

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»
Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»
(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления
(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Административно-правовой механизм государственной
регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»

Студент

М.А. Токмашева

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

кандидат юридических наук, И.А. Александров

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

Содержание

Введение.....	3
1 Общая характеристика государственной регистрации прав на недвижимое имущество	8
1.1 Обзор изменений законодательства, регулирующего сферу государственной регистрации прав на недвижимое имущество.....	8
1.2 Понятие и виды недвижимого имущества	16
1.3 Основные сделки, связанные с недвижимым имуществом	33
2. Особенности государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации.....	43
2.1 Деятельность органа, осуществляющего государственный кадастровый учет и государственную регистрацию прав, его административно-правовой статус.....	43
2.2 Деятельность нотариуса в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.....	61
2.3 Механизмы защиты прав участников рынка недвижимости	67
3 Повышение эффективности административно-правового механизма государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним	79
3.1 Регулирование ответственности за правонарушения в области государственного кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество	79
3.2 Мероприятия по повышению удовлетворенности граждан качеством услуг Росреестра.....	86
3.3 Совершенствование правового регулирования в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним	92
Заключение	102
Список используемой литературы и используемых источников.....	108

Введение

Переход государства к рыночной экономике обусловил становление и стремительное развитие как жилищного рынка, так и рынка коммерческой недвижимости, которое наблюдается и в настоящее время. Недвижимое имущество, а также государственная регистрация прав на него имеют значение для каждого участника экономических отношений, любых социальных групп, в том числе и обычного человека. Вот почему проблема повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, является одной из наиболее острых проблем.

Актуальность темы работы обусловлена тем, что в системе регистрации прав на недвижимость имеются важнейшие изменения, имеющие своей целью повышение результативности государственной деятельности в сфере регистрации прав. Следует отметить, что кроме государственной регистрации прав, существует система учета объектов недвижимого имущества, которая называется кадастром недвижимости. Само слово «кадастр» имеет латинское происхождение, означающее своего рода опись или перечень, дословно: «строка за строкой». Кадастр как система учета работает непосредственно с объектами недвижимости и напрямую не относится к правам на эти объекты.

Ранее действовавший в этой части Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» [8] определял кадастровый учет как действия уполномоченного органа по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определенной вещи (уникальные характеристики объекта недвижимости), или подтверждают прекращение существования такого недвижимого имущества, а также иных предусмотренных данным

Федеральным законом сведений о недвижимом имуществе.

Благодаря тому, что существовали две административно-правовые системы в отношении как самих объектов, так и в отношении прав на эти объекты, регистрация прав на недвижимость всегда проходила в два этапа: первым этапом была постановка объекта недвижимости на учет, или, при необходимости, учет изменений основных характеристик объекта недвижимости, вторым этапом являлась регистрация прав. Таким образом, помимо двойной системы регистрации прав и сделок (фактически являющейся регистрацией документов), существовала еще и система учета объектов.

Несмотря на обновление правового поля, имеют место определенные препятствия для осуществления административных процедур по государственной регистрации прав на недвижимое имущество, что обусловлено рядом как объективных, так и субъективных факторов, выяснение сущности которых, определение оптимальных способов их устранения является одной из задач современной правовой науки в России.

Объектом данной работы являются общественные отношения, возникающие в процессе государственной регистрации прав на объекты недвижимости, а также современное состояние механизма административно-правового регулирования государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Предметом работы являются нормы действующего законодательства, регламентирующие процесс государственной регистрации прав на недвижимое имущество, практика их применения, а также научная и учебная литература по теме работы.

Цель исследования состоит в том, чтобы охарактеризовать действующую систему государственной регистрации недвижимости с точки зрения обеспечения реализации цели защиты прав участников оборота недвижимости, а также в том, чтобы разработать правовые и организационные меры повышения эффективности деятельности органов,

осуществляющих государственный кадастровый учет и государственную регистрацию прав.

Для достижения поставленной цели ставятся следующие задачи:

- исследовать нормы российского законодательства, регулирующие отношения в сфере государственной регистрации прав на объекты недвижимости;
- рассмотреть понятие и виды недвижимого имущества;
- изучить основные сделки, связанные с недвижимым имуществом;
- проанализировать деятельность учреждений при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации;
- исследовать деятельность нотариуса при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации;
- изучить существующие способы защиты прав участников рынка недвижимости, их интеграцию в административно-правовой механизм российской регистрационной системы;
- рассмотреть правонарушения при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации;
- определить пути совершенствования законодательства, связанного с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Методология исследования складывается из общенаучных и специально-научных методов, которые были использованы при проведении исследования в рамках настоящей работы. Общенаучные методы: диалектический и метод логического анализа. Специально-научные методы: формально-юридический метод, сравнительно-правовой метод, метод анализа материалов правоприменительной практики.

Диалектический метод познания позволил всесторонне и объективно исследовать особенности содержания государственной регистрации прав на

недвижимое имущество.

Сравнительно-правовой метод использован при проведении анализа нормативно-правового регулирования государственной регистрации прав на недвижимое имущество в России и в зарубежных государствах.

В работе использовался формально-юридический метод, благодаря которому исследовались теоретические и практические положения о административно-правовом механизме государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Эмпирическая основа исследования включает в себя виды источников, выделенных по критериям общности происхождения, содержания и назначения текста.

Теоретическая значимость работы заключается в анализе эффективности механизма административно-правового регулирования государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, формулировке выводов, которые могут быть применены при дальнейшей разработке рассматриваемой темы.

Практическая значимость исследования состоит в описании некоторых выявленных проблем и в разработке соответствующих рекомендаций для совершенствования процедур государственной регистрации недвижимости.

Гипотеза исследования. Предполагается, что на функционировании и эффективности реализации норм административного права положительно отразится реализация научно обоснованных изменений в законодательство, разработанных с учетом специфики административно-правового механизма государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Научная новизна исследования заключается в комплексном анализе нормативной базы, регулирующей сферу оборота недвижимости, проведении исследования функционирования органов государственной регистрации и государственного кадастрового учета с позиции механизма защиты прав собственников на объекты недвижимого имущества.

Положения, выносимые на защиту:

- Государственная регистрация прав на недвижимое имущество является собой синтез двух взаимосвязанных правовых явлений: как деятельность субъектов административного права, которая выражается в подтверждении государством возникновения, прекращения, перехода и (или) ограничения (обременения) прав на недвижимое имущество, и как административно-правовой акт, имеющий правоудостоверяющий, правоустанавливающий характер.

- Права на недвижимое имущество и сделок с ним нуждаются в специальных методах юридической защиты, которые реализуются как органами исполнительной власти, наделенными специальными полномочиями, так и частными нотариусами. Деятельность органов, наделенных полномочиями по государственной регистрации прав, следует рассматривать как правоохранительную, имеющую превентивную направленность, которая проявляется в предупреждении совершения противоправных действий с объектами недвижимости.

- Сущность административно-правового механизма государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним состоит в обеспечении действия принципа открытости (гласности) и принципа публичной достоверности сведений единого государственного реестра недвижимости.

- Совершенствование механизма административно-правового регулирования государственной регистрации прав на недвижимое имущество требует уточнения организационно-правовых основ государственной регистрации, а также решения определенных проблем практического значения, обозначенных в данном исследовании.

Работа состоит из введения, трех разделов, заключения, списка используемой литературы и используемых источников.

1 Общая характеристика государственной регистрации прав на недвижимое имущество

1.1 Обзор изменений в законодательстве, регулирующего сферу государственной регистрации прав на недвижимое имущество

Понятие системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество наиболее полно раскрыто в определении, данном Алексеевым В.А.: «под системой регистрации прав на недвижимость предлагается понимать совокупность основных, закрепленных в законе принципов правового регулирования отношений в сфере оборота недвижимого имущества, характеризующих объект регистрации, правовое значение акта регистрации для обладателя права и иных лиц, полномочия и ответственность регистратора, а также порядок возмещения ущерба, причиненного регистрацией недействительных прав» [35].

В существовавшем в советский период законодательстве система регистрации права собственности на недвижимое имущество фактически отсутствовала, как и отсутствовало само понятие недвижимости. Все объекты недвижимости находились в государственной собственности, исключение составляли жилые дома, на которые распространялся особый по тем временам правовой режим частной собственности. Гражданский кодекс РСФСР 1964 года предусматривал обязательное нотариальное оформление сделок с жилыми домами, регистрация этих сделок осуществлялась в местных сельских или городских советах.

Потребность в полноценной государственной системе регистрации прав на недвижимость появилась в начале 90-х годов прошлого столетия с развитием рыночных отношений, тогда же законодательно было закреплено деление имущества на движимое и недвижимое. Разрушение советской, плановой модели экономики подготовило почву для формирования рынка жилья, становления частной собственности и появления первых риелторских

фирм. Развитие нового государственного управления напрямую взаимосвязано с развитием административно-правовой отрасли. В этот период закладываются основы правового регулирования регистрационной деятельности в системе государственного управления в целом, в том числе начинается первый этап формирования российской системы государственной регистрации прав на недвижимость. В 90-х годах прошлого века правовое регулирование регистрации осуществлялось разрозненными актами – указами Президента Российской Федерации, актами субъектов Российской Федерации. Функции государственной регистрации прав осуществлялись различными органами в зависимости от вида недвижимого имущества: земельными комитетами, местными администрациями и советами или органами БТИ, которые в тот период осуществляли технический учет и техническую инвентаризацию объектов недвижимости – процедуру, которой в дальнейшем предстояло эволюционировать до государственного кадастрового учета. Таким образом, в то время правовое регулирование регистрации прав на недвижимое имущество происходило децентрализованно, а единый информационный ресурс отсутствовал даже на уровне субъектов. Впервые попытка создать единую систему регистрации и учета соответствующих объектов была предпринята с принятием Указа Президента РФ от 11 декабря 1993 года № 2130 «О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость» [15]. Предпринятая тогда попытка фактически провалилась из-за отсутствия федеральной законодательной базы.

С 1 января 1995 года первой частью ГК РФ (ст. 8 и ст. 131) устанавливается обязательная государственная регистрация вещных прав, их ограничений. Это легло в основу создания института регистрации прав на недвижимость. Все сделки с недвижимостью уже тогда подлежали государственной регистрации. Моментом возникновения вещных прав признавался момент внесения соответствующей записи в реестр. Так был

закреплен принцип «внесения», легший в основу российского регистрационного режима [37, с. 9].

31 января 1998 года вступил в силу Федеральный Закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» № 122-ФЗ [13]. Законом было установлено, что государственная регистрация права является единственным доказательством существования зарегистрированного права, при этом права собственности, возникшие до вступления в действие Закона, также признавались и подлежали регистрации по желанию правообладателя. Поворотным моментом стало решение о создании государственных органов специальной компетенции – учреждений юстиции, на которые возлагались регистрационные функции. Позднее Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» была сформирована Федеральная регистрационная служба, таким образом, произошла передача полномочий по государственной регистрации от субъектов РФ на федеральный уровень. В это же время было положено начало формирования Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП). Аналогичный путь был избран в Китае, где первые земельные реестры возникли еще в средние века. В 2007 году в Китае был принят Закон о собственности, и на протяжении нескольких лет регистрация прав на недвижимость там велась разрозненно местными органами власти, однако с 1 марта 2015 года вступили в силу Временные правила регистрации недвижимости, целью которых является создание общенациональной системы регистрации недвижимости [60].

Вступивший в силу 30 октября 2001 года Земельный кодекс впервые ввел принцип единства судьбы земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости. В дальнейшем принцип был реализован в нормах ЗК, предусматривающих исключительное право выкупа земельного участка собственником расположенного на нем здания.

С 1 марта 2008 года вступил в силу Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» [8]. Закон объединил систему учета земельных участков и систему учета объектов капитального строительства в одну систему – государственный кадастр недвижимости (ГКН). Надо сказать, что до 2008 года государственная информационная система регистрации прав на недвижимость, система учета земельных участков и система учета объектов капитального строительства существовали отдельно и находились в ведении различных государственных органов, по факту это были три разные информационные системы, практически не взаимосвязанные между собой.

В 2013 году в ГК РФ законом от 30 декабря 2012 года № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» была введена статья 8.1, закрепившая принципы государственной регистрации прав на имущество: принцип проверки законности оснований регистрации, принцип публичности и достоверности государственного реестра. Тогда же впервые на законодательном уровне устанавливается возможность подачи заявления на государственную регистрацию в электронной форме через сайт специализированного государственного органа.

В период с 2008 по 2013 годы формируются правовые и технические инструменты взаимодействия органов регистрации прав, кадастрового учета, профессионального сообщества кадастровых инженеров, развивается электронный документооборот, вводится межведомственное информационное взаимодействие с другими государственными органами и органами местного самоуправления. Регистрация сделок сохраняется только для отдельных видов договоров.

С 1 января 2017 года вступили в силу основные положения Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о регистрации) [11]. Закон о регистрации предусматривает создание Единого государственного реестра

недвижимости (далее – ЕГРН), определяет особенности его формирования, пополнения и актуализации, определяет правовые основы ведения государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество, наделяет соответствующими полномочиями Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).

Что стало причиной принятия нового закона? До 1 января 2017 года оборот недвижимости происходил по двойному регулированию. Включение сведений об объекте недвижимости в Государственный кадастр недвижимости, процедура, иначе называемая постановкой объекта недвижимости на ГКН, требовала одного определенного пакета документов, а регистрация прав на этот объект – другого, что обуславливало необходимость обращения сначала в кадастровую палату, затем в орган регистрации (Росреестр). Помимо разных требований к документам и их оформлению, для каждой из этих процедур был установлен свой срок совершения учетных или регистрационных действий. Это вынуждало заявителей участвовать в двух длительных процедурах [37].

Если обратиться к мировому опыту, то заметим, что каждая страна, формируя свой кадастр, имеет целью реализовать его определенную функциональную направленность. Выделяют следующие группы кадастровых систем [57]:

- фискальный кадастр, имеющий направленность на налогообложение объектов недвижимости;
- многоцелевой кадастр, объединяющий управление земельными ресурсами и недвижимостью;
- юридический кадастр, имеющий направленность на регистрацию права собственности и защиту вещных прав в отношении недвижимости.

Фискальная направленность кадастра характерна для стран с наполеоновской кадастровой системой (Франция, Испания, Греция, Италия и

др.). Юридическая составляющая сведений кадастра для стран с наполеоновской системой не считается правоопределяющей.

Напротив, англоязычные страны (Великобритания, США) отличаются юридической направленностью реестра, основанной на системе регистрации прав. Так, в Великобритании земельного кадастра в общепринятом смысле не существует вовсе, там имеется три реестра: реестр собственников, реестр недвижимости и реестр ограничений. Для стран англоязычной системы характерна разрозненность процедур регистрации и ведения реестра как в целом для страны, так и для каждого региона (штата) [58].

Немецкая кадастровая система (Германия, Польша, Австрия, Швейцария) характеризуется высокой степенью детализации процедур. Важной особенностью этой системы является принцип единства земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости, основой кадастра является земля, то есть реестр базируется на основе картографических данных. Регистрацию земель осуществляют местные суды, которые ведут Поземельную книгу - «грундбух». Достоверность данных из Поземельной книги гарантируется государством [63]. Принято считать, что в Германии создан один из наиболее совершенных правовых механизмов регистрации прав и ведения кадастра.

Создание централизованных многоцелевых реестров собственности характерно для стран со скандинавской формой построения кадастровых и регистрационных систем. Ярким представителем скандинавской системы является Швеция. Основу единого банка недвижимости Швеции составляют земельный реестр, реестр недвижимого имущества, реестр зданий, реестр координат и т.д. Банк недвижимости Швеции основан на административной регистрации всех объектов недвижимости, количество которых в этой стране достигает порядка пяти миллионов, он также содержит копию реестра налоговых органов [61].

Формирование кадастровой деятельности во многих зарубежных странах прошло путь становления от кадастра земельных участков к

автоматизированному земельному кадастру, существующему в цифровом формате, который содержит всю топографическую информацию об объектах недвижимости и функционирует параллельно с автоматизированным реестром прав на объекты недвижимости.

Государственный кадастровый учет в России обеспечивает признание государством факта существования или прекращения существования объекта учета, то есть исполняет систематизирующую, идентификационную, и также производную из нее фискальную функцию, а государственная регистрация прав – это юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, перехода или прекращения прав, которые сами по себе без объекта существовать не могут. Объединение этих двух систем позволяет получить следующие преимущества:

- создание единого информационного ресурса о недвижимом имуществе и правах на него;
- сокращение сроков и упрощение процедур оформления недвижимости;
- сокращение бюджетных расходов на содержание одного информационного ресурса, вместо двух.

В свою очередь, эти преимущества влекут за собой повышение востребованности и полноты предоставляемых сведений о недвижимости, дают возможность введения механизма мониторинга оборота недвижимостью, облегчают переход к эффективному, рациональному управлению рынком недвижимости.

Стоит остановиться более подробно на сравнительном анализе некоторых соответствующих правовых норм, содержащихся в «старом» Законе «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» № 122-ФЗ и в «новом» Законе «О государственной регистрации недвижимости» № 218-ФЗ.

Закон №122-ФЗ предусматривал значительный перечень оснований для отказа в государственной регистрации, при этом приостановление

государственной регистрации осуществлялось только в следующих трех случаях: при возникновении у государственного регистратора сомнений в наличии оснований для государственной регистрации прав, при возникновении у него сомнений в подлинности представленных документов или достоверности указанных в них сведений и в случае непредставления документов (сведений, содержащихся в них), запрашиваемых органом, осуществляющим государственную регистрацию прав, по межведомственным запросам. При этом закон не устанавливал жесткую взаимосвязь между основаниями для приостановления и отказа в государственной регистрации, то есть фактически приостановление государственной регистрации могло быть основано на субъективном восприятии должностного лица и создавало почву для злоупотребления полномочиями. Разумеется, это порождало многочисленные жалобы.

Законом № 218-ФЗ (ч. 1 ст. 26) установлен обширный перечень оснований для приостановления (в редакции закона от 02.08.2019 - 66 пунктов), это значительно больше, чем в ранее действующем законе №122-ФЗ. Особо важным является то, что перечень оснований для приостановления является закрытым. В новом законе приостановление государственной регистрации может быть осуществлено только по перечисленным в законе основаниям, что исключает предвзятость и субъективность должностного лица при принятии соответствующего решения. Вместе с тем, 218-ФЗ содержит единственное основание для отказа в государственной регистрации и (или) осуществлении кадастрового учета – если в течение срока приостановления не устранены причины, препятствующие осуществлению соответствующих действий (ст. 27).

Закон № 218-ФЗ существенно сокращает сроки проведения государственной регистрации, но при этом продляет до шести месяцев срок приостановления в заявительном порядке от лиц, по заявлению которых осуществляется регистрация (ч. 1 ст. 30).

Новым законом вводится проведение единой процедуры государственного кадастрового учета объекта недвижимости и государственной регистрации права на этот объект недвижимости. Одновременный учет и регистрация производится в строго определенных случаях: при создании (когда не требуется разрешение на ввод в эксплуатацию), образовании или прекращении существования объекта недвижимости, а также при государственной регистрации ограничений или обременений.

Еще одним существенным нововведением нового закона является экстерриториальный принцип – это возможность обращаться за регистрацией прав в регистрирующий орган независимо от места расположения объекта недвижимости. При этом учетно-регистрационные действия по экстерриториальному принципу проводятся в те же сроки, что и при обычном способе подачи документов.

Подводя итог анализу правовых норм необходимо отметить, что в результате изменений в законодательстве заложен механизм упрощения и экономичности проведения процедуры кадастрового учета и регистрации прав, сокращения их сроков. Однако эффективное действие закона о регистрации в значительной степени зависит от качества и проработанности подзаконных актов, регулирующих обеспечение межведомственного взаимодействия органа регистрации прав и других органов исполнительной власти, функционирование электронного документооборота, разработки различных электронных сервисов, обеспечивающих взаимодействие с профессиональными участниками в сфере оборота недвижимости.

1.2 Понятие и виды недвижимого имущества

Для того чтобы установить пределы действия любого правового режима и не допустить чрезмерного их расширения, необходимо теоретическое и законодательное определение единых критериев в

механизме правового регулирования. Представляется, что для эффективного действия административно-правового механизма государственной регистрации прав на недвижимость таким критерием является понятие недвижимого имущества.

Понятие недвижимости по российскому праву раскрывается в ст. 130 Гражданского кодекса РФ [3]. Объекты недвижимого имущества представлены «земельными участками, участками недр, а также всем, что находится в прочной связи с землей». Прочная связь с землей характеризуется отсутствием возможности перемещения объекта без причинения ущерба, который несоразмерен назначению объекта. Соответствующие объекты представлены зданиями, объектами незавершенного строительства, сооружениями. Таким образом, нормативно предусмотренная отличительная особенность недвижимого имущества состоит в наличии неразрывной связи с землей (следует отметить, что и непосредственно земельные участки также являются недвижимым имуществом). При этом законом к числу объектов недвижимого имущества отнесены и объекты, являющиеся движимыми. Указанные объекты представлены судами (внутреннего плавания, морскими, воздушными) в отношении которых предусмотрена государственная регистрация (недвижимость по закону).

