изменения в ГК РФ, в частности, конкретизирован перечень вещных прав: наряду с правом собственности, законодателем закреплено право постоянного землеустройства, право застройки, право личного пользования (узуфрукт), право приобретения чужой недвижимой вещи, право вещных выдач². Из перечня прав, подлежащих государственной регистрации, исключено право пожизненного наследуемого владения.

Нормами данной статьи ГК РФ также предусмотрено, что орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней, обязан по ходатайству правообладателя удостоверить произведенную регистрацию путем выдачи документа о зарегистрированном праве или сделке либо совершением надписи на документе, представленном для регистрации.

Законодателем установлено, что информация о проведенной регистрации является открытой. Таким образом, в результате совершения учетно-регистрационных действий возникает возможность формирования важного информационного ресурса, содержащего сведения о недвижимости и правах на нее, что повышает прозрачность сделок и позволяет анализировать влияние оборота недвижимости на экономику.

Защищая законные интересы правообладателей, законодатель устанавливает, что отказ в государственной регистрации права на недвижимость или сделки с ней либо уклонение соответствующего органа от регистрации могут быть оспорены в суде³.

Законодательство в сфере недвижимости представляет собой совокупность законов, иных

нормативных правовых актов, в соответствии с которыми недвижимое имущество, если оно не изъято из оборота или не ограничено в обороте, может находиться как в государственной или муниципальной собственности, так и в частной собственности любых граждан и юридических лиц, которые вправе свободно владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно друг с другом.

Развитие отношений в сфере недвижимости, появление множества видов объектов недвижимого имущества требуют не только наличия специальной нормативно-правовой основы, но и государственных органов, устанавливающих соответствующие формы и методы регулирования отношений по поводу возникновения, изменения, перехода, прекращения прав на недвижимое имущество.

Рассматривая публично-правовую сторону отношений в сфере недвижимости, сделаем краткий экскурс в историю.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июня 1994 г. № 655 “О государственной регистрационной палате при Министерстве экономики Российской Федерации” было создано федеральное государственное учреждение Государственная регистрационная палата, которая в 1998 г. на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 5 сентября 1998 г. № 1034 “О передаче Государственной регистрационной палаты при Министерстве экономики РФ в ведение Министерства юстиции РФ” была передана в ведение Министерства юстиции РФ.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 451 “О федеральной регистрационной службе” данное ведомство было передано в ведение Министерства экономического развития РФ и была сформирована так называемая вертикаль регистрирующих органов - регистрационные палаты, ранее подведомственные субъектам Федерации, перешли в федеральное подчинение.

На основании Указа Президента РФ от 25 декабря 2008 г. № 1847 “О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии” создана Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, поныне существующая в данном статусе.

В 1997 г. был принят Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ “О государственной

регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним”, главная идея которого заключалась в создании единой системы регистрации. В соответствии с данным законом государственная регистрация есть юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество⁴.

Основными целями государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество являются становление и развитие на территории Российской Федерации системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обеспечивающей государственные гарантии зарегистрированных прав, а также полноту сведений о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделках с ним.

Основания государственной регистрации наличия, возникновения, прекращения, перехода, ограничения (обременения) права собственности на недвижимое имущество перечислены в Законе о государственной регистрации. К ним, в частности, относятся:

- 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;

- договоры и другие сделки в отношении недвижимого имущества, совершенные в соответствии с законодательством, действовавшим в месте расположения объектов недвижимого имущества на момент совершения сделки;

- акты (свидетельства) о приватизации жилых помещений, совершенные в соответствии с законодательством, действовавшим в месте осуществления приватизации на момент ее совершения;

- свидетельства о праве на наследство;

- вступившие в законную силу судебные акты;

- акты (свидетельства) о правах на недвижимое имущество, выданные уполномоченными органами государственной власти в порядке, установленном законодательством, действовавшим в месте издания таких актов на момент их издания;

- иные акты передачи прав на недвижимое имущество и сделок с ним заявителю от прежне-

го правообладателя в соответствии с законодательством, действовавшим в месте передачи на момент ее совершения;

- иные документы, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации подтверждают наличие, возникновение, прекращение, переход, ограничение (обременение) прав⁵.

Указанный перечень оснований для осуществления государственной регистрации возникновения права является открытым.

Государственной регистрации подлежат права собственности и другие вещные права на недвижимое имущество и сделки с ним. Наряду с государственной регистрацией вещных прав на недвижимое имущество подлежат государственной регистрации ограничения (обременения) прав на него, в том числе сервитут, ипотека, доверительное управление, аренда⁶. Процедура регистрации прав на недвижимое имущество включает в себя проверку действительности всех представленных заявителем документов, а также внесение в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество наименования и реквизитов правоустанавливающих документов.

