A.E. Kochmarev

Special features of the judicial control in the sphere of the state registration of the rights to the real estate and the transactions with it

The article discusses the possibility of judicial control by the state registration of the rights to the real estate and the transactions with it.

Keywords: judicial control, the registrar of rights, evasion of state registration, refusal of state registration.

Кочмарев Александр Энгельсович – канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского права ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Хабаровск). Тел.: (4212) 31 59 75

Особенности судебного контроля в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним

В статье рассматривается возможность судебного контроля при совершении государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Ключевые слова: судебный контроль, анализ деятельности органов государственной власти в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, регистратор прав, уклонение от государственной регистрации, отказ в государственной регистрации.

Право на обжалование действий и решений органов исполнительной власти считается одной из важнейших юридических гарантий прав граждан и организаций. Гарантированное ч. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации право на судебную защиту означает право каждого на эффективное восстановление в правах независимым судом путем справедливого судебного разбирательства на основе состязательности и равноправия сторон с предоставлением им достаточных процессуальных правомочий для защиты своих интересов при осуществлении всех процессуальных действий, результат которых имеет существенное значение для определения их прав и обязанностей.

Право на судебную защиту относится к основным неотчуждаемым правам и свободам человека и гражданина. Равным образом оно распространяется и на организации как объединения граждан, выступая одновременно (в силу ст. 18 Конституции Российской Федерации) гарантией

всех других принадлежащих им прав и свобод.

Как известно, судебная защита прав и свобод – это право на защиту человеком своих прав и свобод посредством суда, который является органом, представляющим одну из независимых самостоятельных ветвей власти, следовательно, использование права на судебную защиту – это один из способов государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, гарантом которого (согласно ч. 1 ст. 45) является Конституция РФ.

Право каждого гражданина на судебную защиту его прав и свобод и связанное с ним право на обжалование в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти выступают гарантией в отношении всех других конституционных прав и свобод и не подлежат ограничению. Государство обязано обеспечить полное осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной. Право на обжалование в суд любого правового акта, кроме актов, проверка которых отнесена законодателем к исключительной компетенции Конституционного суда Российской Федерации, обеспечивается проверкой, осуществляемой на основании гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательств, а также статьи 3 Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Важность права на судебную защиту подчеркивается тем, что оно относится к числу не подлежащих ограничению ни при каких обстоятельствах, в том числе и при введении чрезвычайного положения (на основании ч. 3 ст. 56 Конституции РФ).

Судебный контроль является разновидностью государственного контроля; его, также как и иной социальный контроль, можно рассматривать как функцию управления, для которой характерна система наблюдения и проверки процесса функционирования объекта в соответствии с принятым решением; выявление результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений; корректирование.

Указанные положения российской конституционной доктрины являются общепризнанными в юридической литературе и правоприменительной практике. На этой основе в законодательстве предусмотрена стадия обжалования решений, действий и бездействия регистрирующего органа в суд и Арбитражный суд.

Стадия обжалования при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним является факультативной, и переход регистрации прав на недвижимость в данную стадию зависит от волеизъявления правообладателя или заинтересованного лица, от реализации ими права на судебную защиту субъективных прав, законных интересов и гарантированных свобод.

В системе регистрации прав на недвижимость нотариусы и регистраторы прав на недвижимое имущество и сделок с ним выполняют функцию защиты бесспорных прав граждан и охраняемых законом интересов юридических лиц. Защиту нарушенных или оспоренных имущественных

прав осуществляют в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством: суд, Арбитражный суд или третейский суд (ст. 11 ГК РФ). Судебная форма защиты прав при этом играет ведущую роль не только потому, что она наиболее универсальна и детально регламентирована нормами гражданского процессуального законодательства, но и потому, что она выполняет функцию контроля за деятельностью нотариусов и регистраторов прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Закон о регистрации носит больше процессуальный характер, чем материальный. Следовательно, и большинство споров рассматриваются судами как жалобы на действия государственных органов, а не как исковые заявления. Истцы, заявители и суды часто неверно определяют процессуальное положение регистрирующего органа.