Прошло почти 30 лет с того момента, когда в Основах гражданского законодательства Союза ССР и республик (утв. Верховным Советом СССР 31 мая 1991 года № 2211-1, утратили силу) было закреплено определение недвижимого имущества (п. 2 ст. 4). Это определение применительно к земельным участкам, зданиям и сооружениям в неизменной смысловой форме было установлено в п. 1 ст. 130 Гражданского кодекса Российской Федерации. Тем не менее, понятие недвижимости является острой темой для дискуссии и в настоящее время.

В 2003 году была подготовлена Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе, авторы которой сочли, что

определение недвижимой вещи, содержащееся в статье 130 ГК РФ, скорее всего не нуждается в пересмотре [16]. Тем не менее, данная позиция не только подвергалась критике [40], но также за последнее время можно найти множество разнообразных точек зрения на данную тему [38].

Представляется, что бесчисленные споры относительно сравнительной характеристики таких объектов недвижимого имущества, как земельные участки, здания и сооружения, связаны с тем, что преуменьшен публично-правовой аспект их признаков.

Отличие движимого имущества от недвижимого, касающееся правовой природы недвижимого имущества, состоит в обязательной государственной регистрации прав на недвижимое имущество (ст. 130 ГК РФ). Для движимого имущества такая регистрация тоже может быть установлена, но в некоторых, исключительных случаях (например, регистрация транспортного средства).

Определение понятия земельного участка вначале было закреплено в п. 2 ст. 6 Земельного кодекса Российской Федерации [4] (далее – ЗК РФ) и два раза изменялось с момента его принятия: в 2008 г. и 2014 г. [51].

Основные признаки земельного участка в качестве объекта права собственности и иных прав на землю, предусмотренных ЗК РФ, состоят в том, что участок является частью земной поверхности и обладает характеристиками, которые обеспечивают возможность его определения в качестве вещи, являющейся индивидуально определенной.

Следует отметить, что способность земельного участка быть объектом права собственности и иных предусмотренных ЗК РФ прав на землю является элементом его правового режима, который, в свою очередь, по значению п. 1 ст. 6 и п. 2 ст. 7 ЗК РФ зависит от принадлежности земельного участка к той или иной категории земель и его разрешенного использования.

Кроме того, содержание права собственности на земельный участок, а также иных предусмотренных ЗК РФ прав на землю «определяется именно нормами земельного права, других природоресурсных отраслей права, нормами других специальных законов (ст. 3 ЗК РФ)» [51, с. 68].

Таким образом, определение понятия земельного участка напрямую связано, главным образом, со способностью земельного участка быть объектом права собственности и иных прав, предусмотренных Земельным кодексом РФ. Эта способность «определяется собственно нормами публичного права» [51, с. 69].

Существует неразрывная связь с публично-правовыми нормами, регулирующими образование земельных участков, в определении признаков земельного участка в виде части земной поверхности и наличия характеристик, которые позволяют его определять как индивидуально определенную вещь.

В соответствии с подпунктами 1 и 1.1. статьи 11.2 ЗК РФ, образование земельных участков происходит в случае раздела земельных участков, их объединения, перераспределения, либо выдела из земельных участков, в том числе из земель, которые являются государственной или муниципальной собственностью, и при создании земельных участков, являющихся искусственными.

Необходимо указать, что, согласно пункту первому статьи 131 ГК РФ, государственная регистрация предусматривается для следующих видов вещных прав на недвижимость: право собственности, право оперативного управления, право хозяйственного ведения, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного пользования, ипотека, сервитуты, а также иные права в случаях, предусмотренных законодательством. Регистрации подлежат все вышеуказанные права, их возникновение, переход, прекращение, а также ограничение этих прав.

Однако присвоение частям земельных участков учетных кадастровых номеров не свидетельствует об их индивидуализации в качестве самостоятельных объектов вещных прав.

В то же время в соответствии со статьей 11.9 ЗК РФ при образовании и изменении земельных участков не должны нарушаться требования о предельных размерах, а также ряд иных правил. Так, в общем случае

исключается возможность пересечения границ муниципалитетов, населенных пунктов, лесопарков, территориальных зон, лесничеств. Исключается образование участков в случае, если следствием их образования будет выступать утрата возможности осуществлять разрешенное использование объектов недвижимого имущества, которые на данных участках находятся. Исключена возможность разделять участки, перераспределять их, производить выдел участков в случаях, когда обременения (ограничения), сохраняемые применительно к образуемым участкам, не дают возможности использования данных участков согласно разрешенному использованию. Кроме того, следствием образования земельных участков не должны являться чересполосица, вклинивание, изломанность границ, вкрапливание, приводящие к утрате возможности размещать объекты недвижимого имущества, создающие иные препятствия для охраны земель, их рационального использования.

В случае если земельный участок образуется из земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, доля которых составляет больше 90% от площади всех земель на территории России, уровень публичного вмешательства еще больший. Здесь уже не обойтись без проекта межевания территории, составления проектной документации лесных участков, утверждения схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории (ст. 11.3 ЗК РФ).

Согласно п. 1 ст. 130 ГК РФ понятие зданий и сооружений как объектов недвижимости связано со следующим признаком – это прочная связь с землей, которая обуславливает невозможность перемещения данных объектов без несоразмерного ущерба их назначению.

Тем не менее, как показывает исторический опыт и правоприменительная практика, данный признак вовсе не безупречен. Факты из истории свидетельствуют о том, что, например, в Москве за прошлые 120 лет более 70 зданий, в том числе те, которые можно назвать даже и дворцами, были перемещены, иногда вместе с жителями и даже без

отключения коммуникаций.

Таким образом, технологии, разрешающие передвигать объекты недвижимости без значительного ущерба их назначению, имеются уже более 100 лет. Безусловно, при наличии всех этих примеров нельзя не заметить уникальность данных инженерных решений.

Максимальное количество вопросов в квалификации объектов как объектов недвижимости с помощью разбираемого признака выразилось в правоприменительной практике в отношении построек, которая до настоящего времени не является единой.

В частности, к таким спорным объектам можно отнести образование новой территории, песчано-галечный, отсыпанный или гравийно-галечный пляж, мощение, земляную насыпь на песчаной подушке, благоустроенную площадку, бетонную дорогу, площадку для хозяйственных целей.

По результатам рассмотрения дел данной категории ВС РФ в пункте тридцать восьмом принятого Пленумом 23.06.2015 г. Постановления № 25, разъясняющего вопросы применения судами ряда положений раздела первого части первой ГК РФ (далее – Постановление «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации») [29], указал, что «замощение земельного участка, не соответствующее признакам сооружения, выступает в качестве его части и не может признаваться как самостоятельная недвижимая вещь (пункт 1 статьи 133 ГК РФ)».

По существу, сформулирована правовая позиция, что такие объекты вместе с земельным участком являются «неделимыми вещами», вследствие этого не являются самостоятельной недвижимостью. Причем «признаки сооружения» не были раскрыты.

Таким образом, можно сделать вывод, что данное толкование противоречит определению недвижимых вещей. Неделимой признается вещь, если ее раздел в натуре невозможен без разрушения, повреждения или изменения назначения (п. 1 ст. 133 ГК РФ). В отношении земельного участка

и искусственно созданного на нем объекта неделимость означает, что объект связан с землей, в результате чего передвижение объекта без несоразмерного ущерба назначению невозможно (п. 1 ст. 130 ГК РФ), т.е., он является единой - неделимой с земельным участком вещью, обладающей по общему правилу единой юридической судьбой.

Немного другая правовая позиция сформировалась в части таких объектов, как мелиоративные (ирригационные) системы, ограждения [31, 32]. Эту позицию обобщенно можно сформулировать следующим образом: в случае если объект создан только лишь в целях улучшения качества и обслуживания земельного участка и не располагает самостоятельным функциональным назначением, то он предстает неотъемлемой частью данного земельного участка.

Представленная правовая позиция также достаточно обособлена от основного определения недвижимых вещей (п. 1 ст. 130 ГК РФ) и сформулирована без учета надобности рассмотрения признаков здания или сооружения.

Отдельно следует отметить особый вид портовых гидротехнических сооружений, предусмотренный в Федеральном законе от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Согласно п. 4 статьи 4 этого закона «портовые гидротехнические сооружения - инженерно-технические сооружения (берегозащитные сооружения, волноломы, дамбы, молы, пирсы, причалы, а также подходные каналы, подводные сооружения, созданные в результате проведения дноуглубительных работ), расположенные на территории морского порта, взаимодействующие с водной средой и предназначенные для обеспечения безопасности мореплавания и стоянки судов» [9]. Подходные каналы сами по себе сооружениями не являются, а признаны таковыми в силу закона.

Таким образом, отсутствие точного законодательно закрепленного определения сооружения послужило причиной сформировавшейся

противоречивой правоприменительной практики для определения таких объектов как сооружения.

В п. 6 части второй статьи 2 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» определено понятие здания: «здание - результат строительства, представляющий собой объемную строительную систему, имеющую надземную и (или) подземную части, включающую в себя помещения, сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения и предназначенную для проживания и (или) деятельности людей, размещения производства, хранения продукции или содержания животных» [10].

Под сооружением понимается «результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов» (п. 23 ч. 2 ст. 2 ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»).

Понятие «здание» и «сооружение» объединяет признак наличия «строительной конструкции». Ее определение содержится в п. 24 ч. 2 ст. 2 Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», согласно которому «строительная конструкция – часть здания или сооружения, выполняющая определенные несущие, ограждающие и (или) эстетические функции». При этом признак «несущая функция» также имеет для зданий и сооружений общее и ключевое значение.

Таким образом, строительная конструкция является частью строительной системы, и одна из частей здания или сооружения непременно должна выполнять несущую функцию. К примеру, фундамент здания как его часть является несущей строительной конструкцией.

Определение понятия несущих строительных конструкций в законодательстве отсутствует. В теории строительства под несущими конструкциями подразумеваются элементы конструкции здания или сооружения, воспринимающие основные нагрузки (напор ветра, вес снега, находящихся в здании людей, оборудования, давление грунта на подземные части здания и т.п.). Балки, колонны, стержневые системы – это линейные конструкции. Плиты, панели, настилы, своды, объемные элементы – плоскостные и пространственные. Несущие конструкции здания (сооружения) в совокупности образуют его остов, обеспечивающий прочность, жесткость, пространственную неизменяемость и устойчивость здания (сооружения).

Исходя из смысла ст. 1 Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» несущая строительная конструкция здания или сооружения обеспечивает безопасность строительства и эксплуатации зданий, сооружений, а также экологическую безопасность, защиту жизни и здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества.

Очевидно, что помимо признака, предусмотренного в п. 1 ст. 130 ГК РФ для квалификации объекта в качестве здания или сооружения стоит руководствоваться ключевым признаком, закрепленным в «Техническом регламенте о безопасности зданий и сооружений», – наличием несущих строительных конструкций, обеспечивающих безопасность этих объектов.

Еще одним существенным признаком здания или сооружения как объекта недвижимости является правомерность их возведения, на чем дважды было акцентировано внимание в двух последних абзацах п. 38 Постановления «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

Этот вывод непосредственно взаимосвязан с понятием «самовольная постройка» (ст. 222 ГК РФ), поскольку в случае такой квалификации не возникает право собственности и иных прав на объект как на объект

недвижимости, соответственно, он не может выступать в обороте.

Пункт двадцать шестой Постановления Пленума ВС РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 г., разъясняющего вопросы, возникающие в практике судов при разрешении споров, которые связаны с защитой вещных прав, в т.ч. права собственности, содержит указание, согласно которому, рассматривая иски о признании права собственности на самовольную постройку, суд устанавливает, допущены ли при ее возведении существенные нарушения градостроительных и строительных норм и правил, создает ли такая постройка угрозу жизни и здоровью граждан [28].

По смыслу ст. 222 ГК РФ и ст. ст. 40 и 42 ЗК РФ существенными нарушениями при возведении самовольной постройки могут быть также случаи ее создания на земельном участке, который не предоставлен согласно предусмотренному порядку для подобных целей, либо на участке, разрешенное использование которого не предусматривает возможности строить на нем данный объект, в т.ч. в случае расположения участка в зоне, предусматривающей особые условия использования территорий (исключение составляют зоны охраны памятников истории и культуры, объектов культурного наследия народов РФ), или на территории, находящейся в общем пользовании, или в полосе отвода имеющих местное, региональное или федеральное значение инженерных сетей, без получения на это необходимых разрешений, без соблюдения экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов, если имеется угроза причинения вреда окружающей среде, в том числе земле как природному объекту.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно выражал позицию, согласно которой самовольное строительство следует рассматривать как правонарушение, состоящее в том, что нарушены нормы, предусмотренные земельным законодательством, регламентирующим предоставление земельного участка под строительство, или нормы градостроительного законодательства, регламентирующие проектирование и

строительство [26]. В этой связи рассматривать лицо, которым осуществлена самовольная постройка, в качестве законного владельца не правомерно.

Законодатель, применительно к самовольной постройке зафиксировал в пункте первом статьи 222 ГК РФ следующие ее признаки: постройка возведена на участке, который не отведен для подобных целей согласно порядку, установленному законом, или ее возведение состоялось без получения требующихся разрешений, или при ее возведении существенно нарушены строительные, градостроительные нормы и правила. Для того, чтобы постройка была определена как самовольная, достаточным является наличие как минимум одного из указанных признаков. Также в пункте втором указанной статьи предусмотрены последствия, т.е. санкции, за совершение указанного правонарушения, состоящие в отказе в признании права собственности за тем, кто возвел самовольную постройку, и в сносе подобной постройки лицом, которое ее возвело, или за счет данного лица.

Таким образом, можно констатировать, что правомерность возведения объекта не только свидетельствует о соблюдении публично-правовых требований, но и является одним из существенных признаков принадлежности здания или сооружения к объектам недвижимости.

Следует также рассмотреть вопрос о соотношении понятия объекта недвижимости с понятием объекта капитального строительства, предусмотренным в п. 10 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ). «Объект капитального строительства - здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено, за исключением некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка (замощение, покрытие и другие)» [2].

Две диаметрально противоположных позиции по этому вопросу воплощены в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 3 декабря 2008 г. № 9-Г08-19 [30] и в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 1160/13 по делу № А76-1598/2012 [32].

В первом примере Верховный Суд Российской Федерации выразил позицию, что «вывод суда о том, что понятие «объекты недвижимости» не тождественно понятию «объекты капитального строительства», содержащемуся в ч. 3 ст. 45 ГрК РФ, – результат неправильного несистемного толкования норм как оспариваемого, так и федеральных законов», т.е. по смыслу судебного акта эти понятия тождественны.

Во втором примере Высший Арбитражный Суд Российской Федерации заключил, что понятие объекта капитального строительства представляет собой специальное понятие градостроительного законодательства, и в этой связи не может подменять правовой термин «объект недвижимого имущества», обладающий иным содержанием, объемом и отраслевой принадлежностью. Поскольку требование о государственной регистрации прав установлено лишь в отношении недвижимости как категории гражданского права, вывод о необходимости распространения в отношении того или иного объекта капитального строительства соответствующего правового режима может быть сделан в каждом конкретном случае только с учетом критериев, установленных приведенными нормами Гражданского кодекса.

Есть все основания полагать, что понятие «объект недвижимости» непосредственно взаимосвязано с понятием «объект капитального строительства», прежде всего в отношении тех объектов, для возведения которых требуется получение разрешения на строительство (ч. 2 ст. 51 ГрК РФ).

По смыслу ч. 1 - 3 ст. 51 ГрК РФ при выдаче разрешения на строительство обеспечивается выполнение необходимых публично-правовых требований, а именно: проверка наличия у застройщика земельного участка, предоставленного в установленном порядке для этой цели, проверка допустимости размещения на нем объекта в соответствии с его разрешенным использованием и установленными ограничениями, наличия проектной документации, соответствующей градостроительным и строительным

требованиям, в том числе требованиям безопасности в отношении несущей строительной конструкции, а также выполнение других требований.

Понятие объекта капитального строительства согласуется с п. 2 ч. 17 ст. 51 ГрК РФ, в котором предусмотрено, что выдача разрешения на строительство не требуется в случае строительства, реконструкции объектов, не являющихся объектами капитального строительства. Это позволяет сделать вывод о том, что в ГрК РФ выделен еще один признак зданий и сооружений как объектов недвижимости: объектами капитального строительства являются какие объекты, которые не имеют характер временных построек, и для возведения которых необходимо получение разрешения на строительство.

Такая «ненормальность» сложившейся ситуации с квалификацией объектов в качестве недвижимых вещей признавалась сразу же после введения в действие нового Гражданского кодекса РФ на самом высоком уровне. Программа «Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 годах» установила, что «необходимым условием создания конкурентного рынка земли и недвижимости является дооформление прав собственника на единый объект недвижимости, которое предполагает включение в его состав соответствующего земельного участка» [18]. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы) предусматривала законодательное определение земельного участка в качестве базового элемента недвижимости, а построенные на нем объекты как улучшения земельного участка [24].

Следует отметить, что определенные шаги в этом направлении законодателем были сделаны. В 2006 году из перечня объектов недвижимости исключены обособленные водные объекты, а также леса и многолетние насаждения. В то же время к перечню объектов недвижимости были добавлены объекты незавершенного строительства. Таким образом, с одной стороны, из числа недвижимых вещей были исключены объекты,

которые можно отнести к природным составляющим участка, а с другой стороны, объекты, являющиеся результатом строительной деятельности, продолжали считаться самостоятельными объектами недвижимости.

Есть все основания полагать, что рассматриваемые объекты недвижимости - земельные участки, здания, сооружения являются равноправными с юридической точки зрения. Однако в мировой практике, в частности в германской модели недвижимости основным объектом выступает земельный участок, а здания и строения на участке рассматриваются как существенные части недвижимости. Такая юридическая взаимосвязь рукотворных объектов с землей продиктована экономической целесообразностью. Другими словами можно сказать, что прочная связь объектов с землей, то есть техническое единство обуславливает экономическую взаимосвязь, а обе в совокупности порождают юридическое единство.

Вместе с тем, позиция представителей отечественной правовой доктрины по отношению к концепции единого объекта недвижимости представляется не вполне четкой. В советский период исторически сложилось так, что земельные участки были объектами публичной (государственной) собственности, не вовлеченными в оборот. Первично же в оборот были введены здания (жилые дома) и сооружения, на которые были предоставлены отдельные права собственности.

Вероятно, исходя из этих причин, авторы Концепции развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе 2003 года пришли к выводу о том, что «нет достаточных экономических и правовых оснований для законодательного закрепления в гражданском праве понятия «единого объекта недвижимости» как единого объекта гражданских прав, которое было бы распространено в реальной действительности». Там же сформулировано положение о том что, «исходя из современных экономических и правовых реалий, представляется невозможным воплотить концепцию «единого объекта недвижимости» в законодательстве сколько-

нибудь последовательно» [16]. Но принятая в 2009 году Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации уже утверждала, что «в ГК должна быть реализована модель единого объекта недвижимости, который возникает при совпадении в одном лице собственника земельного участка и собственника находящегося на нем недвижимого имущества. Дальнейшее отчуждение земельного участка без находящегося на нем объекта недвижимости не допускается» [17].

Проект изменений в Гражданский кодекс РФ, внесенный в Государственную Думу в 2012 году, стал способом реализации Концепции. В него была включена норма о том, что «земельный участок и находящееся на нем здание, сооружение, объект незавершенного строительства, принадлежащие на праве собственности одному лицу, признаются единым объектом и участвуют в гражданском обороте как одна недвижимая вещь (абзац 2 п. 2 ст. 130 ГК РФ в редакции Проекта)».

При этом пункт 1 ст. 130 в Проекте сохранил прежнюю редакцию, то есть к объектам недвижимости также были отнесены как земельные участки, так и расположенные на них здания, сооружения и объекты незавершенного строительства. Вероятно, согласно замыслу авторов проекта, принцип единого объекта должен был иметь сугубо ограниченное действие – для тех случаев, когда участок и расположенные на нем рукотворные объекты оказались в собственности одного лица. Такое решение кажется разумным, учитывая, что в результате приватизации в стране оказалось много собственников зданий и жилых домов, земля под которыми все еще оставалась государственной.

Приведенная норма о едином объекте в состав действующего законодательства не вошла, вместе с тем, в законодательстве оказались нормы, которые к реализации концепции единого объекта не приближают.