Главной проблемой при ответе на вопрос о роли государственной регистрации прав на недвижимое имущество в регулировании соответствующих отношений, в частности отношений собственности на недвижимость, является правовая природа этой процедуры. Государственную регистрацию осуществляют федеральный орган исполнительной власти и его территориальные органы⁷. Эта деятельность носит административный характер и является элементом механизма исполнительной власти⁸.

В своей исполнительной деятельности регистрирующие органы выражают публично-правовой интерес, для чего наделяются специальными юридическими властными полномочиями. Одновременно они являются той официальной государственной инстанцией, от действий которой зависит реализация законных интересов и притязаний иных субъектов, не наделенных властными полномочиями в этих отношениях. Так, споры, связанные с осуществлением государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, рассматриваются как возникающие из административных правоотношений. В законодательстве предусмотрена административная ответственность за несоблюдение порядка государственной регистрации прав на недвижимое иму-

щество и сделок с ним⁹. Таким образом, государственная регистрация есть акт государственного органа административного характера.

При характеристике правовой природы государственной регистрации прав на недвижимое имущество нельзя не учитывать цели создания системы регистрации. Одной из них является публичность оборота недвижимости, введение оборота недвижимости в цивилизованные рамки, осуществление его на принципах гласности и публичности¹⁰, возможность для приобретателей получить интересующие их сведения о приобретаемой недвижимости¹¹. Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество характеризуется как «особая информационная система, позволяющая всем субъектам права получать исключительно и единственно достоверные данные о правовом статусе того или иного объекта»¹².

Имеет место также фискальная цель такой регистрации¹³, являющаяся основной в большинстве зарубежных стран¹⁴. Так, российское законодательство предусматривает обязанность органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, сообщать сведения о расположенном на подведомственной им территории недвижимом имуществе, зарегистрированном в этих органах (правах и сделках, зарегистрированных в них), и его владельце в налоговые органы по месту своего нахождения¹⁵. В реализации этих целей и находит свое воплощение публично-правовой интерес государства к регулированию частноправовых отношений.

Государственная регистрация прав на недвижимость как акт государственного органа имеет юридическое значение, главным образом, для гражданского оборота и служит средством введения недвижимого имущества в такой оборот путем обязательности подтверждения уполномоченным на то государственным органом прав на эту недвижимость. Государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права, которое может быть оспорено только в судебном порядке¹⁶.

Таким образом, специфика правового режима недвижимого имущества заключается в наличии публично-правового элемента в регулировании частноправовых отношений, в которых

объект субъективных прав - недвижимое имущество. Таким элементом является государственная регистрация прав на имущество, представляющая собой особый способ введения недвижимого имущества в гражданский оборот. Тезис о том, с какого момента возникает право на недвижимое имущество, с момента заключения сделки или с момента государственной регистрации таковой является предметом споров и дискуссий правоведов и заслуживает отдельного рассмотрения и анализа.

¹ Маньлов И.Е. Оборот недвижимости в России: экономика и право // Журн. рос. права. 2012. № 1.

² О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации : проект Федерального закона № 47538-6 : [ред., внесенная в ГД ФС РФ]. Ст. 1.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации. Ст. 131, п. 5.

⁴ О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ. Ст. 2.

⁵ Там же. Ст. 17.

⁶ Там же. Ст. 4.

⁷ Там же. Ст. 9, п. 1.

⁸ Калинычева М.С. Проблемы государственной регистрации прав на недвижимое имущество // Современное право. 2007. № 8. С. 17.

⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Ст. 19, 21.

¹⁰ Масевич М. Обзор действующего законодательства о недвижимости // Право и экономика. 2007. № 1. С. 32.

¹¹ Огородников В.В. Об итогах работы президиума Совета главных государственных регистраторов прав на недвижимое имущество и сделок с ним субъектов Российской Федерации // Роль органов юстиции в правовом государстве : материалы науч.-практ. конф. М., 2002. С. 350.

¹² Крылов С. Регистрация прав на недвижимость: понятие и проблемы // Рос. юстиция. 2008. № 1. С. 19.

¹³ Огородников В.В. Указ. соч. С. 350.

¹⁴ Осипова А.В. Проблемные вопросы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним // Нотариус. 2007. № 6. С. 10.

¹⁵ Налоговый кодекс Российской Федерации. Ст. 85, п. 4.

¹⁶ О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Ст. 2.