В ФЗ № 315-ФЗ от 03.07.2016 г., которым был внесен ряд изменений в ч. 1 ГК РФ и ряд законодательных актов РФ, к числу объектов недвижимости отнесены помещения – жилые и нежилые, а также машино-места,

являющиеся частями сооружений, зданий, предназначенными для того, чтобы размещать транспортные средства, если границы указанных помещений, частей сооружений, зданий описаны согласно порядку, предусмотренному законодательством о государственном кадастровом учете.

Необходимость развернутого правового регулирования отношений, которые связаны с использованием совокупных объектов недвижимости (земельных участков и размещенных на них зданий и сооружений) диктуется развитием экономических отношений. Суть концепции «единого объекта недвижимости» состоит в том, чтобы определить единый правовой режим земельного участка и неотделимого от него здания, сооружения, так как связь этих объектов не может быть нарушена. Более того, в совокупности эти объекты увеличивают рыночную и потребительскую ценность друг друга.

Для полной реализации концепции требуется уточнить правовой статус линейных объектов (например, линии электропередач, инженерные сети водоподдачи и водоотвода и т.п.). Следует ли считать такие линейные объекты отдельными объектами недвижимости или это неотделимые улучшения земельного участка? Полагаем, что данные линейные объекты нельзя считать объектами недвижимости. Тем не менее, предприятия и муниципальные образования тратят значительные средства для оформления таких объектов как объектов недвижимости, что в конечном итоге отражается на тарифах и на затратах конечного потребителя услуг. Представляется целесообразным конкретизировать виды объектов недвижимости, которые могут быть включены в состав единого недвижимого комплекса и установить для них особый правовой режим и особые условия их изменения.

Таким образом, есть все основания полагать, что содержание понятий и существенных признаков таких объектов недвижимого имущества, как земельные участки, здания, сооружения, основывается на публично-правовых началах.

Важным аспектом, имеющим значение для квалификации здания или сооружения в качестве объекта недвижимости в случае возникновения спора,

является установление всех его признаков в совокупности, в том числе такого специфического, как законность создания и (или) происхождения.

Итак, недвижимость выступает основой личного существования граждан и служит базой для хозяйственной деятельности и развития предприятий и организаций всех форм собственности. Осуществить государственную регистрацию возможно только в отношении тех объектов недвижимости, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости, то есть только при осуществлении государственного кадастрового учета. В случаях, установленных законом, государственный кадастровый учет осуществляется одновременно с государственной регистрацией прав, однако и в этом случае при наличии причин невозможности осуществления кадастрового учета регистрация права на такой объект также не будет осуществлена. Таким образом, государственный кадастровый учет позволяет не только отнести конкретное имущество к объектам недвижимости, но и определяет важную характеристику правового режима объекта гражданских прав - его оборотоспособность. Этим объясняется практическая востребованность законодательного урегулирования вопросов квалификации тех или иных объектов в качестве недвижимости. Несмотря на прогрессивную тенденцию конкретизации понятия недвижимого имущества (например, исключение из видов недвижимости обособленных водных объектов, лесов и многолетних насаждений), предлагаемая в настоящее время российским законодательством система объектов недвижимости оставляет желать лучшего. Квалификация объектов недвижимости по признаку прочной связи с землей не является достаточной. Открытый перечень видов недвижимости (ст. 130 ГК РФ) указывает на то, что законодателем не выработан единый подход к определению тех или иных вещей в качестве недвижимых.

1.3 Основные сделки, связанные с недвижимым имуществом

Оценить эффективность механизма административно-правового регулирования государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним можно с помощью таких показателей как полезность, результативность и экономичность (затратность).

До 2013 года система государственной регистрации прав на недвижимость в России имела двойственную природу: регистрации подлежали как вещное право на объект недвижимости, так и сделки с недвижимостью.

Решение, отменяющее с 1 марта 2013 года государственную регистрацию сделок с недвижимым имуществом, следует рассматривать как существенный шаг, направленный на упорядочивание правового регулирования и снижение затрат на проведение административных процедур. Как следует из Письма Государственной Думы ФС от 22 января 2013г. «О государственной регистрации сделок с недвижимым имуществом в связи с вступлением в силу с 1 марта 2013 года Федерального закона от 30.12.2012 № 302-ФЗ» таким законодательным решением «устраняется смешение различных видов регистрации и создаются необходимые правовые условия для перехода только на систему регистрации прав» [53].

В России в настоящее время регистрировать нужно сделки (договоры), для которых регистрация предусмотрена законом (п. 1 ст. 164 ГК РФ). Такими сделками являются некоторые сделки с недвижимостью:

- договор аренды (п. 2 ст. 609 ГК РФ): здания, сооружения, нежилого помещения, земельного участка – если он заключен на срок не менее одного года (п. 2 ст. 651 ГК РФ, п. 2 ст. 26 ЗК РФ, п. 2 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 01.06.2000 № 53); предприятия – независимо от срока (п. 2 ст. 658 ГК РФ);

- договор финансовой аренды (лизинга) (п. 2 ст. 609 ГК РФ, п. 1 ст. 20 Закона о лизинге);

- договор участия в долевом строительстве (ч. 3 ст. 4 Закона об участии в долевом строительстве, ст. 48 Закона о госрегистрации недвижимости);

- договор безвозмездного пользования (ссуды):

- земельным участком – если он заключен на один год и более (п. 2 ст. 26 ЗК РФ); объектом культурного наследия – если он заключен на один год и более (п. 2 ст. 609, п. 2 ст. 651, п. 3 ст. 689 ГК РФ, ч. 9 ст. 51 Закона о госрегистрации недвижимости, п. 1 Письма Росреестра от 04.02.2015 № 14-исх/01217-ГЕ/15);

- соглашение об уступке требования (договор цессии) по сделке, требующей государственной регистрации (п. 2 ст. 389 ГК РФ);

- соглашение о переводе долга по сделке, подлежащей государственной регистрации (п. 4 ст. 391, п. 2 ст. 389 ГК РФ). Такой подход поддерживается и судебной практикой (см. Позицию ВС РФ, ВАС РФ);

- отчуждение недвижимого имущества под выплату ренты (ст. 584 ГК РФ).

Важно помнить, что, если заключается сделка, которая изменяет условия зарегистрированного договора, она также должна быть зарегистрирована (п. 2 ст. 164 ГК РФ).

Не регистрируются договоры продажи жилых помещений, продажи предприятия, дарения недвижимости, хотя в Гражданском кодексе РФ предусмотрена их регистрация (п. 2 ст. 558, п. 3 ст. 560, п. 3 ст. 574, ст. 584 ГК РФ). Это объясняется тем, что к таким договорам, заключаемым после 1 марта 2013 г., правила о регистрации не применяются (ч. 1, 8 ст. 2 Федерального закона от 30.12.2012 № 302-ФЗ).

Требования к сделкам с недвижимым имуществом, как и к любым другим гражданско-правовым сделкам, касаются субъектного состава сделки, ее формы и содержания.

По общему правилу стороны договора должны обладать правоспособностью и дееспособностью (ст. ст. 17, 21 ГК РФ).

Лицо, распоряжающееся недвижимостью, должно иметь

соответствующие полномочия по совершению сделки. Отсутствие у лица полномочий по совершению сделки может являться основанием для признания сделки недействительной (ст. ст. 168, 174 ГК).

Чтобы приобретатель недвижимости был признан добросовестным приобретателем по смыслу ст. 302 ГК РФ, ему необходимо удостовериться в наличии у продавца права на отчуждение недвижимости. Добросовестным является приобретатель, который не знал и не мог бы знать того, что продавец не имел права отчуждать недвижимое имущество, поскольку не являлся собственником имущества.

Согласно статьям 160, 434, 550 ГК РФ, сделки, объект которых представлен недвижимым имуществом, подлежат заключению в простой письменной форме на основе составления единого подписанного сторонами документа.

Необходимо обратить внимание, что в силу пункта первой статьи 131 ГК РФ предусматривается государственная регистрация в ЕГРН вещных прав в отношении недвижимых вещей, в т.ч. права собственности, ограничений данных прав, их возникновения, перехода, прекращения. Регистрация должна осуществляться в отношении права собственности, сервитутов, права хозяйственного ведения, ипотеки, права оперативного управления, права постоянного использования, права пожизненного наследуемого владения. Регистрации подлежат и другие права в установленных законом случаях.

Существенным условием всех сделок с недвижимым имуществом является предмет, который подразумевает данные, позволяющие с должной определенностью идентифицировать объект недвижимого имущества, который подлежит передаче покупателю в соответствии с договором, в т.ч. данные, которые определяют расположение объекта недвижимого имущества в составе иного недвижимого имущества или на земельном участке (ст. 554 ГК РФ).

Согласно статье 432 ГК РФ, если подобных данных в договоре не имеется, условие относительно объекта недвижимого имущества

рассматривается как несогласованное, а договор – как незаключенный.

Некоторые сделки с недвижимым имуществом предусматривают также и иные существенные условия, помимо предмета договора.

Так, например, при заключении договора аренды зданий, размер арендной платы является существенным условием такого договора (п. 1 ст. 654 ГК РФ). Однако позиция относительно того, является ли размер арендной платы существенным условием заключения договора аренды нежилого помещения, законодательно не закреплена. Анализ судебной практики позволяет сделать вывод о наличии следующей позиции судов по этому вопросу: размер арендной платы является существенным условием договора аренды помещений (например, Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 23.05.2007 по делу N А43-32226/2006-17-585).

Кроме того, договор купли-продажи недвижимости должен предусматривать цену этого имущества (п. 1 ст. 555 ГК РФ). Однако если сторонами не согласовано условие о цене и при этом такой договор исполнялся сторонами, то он признается заключенным [33].

Пункт первый статьи 558 ГК РФ предусматривает, что в качестве существенного условия договора купли-продажи в отношении такого объекта, как жилой дом, квартира, часть жилого дома или квартиры, где проживают лица, которые сохраняют, согласно закону, право пользования соответствующим жилым помещением после того, как его приобретет покупатель, выступает перечень данных лиц с указанием их прав на пользование соответствующим жилым помещением.

Приобретение и продажа недвижимости всегда являлись для граждан делом ответственным и волнительным. Да и лица, осуществляющие профессиональную деятельность в сфере строительства и продажи недвижимости, не могут быть полностью застрахованы от наступления непредвиденных обстоятельств, препятствующих нормальному исполнению взятых на себя обязательств.

Представляется интересным рассмотреть вопрос влияния на сделки с

недвижимостью наступления форс-мажорных обстоятельств. Во-первых, должник, нарушивший обязательство вследствие форс-мажорных обстоятельств, не несет ответственности за его неисполнение или ненадлежащее исполнение. Не нужно возмещать убытки, платить неустойку, штрафы. Так, часто в обеспечение исполнения обязательства по заключению и исполнению договора купли-продажи недвижимости сторона сделки передает задаток. Пунктом первым статьи 380 ГК РФ предусмотрено, что задаток представляет собой денежную сумму, которая выдается одной из договаривающихся сторон в счет платежей другой стороне, которые причитаются с нее согласно договору. Выдача этой суммы осуществляется в доказательство того, что договор заключен, и в обеспечение исполнения данного договора. Посредством задатка может обеспечиваться исполнение обязательства по заключению основного договора на условиях, которые предусмотрены в договоре, являющемся предварительным.

И в случае, если к определенному сторонами сроку обязательства одной из сторон не могут быть выполнены, ключевым становится вопрос о том, почему они не могут быть выполнены. Так, квартира к моменту заключения договора купли-продажи может сгореть, могут начаться военные действия в месте продажи и др. Если форс-мажор имел место, то в силу п. 1 ст. 381 ГК РФ при прекращении обязательства до начала его исполнения вследствие невозможности исполнения (например, в силу действия обстоятельств непреодолимой силы) задаток должен быть возвращен. В данном случае он возвращается в одинарном размере. В противном случае (при наличии вины одной из сторон) применяются последствия, предусмотренные п. 2 ст. 381 ГК РФ. Кроме того, с виновной стороны могут быть взысканы убытки.

На обстоятельства форс-мажора иногда ссылаются застройщики, допустившие просрочку сдачи дома. Однако суды чаще признают указанные обстоятельства основанием снижения неустойки, нежели основанием полного освобождения застройщика от ответственности.

Во-вторых, дальнейшее действие обязательства зависит от того, останется ли возможность исполнить его, когда обстоятельства непреодолимой силы отпадут. Если такое исполнение возможно, форс-мажор сам по себе не прекращает обязательство должника. При этом кредитор вправе отказаться от договора, если вследствие просрочки он утратил интерес к исполнению. Если исполнение невозможно, то обязательство прекращается невозможностью исполнения (п. 1 ст. 416 ГК РФ).

Указанные нормы о непреодолимой силе более применимы к сделкам купли-продажи недвижимости, исполнение по которым направлено на будущее, к сделкам, передача объекта по которым предполагается через определенное время, к договорам купли-продажи будущей вещи, к предварительным договорам купли-продажи. Если речь идет о простом договоре купли-продажи недвижимости, который стороны, как правило, физические лица, часто подписывают непосредственно в органах Росреестра, и документы сдаются сразу же на регистрацию, вероятность наступления форс-мажорных обстоятельств, которые повлекут «аннулирование» такого договора, невысока. Кроме того, в настоящее время регистрации подлежит только переход права собственности по договорам, связанным с недвижимостью. Сам по себе договор купли-продажи не регистрируется.

Однако уже заключенные договоры с зарегистрированным переходом права собственности по ним действительно могут быть «аннулированы» по различным основаниям.

Так, зарегистрированное право собственности может быть прекращено, а договор купли-продажи расторгнут по требованию одной из сторон, в частности, если другая сторона допустила существенное нарушение условий договора (подп. 1 п. 2 ст. 450 ГК РФ). Продавец может отказаться от договора купли-продажи недвижимости, если покупатель не вносит платеж за проданный в рассрочку и переданный ему объект недвижимости либо отказывается принять и оплатить недвижимость (п. 4 ст. 486 ГК РФ). Покупатель же может требовать расторжения договора, в частности, если

продавец передал недвижимость, обремененную правами третьих лиц, передал недвижимость, не свободную от известных ему на момент передачи притязаний третьих лиц, которые впоследствии были признаны в установленном порядке правомерными (п. 2 ст. 460 ГК РФ), отказывается передать проданную недвижимость (п. 1 ст. 463 ГК РФ), существенно нарушил требования к качеству недвижимости.

Случается, что квартира продается вместе с жильцами, о которых покупатель не знает и выселить которых не так-то просто. Указанное обстоятельство может являться основанием для признания сделки незаключенной. Так, правом постоянного бессрочного пользования квартирой обладают лица, отказавшиеся от приватизации жилья в пользу одного из членов семьи. Это право у них сохраняется и при переходе права собственности на недвижимость. А так как в органах Росреестра собственником квартиры значится один из членов семьи, в пользу которого отказались остальные, достоверно узнать о наличии таких жильцов до покупки недвижимости представляется затруднительным. Их права подтверждаются заявлением об отказе от права приватизации. Указанное право не обязательно должно быть зарегистрировано в органах Росреестра, практика на этот счет неоднозначна.

Сделки купли-продажи недвижимости могут быть признаны недействительными по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. Согласно пункту первому статьи 167 ГК РФ, в случае недействительной сделки юридически значимые последствия не возникают, кроме тех, которые обусловлены недействительностью подобной сделки. Подобная сделка является недействительной с момента, когда состоялось ее совершение. Таким образом, при признании сделки купли-продажи недвижимости недействительной зарегистрированное право нового собственника может быть прекращено, а денежные средства (если сделка была возмездной) должны быть возвращены покупателю.

Распространены случаи, когда одна из сторон сделки либо иное

заинтересованное лицо требуют признать сделку недействительной ввиду имеющегося психического заболевания у кого-либо из участников договора.

Может ли болезнь быть отнесена к обстоятельствам непреодолимой силы? Кто будет возмещать убытки, связанные с реституцией? Подобные иски подаются, в частности, на основании пункта 1 ст. 177 ГК РФ. Согласно указанной норме сделка, которую совершил гражданин, хотя и обладающий дееспособностью, но в момент ее совершения пребывавший в состоянии, исключавшем способность понимания значения собственных действий либо руководства ими, может быть признана недействительной в судебном порядке по иску данного гражданина или иных лиц, законные интересы или права которых были нарушены вследствие ее совершения.

Так, гр. М. обратился в суд с иском как заинтересованное лицо в интересах своего родственника (дарителя недвижимого имущества – третьего лица по делу) к ответчику, которому право собственности перешло по договору дарения, с требованием о признании договора дарения земельного участка с жилым домом недействительным на основании п. 1 ст. 177 ГК РФ и применении последствий недействительности сделки в виде прекращения зарегистрированного права собственности ответчика, признания права собственности на указанные объекты недвижимости за третьим лицом. В обоснование исковых требований истец ссылался на то, что третье лицо является пожилым человеком, плохо владеет русским языком, у него плохое зрение, сущности сделки он не понимал. Определением Нижнекамского городского суда Республики Татарстан по делу № 2-1080/2017 от 02.11.2017 дело прекращено, стороны заключили мировое соглашение, по которому ответчик добровольно удовлетворил исковые требования.

Недействительной может быть признана сделка и на основании ст. 168 ГК РФ как не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов. Так, прокурор Тукаевского района Республики Татарстан подал заявление в защиту законных прав и интересов неопределенного круга лиц и муниципального образования. Сущность исковых требований заключалась в

признании недействительной выписки из похозяйственной книги о наличии у А. права на земельный участок и, соответственно, признании недействительными всех сделок купли-продажи земельного участка, проведенных на основании этой выписки, коих к моменту подачи иска насчитывалось четыре, применении последствий недействительности ничтожной сделки в виде отмены государственной регистрации договоров купли-продажи земельного участка, а также обязанности действующего собственника земли (по последней сделке в цепочке) возвратить земельный участок в государственную собственность. Последним собственником было заявлено встречное исковое заявление о признании добросовестным приобретателем, на участке уже был построен дом, в котором постоянно проживала семья ответчика. Решением Тукаевского районного суда Республики Татарстан по делу № 2-35/2017 от 30.03.2018 суд оставил исковые требования без удовлетворения, как основное, так и встречное [34].

В интересах всех добросовестных участников сделок купли-продажи недвижимости – обеспечить стабильность гражданских правоотношений в сфере оборота недвижимости. Однако полностью избежать вероятности «аннулирования» (расторжения, признания недействительной, незаключенной) сделки, даже при условии зарегистрированного перехода права, затруднительно. Невозможно и заранее предусмотреть все возможные события, которые могут произойти после подписания договора, в том числе обстоятельства форс-мажора, не зависящие от воли сторон.

Вывод. Таким образом в настоящее время система государственной регистрации сделок существенно пересмотрена. Перечень сделок с недвижимостью, подлежащих государственной регистрации, предусмотрен законом и является исчерпывающим.

В основе построения системы государственной регистрации прав на недвижимость должно лежать четкое законодательное решение вопроса о критериях отнесения объектов к недвижимости. Нормативно предусмотренная в настоящее время отличительная особенность недвижимого имущества состоит в

наличии неразрывной связи с землей, но такой квалифицирующий признак не является достаточным. В качестве квалифицирующих признаков для здания или сооружения предложено рассматривать: наличие несущих строительных конструкций, необходимость получения разрешения на строительство, правомерность возведения объекта.

В отличие от многих прогрессивных зарубежных учетно-регистрационных систем для российской регистрационной системы характерна исторически сложившаяся юридическая самостоятельность и юридическое равноправие земельных участков и возведенных на них зданий и сооружений. Вследствие этого представляется нецелесообразным реализация в российском законодательстве такой концепции единого объекта, при которой здание или строение становится составной частью земельного участка. Исключение должны составлять линейные сооружения, которые при создании становятся принадлежностью главной вещи – земельного участка.

В изменениях законодательства заложен механизм упрощения и экономичности проведения процедуры кадастрового учета и регистрации прав. С этой точки зрения отмена регистрации некоторых видов сделок с недвижимостью является шагом в сторону оптимизации административных процедур и снижением затрат на их проведение, но с другой стороны проверка законности оснований возникновения и перехода прав собственности в такой упрощенный регламент включена быть не может. Вопрос о переходе исключительно на систему регистрации прав следует считать преждевременным. На наш взгляд, регистрация сделок необходима в отдельных случаях, когда требуется осуществить государственный контроль совершаемой сделки, то есть провести правовую экспертизу на предмет законности условий, на которых отчуждается или передается в пользование то или иное недвижимое имущество.

2 Особенности государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации

2.1 Деятельность органа, осуществляющего государственный кадастровый учет и государственную регистрацию прав, его административно-правовой статус

В области регистрации права собственности в отношении недвижимого имущества, если рассматривать ее в аспекте баланса целей, являющихся публично-правовыми и частноправовыми, необходимо выделять цели, которые преследует государство, и цели, которые преследует собственник (физическое или юридическое лицо).

Цели государства представлены в виде развития рынка недвижимости в Российской Федерации, формирования действенных механизмов управления данным рынком со стороны государства, обеспечения стабильности оборота недвижимого имущества в Российской Федерации, придания наибольшей открытости правам в отношении недвижимого имущества, и сведений о данных правах, обеспечения единообразия процедуры регистрации прав в отношении недвижимого имущества на всей территории Российской Федерации, разработки и обеспечения реализации государственных гарантий зарегистрированных прав, полноты информации о зарегистрированных правах в отношении недвижимого имущества и сделок с ним. Косвенно в качестве государственной цели можно рассматривать привлечение дополнительных инвестиций в российскую экономику, а также упорядочение сбора налогов от обладателей объектов недвижимого имущества.

К целям собственника относятся: официальное закрепление и публичное признание права собственности субъекта в отношении конкретного объекта недвижимого имущества (внесение записи в ЕГРН), реальная возможность использовать правовые средства защиты, гарантированные государством, в случае, если возникает необходимость

защитить свое право собственности от незаконных посягательств в отношении данного права со стороны третьих лиц.

Система регистрации прав на недвижимое имущество в зарубежных странах делится на два вида в зависимости от того, какую роль в охране прав на недвижимое имущество играет государство:

- актовая система, суть которой состоит в том, что государство не проверяет законность приобретения продавцом отчуждаемой им недвижимости, а только фиксирует факт совершаемой сделки. Характеризуется низкой степенью ответственности государства, приобретатель недвижимости самостоятельно несет все риски, связанные со сделкой (Соединенные Штаты Америки, Канада);

- титульная система, для которой характерна регистрация прав или титулов. Приобретатель недвижимости освобожден от необходимости исследования «чистоты титула» продавца [59], все регистрационные действия осуществляются в соответствии с установленной законодательством процедурой, а государство гарантирует законность сделок и несет ответственность в случаях возникновения нарушений прав собственников (страны Европейского союза, Австралия).

Для формирования эффективной модели регистрационной системы в России необходимо, чтобы органы государственной регистрации прав на недвижимое имущество учитывали потребности собственника, что будет соответствовать положениям Основного закона, признающего человека, его свободы и права как высшую ценность. Политика государства должна основываться на исполнении обязанности, состоящей в признании свобод, прав человека и гражданина, их соблюдении и защите.

В рамках динамично развивающейся модернизации и реформирования, а также совершенствования общей системы государственного кадастрового учета и государственной регистрации права на недвижимое имущество, проводимых на протяжении последнего десятилетия в нашей стране, Президентом Российской Федерации ранее был издан Указ от 25 декабря

2008 года № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии». Результативным итогом издания указанного документа стало образование нового государственного органа, который получил название: «Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии». Сокращенное наименование нового органа - Росреестр.

Создание Росреестра представляет собой ведомственное слияние нескольких различных векторов функционирования органов исполнительной власти, которые коррелируют с регистрацией различных правозначимых фактов и ведением реестров, присущих учетно-регистрационной системе.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона № 218-ФЗ, регламентирующего государственную регистрацию недвижимости, государственный кадастровый учет и регистрация прав в отношении недвижимого имущества производятся федеральным органом исполнительной власти, наделенным Правительством РФ соответствующими полномочиями, и территориальными органами указанного федерального органа (для краткости орган регистрации прав далее будем именовать Росреестр). В ч. 2 указанной статьи указан перечень полномочий, которыми наделяется федеральный орган исполнительной власти – орган регистрации прав. При этом в ч. 4 данной статьи указано, что отдельные полномочия органа регистрации прав, связанные с осуществлением взаимодействия с субъектами - участниками гражданско-правовых отношений, а также с ведением Единого государственного реестра недвижимости и предоставлением сведений, содержащихся в нем, так называемые частные полномочия, вправе осуществлять подведомственное этому органу федеральное государственное бюджетное учреждение. При этом федеральное государственное бюджетное учреждение, наделенное такими полномочиями, считается органом регистрации прав.

Полномочия Росреестра определены в Постановлении Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 [19]. Рассматриваемый документ определяет по своей сути административно-правовой статус вновь созданного органа.

В целом деятельность Росреестра делится на оказание государственных услуг и на осуществление контрольно-надзорных государственных функций. К последним относятся: осуществление контроля деятельности саморегулирующих организаций кадастровых инженеров, национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, арбитражных управляющих, оценщиков, операторов электронных площадок. Кроме того, Росреестр осуществляет федеральный государственный надзор в следующих областях: в сфере проведения государственной кадастровой оценки, в области геодезии и картографии, проводит лицензионный контроль геодезической и картографической деятельности, осуществляет государственный земельный надзор.

Государственные услуги Росреестра помимо проведения государственного кадастрового учета и регистрации прав и предоставления сведений из ЕГРН заключаются в ведении государственных реестров и предоставлении сведений из них по всем саморегулирующим организациям, в отношении которых Росреестр осуществляет надзорные функции.

Задачами, вытекающими из полномочий Росреестра, являются:

- обеспечение охранительной функции в отношении лиц и организаций, обладающих правом собственности на недвижимость,
- ведение единого информационного ресурса о недвижимости,
- предоставление информационных услуг в сфере оборота недвижимости, в том числе для нужд государственного и муниципального управления.

С 21 января 2020 согласно Указу Президента Российской Федерации от 21 января 2020 года «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [14] Росреестр перешел под прямое управление Правительства РФ. Ранее Росреестр был подведомственен Министерству экономического

развития РФ. Постановлением Правительства РФ от 12.02.2020 № 131 [23] внесены изменения, в том числе, в Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии». Согласно этим изменениям Росреестр наделяется функциями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию целого ряда направлений, которое ранее осуществляло Минэкономразвития РФ. Теперь Росреестр осуществляет нормативно-правовое регулирование земельных отношений, имущественных отношений в части гражданского оборота недвижимого имущества, геодезии и картографии, а также создания и развития инфраструктуры пространственных данных.

Структура Росреестра – Центральный аппарат, который находится в Москве и территориальные органы Росреестра в субъектах РФ, образующие так называемую территориальную сеть. Подведомственными учреждениями Росреестра являются:

- Федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии», которое обеспечивает реализацию полномочий Росреестра в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, кадастрового учета объектов недвижимости и кадастровой оценки в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- Федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральный научно-технический центр геодезии, картографии и инфраструктуры пространственных данных», основными направлениями деятельности учреждения являются разработка геоинформационных систем, обеспечение потребности государственных органов, юридических и частных лиц в картографической и геодезической продукции [55].

Отношения с другими органами и организациями основаны на заключаемых соглашениях.

Следует заметить, что государственный многофункциональный центр «Мои документы» (МФЦ) предоставляет перечень государственных и муниципальных услуг исключительно по приему от граждан документов для передачи их в соответствующие органы. Одной из функций данного учреждения является прием заявлений для регистрации права собственности на недвижимое имущество и выдача документов по результатам проведения государственной регистрации. Однако МФЦ не является органом государственной регистрации и не взаимодействует напрямую с этим органом.

Необходимо отметить тот факт, что Росреестр был создан именно в целях полной реализации публичной учетно-регистрационной политики нашего государства. Расширенным перечнем функций Росреестра учетно-регистрационного характера, в том числе, предусмотрены следующие действия: выполнение учетно-регистрационных процессов, регистрация и выдача информации соответствующего реестра недвижимости и прав, функции координации, проверки и отслеживания, обеспечения реализации прав граждан и организаций на общий доступ к информационно-регистрационным системам.

Главная цель регистрационного режима – создание системы достоверных данных о правах на недвижимое имущество и об объектах такого права. Поэтому, при описании деятельности соответствующих учреждений нельзя оставить без внимания одну из важнейших функций органа регистрации прав – ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в нем. В соответствии с ч.2 ст. 1 Закона о государственной регистрации Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) является сводом достоверных систематизированных сведений об учтенном недвижимом имуществе, о зарегистрированных правах на такое недвижимое имущество, основаниях их возникновения, правообладателях, а также иных установленных в соответствии с этим Федеральным законом сведений.

Любой реестр – это свод определенных данных, сведений об объектах, обладающий признаком систематизированности. Сведения, содержащиеся в ЕГРН в текстовой и графической формах, подлежат постоянному хранению и должны обладать двумя характеристиками:

-систематизированность, то есть сведения упорядочены в определенной заранее установленной системе;

- достоверность, то есть сведения соответствуют действительности.

Сведения в ЕГРН вносятся на основании представленных в Росреестр документов, предусмотренных нормативными правовыми актами, в том числе в порядке информационного взаимодействия. Достоверность государственного реестра – один из принципов его ведения (ст. 8.1 Гражданского кодекса Российской Федерации).

После внесения соответствующих сведений в ЕГРН уже сам реестр становится достоверным источником информации.

Внесение Росреестром или его территориальными органами сведений в ЕГРН в зависимости от их вида осуществляется в результате различных действий:

-перенос информации из ГКН (государственного кадастра недвижимости) и ЕГРП (единого государственного реестра прав, фактически сформированного в период действия 122-ФЗ с 1999 года по 2016 год);

- кадастровый учет и (или) государственная регистрация прав;

-межведомственное взаимодействие (обязанность направлять необходимые документы установлена для исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, судов и нотариусов при принятии ими определенных решений, актов).

Таким образом, сведения Единого государственного реестра недвижимости в соответствии с Законом о регистрации недвижимости формируются, в том числе, в рамках межведомственного информационного взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и т. д.

Так, в частности, органы местного самоуправления должны направлять в Росреестр документы (содержащиеся в них сведения) в соответствии со статьей 32 Закона о государственной регистрации в течение пяти рабочих дней с даты вступления в силу решений (актов), а в случае, если требуется карта (план) объекта землеустройства или описание местоположения границ соответствующих территорий или зон, в течение шести месяцев с даты принятия указанных в пунктах 12, 14-16 части 1, в части 3 статьи 32 Закона о государственной регистрации решений (актов) или в течение трех месяцев с даты принятия указанных в части 15 статьи 32 настоящего Закона решений (актов).

Данные положения Закона о государственной регистрации направлены на реализацию мероприятий «дорожной карты» «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.12.2012 № 2236-р [25], предусматривающей установление в случаях, когда одно из сторон договорных отношений (приватизация, договоры аренды государственного или муниципального недвижимого имущества и др.) выступает орган государственной власти или орган местного самоуправления, требования о представлении документов для соответствующей регистрации прав только этими органами без участия заявителей.

Исходя из вышеизложенного, в случае если на основании акта органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, сделки с органом государственной власти или органом местного самоуправления, в том числе сделки, совершенной на основании акта органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, государственной регистрации подлежит переход права на объект недвижимого имущества, органом государственной власти (органом местного самоуправления) должны быть поданы два заявления по форме в соответствии с приложением

№ 1 к приказу Минэкономразвития России от 08.12.2015 № 920 «Об утверждении форм заявления о государственном кадастровом учёте недвижимого имущества...»: о государственной регистрации перехода права (от имени данного органа) и о государственной регистрации права физического или юридического лица.

Реализация данных положений в целом направлена упрощение процедуры подачи документов для осуществления государственной регистрации прав, а также на развитие бесконтактных технологий общения органа государственной регистрации с гражданами.

Существует также и обратная сторона межведомственного взаимодействия: отсутствие в ЕГРН сведений о правах в отношении объектов капитального строительства в течение 5 лет со дня присвоения им кадастровых номеров влечет обязанность органа регистрации прав по истечении указанного срока направить сведения о таких объектах в органы местного самоуправления (ч. 10 ст. 69 Закона о государственной регистрации недвижимости). Органы местного самоуправления, в свою очередь, могут поставить указанные объекты на учет в качестве бесхозных объектов, и в последующем признать право собственности муниципальных образований на такие объекты. Учитывая, что кадастровый учет зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства осуществляется на всей территории Российской Федерации с 2013 года, необходимость направления таких сведений должна возникнуть уже с 2019 года.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что межведомственное информационное взаимодействие в сфере ведения Единого государственного реестра недвижимости преследует две важнейшие цели:

- повышение достоверности государственного реестра недвижимости, этого важнейшего информационного ресурса;

- снижение административных барьеров, сокращение сроков административных процедур, повышение качества предоставления государственных услуг.

Тем не менее, можно констатировать, что в России в ходе проведения административной реформы, несмотря на наличие необходимых нормативных правовых документов, практика межведомственного информационного взаимодействия в сфере ведения ЕГРН оставляет желать лучшего, особенно в части предоставления информации администрациями поселений, расположенных в значительной удаленности от краевых или областных центров, где расположены территориальные органы Росреестра. Это связано как с техническими проблемами, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления отдаленных поселений, так и с отсутствием специалистов достаточного уровня квалификации в этих поселениях.

Помимо межведомственного взаимодействия, сведения Единого государственного реестра недвижимости в соответствии с Законом о регистрации недвижимости формируются в результате кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав. Законом определены случаи, когда государственный кадастровый учет объекта недвижимости проводится одновременно с государственной регистрацией прав. Государственная регистрация прав без проведения кадастрового учета возможна в случае, когда сведения об объекте недвижимости уже внесены в реестр, то есть объект недвижимости должен быть полностью сформирован и описан, что подтверждается присвоением объекту кадастрового номера. Однако в отношении некоторых ранее учтенных земельных участков Закон устанавливает дополнительное ограничение. С 1 января 2018 года введен запрет на проведение регистрационных действий с земельными участками, границы которых не установлены и не внесены в определенном законе порядке в государственный реестр. Это касается земельных участков, предназначенных для садоводства, огородничества, индивидуального жилищного строительства и ведения личного подсобного хозяйства,

процедура государственного кадастрового учета которых была осуществлена до введения в действие Закона о государственном кадастровом учете, когда межевание земельного участка не являлось обязательным условием для постановки его на государственный кадастровый учет, достаточно было документального подтверждения прав. Фактически действующим в настоящее время Законом о государственной регистрации ограничивается право собственности владельцев таких земельных участков, которые, имея на руках правоустанавливающий документ, не могут ни продать, ни обменять или провести иные регистрационные действия в отношении земельного участка с неустановленными границами. Однако в данном случае такое ограничение прав представляется обоснованным, поскольку оно обусловлено необходимостью постепенного уточнения границ и сбора необходимой информации о земельных участках, расположенных на всей территории Российской Федерации, что существенно повысит уровень налогообложения.

Предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, входит в перечень полномочий органа, осуществляющего государственный кадастровый учет и государственную регистрацию прав. Данная функция может быть основана только на принципе достоверности. С 2016 года упразднены свидетельства о государственной регистрации. Замена свидетельства на выписку связана с переходом органа регистрации прав на электронизацию государственных услуг и развитие так называемых «бесконтактных технологий». В настоящее время государственная регистрация возникновения или перехода прав подтверждается только выпиской из ЕГРН. Основные формы выписки из ЕГРН предусмотрены законодательством. Нужно отметить достаточную проработанность этого вопроса, поскольку формы выписок из ЕГРН отвечают информационным запросам всех участников гражданско-правовых отношений в сфере оборота недвижимости, как физических и юридических лиц, так и государственных органов и органов местного самоуправления, оказывающих государственные и муниципальные услуги. Вся информация

является общедоступной, за исключением сведений, доступ к которым ограничен законом. Учитывая, что получить выписку об объекте недвижимости, включающую в себя необходимый объем сведений, до совершения сделки (а такой формой выписки является выписка из ЕГРН об основных характеристиках и зарегистрированных правах на объект недвижимости) может любое лицо, а не только актуальный правообладатель, данная возможность для потенциальных участников сделки представляется весьма прогрессивным шагом в гражданском обороте недвижимости.

Рассмотрим эту возможность на отдельном примере. В ряде случаев при продаже недвижимого имущества, находящегося в собственности одного из супругов, договор купли-продажи этого имущества может быть оформлен без письменного согласия второго супруга. При этом основания для приостановления регистрации перехода права по такому договору будут отсутствовать. Однако, в силу норм гражданского законодательства, такая сделка будет являться оспоримой. В соответствии с ч. 5 ст. 38 Закона о государственной регистрации в реестр прав на недвижимость в качестве дополнительных сведений вносятся сведения об осуществлении государственной регистрации сделки или прав на основании сделки, совершенных без необходимого в силу закона согласия третьего лица, юридического лица или государственного органа либо органа местного самоуправления в случаях, если такие сделки в силу закона не являются ничтожными. Запись об этом вносится в соответствующий раздел ЕГРН. В этом случае выписка из ЕГРН об основных характеристиках и зарегистрированных правах на такой объект недвижимости будет содержать сведения об осуществлении государственной регистрации сделки, права, ограничения права без необходимого в силу закона согласия третьего лица или органа. Это, безусловно, может негативно отразиться на дальнейшем участии такого объекта недвижимости в гражданском обороте, однако, на наш взгляд, является одним из эффективных способов защиты прав

участников гражданско-правовых отношений, связанных с оборотом недвижимости.

К непосредственным правам, которыми наделен Росреестр, помимо прочих, отнесено право выдавать юридическим и физическим лицам предписания, требующие обязательного исполнения, с целью устранения выявленных правонарушений в рамках делегированных Росреестру полномочий. Так, например, по результатам проверки саморегулируемых организаций кадастровых инженеров или оценщиков Росреестр выносит предписание об устранении выявленных нарушений, направляет в суд заявление об исключении СРО из единого реестра соответствующих саморегулируемых организаций, передает материалы по подведомственности, в том числе для рассмотрения материалов в рамках производства по делу об административном правонарушении или по уголовному делу.

Статьей 28.3 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее - КоАП РФ) [5] должностные лица Росреестра и его территориальных органов наделены полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях. Протоколы об административных правонарушениях за несоблюдение порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним, предусмотренных ст. 19.21 КоАП РФ, уполномочены составлять должностные лица органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним (п. 9 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ). Кодексом РФ об административных правонарушениях Росреестр не включен в перечень органов, которые имеют право рассматривать дела об административных правонарушениях в части кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество. Рассмотрение дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.21 КоАП РФ, отнесено к полномочиям мирового судьи (ст. 23.1 КоАП РФ). Можно утверждать, что именно Росреестр, которому делегированы полномочия на

оказание услуг по полной легализации развития всех отношений, которые возникают вместе с правами на недвижимое имущество, не осуществляет каких-либо действий административно–юрисдикционного характера, а только является исполнителем, который обеспечивает охрану интересов лиц, обладающих правами [50, с. 40].

В целом необходимо отметить, что в структуре административно-правового статуса Росреестра в части кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество отсутствуют конкретно определенные полномочия властно-распорядительного характера.

Рассмотрим более подробно информацию о ходе реализации федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 – 2020 годы)» [21] (далее – Программа) за 2019 год.

Основные результаты реализации Программы за 2019 год:

- завершены работы по исследованию и прогнозированию потребностей экономики в пространственных данных, данных дистанционного зондирования земной поверхности и геоинформационных технологиях, а также сервисах, услугах и продуктах, разработанных на их основе;

- выполнен комплекс работ по реализации мероприятий, направленных на популяризацию услуг Росреестра;

- завершена разработка подсистемы обеспечения качества данных;

- выполнены монтажные и пусконаладочные работы по внедрению технологических и программных средств, необходимых для эффективного функционирования систем защиты информации;

- закуплено 74 сервера, 3 системы хранения данных (далее – СХД), 4 коммутатора СХД, 2 комплекта модернизации СХД, 4 коммутатора локальной вычислительной сети, необходимых для хранения реестровых дел в электронной форме;

- в целях оснащения архивохранилищ закуплено, установлено и смонтировано 13 264 комплекта технологического оборудования, включающего неподвижные, сдвижные, а также сдвижные с электроприводом металлоконструкции, в 70-ти территориальных органах Росреестра.

Кроме того, Росреестром заключено 33 соглашения о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования проведения комплексных кадастровых работ, предусматривающих в 2019 году объем финансирования за счет средств федерального бюджета в размере 192 337,2 тыс. рублей, за счет средств бюджетов Российской Федерации – 58 142,8 тыс. рублей.

Во всех 33 субъектах Российской Федерации были сформированы рабочие группы по координации проведения комплексных кадастровых работ, в состав которых входят представители органов государственной власти субъектов, представители территориальных органов Росреестра и филиалов ФГБУ «ФКП Росреестра», а также представители органов местного самоуправления – заказчики комплексных кадастровых работ.

Субъектами Российской Федерации заключено 118 соглашений с органами местного самоуправления о предоставлении субсидий в местный бюджет, органами местного самоуправления заключено 242 контракта на проведение комплексных кадастровых работ на сумму 239 913,5 тыс. рублей.

В 2019 году комплексные кадастровые работы проведены в отношении более 150 тыс. объектов недвижимости.

Кроме того, по состоянию на 01.10.2019 Росреестром заключены соглашения о сотрудничестве по реализации Программы с высшими исполнительными органами государственной власти 78 субъектов РФ с объемом финансирования за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в размере 5 629 604,4 тыс. рублей, из них объем финансирования на 2019 год составляет 711 545,54 тыс. рублей.

За 2019 год Росреестром заключено 3 дополнительных соглашения к соглашениям о сотрудничестве, заключенным ранее, по реализации Программы.

В рамках заключенных уполномоченными органами власти субъектов Российской Федерации контрактов (договоров) осуществлялось выполнение кадастровых работ для постановки земельных участков и объектов недвижимости на государственный кадастровый учет, землеустроительных работ по описанию местоположения и установлению на местности границ муниципальных образований, границ между субъектами Российской Федерации, а также работ по описанию местоположения границ населенных пунктов и внесению сведений о них в ЕГРН.

За 2019 год количество границ между субъектами Российской Федерации, сведения о которых внесены в ЕГРН, увеличилось на 18 единиц (это 5,0% от общего количества границ между субъектами Российской Федерации) и составило 130 единиц (34,3% от общего количества границ между субъектами Российской Федерации, составляющего 378 единиц); количество муниципальных образований, сведения о границах которых внесены в ЕГРН, увеличилось на 1 746 единиц (8,1% от общего количества муниципальных образований) и составило 14 144 единицы (65,8% от общего количества муниципальных образований (21 501 единица)); количество населенных пунктов, сведения о границах которых внесены в ЕГРН, увеличилось на 10 953 единицы (4,3% от общего количества населенных пунктов) и составило 46 184 единицы (29,7% от общего количества населенных пунктов, составляющего 155 744 единицы).

По итогам 2019 года по всем 7 целевым показателям достигнуты плановые значения.

С 13 августа 2019 года подать документы на регистрацию перехода права собственности дистанционно, без разрешения собственника, стало невозможно.

Весной 2019 года в Москве был зарегистрирован первый случай

мошеннических действий в сфере недвижимости с использованием электронной подписи. Злоумышленник использовал возможность дистанционной подачи документов для регистрации перехода права собственности на объекты недвижимости с помощью поддельных ЭЦП, созданных на имя владельца. Договор дарения квартиры подписан обеими сторонами в пределах срока действия сертификатов электронной подписи и практически в одно время. Переход собственности осуществлён не как купля-продажа, а как «дар» без участия нотариуса. Таким способом мошенник из Уфы получил квартиру в Москве. Достаточно широкий общественный резонанс ситуации заставил депутатов Государственной думы и Росреестр оперативно рассмотреть поправки в законодательство, которые были подписаны Президентом и вступили в силу с 13 августа.

Мошенников сложно контролировать, но предположительно, наибольшей опасности подвергались, в первую очередь владельцы как жилой, так и нежилой недвижимости в столице и городах с высокой численностью населения (более миллиона человек), где стоимость недвижимости наиболее высока. Менее уязвимы в вопросах мошенничества с ЭЦП владельцы недвижимости с долями в собственности. Причем, если недвижимость оформлена на членов семьи, то они еще имеют и преимущественное право выбора, что значительно затрудняет мошеннические действия. А вот объекты с обременением (залог, ипотека) вообще не интересны мошенникам. Снять залог и обременение с помощью ЭЦП нельзя.

И вот, с 13 августа 2019 года вступил в силу закон № 286-ФЗ, регулирующий порядок применения усиленной квалифицированной электронной подписи (УКЭП) при проведении сделок с недвижимостью. Новые правила и поправки устанавливают возможность проведения таких сделок только с письменного согласия владельца недвижимости.

С 13 августа граждане получили возможность в заявительном порядке внести в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) запись о

возможности регистрации перехода права собственности на принадлежащую им недвижимость на основании заявления в электронном виде, заверенного электронной подписью. При отсутствии такой записи в ЕГРН провести сделку дистанционно невозможно, поскольку отсутствие такой записи будет являться основанием для возврата документов, поданных на регистрацию в электронном виде и заверенных электронной подписью, без рассмотрения.

Заявление о возможности проведения регистрационных действий на основании электронных документов, заверенных ЭЦП, подается «традиционным» способом на бумажном носителе. Такое заявление можно подать как в отношении всех принадлежащих физическому лицу объектов недвижимости, так и в отношении любого из них по отдельности, соответствующая запись вносится в ЕГРН в срок, не превышающий пяти рабочих дней. Запрет на проведение электронных сделок без специальной отметки в ЕГРН позволит автоматически отклонять электронные документы на отчуждение права, даже если их подало доверенное лицо собственника.

С 1 ноября 2019г. собственников недвижимости уведомляют о поступлении документов для регистрации перехода или прекращения права собственности, заверенных электронной подписью, посредством оповещений, присылаемых на электронные адреса, предоставленные гражданами для обратной связи. Полный функционал Госуслуг доступен любому физическому лицу, который оформил электронную подпись физического лица. Ее стоимость - 300 рублей в любом городе РФ в сервисе автоматического выпуска сертификата. Если потребуется помощь менеджера, то услуга по выпуску сертификата электронной подписи для физического лица обойдется в 1000 рублей.

В то же время есть в новом законе и исключения: в случаях, если используемая при оформлении сделок с недвижимостью электронная подпись выдана удостоверяющим центром (УЦ) Федеральной кадастровой палаты и если сделка проводится с участием нотариусов или органов власти, которые взаимодействуют с Росреестром в электронном виде, наличие

особой отметки в ЕГРН не является обязательным.

Помимо этого, сейчас разрабатываются предложения по доработке дополнительных механизмов аутентификации заявителей при получении госуслуг посредством электронных сервисов. Так, например, речь идет о биометрической идентификации граждан по лицу и голосу. Такие инструменты позволят дополнительно защитить граждан от потенциальных рисков мошенничества.

В широком спектре функциональных обязанностей Росреестра весомая роль отведена именно значимым функциональным действиям по оказанию услуг. Однако за последнее время полномочия Росреестра были значительно расширены, что позволяет говорить о высоком достигнутом уровне административно-процедурной регламентации деятельности органов исполнительной власти в сфере государственной регистрации прав.

2.2 Деятельность нотариуса в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним

Наиболее сложной государственной управленческой проблемой, на наш взгляд, является вопрос о том, на кого ложится ответственность за юридическую чистоту и законность удостоверяемых прав. Фактически речь идет об ответственности государства за незаконность действий сторон при заключении сделки. Ни одна страна в мире не может позволить себе ответственность за действия участников частных сделок вследствие высокого уровня стоимости объектов недвижимости. В Российской Федерации данная проблема решена частично путем утверждения на законодательном уровне обязательного нотариального удостоверения некоторых видов сделок.

Госрегистрация не может заменить нотариальное удостоверение сделок, поскольку сама по себе удостоверительная функция противоречит правовой сущности акта государственной регистрации. Удостоверительная функция, в частности, удостоверение волеизъявления субъектов гражданских

правоотношений, которые направлены на возникновение, прекращение или изменение права собственности и иных прав на недвижимое имущество, находится исключительно в компетенции нотариусов. Удостоверительная деятельность нотариуса закреплена в «Основах законодательства РФ о нотариате» [7] (далее – Основы). На регистратора не может быть возложена обязанность проверки того, оказывается ли давление на участников сделки, их способность понимать значение своих действий в момент совершения сделки и т.п., поскольку это противоречит правовой природе деятельности уполномоченного должностного лица органа регистрации.

Так ли необходима обязательная нотариальная форма всех без исключения сделок с недвижимостью? Ответ на этот вопрос далеко не так очевиден.

После 31 января 1998 года было отменено обязательное нотариальное удостоверение всех сделок с недвижимостью, которые стало возможно заключать в простой письменной форме. Очевидно, что это повлекло за собой рост мошенничества в обороте с недвижимостью. Тем не менее, действующее гражданское законодательство до сих пор не закрепляет обязательной нотариальной формы всех сделок с недвижимым имуществом. Исключения составляют договоры аренды, отчуждение долей собственников недвижимого имущества (купля-продажа, дарение), сделки, связанные с распоряжением недвижимым имуществом на условиях опеки, по отчуждению недвижимости, принадлежащей несовершеннолетнему гражданину или гражданину, признанному ограниченно дееспособным, а также договоры ипотеки, предусматривающие условие о внесудебном порядке обращения взыскания на предмет залога по исполнительной надписи нотариуса.

В юридической литературе давно существует точка зрения, согласно которой необходимо для всех сделок, совершаемых с недвижимым имуществом, предусмотреть обязательную нотариальную форму. По факту, нотариально удостоверяя сделку с недвижимым имуществом, стороны

получают дополнительные гарантии легитимности данной сделки по сравнению с тем, если бы они заключили ее в простой письменной форме. Противники этой точки зрения ссылаются на высокую стоимость нотариальных действий, ограниченное количество нотариальных контор и, как следствие, появление очередей, так как сделки с недвижимостью совершаются очень часто. Кроме того, даже нотариально удостоверенная форма сделки не способна защитить ее участников от появления третьих лиц, способных оспорить сделку в будущем. К вопросу о высокой стоимости нотариального действия следует отметить, что комиссионные риелтору за правовое сопровождение сделки без юридических на то оснований составляют куда большую сумму.

Практика участия нотариуса в сделках с недвижимым имуществом позволяет говорить о том, что законодатель пытается выработать оптимальные условия для обеспечения защиты прав сторон в гражданско-правовом обороте недвижимого имущества. «Постоянное усложнение гражданских правоотношений, появление новых организационно-правовых форм юридических лиц, внедрение в юридическую практику новых видов договоров наделяют нотариусов дополнительными правами и обязанностями» [56, с. 38]. Сфера деятельности нотариуса постоянно увеличивается и усложняется. Поэтому в настоящее время очень остро стоит вопрос соотношения нормативных актов, регулирующих гражданские правоотношения и нотариальную деятельность. Для того чтобы деятельность нотариуса защищала права и свободы граждан и юридических лиц, в нормах действующего законодательства не должно быть никаких противоречий, а судебная практика должна вовремя оказывать влияние с помощью результатов конкретных рассмотренных судами дел или возведения сложившейся судебной практики в ранг нормативно-правового акта.

Тем не менее, вопрос об обязательном нотариальном оформлении всех сделок с недвижимостью в настоящее время считается преждевременным. Правоведы уверены, что такой механизм необходим, однако это требует

доработки – нужно снизить нотариальные тарифы, а также предусмотреть возможность отказа для сделок с участием родственников.

В соответствии со ст. 55 Основ нотариус должен при удостоверении сделок, направленных на отчуждение или залог недвижимого имущества, проверить принадлежность данного имущества лицу, его отчуждающему или закладывающему, за исключением случаев, если в соответствии со сделкой на момент ее совершения данное имущество еще не принадлежит этому лицу. В Определении Конституционного Суда РФ от 12 мая 2016 г. № 1144-О [27] отмечено, что в результате изменений законодательства были существенно расширены полномочия нотариусов и определено место нотариата в механизме защиты прав и свобод граждан. В частности, нотариусам было предоставлено право совершать такое нотариальное действие, как проверка принадлежности имущества лицу, его отчуждающему или закладывающему при удостоверении сделок, направленных на отчуждение или залог имущества, права на которое подлежат государственной регистрации. Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 457-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в ст. 61 ГПК РФ введена ч. 5, устанавливающая, что обстоятельства, подтвержденные нотариусом при совершении нотариального действия, не требуют доказывания, если подлинность нотариально оформленного документа не опровергнута в порядке ст. 186 ГПК РФ или не установлено существенное нарушение порядка совершения нотариального действия.

В Законе о государственной регистрации недвижимости уточнены пределы правовой экспертизы при государственной регистрации прав на недвижимое имущество, в том числе при нотариальном удостоверении сделок. В соответствии с ч. 2 ст. 59 Закона «при осуществлении государственной регистрации прав на недвижимое имущество на основании нотариально удостоверенной сделки проверка законности такого нотариально удостоверенного документа государственным регистратором

прав не осуществляется» [46, с. 30]. Государственному регистратору достаточно установить факт отсутствия противоречия между заявленными и ранее зарегистрированными правами, а также иных оснований для отказа в регистрации или приостановления регистрации.

С 1 февраля 2019 года вступили в силу отдельные положения Федерального закона от 03.08.2018 № 338-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Изменения, которые этот закон вносит в ст. 55 Основ, наделяют нотариуса обязанностью после удостоверения договора, на основании которого возникает право на недвижимое имущество или на долю в праве на недвижимое имущество, незамедлительно, но при отсутствии возражения сторон сделки предоставить в электронной форме заявление о государственной регистрации прав с прилагаемыми документами.

Для заявителей, в этом случае, возникают дополнительные плюсы:

- размер госпошлины за регистрацию прав сокращается на 30%;
- срок регистрации прав при направлении документов нотариусами в электронной форме составляет всего один рабочий день с момента поступления их в орган регистрации;
- для подачи документов в электронном виде через нотариуса правообладателю не нужно покупать усиленную квалифицированную электронную подпись – нотариус сам переведет все необходимые документы в электронный вид;
- использование сервиса электронной регистрации минимизирует влияние человеческого фактора в процессе предоставления государственной услуги по государственной регистрации прав.

Этим фактически реализуется принцип «одного окна», освобождающий участников сделки от необходимости обращаться в другие инстанции.

Обязанность представления в Росреестр в электронной форме заявления о государственной регистрации прав и прилагаемых к нему

документов возникает у нотариусов после выдачи свидетельства о праве на наследство по закону (ст. 72 Основ), по завещанию (ст. 73 Основ), также после выдачи свидетельства о праве собственности на долю в общем имуществе супругов (ст. 75 Основ). После выдачи указанных свидетельств у лиц, которые обратились за совершением соответствующих нотариальных действий, отсутствует возможность самостоятельно подать документы в орган регистрации прав. При отсутствии технической возможности по независящим от нотариуса причинам, нотариус обязан предоставить заявление и документы на бумажном носителе не позднее двух рабочих дней со дня выдачи указанных свидетельств.

Обращение к нотариусу на сегодняшний день – самый быстрый способ оформления недвижимости в собственность, при котором обеспечивается оперативность государственной регистрации перехода прав собственности по нотариальным документам, исключается необходимость самостоятельного обращения в МФЦ для подачи документов.

Основная ценность такого правового механизма как нотариальное удостоверение – это гарантия действительности сделки, которая облегчает заинтересованной стороне доказывание своего права при возникновении споров, поскольку ее содержание, время и место ее совершения, действительные намерения сторон сделки и другие обстоятельства проверяются нотариусом при ее совершении и презюмируются как достоверные. Это, в свою очередь, сказывается на повышении доверия граждан и бизнес-сообщества друг к другу, к государству в целом, и способствует улучшению экономической ситуации в стране.

Таким образом, можно сделать вывод, что, нотариальное удостоверение сделки в сочетании с государственной регистрацией права способно наилучшим образом обеспечить законность заключаемой сделки и защитить интересы сторон.

2.3 Механизмы защиты прав участников рынка недвижимости

Правовая природа государственной регистрации состоит не только в признании и подтверждении государством возникновения, ограничения (обременения), прекращения или перехода права собственности, но и может быть рассмотрена как результат деятельности государственного органа, выраженный в форме юридического факта и реализуемый в виде специальной записи в ЕГРН. Государственная регистрация может быть рассмотрена как «охранительное правоотношение и как правовой институт» [44, с. 61].

Право собственности, которое относится к субъективным правам, имеет реальное значение для субъекта в том случае, когда оно может быть защищено и действиями лично управомоченного лица, и, в случае необходимости, действиями государственных и прочих уполномоченных органов. Право на защиту частной собственности граждан и юридических лиц гарантируется статьей 35 Конституции РФ. Статья 46 Конституции РФ гарантирует судебную защиту прав и свобод гражданина [1]. Таким образом, «право на защиту необходимо рассматривать в качестве неотъемлемого правомочия, которое составляет один из трех элементов содержания субъективного права» [42, с. 75]. По мнению исследователей, «структура субъективного права содержит в себе три элемента, к которым относится правомочие на осуществление собственных действий, правомочие на то, чтобы требовать от обязанных лиц определенного поведения и правомочие притязания, которое и является правом на защиту» [41, с. 70].

В российской правовой науке система способов защиты права собственности строится в соответствии с различными критериями, однако большинство правоведов сходятся во мнении о том, что достаточным является разграничение на 2 группы: вещно-правовые средства защиты права собственности и обязательственно-правовые средства. Все другие способы, которые в литературе относят к «иным» способам или к искам к публичной

власти, с нашей точки зрения, можно в зависимости от обстоятельств включать в группу обязательственных или вещно-правовых способов защиты права собственности. Основным критерием различия служит содержание соответствующих требований. «В случае если нарушение затрагивает право собственности или иное вещное право непосредственно, предоставляется абсолютная защита, имеющая вещно-правовой характер. Обязанными лицами перед обладателем вещного права являются третьи лица – иные участники тех или иных правоотношений» [52, с. 249]. Объектом вещно-правовых средств защиты от неправомерного воздействия всегда является индивидуально-определенная вещь, сохранившаяся в натуре (в частности, объект недвижимости). Для обязательственно-правовых способов защиты права собственности и иных вещных прав «характерно то, что составляющее их притязание вытекает не из права собственности как такового, а основывается на других правовых институтах и соответствующих этим институтам субъективных правах. Иными словами, обязательственно-правовые средства охраняют право собственности не прямо, а лишь в конечном счете» [52, с. 250]. К обязательственно-правовым способам защиты вещных прав относятся иски о возмещении убытков, причиненных неисполнением или ненадлежащим исполнением договоров, иски о возврате вещей, предоставленных в пользование по договору, о возмещении причиненного собственнику вреда, о возврате неосновательно полученного или сбереженного имущества и др.

Ст. 11 ГК РФ закрепляет судебную защиту нарушенных или оспариваемых гражданских прав, а в ст. 12 ГК РФ приводятся способы такой защиты, которые относятся к универсальным способам, применяемым для защиты гражданских прав в целом. Специальные способы, применяемые для защиты права собственности и других вещных прав, предусмотрены гл. 20 ГК РФ, в частности ст. 301-304, 305 ГК РФ. Смысл общей регламентации способов защиты вещных прав состоит в том, что они обеспечивают защиту права собственности на имущество в натуре, то есть относятся к вещно-

правовым способам защиты. Однако защиту права собственности следует воспринимать более широко, чем она отражена в двадцатой главе ГК РФ.

Рассмотрим основные универсальные способы защиты, которые непосредственно могут быть реализованы при защите права собственности на недвижимое имущество. Первый способ защиты – признание права. Иск о признании права собственности не получил своего законодательного закрепления в главе 20 ГК РФ, но сложившаяся судебная практика однозначно идет путем возможности предъявления такого иска, что соответствует положениям статьи 12 ГК РФ, в которой указано, что защита гражданских прав осуществляется, в том числе путём признания права, что позволяет сделать вывод о существовании самостоятельного способа защиты вещных прав в виде признания права. Данный способ защиты считается универсальным. Иски о признании права собственности рассматриваются арбитражными и другими судами. Из смысла пункта 5 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 февраля 2004 г. № 76 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел об установлении фактов, имеющих юридическое значение» следует, что возможно признание права в отношении права собственности, права хозяйственного ведения, а также обязательственных прав, например, права договора. Данный способ может использовать собственник, права которого не признаются третьими лицами, а также согласно ст. 305 ГК РФ и титульный владелец имущества (лицо, которое не являющееся собственником, но при этом владеет имуществом на праве пожизненного наследуемого владения, хозяйственного ведения, оперативного управления либо по иному основанию, предусмотренному законодательством или договором). В качестве яркого примера рассматриваемых заявлений выступает исковое заявление о признании прав собственности на самовольную постройку, а также признание прав муниципальной собственности на бесхозяйное недвижимое имущество. Признание права осуществляется только в судебном порядке, и на наш взгляд, не может быть

ограничено сроком исковой давности. Исковые заявления о признании прав собственности могут быть двух видов: в первом случае истец обращается к суду с просьбой о подтверждении наличия у него прав на спорное имущество; во втором – с просьбой подтвердить, что такое право у ответчика отсутствует. Рассматривая исковое заявление о признании права собственности, суд проводит оценку всех представленных сторонами доказательств: правоустанавливающих документов, свидетельских показаний и др. Цель такого иска будет заключаться в устранении всех сомнений, что позволит собственнику владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом в полной мере.

Второй способ защиты прав, указанный в ст. 12 ГК РФ, осуществляется путем «восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения». Восстановление положения, существовавшего до нарушения права, приводящее к восстановлению этого права - называется виндикационным иском. Примером является истребование имущества и выселение лиц, которые самовольно заняли жилое помещение. Нужно отметить, что восстановление положения, которое существовало до нарушения права, осуществляется как в судебном, так и во внесудебном порядке.

Виндикационный иск, по сути, является иском невладеющего собственника к владеющему и связан с истребованием из незаконного чужого владения определенного имущества. Истец – собственник имущества, должен доказать, что оспариваемое имущество принадлежит ему на праве собственности, а также то, что между истцом и ответчиком не имеется и не имелось договорных обязательств в отношении оспариваемого имущества.

Наряду с истребованием имущества из чужого незаконного владения собственник (титульный владелец) может требовать устранения всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения и не были соединены с

лишением владения. Такое право обеспечивается ему с помощью негаторного иска (ст. 304 ГК РФ). Негаторный иск – это внедоговорное требование владеющего вещью собственника к третьему лицу об устранении препятствий в осуществлении правомочий пользования и распоряжения имуществом. Этот способ защиты чаще всего применяется в тех случаях, когда собственник защищается от действий, которые не связаны с лишением владения. Этот вид иска регламентирован ст. 304 ГК РФ, направлен на защиту правомочий пользования и распоряжения. Так, Ю. А. Ламейкин, отмечает, что поскольку речь идёт о защите прав собственника (законного владельца), не лишённого владения, значит, в центре внимания оказываются нарушенные правомочия пользования и распоряжения [47]. Как и в случае с виндикационным иском, право на предъявление негаторного иска предоставляется не только собственнику, но и титульному владельцу имущества.

Третьим способом защиты гражданских прав является признание оспоримой сделки недействительной. К этому же способу относится и применение последствий признания сделки недействительной, и последствий недействительности ничтожной сделки. В соответствии с п. 2 ст. 167 ГК при недействительности сделки каждая из сторон обязана возвратить другой все полученное по сделке, а в случае невозможности возвратить полученное в натуре (в том числе тогда, когда полученное выражается в пользовании имуществом, выполненной работе или предоставленной услуге) возместить его стоимость в деньгах, если иные последствия недействительности сделки не предусмотрены законом. Данный способ защиты применяется только тогда, когда имущество выбыло из владения собственника, обладателя иного права исключительно по сделке, договору, который может быть возмездным или безвозмездным, при этом отчуждателем имущества является собственник или иной законный владелец, а сама сделка в силу положений ст. 166 ГК РФ должна быть признана судом недействительной по установленным законом основаниям, которые выражаются в нарушении прав

или охраняемых законом интересов лица, оспаривающего сделку, а также в наступлении неблагоприятных для него последствий.

Ситуации, связанные с возможностью применения данного способа (ст. 167 ГК РФ) следует отличать от ситуаций, где необходимо применять способы защиты, связанные с иском об истребовании имущества из чужого незаконного владения (ст. 301 и 302 ГК РФ). Уместно будет привести сравнительный соответствующих норм, проведенных А.С. Егоровой. «Статья 167 применяется в случаях когда: - имущество выбыло из владения собственника, обладателя иного права исключительно по сделке, договору возмездным или безвозмездным, а при применении ст. 301, 302 — имущество могло выбыть из владения и не по сделке, договору, а без оснований было изъято либо утеряно, похищено; - отчуждателем имущества является собственник, иной законный владелец, а при применении ст. 302 — собственник не является отчуждателем, при применении ст. 301 собственник может быть отчуждателем по договору, но срок действия договора истек; - сделка, договор являлись недействительными, а при применении ст. 302 могли быть действительными» [41, с. 72].

Следующий универсальный способ защиты, который может быть использован при защите права собственности на недвижимое имущество – это признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления. Этот способ регулируется отдельной 13 статьей ГК РФ и корреспондирует со ст. 46 Конституции РФ. Данный способ является мерой защиты гражданских прав, применяемой судом с целью пресечения нарушения (или реальной угрозы нарушения) гражданских прав и охраняемых законом интересов, восстановления нарушенного права. При этом, если оспаривается законность нормативного акта, то решение суда, удовлетворяющее требование по таким делам, всегда направлено на защиту не только частного интереса заявителя, но и публичного интереса, поскольку нормативный акт касается неопределенного круга лиц и рассчитан на многократное применение, благодаря чему, соответственно, преследуется

цель защиты правопорядка в целом. Вместе с тем, следует учитывать, что заявление требования о признании недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления зачастую не способствует эффективной защите нарушенного права, поскольку его удовлетворение само по себе восстановление права не обеспечивает. Данный метод защиты прав целесообразно сочетать и с другими мерами защиты, к примеру, с требованием о возмещении убытков. Указанный метод может носить и самостоятельный характер, в случае, когда интерес субъекта права сводится всего лишь к констатации факта недействительности акта, который препятствует, к примеру, в реализации права.

Как самостоятельный способ защиты, в числе универсальных способов, закрепленных в ст. 12 ГК РФ, указан способ самозащиты права. В юридической литературе к способам самозащиты гражданских прав принято относить любые формы самостоятельного поведения заинтересованного лица, осуществляемые им, во-первых, в целях защиты субъективного права, во-вторых, помимо воли нарушителя права и, в-третьих, без обращения к судебным и административным органам. Так, по мнению И.А. Кондраковой способы самозащиты гражданских прав по их направленности имеет смысл разделить на три вида.

К первому виду можно отнести способы самозащиты, которые обеспечивают неприкосновенность права (в отношении к договорным отношениям эту функцию имеет смысл рассматривать с позиции обеспечения исполнения обязательств);

Ко второму виду относятся такие способы самозащиты, которые в первую очередь пресекают какие-либо нарушения прав;

И третий вариант самозащиты направлен на восстановление нарушенного права или на компенсацию вреда, который был причинен в результате нарушения [45].

Согласно Закону о государственной регистрации в ст. 36 закреплено право подачи заявления собственником объекта недвижимости, или его

законным представителем о невозможности государственной регистрации перехода, прекращения, ограничения права и обременения такого объекта недвижимости без его личного участия (заявление о невозможности регистрации). Такая законодательно закреплённая форма самостоятельного поведения собственника есть ни что иное, как способ самозащиты, направленный на предотвращение нарушения права собственности. В данном случае исключается возможность проведения незаконной сделки с объектом недвижимости по подложной доверенности.

Необходимо также упомянуть о существовании кардинально нового варианта самозащиты прав собственников, который закреплён в статье 35 Закона о регистрации. В данной статье сообщается о том, что предыдущий правообладатель какого-либо объекта недвижимости в случае нарушения его прав на зарегистрированное на него имущество, которые были приостановлены в результате дарения, продажи, имеет возможность подать в регистрирующий орган специальное заявление-возражение в отношении зарегистрированного права нового собственника на отчуждённую недвижимость. Подача заявления возможна в случае, если собственник был введён в заблуждение или на него было оказано воздействие при заключении договора, а также в случае неосуществления расчёта по договору купли-продажи.

Основное назначение данной записи выражается в обеспечении предшествующему правообладателю возможности осуществления судебной защиты своего утраченного права собственности. При этом предшествующему правообладателю крайне важно в максимально сжатые сроки обратиться в суд с иском об оспаривании зарегистрированного права. Если в регистрирующий орган на протяжении трёх месяцев не придёт определение суда о принятии искового заявления предшествующего правообладателя к производству, тогда запись о возражении в отношении зарегистрированного права, согласно ч. 3 ст. 35 Закона о государственной регистрации, будет погашена по решению государственного регистратора

спустя три месяца со дня ее внесения в Единый государственный реестр недвижимости. При таких обстоятельствах у предшествующего собственника теряется право вторичного обращения в регистрирующий орган с подобным заявлением.

Крайне важно учитывать тот факт, что запись в Единый государственный реестр недвижимости о наличии возражения не является основанием для приостановления либо отказа в государственной регистрации и не повлияет на возможность действующего собственника распоряжаться имуществом. Однако при наличии подобной записи, лица, приобретающие такую недвижимость, будут поставлены в известность о том, что права на имущество могут быть оспорены.

Возникает вопрос, содержит ли выписка ЕГРН об объекте недвижимости все необходимые сведения для того, чтобы при отчуждении этого объекта недвижимости минимизировать риск заключения оспоримой сделки? В восьмой главе Закона о государственной регистрации устанавливается порядок предоставления сведений, содержащихся в ЕГРН. Согласно законодательству существует разграничение сведений ЕГРН на два вида: общедоступные, которые предоставляются по запросам любых лиц, и сведения, доступ к которым ограничен в соответствии с федеральным законодательством. Законом о государственной регистрации (ч. 7 ст. 62) определен состав сведений, содержащихся в выписке, предоставляемой по запросу любых лиц, к числу которых справедливо отнести потенциальных приобретателей недвижимости. Так, помимо описания объекта, зарегистрированных прав, ограничений и обременений такого объекта, выписка содержит сведения о существующих на момент выдачи выписки правопритязаниях и заявленных в судебном порядке правах требования, сведения о возражении в отношении зарегистрированного права на него, информацию о наличии решения об изъятии объекта недвижимости для государственных или муниципальных нужд, сведения о поступивших, но не рассмотренных заявлениях о проведении государственной регистрации права

(перехода, прекращения права) и т.д. Таким образом, в выписке содержится практически вся информация об объекте недвижимости, которая позволяет существенно уменьшить риск заключения оспоримой сделки. Здесь важно отметить, что само по себе обращение к способам защиты, осуществляемым в судебном порядке, является для добросовестных участников сделки весьма негативным фактором, последствием которого являются как материальные убытки, так и психологический дискомфорт от претерпевания неопределенности до окончания судебного процесса. Как правило, покупая квартиру, никто не хочет вместо приятных хлопот, связанных с обустройством нового жилища, заниматься судебными тяжбами.

Тем не менее, существуют, по крайней мере, два вида информации, которые не содержатся в выписке ЕГРН, но могут иметь значение при заключении сделок с недвижимостью. В первом случае речь идет о сведениях ограниченного доступа. Законом определен исчерпывающий перечень физических, юридических лиц и должностных лиц – представителей органов государственной власти и местного самоуправления, которым по запросам предоставляются такие сведения, если они необходимы для осуществления полномочий указанных органов в установленной сфере деятельности. Так, сведения о признании правообладателя недееспособным или ограниченно дееспособным отнесены к сведениям ограниченного доступа и в выписке ЕГРН содержаться не могут. Таким образом, существует риск заключения договора купли-продажи недвижимого имущества, как правило, жилого помещения, с недееспособным или ограниченно дееспособным продавцом, поскольку не всегда человек, признанный недееспособным или ограниченно дееспособным, имеет какие-либо внешние отличия от здорового, дееспособного человека. Ситуацию могло бы изменить то, что судами, принявшими решение о признании гражданина недееспособным или ограниченно дееспособным, направлялось бы соответствующее решение в органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Следующий вид информации связан с необходимостью истребования нотариально удостоверенного согласия супруга для совершения другим супругом, являющимся собственником, сделки по распоряжению недвижимостью в случае, когда недвижимость относится к общему имуществу супругов. Данное требование содержится в п. 3 ст. 35 Семейного кодекса РФ. Если же брак прекращен, на рассматриваемые правоотношения в отношении неразделенного общего недвижимого имущества, возникающие между бывшими супругами, указанное положение не распространяется. Отсутствие такой информации в выписке ЕГРН создает недобросовестному супругу возможность отчуждения общего недвижимого имущества без согласия другого супруга, что, несомненно, является злоупотреблением своим правом.

Однако, несмотря на некоторые пробелы, в настоящее время выписка из ЕГРН, содержащая общедоступные сведения, позволяет получить достаточно полное представление об объекте недвижимости, тем самым удовлетворить право потенциального покупателя на информацию. В целом это позволяет существенно снизить риски операций на рынке недвижимости, что говорит о повышении качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Тем не менее нельзя не отметить то, что на современном этапе деятельность органа по регистрации прав и кадастрового учета вызывает обоснованные нарекания, связанные со все еще слабой защищенностью приобретателя права на недвижимость, а также неясностью процедур и правового положения участников в процессе кадастрового учета, а также наличием существенных технических и материальных затрат при подготовке документов для процедуры государственной регистрации прав и кадастрового учета.

Образование Росреестра является решением основной задачи административной реформы в области государственного управления в сфере оборота недвижимости по объединению функций государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав в компетенции единого федерального органа исполнительной власти. Именно присутствием единого уполномоченного органа власти, осуществляющего кадастровый учет и регистрацию прав, обеспечивается устойчивость учетно-регистрационной системы Российской Федерации. Результаты деятельности такого единого органа находятся в сфере гражданского оборота, но сама эта деятельность носит административный характер.

Вывод. Таким образом основной характеристикой любой системы укрепления прав на недвижимость является то, какую роль берет на себя государство в охране права собственности, возлагает ли оно на себя это право или предоставляет собственникам недвижимости самим заботиться об охране своих прав. Участие нотариусов создает дополнительные существенные гарантии в сфере защиты прав и законных интересов участников рынка недвижимости за счет имущественной ответственности нотариуса. С другой стороны, это свидетельствует об отсутствии готовности государства к созданию системы с повышенными государственными гарантиями права собственности и стремлению частично переложить эти гарантии на нотариусов и страховые компании. Вместе с тем, анализ сведений, предоставляемых из единого государственного реестра недвижимости, позволяет сделать вывод о реализации принципов публичности и достоверности в современной российской учетно-регистрационной системе.

3 Повышение эффективности административно-правового механизма государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним

3.1 Регулирование ответственности за правонарушения в области государственного кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество

Российская правовая система активно входит в мировое правовое поле, приводя отрасль уголовного законодательства в соответствие с общепризнанными принципами и международными правовыми актами.

Примером интенсивного интеграционного процесса включения международно-правовых норм в национальную правовую систему является криминализация внесения кадастровым инженером заведомо ложных сведений в межевой или технический планы, акт обследования, проект межевания земельного участка либо карту-план территории или подлог документов, на основании которых были подготовлены указанные документы, если эти деяния причинили крупный ущерб гражданину, организации или государству (ст. 170.2 Уголовного кодекса Российской Федерации [6] (далее – УК РФ)), за совершение которых ранее была предусмотрена исключительно административная ответственность по ч. 4 ст. 14.35 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации [5].

За определенные умышленные нарушения кадастровый инженер может быть привлечен как к административной, так и к уголовной ответственности.

Таковыми нарушениями являются (ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ, ст. 170.2 УК РФ):

- внесение заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории;

- подлог документов, на основании которых были подготовлены межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карта-план территории.

Ответственность будет зависеть от суммы ущерба, который возникнет в результате действий инженера (ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ, ст. 170.2 УК РФ).

Если ущерб составляет не более 2 250 000 руб., ответственность будет административной. Кадастрового инженера оштрафуют или дисквалифицируют (ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ).

Ущерб свыше 2 250 000 руб. повлечет для кадастрового инженера уголовную ответственность. Наказание может быть назначено в виде штрафа, лишения права заниматься соответствующей деятельностью, либо в виде обязательных работ (ч. 1 ст. 170.2 УК РФ).

Ущерб более 9 млн. руб. считается особо крупным, в этом случае наказание будет в виде штрафа либо исправительных работ. Также осужденный кадастровый инженер будет лишен права осуществлять деятельность в соответствующем качестве на определенный срок (ч. 2 ст. 170.2 УК РФ).

Гражданско-правовая ответственность кадастрового инженера может наступить в виде:

- обязанности возместить причиненные убытки заказчику кадастровых работ и (или) третьим лицам. Гражданская ответственность кадастрового инженера в этой части должна быть застрахована, соответственно оплата производится за счет страхового возмещения по договору обязательного страхования (п. 7 ч. 2 ст. 29, ч. 2, 3 ст. 29.2 Закона о кадастровой деятельности);
- мер, предусмотренных договором подряда на выполнение кадастровых работ (например, в виде обязанности уплатить неустойку).

Дисциплинарная ответственность кадастрового инженера как члена СРО.

К кадастровому инженеру могут применить следующие меры дисциплинарного воздействия (п. 3 ч. 8 ст. 30 Закона о кадастровой деятельности, ч. 4 ст. 10 Закона о саморегулируемых организациях):

- предписание об устранении нарушений в определенный срок;
- предупреждение;
- штраф;
- исключение из СРО.

При этом исключенный инженер не сможет вступить в другую аналогичную организацию в течение определенного срока (ч. 19 ст. 29 Закона о кадастровой деятельности). Таким образом, он на некоторое время лишается возможности осуществлять деятельность в качестве кадастрового инженера. Исключить инженера из СРО могут, например, если он часто допускает ошибки при составлении документов, в результате чего орган регистрации прав вынужден исправлять реестровые ошибки или отказывать в осуществлении кадастрового учета. Количество отказов (решений об устранении реестровых ошибок), по достижении которого кадастрового инженера следует исключить из СРО, определено в п. п. 5, 6 ч. 15 ст. 29 Закона о кадастровой деятельности;

- иные меры ответственности, которые установлены внутренними документами СРО.

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [40] изложил в новой редакции ст. 170 УК и дополнил кодекс новой статьей 170.2 «Внесение заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории». Согласно пояснительной записке к законопроекту изменения были обусловлены тем, что появившаяся в 2008 г. в России в сфере земельных отношений новая фигура – кадастровый инженер – оказалась вне контроля со стороны УК, поскольку он не является должностным лицом и, следовательно, не мог быть привлечен к уголовной

ответственности за регистрацию незаконных сделок с землей при фактической возможности совершения таких деяний. «Такого рода преступления чаще всего совершаются в сговоре с кадастровым инженером, поэтому отсутствие аналогичного наказания для кадастрового инженера является пробелом законодательства») [54].

Посмотрим на эту проблему с разных сторон. Действительно, кадастровые инженеры – не должностные лица; они могут заниматься этой деятельностью в качестве индивидуального предпринимателя или в качестве работника юридического лица на основании трудового договора с таким юридическим лицом. Соответственно, совершенно верна ссылка на то, что они не могли (и не могут) быть привлечены к уголовной ответственности в соответствии со ст. 170 УК в качестве субъекта этого преступления, поскольку в законе однозначно указывается на должностное положение субъекта. Однако не было и нет никаких препятствий для того, чтобы в случае участия кадастрового инженера в регистрации незаконных сделок с недвижимым имуществом (с землей) в сговоре с соответствующим должностным лицом привлечь инженера за пособническую деятельность, т.е. применить к нему ч. 5 ст. 33, ст. 170 УК, т.е. воспользоваться теми возможностями, которые предоставляет нам Общая часть Уголовного кодекса в нормах, посвященных соучастию. К сожалению, тенденция последних лет свидетельствует о том, что законодатель «не помнит», «забывает» об этих нормах, постоянно расширяя Особенную часть специальными нормами, которые, по сути, устанавливают самостоятельную ответственность за соучастие в конкретных преступлениях (за примерами далеко ходить не надо – это и нормы о преступлениях террористической направленности, и нормы об экстремистских преступлениях, и т.д.). При этом далеко не всегда специальные нормы согласованы с нормами о соучастной деятельности, предусмотренными Общей частью. Разумеется, это крайне негативная тенденция, позволяющая разрушать системность уголовного закона, предлагая ответственность за каждый случай соучастия в

существующем уже преступлении [49].

В то же время уголовная ответственность должностных лиц за незаконные сделки с недвижимостью самым существенным образом занижена по сравнению с обычным должностным злоупотреблением (ст. 170 УК – частный случай из состава преступления, описанного в ст. 285 УК) [48]. Штрафные санкции за регистрацию незаконных сделок с недвижимым имуществом, безусловно, выше, но санкция ст. 170 УК не предусматривает вообще таких наказаний, как принудительные работы, арест, лишение свободы. Не совпадают и категории этих преступлений: по ст. 170 УК установлена ответственность за преступление небольшой тяжести, в то время как должностное злоупотребление даже по неквалифицированному составу признается преступлением средней тяжести. При этом анализ состава такого преступления, как регистрации незаконных сделок с недвижимым имуществом показывает, что деяние полностью подпадает под ч. 1 ст. 285 УК (потому как регистрация незаконных сделок не может не влечь за собой существенное нарушение прав или законных интересов, а часто влечет и иные тяжкие последствия (ч. 3 ст. 285 УК), которые никак не учтены в конструкции состава ст. 170 УК).

Но изложение в другой редакции ст. 170 УК вышеназванным Федеральным законом № 228-ФЗ снова не учитывает указанной диспропорции, хотя некоторые изменения состава могут быть одобрены (в частности, уход от привязанности состава к земельным отношениям с выходом на более широкий круг охраняемых отношений – отношений с недвижимым имуществом).

Таким образом, уголовное наказание за должностное преступление, предусмотренное ст. 170 УК РФ, и за недолжностное преступление, предусмотренное ст. 170.2 УК РФ, вполне сопоставимо, кроме одной позиции: исправительных работ, которые не предусмотрены для случаев регистрации незаконных сделок с недвижимым имуществом. С одной стороны, наличие в ч. 2 ст. 170.2 УК еще одного наказания усиливает

дифференциацию ответственности. Но, с другой стороны, эта санкция жестче санкции, предусмотренной ст. 170 УК, поскольку включает более тяжкое исходя из лестницы наказаний наказание, следующее за обязательными работами. Соответственно, более строгое наказание предусмотрено отнюдь не для должностного лица, что подчеркивает стремление законодателя «найти стрелочника», т.е. привлечь хоть кого-то.

Наконец, нельзя не обратить внимание на то, является ли подобное поведение должностных лиц и кадастровых инженеров настолько распространенным, что требовало бы установления самостоятельной уголовной ответственности (памятуя о невысокой степени общественной опасности деяния). Официальная регистрация преступлений, которая, разумеется, с одной стороны, далеко не полна, поскольку учитывает не все в силу разных причин, но, с другой стороны, значительным образом понижается при трансформации в статистику судимости.

Привлечение к ответственности по рассматриваемым преступлениям единично. Так за период с 2016 по 2018 год случай привлечения к ответственности по статье 170 УК РФ фиксируется всего один раз - в 2017 году, а по вновь введенной статье 170.2 УК за указанный период зарегистрировано два преступления [39]. Вводить самостоятельную ответственность для того, чтобы наказать нескольких человек, совершивших не обладающие существенной общественной опасностью деяния, – не лучшая законотворческая идея [49].

Преюдиция как сложное явление правовой направленности достаточно мало изучено и не имеет однозначного понимания в теории современного права. Административная преюдиция в уголовном праве заключается в том, что противоправное деяние становится уголовным преступлением тогда, когда совершается в течение определенного периода времени (как правило, в течение одного года) после назначения взыскания за аналогичное административное нарушение. Следует обратить внимание на отсутствие в законодательстве единых критериев при построении норм уголовного закона,

содержащих административную преюдицию, в частности, законодатель использует такие формулировки, как «если лицо ранее привлекалось к административной ответственности за совершение административных правонарушений» (ст. ст. 212.1, 284.1 УК РФ), либо «лицо, подвергнутое административному наказанию» (ст. ст. 116.1, 151.1, 157, 158.1, 215.4 и 264.1 УК РФ). Несмотря на то, что в УК РФ превалирует количество статей с административной преюдицией, содержащих указание на «лицо, подвергнутое наказанию», вместе с тем представляется обоснованным и рациональным закрепление в статье указания именно на «привлечение лица к административной ответственности», поскольку иное будет свидетельствовать о нарушении конституционного принципа о том, что лицо не может дважды нести наказание за одно и то же деяние.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что введение административной преюдиции в норму статьи об уголовной ответственности за совершение преступления против порядка выполнения кадастровой деятельности, имеет важное профилактическое значение, так как привлечение к административной ответственности кадастрового инженера может послужить сдерживающим фактором для недопущения совершения впредь противоправных деяний. Кроме того, институт административной преюдиции позволит в полной мере реализовать принцип субъективного вменения (ст. 5 УК РФ), поскольку правонарушитель посредством применения к нему административного наказания будет официально предупрежден о том, что повторное совершение подобного противоправного деяния повлечет привлечение его к уголовной ответственности.

Следует отметить, что в настоящее время необходимо переосмыслить традиционные подходы в юридической науке к институту административной преюдиции и воспринимать по-новому те действенные средства административного и уголовного права, которые призваны согласованно осуществлять задачу превенции преступлений и иных правонарушений.

3.2 Мероприятия по повышению удовлетворенности граждан качеством услуг Росреестра

Повышение качества государственных услуг представляет собой одно из приоритетных направлений реформы системы государственного управления, проводимой в стране. При этом основной целью реформирования является повышение уровня и качества жизни граждан, внедрение стандартов оказания государственных услуг нового поколения, учитывающих мнение потребителей таких услуг.

Регистрация имущественных прав относится к наиболее востребованным социально значимым государственным услугам. Следует отметить, что их исполнителями являются федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, государственные учреждения и иные организации по выполнению отдельных государственных полномочий в области предоставления государственных услуг. Являясь федеральным органом исполнительной власти, Росреестр предоставляет физическим, юридическим лицам, государственным органам власти и органам местного самоуправления государственные услуги по регистрации прав и кадастровому учету недвижимости; сведения из Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН); а также осуществляет предоставление сведений, содержащихся в государственных реестрах саморегулируемых организаций в сфере осуществления кадастровой, оценочной деятельности, деятельности операторов электронных площадок и арбитражных управляющих [11]. Основные государственные услуги Росреестр предоставляет посредством следующих способов:

- в электронном виде на официальном сайте Росреестра;
- в офисе МФЦ (многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг);
- почтовым отправлением.

В настоящее время активно применяется способ получения услуг Росреестра в электронном виде посредством электронной квалифицированной подписи, обладатель которой может поставить объект на кадастровый учет, зарегистрировать право собственности на него, получить сведения из Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) и оформить другие документы. Удобство применения данного способа состоит в скорости получения результата (1-2 рабочих дня против 7 рабочих дней при подаче документов в бумажном виде через МФЦ). Однако существуют и недостатки данного способа:

- высокая стоимость услуги (например, стоимость квалифицированного сертификата в несколько раз превышает государственную пошлину при получении услуги через МФЦ),

- получение результата, который предоставляется в электронном виде без подписи и печати, что может повлечь проблему при их использовании, поскольку организации требуют заверенные подписью и печатью документы. Полагаем, что для решения указанной проблемы необходимо развивать систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), которая является федеральной государственной информационной системой, содержащей в себе ряд информационных баз данных, в частности, сведения об использовании органами и организациями программных и технических средств по обеспечению доступа к их информационным системам через систему взаимодействия; история движения электронных сообщений при исполнении государственных и муниципальных функций в электронной форме по предоставлению государственных и муниципальных услуг в системе взаимодействия; технические и программные средства, которые обеспечивают взаимодействие информационных систем посредством СМЭВ.

Преобразования, которые в настоящее время проводятся в социально-экономической сфере, создают значительные массивы информации. Информационные системы в разных ведомствах и регионах для формирования единого информационного пространства должны быть

связаны в единую систему, обеспечивающую правовую информированность всех структур общества. Для решения этой задачи Постановлением Правительства РФ от 08.09.2010 № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» утверждено «Положение о Единой системе межведомственного электронного взаимодействия» [20].

Система межведомственного электронного взаимодействия создана для решения ряда важнейших задач: обеспечение исполнения государственных функций в электронной форме; создание условий для предоставления государственной услуги в электронной форме посредством применения системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг»; обеспечение информационного взаимодействия между государственными органами, банками и иными организациями в электронной форме.

СМЭВ позволяет уменьшить количество документов, которые должен предоставить гражданин для получения государственной услуги, а также оперативно получать документы от государственных и муниципальных органов, необходимые для оказания государственной услуги.

Тем не менее, обобщение практики внедрения информационных технологий в деятельность органов государственной власти выявило ряд проблем технического и организационного характера:

- состав участников электронного взаимодействия ограничен (в составе СМЭВ отсутствуют Минобороны и органы прокуратуры);

- электронные сервисы межведомственного взаимодействия в отношении некоторых сведений, необходимых для предоставления в электронном виде от ФОИВ, не реализованы;

- разрозненность информационных систем органов власти, а именно, в каждом органе имеется своя система с некоторыми особенностями работы;

- не обеспечено межрегиональное взаимодействие по предоставлению сведений посредством СМЭВ;

Наличие данных проблем усложняет деятельность соответствующих органов, затягивает сроки предоставления государственных услуг, что влечет

снижение качества предоставления государственной услуги, а также оказывает негативное влияние на удовлетворенность со стороны граждан работой государственных органов в данной сфере.

Полагаем, что повышение качества предоставления государственных услуг можно достичь посредством усовершенствования системы межведомственного электронного взаимодействия в интересах Росреестра, а именно:

- перечень учреждений, в адрес которых можно направить межведомственный запрос в электронном виде, дополнить такими органами и учреждениями, как органы ЗАГС, БТИ, суд, служба судебных приставов;

- расширить перечень наименований запросов (свидетельство о заключении (расторжении) брака, о рождении ребенка, об установлении отцовства, об усыновлении (удочерении), о перемене имени; о смерти гражданина; акт о завершении переустройства (перепланировки); решение суда об узаконении перепланировки; копия правоустанавливающих документов при регистрации ранее учтенного объекта недвижимости; акт о снятии ареста);

- реализация специальных электронных сервисов (архивы; органы ЗАГС);

- создание на официальном сайте Росреестра (раздел о подаче документов для государственной регистрации прав в электронном виде) конструктора шаблонов договора об отчуждении недвижимого имущества с вариантами условий (возможность выбора или ввод своих), это позволит повысить качество предоставляемых в Росреестр документов, тем самым усовершенствовать предоставляемые Росреестром государственные услуги.

Реализация данных предложений позволит ускорить процедуру регистрации и снизить процент приостановленных заявлений (отказов) за счет:

- повышения качества документов, составляемых гражданами;
- снижения дополнительных затрат на получение услуг от третьих лиц;

- повышения «прозрачности» сделок и для заявителя, и для регистрирующего органа;
- уменьшения нагрузки на государственных регистраторов;
- сокращения сроков на принятие решений.

Кроме того, предложенные меры позволят улучшить качество предоставления услуг, будут способствовать повышению степени удовлетворенности заявителей при получении определенной государственной услуги, которую предоставляет Росреестр.

В качестве следующей меры повышения качества услуг предлагаем введение беззаявительного порядка регистрации учета изменений некоторых дополнительных сведений об объекте недвижимости, указанных в ч. 5 ст. 8 Закона о государственной регистрации недвижимости [11] (например, в случае изменения адреса объекта, связанного с изменением названия улицы). Отметим, что в настоящее время для присвоения (изменения) адресной части в первую очередь следует обратиться в Управление архитектуры и градостроительства за получением постановления, а затем в МФЦ с соответствующим заявлением об учете изменений. В данной ситуации возможен отказ по причине несвоевременного обновления информации в Федеральной информационной адресной службе, что влечет излишнее обращение в инстанции. В связи с этим, целесообразнее ввести автоматическое обновление базы ЕГРН после выдачи соответствующего постановления (распоряжения), и, соответственно, отменить обязательное посещение МФЦ для подачи заявления. При этом заявителю останется только получить выписку из ЕГРН с актуальными данными.

Следующая проблема заключается в отсутствии связи между государственным регистратором и кадастровым инженером. Например, в ряде случаев при подаче заявления о межевании, постановке на кадастровый учет объекта недвижимости возникает проблема в отношении пакета документов, составленных кадастровым инженером. В данном случае заявитель должен обратиться к инженеру за исправлением документов, а

затем повторно подавать их в МФЦ. Для того чтобы разрешить указанную проблему, целесообразно установить электронную связь между кадастровым инженером и государственным регистратором в целях направления дополнительных документов не заявителем, а непосредственно самим инженером.

В числе других проблем выделим сложность взаимодействия заявителей и государственного регистратора. Необходимость такого взаимодействия возникает при вынесении решения о приостановлении государственной регистрации, когда заявитель не может самостоятельно разобраться, каким образом можно устранить причины, препятствующие регистрации. Как правило, территориальные органы Росреестра организуют определенные дни консультаций, которых бывает недостаточно. Учитывая загруженность государственных регистраторов, проводить консультирование по телефону в каждом случае приостановления было бы затруднительным. Введение дополнительных должностей для специалистов, которые осуществляли бы консультации по вопросам снятия приостановлений и разъяснения причин отказов в регистрации или возвратов документов без рассмотрения, могло бы решить данную проблему.

Следует отметить, что одной из проблем являются технические ошибки в выдаваемых документах (опечатки, описки), поскольку их исправление требует увеличения затрат по времени исполнения, что не оказывает положительного влияния на удовлетворенность граждан. В данном случае можно предложить дополнительный технический контроль выдаваемых документов.

3.3 Совершенствование правового регулирования в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним

В положениях Федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 - 2020 годы)», которая утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 10.10.2013 № 903, поставлена цель: гармонизация сферы земельно-имущественных отношений, основанная на соблюдении баланса интересов, взаимной ответственности и согласованности действий государства, бизнеса и общества, обеспечивающая переход к инновационному социально ориентированному типу экономического развития РФ.

Программой поставлены следующие задачи:

- объединение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастра недвижимости в единый государственный информационный ресурс;
- обеспечение организации предоставления услуг по принципу «одного окна» и переход к оценке гражданами качества предоставления услуг;
- повышение качества данных информационных ресурсов для обеспечения инвестиционной привлекательности и повышения эффективности налогообложения недвижимости.

Постановлением Правительства РФ от 29.11.2019 № 1532 «О внесении изменений в федеральную целевую программу "Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 - 2020 годы)» [22] внесены изменения в федеральную целевую программу «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 гг.)». В частности, уточнены отдельные показатели её эффективности.

Проектом постановления изменён целевой показатель доли участков,

учтенных в ЕГРН с границами, соответствующими требованиям законодательства РФ. Доля таких участков по итогам 2018 года составила 55,6%, превысив значение, установленное программой на 2019 год (55,4%). По итогам 2020 гг. планируется увеличить значение до 62%. При расчёте прогнозируемых значений в том числе учитывались мероприятия по проведению комплексных кадастровых работ, потребность которых в регионах выросла за три года кратно.

Итак, ожидаемые конечные результаты реализации Программы в 2020 году следующие:

- увеличение до 45 процентов доли объектов недвижимости, сведения о которых содержатся в ЕГРН, государственном кадастре недвижимости, документы по которым имеют электронный вид, в общем числе сформированных дел государственного кадастра недвижимости и Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

- увеличение доли земельных участков, учтенных в государственном кадастре недвижимости (Едином государственном реестре недвижимости), с границами, соответствующими требованиям законодательства Российской Федерации, в общем количестве земельных участков, учтенных в государственном кадастре недвижимости (Едином государственном реестре недвижимости) до 57,2 процентов;

- увеличение доли площади земельных участков, относящихся к собственности Российской Федерации (за исключением земель лесного, водного фондов, земельных участков объектов культурного наследия, земель обороны и безопасности) и учтенных в государственном кадастре недвижимости (Едином государственном реестре недвижимости), с границами, соответствующими требованиям законодательства Российской Федерации, в общей площади земельных участков, относящихся к собственности Российской Федерации (за исключением земель лесного, водного фондов, земельных участков объектов культурного наследия, земель обороны и безопасности), включенных в государственный кадастр

недвижимости (Единый государственный реестр недвижимости), до 62 процентов;

- увеличение совокупных поступлений в консолидированный бюджет, получаемых от сбора земельного налога, налога на имущество физических лиц и налога на имущество организаций, до 31 процента.

Постановлением от 29.11.2019 № 1532 также предусмотрена процедура оснащения территориальных органов Росреестра высокоточным геодезическим оборудованием, а также программным обеспечением в целях осуществления контроля соответствия сведений, которые содержат информационные ресурсы. Проводимые мероприятия позволят обеспечить права на недвижимое имущество государственными гарантиями, а земельные участки, которые используются с нарушением требований земельного законодательства, вовлечь в экономический оборот.

Для объективной оценки проводимых мероприятий целесообразно обратиться к мировым рейтингам стран. Международная финансовая организация Всемирный банк проводит собственные исследования состояния экономики различных стран. Итоги рейтинга Doing Business, составляемые на основе оценки экономических характеристик разных стран, ежегодно публикуется на официальном сайте Всемирного банка. Регистрация собственности является одним из критериев оценки экономических показателей. Исследования включают в себя оценку всех процедур, необходимых для приобретения недвижимости, а также эффективности управления земельными ресурсами страны. В рейтинге Всемирного банка по критерию «регистрация собственности» Россия по данным за 2018 год занимает 12 место [62]. Всего в рейтинге оценивается 190 стран, и можно сделать вывод о том, что российская учетно-регистрационная система, в целом, успешно функционирует и справляется с задачами повышения экономической эффективности и инвестиционной привлекательности.

Федеральным законом от 16.12.2019 № 430-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» установлено,

что с 1 января 2020 года приобретатель недвижимого имущества, полагавшийся на данные ЕГРН, признается добросовестным приобретателем.

Теперь приобретатель априори считается добросовестным до тех пор, пока в судебном порядке не будет доказано, что он знал или должен был знать об отсутствии права на отчуждение этого имущества у лица, от которого ему перешли права на него.

Суд будет отказывать в удовлетворении требования публично-правовых образований (РФ, субъект РФ, муниципальное образование) об истребовании жилого помещения у добросовестного приобретателя во всех случаях, если после выбытия жилого помещения из владения истца истекло три года со дня внесения в ЕГРН записи о праве собственности первого добросовестного приобретателя. Данная норма распространяется на добросовестного приобретателя, не являющегося публично-правовым образованием, то есть на физических и юридических лиц. При этом бремя доказывания обстоятельств, свидетельствующих о недобросовестности приобретателя, или обстоятельств выбытия жилого помещения из владения истца несет подавшее соответствующий иск публично-правовое образование.

Добросовестный приобретатель жилого помещения, в удовлетворении иска к которому отказано по указанному выше основанию, признается собственником с момента государственной регистрации его права собственности. В таком случае жилое помещение может быть истребовано у него как у добросовестного приобретателя лишь по требованию лица, не являющегося публично-правовым образованием.

Кроме того, уточняется, что течение срока приобретательной давности начинается со дня поступления вещи в открытое владение добросовестного приобретателя, а в случае если было зарегистрировано право собственности на недвижимую вещь - не позднее момента регистрации права.

Ключевым звеном, влияющим на повышение эффективности законодательного регулирования государственной регистрации прав на недвижимое имущество, считаем результат количественной и качественной

оценки работы органов Росреестра. Наличие показателей (информации), которые адекватно и полно характеризуют деятельность территориальных подразделений указанного федерального органа исполнительной власти, позволяет наладить обратную связь для своевременного применения надлежащих санкций, которые направлены на пресечение негативных и стимулирование позитивных тенденций.

В настоящее время существует организационная и правовая основа по учету показателей, которые характеризуют деятельность территориальных подразделений Росреестра.

С помощью существующих методик оценивается работа каждого подразделения, устанавливаются классы (ранги) для каждого показателя деятельности. Затем ранги отдельных показателей суммируются, а полученная сумма ранжируется и определяется общий ранг деятельности подразделения.

Обобщение действующей системы сбора первичной информации и вытекающих из нее методов обработки показывает, что:

а) получаемая из статистических отчетов первичная информация о территориальных органах Росреестра показывает количественную характеристику их деятельности.

б) исходные данные для оценки работы территориальных органов Росреестра не отражают ее качественную сторону, в т.ч. не отражают интенсивность деятельности Росреестра.

в) действующий метод ранговой оценки не учитывает особенностей регионов, где приходится осуществлять свою деятельность территориальным органам Росреестра. Совершенно очевидно, что условия работы территориальных органов Росреестра в Европейской России отличаются от работы в Сибири, и на Дальнем Востоке. При этом сказывается различный уровень экономического развития регионов, плотность населения и иные показатели.

Анализ существующих методов оценки деятельности исполнительных

органов государственной власти показывает, что они не в полной мере отражают действительную картину при выполнении порученных им государственных функций, в связи с чем, требуется введение новых методов и критериев количественной и качественной оценки работы данных органов.

Сбор (отслеживание) статистической информации, и ее оценку мы рассматриваем в качестве системы мониторинга, которая существует в территориальных органах Росреестра. Отметим, что совершенствование указанной системы является проблемой, которая требует незамедлительного разрешения в масштабах всей страны.

Для оценки работы всей системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в качестве нового метода оценки эффективности целесообразно использовать метод рейтинга.

Итоги работы территориальных органов Росреестра за год (полугодие) могут оцениваться по следующим трем параметрам: активность работы, интенсивность работы регистраторов и качество их деятельности.

а) Показатель «активность (оперативность)» деятельности территориального органа, определяется числом зарегистрированных прав (ограничений) на недвижимое имущество и сделок с ним за год (полугодие) в расчете на 100 или 1000 человек населения регистрационного округа.

б) Показатель «интенсивности» деятельности регистратора при государственной регистрации прав определяется отношением количества регистрационных действий к количеству регистраторов прав. Так определяется напряженность работы каждого регистратора.

в) Показатель «качество» деятельности территориальных органов складывается из оценки работы по отдельным регистрационным действиям.

В частности, к ним относятся:

- 1) нарушение срока регистрации;
- 2) регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- 3) количество необоснованных отказов в государственной регистрации;

- 4) предоставление информации из Единого государственного реестра недвижимости / нарушение сроков предоставления информации;
- 5) отказ в предоставлении информации;
- 6) неточность в записи о праве на недвижимое имущество в ЕГРН;
- 7) неполнота предоставляемой информации;
- 8) искажение информации о правах на недвижимое имущество.

Оценка качества проводится посредством соотнесения нарушений от порядка по конкретному регистрационному действию к общему числу каждого из таких действий.

Рейтинг (индивидуальный числовой показатель) отражает оценку работы подразделения и позволяет оценить эффективность деятельности территориального органа Росреестра среди других, находящихся на равном уровне, или определить положение такого подразделения в общей системе, которая включает в себя уровневую иерархию.

Отметим, что оценку деятельности территориальных органов Росреестра по такому направлению их деятельности, как государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, осуществляют поэтапно:

- I этап – осуществляется сбор информации от каждого подразделения территориального органа Росреестра по основным показателям их работы за отчетный период.

- II этап – для проведения сравнения избранные показатели приводят в соответствие с численностью населения, которое проживает на территории, где осуществляет свою деятельность орган Росреестра. Следует учитывать, что для Российской Федерации все значения приводят в соотношении на 1000 жителей, для ряда субъектов РФ, в том числе и ДФО (учитывая малонаселенность региона) - на 100 жителей.

- III этап - по шкале рейтинга оценивают деятельность подразделений

территориального органа Росреестра.

Методика оценки выполнения государственной функции территориальных органов Росреестра по методу рейтинга, в отличие от иных методик, основана на статистической обработке вариационных рядов значений показателей деятельности подразделений, с применением среднего отклонения, что позволяет получить наиболее достоверные выводы о результатах оценки деятельности конкретного подразделения по сравнению с иными.

Представляется, что применение указанного метода исключает введение поправок на корректировку баллов, которые учитывают динамику абсолютных значений показателей, поскольку рейтинговые шкалы предусматривают довольно широкий диапазон изменчивости таких показателей и, при выходе показателей за пределы границ шкал, идет смена класса (при этом, рейтинг снижается или возрастает).

Официально заявленными целями принятия закона о государственной регистрации недвижимости № 218-ФЗ выступали оптимизация учетно-регистрационных процедур в отношении объектов недвижимости, разрешение вопросов ответственности и гарантий при государственной регистрации прав (сделок), повышение эффективности функционирования государственной регистрационной системы.

Представляется, что указанные цели не могли быть достигнуты законодателем исключительно посредством закрепления иных подходов к разрешению ранее урегулированных вопросов. Выявление пробелов законодательной регламентации и их устранение являлось необходимым условием приведения норм, касающихся процедуры государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав (сделок), в состояние, позволяющее обеспечивать оптимальное достижение целей существования и функционирования учетно-регистрационной системы. Создание единого информационного ресурса, содержащего сведения обо всех объектах недвижимости, обо всех актуальных и прекращенных правах и

обязательствах правообладателей позволяет определить четкие правила оказания государственных услуг, а также получить исчерпывающий перечень документов, необходимый для оказания таких услуг.

Среди недостатков можно назвать то, что в законе не указаны принципы государственной регистрации и учета. С учетом положений о единстве учета и регистрации целесообразно было бы закрепить новые положения о единстве в качестве принципа регулирования. Это облегчило бы правоприменение и повысило бы эффективность правового регулирования.

По мнению многих исследователей, принцип публичной достоверности сведений государственного реестра является ключевым звеном, характеризующим систему государственной регистрации прав на недвижимость [35]. Принцип публичной достоверности способен полноценно обеспечивать функцию защиты прав на недвижимое имущество без вмешательства судебных и иных органов только в сочетании с принципом бесповоротности, который исключает лишение права добросовестного приобретателя, если он в своей добросовестности опирается на публичную достоверность сведений соответствующего реестра [35].

Таким образом, принцип публичной достоверности и бесповоротности, как единый принцип, должен иметь конкретную формулировку в законе.

Еще один шаг, который можно было бы предпринять, - это распространение положений о государственной регистрации и учете не только на объекты недвижимости, но и на иные объекты. В настоящее время, согласно ч. 8 ст. 1 Закона о государственной регистрации недвижимости, положения настоящего закона не применяются к государственному учету и государственной регистрации прав на воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, участки недр.

Разница в регулировании, конечно же, обусловлена специфическими объектами и сферами деятельности, однако принятие более абстрактного закона, применимого и к регистрации и учету иных объектов права, было бы уместным, упростило бы правовое регулирование и повысило бы его

эффективность. Единый закон мог бы регулировать вопросы государственной регистрации, учета различных объектов прав в своих основных положениях, а специальные главы могли бы быть применимы к отдельным объектам, в том числе к недвижимому имуществу или морским или воздушным судам.

В качестве конкретной рекомендации представляется необходимым закрепить в законе обязанность получения нотариально удостоверенного согласия супруга на совершение другим супругом сделки по распоряжению приобретенной в браке недвижимостью. Это позволит снизить количество заключаемых сделок, которые впоследствии могут быть оспорены в судебном порядке.

Внедрение в норму об уголовной ответственности за совершение преступления против порядка осуществления кадастровой деятельности состава с административной преюдицией имеет серьезное профилактическое значение, поскольку под воздействием административного наказания кадастровый инженер может пересмотреть свое поведение, не допустить впредь аналогичного поступка. Более того, инструмент административной преюдиции позволит полноценно реализовать принцип субъективного вменения (ст. 5 УК РФ), так как правонарушитель путем применения административного наказания официально предупреждается о том, что повторение подобных нарушений чревато уголовной ответственностью.

Оптимизация системы публичного управления является не только неотъемлемой составляющей общего процесса формирования правового государства, но и важным условием обеспечения и реализации прав на недвижимое имущество как физических, так и юридических лиц соответствующих субъектов власти.

Заключение

В отличие от западноевропейских и прочих развитых стран мира Россия не имеет длительной истории развития кадастровых и регистрационных систем. Для построения эффективной российской модели системы регистрации прав на недвижимость необходимо не только обращаться к опыту, накопленному в этом вопросе в мировой практике, но и учитывать внутренние особенности и предпосылки возникновения и развития систем учета объектов недвижимости. В наши дни кадастровый учет и государственная регистрация прав на недвижимость в России приобрели совершенно новую систему, методику и законодательное регулирование.

Формируемая сегодня система регистрации прав на недвижимость может быть охарактеризована как система, находящаяся в стадии перехода к такой системе регистрации, в которой будет реализован принцип полной и безусловной ответственности государства за действительность зарегистрированных прав на недвижимость.

Можно предположить, что в итоге преобразований в России будет сформирована собственная уникальная единая учетно-регистрационная система, которая станет институтом качественного обслуживания интересов граждан, организаций, публично-правовых образований и в целом государства. Такая система обеспечит не только новый уровень оперативности и удобства получения услуг Росреестра, но и несравненно более высокую степень уверенности участников оборота недвижимости в стабильности своих прав.

В работе проанализированы общественные отношения, которые возникают при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и раскрыт административно-правовой механизм деятельности государства в данной области. Сформулированы предложения по совершенствованию оценки деятельности территориальных органов

Росреестра с целью повышения эффективности их деятельности.

В результате проведенных исследований было выявлено следующее:

- Определена специфика государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним как объекта административно - правового регулирования. Автор приходит к выводу, что государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним должна рассматриваться в качестве определенного рода действий, и в качестве результата таких действий.

При этом автор рассматривает государственную регистрацию прав на недвижимое имущество не как работу обособленных органов государственной регистрации или отдельного регистратора, а в виде системы, а именно совокупности взаимосвязанных между собой органов регистрации прав на недвижимое имущество и действующего законодательства, регулирующего такую деятельность, которая осуществляется государством или от лица государства.

В качестве определенного рода действий государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним обладает четкой направленностью, определяющей сущность и назначение государства в обществе, в частности, представляет собой одну из функций государства. Так, осуществляемая в рамках государственного управления, государственная регистрация прав на недвижимое имущество, характеризуется в качестве административной функции, которая не сводится к какой-либо иной функции государства, а обладает самостоятельной системой целей и специфической формой осуществления такой деятельности.

Специфичность данной функции заключается в том, что ее реализуют с помощью деятельности государства по удостоверению и фиксации бесспорных фактов и состояний.

Учитывая, что государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним представляет собой определенного рода действия,

предложено рассматривать ее в качестве административного процесса, а именно, в виде урегулированной нормами права управленческой деятельности субъектов административного права, направленной на обеспечение признания и подтверждения со стороны государства факта возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество.

На государственный орган может быть возложено осуществление непосредственно самого акта государственной регистрации, остальные стадии процесса регистрации, включающие прием документов на регистрацию, их выдачу заявителям могут быть возложены на иные субъекты.

Государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним следует считать и результатом определенного рода действий. Этот результат фактически представляет собой правовой административный акт ненормативного характера и индивидуальной направленности, который обладает правоустанавливающей силой.

- Раскрыты нормативно-правовые основы и организационные аспекты формирования системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Установлено, что право на недвижимое имущество нуждается в особой правовой защите, которая осуществляется от имени государства уполномоченными частными субъектами (частными нотариусами), или непосредственно самим государством посредством деятельности соответствующих судебных и исполнительных органов власти. Если такие функции переданы специализированному органу, соответственно, их реализация будет носить четко выраженный административно-правовой характер.

- Деятельность органа, осуществляющего государственную регистрацию прав, является правоохранительной.

Анализ изменений нормативно-правовых актов, регулирующих сферу

государственной регистрации, и исследование принципов, легших в основу российского регистрационного режима в отношении недвижимости, показывает стремление государства к созданию эффективного механизма, защищающего право собственника на объекты недвижимости.

- Защищенность граждан в имущественной сфере напрямую зависит от полноты сведений, предоставляемых из единого государственного реестра недвижимости.

Отмечается тщательная проработанность российского законодательства в определении общедоступности и полноты предоставляемой информации. В настоящее время выписка из ЕГРН, содержащая общедоступные сведения, позволяет получить достаточно полное представление об объекте недвижимости, этим самым обеспечивается действие принципа публичной достоверности государственного реестра.

Предоставление сведений из ЕГРН является одной из наиболее востребованных государственных услуг, предоставляемых Росреестром.

- Установлено, что государственная регистрация сделок с недвижимостью не является альтернативой нотариального удостоверения сделки. Процесс государственной регистрации заключается в проверке законности правоустанавливающих фактов и их официальной констатации, но только нотариус может оценить соответствие воли осуществленному волеизъявлению граждан – участников сделки и разъяснить участникам сделки правовые последствия вступления в сделку.

В основе полномочий нотариуса по удостоверению сделок лежит установленная законодательством ответственность, в связи с этим нотариальное удостоверение сделки в сочетании с государственной регистрацией права способно наилучшим образом обеспечить законность заключаемой сделки и защитить интересы сторон.

Законодательно установленная обязанность нотариуса при осуществлении определенных нотариальных действий в отношении недвижимого имущества направлять заявление и прилагаемые документы

для государственной регистрации свидетельствует о появлении новых комплексных административных правоотношений, возникающих между государством и субъектами нотариального права.

- Выявлена сущность механизма административно-правового регулирования государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Механизм административно-правового регулирования нуждается во включении еще одной стадии - совершенствование действующего законодательства, в результате которого пресекались бы не отдельные нарушения, которые допущены органами государственной регистрации, или поощрялись определенные работники, а устранялись бы системные недостатки, и закреплялись позитивные тенденции в деятельности указанных органов.

Формирование современной системы органов регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним проходило поэтапно. При этом каждый новый этап был ознаменован принятием законодательных актов, согласно которым менялись названия, ведомственная подчиненность и структура государственного органа, уполномоченного реализовывать функцию по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

- Проанализированы организационно-процедурные аспекты государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Статус органов государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним исследован во взаимосвязи с процедурами, осуществляемыми данными органами при государственной регистрации прав. Следует отметить, что: процедурные аспекты очень важны для механизма административно-правового регулирования, в частности, без них его характеристика является неполной; автор не сводит механизм административно-правового регулирования исключительно к процедурным

моментам. Административные процедуры нельзя исследовать в отрыве от государственных органов, уполномоченных на осуществление административно-публичной деятельности в пределах предоставленной им компетенции и наделенных соответствующими властно-публичными полномочиями нормотворческого, распорядительного, охранительного характера.

Таким образом, взаимодействие и взаимоотношение элементов обеспечивают устойчивость системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также постоянство и непрерывность осуществления регистрационной деятельности, а именно, деятельности регистрирующих органов, которая направлена на признание и подтверждение государством факта возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

- Сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Внесенные автором предложения имеют комплексный характер, их правовое оформление и внедрение на практике позволит повысить эффективность административно-правового регулирования государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.01.2005. № 1 (часть I). Ст. 16.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть I) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (часть I). Ст. 1.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.
7. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1) (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 30.12.2019. № 52 (часть I). Ст. 7798.
8. О кадастровой деятельности: Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 30.07.2007. № 31. Ст. 4017.
9. О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 08.11.2007 № 261-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 46. Ст. 5557.
10. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений: Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ // Собрание законодательства

РФ. 04.01.2010. № 1. Ст. 5.

11. О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 02.08.2019г.)// Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4344.

12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 03.08.2018 № 338-ФЗ // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2018/08/08/notariat-dok.html> (дата обращения: 11.01.2020).

13. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним от 21.07.1997 № 122-ФЗ (ред. от 03.07.2016г.)// Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (часть II). Ст. 4295. [утратил силу].

14. О структуре федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 21 // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2020/01/21/prezident-ukaz-struktura-site-dok/html> (дата обращения: 10.03.2020).

15. О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость: Указ Президента РФ от 11.12.1993 № 2130 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 13.12.1993. № 50. Ст. 4868 [утратил силу].

16. Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе (принята на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 15 декабря 2003 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

17. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 07 октября 2009 г.) // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 11.

18. О программе Правительства Российской Федерации «Реформы и

развитие российской экономики в 1995 - 1997 годах»: Постановление Правительства РФ от 28.04.1995 № 439// Сборник Собрание законодательства РФ от 1995. № 24. Ст. 2275.3.

19. О федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии: Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 (ред. от 12.02.2020) // Собрание законодательства РФ. 22.06.2009. № 25. Ст. 3052.

20. О единой системе межведомственного электронного взаимодействия: Постановление Правительства РФ от 08.09.2010 № 697 (ред. от 20.11.2018) // Собрание законодательства РФ. 22.09.2010. № 38. Ст. 4823.

21. О федеральной целевой программе «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 – 2020 годы): Постановление Правительства РФ от 10.10.2013 № 903 // Собрание законодательства РФ. 21.10.2013. № 42. Ст. 5364.

22. О внесении изменений в федеральную целевую программу «Развитие единой государственной системы регистрации и прав и кадастрового учета недвижимости (2014 – 2020 годы) [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 29.11.2019 № 1532 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201912030033> (дата обращения: 17.02.2020).

23. Об изменении и признании утратившим силу некоторых актов Правительства РФ и отдельных положений некоторых актов Правительства РФ [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 12.02.2020 № 131 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202002140027> (дата обращения: 11.03.2020).

24. О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы): Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2001 № 910-р (ред. от 06.06.2002) // Собрание

законодательства РФ. 30.07.2001. №31. Ст. 3295.

25. Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»: Распоряжение Правительства РФ от 01.12.2012 № 2236-р // Собрание законодательства РФ. 10.12.2012. № 50 (часть VI). Ст. 7088.

26. Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2007 № 595-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 6.

27. Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2016 г. № 1144-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 6.

28. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29 апреля 2010 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 7.

29. О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25// Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

30. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 03.12.2008 г. № 9-Г08-19 // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

31. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17.01.2012 г. № 4777/08 по делу № А56-31923/2006 // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

32. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.09.2013 г. № 1160/13 по делу № А76-1598/2012 // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

33. Постановление Федерального Арбитражного суда Московского

округа от 29.07.2015 № Ф05-17265/2013 по делу № А41-46151/12 // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

34. Решение Тукаевского районного суда Республики Татарстан по делу № 2-35/2017 от 30.03.2018 // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

35. Алексеев В.А. Недвижимое имущество: государственная регистрация и проблемы правового регулирования. М.: Волтерс Клувер, 2007. 504 с.

36. Алексеев В.А. Прочная связь с землей как единственный признак недвижимой вещи // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 12. С. 80–94.

37. Бадулина Е.В. Система государственной регистрации недвижимости в России: этапы становления и перспективы развития // Имущественные отношения в РФ. 2017. №7 (190). С. 7–16.

38. Горячева У.Н. Совершенствование государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество // Научно-практические исследования. 2020. № 1-1 (24). С. 40–41.

39. Данные о назначенном наказании по статьям УК [Электронный ресурс]: Судебная статистика РФ// Агентство правовой информации. URL: <http://stat.апи-пресс.рф/stats/ug/t/14/s/17> (дата обращения: 11.03.2020).

40. Деханов С.А., Гуров И.В. К вопросу о государственной регистрации прав на недвижимое имущество // Правовые вопросы недвижимости. 2019. № 1. С. 3–6.

41. Егорова А.С. Способы защиты прав на недвижимое имущество. Особенности применения ст. 167, 301, 302 ГК РФ // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 11. С. 70-72.

42. Исмаилов С.Н. Формы и способы защиты права собственности на жилые помещения и иных жилищных прав // Проблемы экономики и юридической практики. 2015. № 5. С. 74–76.

43. Карягин Н.Е. Диспозитивные и императивные нормы в жилищном праве: вопросы теории и практики применения // Бизнес в законе. 2015. № 2. С. 42–46.
44. Кирсанов А.Р. Регистрационное право - формирующаяся отрасль современного российского права // Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2001. № 11. С. 60–61.
45. Кондракова И.А. Несудебный порядок защиты корпоративных прав акционеров // Юридический мир. 2006. № 1. С. 50–52.
46. Лазаренкова О.Г. Тенденция расширения участия нотариуса при совершении сделок с недвижимостью // Нотариус. 2016. № 4. С. 28–31.
47. Ламейкин Ю.А. Правовые средства защиты права частной собственности // Правоведение. 2001. № 36. С. 54.
48. Лопашенко Н.А. Квалификация должностных преступлений в сфере экономической деятельности // Законность. 1998. № 5. С. 14–16.
49. Лопашенко Н.А. Преступления в сфере экономической деятельности: о руинах уголовного закона // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 2. С. 35.
50. Михайловская С.В. Административно-правовой статус Росреестра в области государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним // Молодой ученый. 2019. № 37 (275). С. 40–42.
51. Нецкина Т.И. Особенности и проблемы государственной регистрации прав на недвижимое имущество // Юридический факт. 2019. № 74. С. 67–69.
52. Новоселова А.А., Баукен А.А. К вопросу о системе защиты вещных прав // Вестник Оренбургского государственного университета. 2005. № 3. С. 248-251.
53. Письмо Государственной Думы Федерального Собрания от 22 января 2013 г. №3.3-6/94 «О государственной регистрации сделок с недвижимым имуществом в связи с вступлением в силу с 1 марта 2013 года

Федерального закона от 30.12.2012 N 302-ФЗ» [Электронный ресурс]: «Гарант» - Информационно-правовой портал. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70214780/prime/> (дата обращения: 12.02.2020).

54. Пояснительная записка к Федеральному закону 228-ФЗ 13.07.2015 [Электронный ресурс]: Пояснительные записки к Федеральным законам. URL: <http://https://poyasnite.ru/federalnyj-zakon-228-fz-13-07-2015/> (дата обращения: 20.12.2019).

55. Росреестр – Федеральная служба государственной регистрации кадастра и картографии [Электронный ресурс]: Москва, 2020. URL: <http://https://rosreestr.ru/site/>. (Дата обращения: 26.03.2020).

56. Синцов Г.В., Гошуляк Т.В. К вопросу об оценке нотариусом способности лица понимать значение своих действий и руководить ими при совершении отказа от наследства // Нотариус. 2017. № 7. С. 37–39.

57. Adad A. M. The Cadastral and Land Information Systems for an Effective Land Governance // Geospatial Technologies for Effective Land Governance. – IGI Global, 2019. – С. 215-232.

58. Christophers B. The state and financialization of public land in the United Kingdom // Antipode. — 2017. — Vol. 49. — No. 1. — P. 62-85.

59. Fitzpatrick D., Compton C., Foukona J. Property and the State Or the Folly of Torrens: A Comparative Perspective // UNSWLJ. – 2019. – Т. 42. – С. 953.

60. Liu X., Huang J., Zhu J. Property-rights regime in transition: Understanding the urban regeneration process in China—A case study of Jinhuajie, Guangzhou // Cities. – 2019. – Т. 90. – С. 181-190.

61. Mattsson H. Aspects of Real Property Rights and their Alteration // The Ontology and Modelling of Real Estate Transactions. – Routledge, 2017. – С. 23-34.

62. The World Bank/ Doing Business Measuring Business Regulations [Электронный ресурс]: -URL: <https://>

[//www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/registering-property](http://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/registering-property) (дата обращения: 17.02.2020).

63. Wilsch H. The German “Grundbuchordnung”: History, Principles and Future about Land Registry in Germany //Journal of Surveying – 2012. – Т. 4. – С. 224-233.