Отказ в государственной регистрации права на недвижимость или сделки с ней, либо уклонение учреждения юстиции от регистрации могут быть обжалованы заинтересованным лицом в суд, арбитражный суд (п. 5 ст. 131 ГК РФ, п. 3 ст. 20 Закона о регистрации). В соответствии с Гражданским процессуальным кодексом РФ и Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», заинтересованное лицо вправе обжаловать в судебном порядке не только отказ в государственной регистрации, но и отказ в приеме документов; приостановление государственной регистрации, а также иные действия учреждения юстиции, нарушающие права и свободы граждан. Рассмотрение в судебном порядке дел, связанных с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество и сделок с ним, – это одна из форм контроля за деятельностью регистрирующих органов и их должностных лиц (регистраторов прав). После вынесения соответствующего решения суда регистратор прав не вправе отказать в государственной регистрации права, установленного такими решениями (п. 1 ст. 28 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»).

Упоминаемое в Федеральном законе «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» оспаривание зарегистрированного права (как бы терминологически эта мысль ни выражалась) представляет собой один из способов защиты гражданских прав, однако, в ст. 12 ГК РФ, устанавливающей перечень способов такой защиты, нет прямого упоминания об оспаривании права, тогда как содержатся указания на такие внешне близкие способы защиты, как: признание права; восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; признание оспоримой сделки недействительной и применение последствий ее недействительности, применение последствий недействительности ничтожной сделки; признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления. Каждый из этих способов, выступая в самостоятельном качестве, связан одновременно с

оспариванием права другого лица. По сути, можно рассматривать три варианта: оспаривание сделки, лежащей в основании зарегистрированного права (включая сюда и применение последствий недействительности ничтожной сделки); требование признания недействительным акта регистрирующего органа; в связи с тем, что ст. 12 ГК РФ содержит неисчерпывающий перечень способов защиты и допускает применение иных способов, предусмотренных законом, необходимо исходить из буквального текста вышеуказанных законов, говорящих о «судебном оспаривании зарегистрированного права», считая это тем самым иным способом. Вместе с тем, не факт, что такое оспаривание может иметь место как самостоятельный способ защиты права. Оспаривание зарегистрированного права нельзя рассматривать в качестве способа защиты субъективного гражданского права, если лицо не имеет собственных материально-правовых притязаний в отношении того же имущества либо однородного права на имущество. От оспаривающего право лица требуется не простая заинтересованность (как, например, в случае требования о применении последствий недействительности ничтожной сделки), а заинтересованность квалифицированная, выражающаяся в том, что истец должен потребовать признания за ним права, однопорядкового с оспоренным. Например, не может оспаривать зарегистрированное право собственности на имущество его арендатор, поскольку права последнего на имущество, с учетом даже всех вещно-правовых его компонентов, являются правами иного порядка, нежели права собственника. Оспаривание должно состоять не в признании недействительным зарегистрированного права или регистрационного действия, а в доказывании оснований недействительности сделки или незаконности административного акта, являющегося основанием для регистрации права, при одновременном предъявлении истцом требования о признании за ним права, однородного зарегистрированному.

На практике в порядке, установленном для рассмотрения дел, возникающих из публично-правовых отношений, иногда рассматривают не только жалобы на действия регистрирующих органов, но и заявления о признании недействительной проведенной государственной регистрации права или сделки и даже заявления о признании недействительными свидетельств о государственной регистрации права. Законом установлено, что в судебном порядке могут быть оспорены зарегистрированное право на недвижимое имущество или зарегистрированная сделка с недвижимым имуществом (абз. 2 п. 1 ст. 2 Закона о регистрации), а не государственная регистрация права или сделки и тем более не свидетельство о государственной регистрации права. Такие дела должны рассматриваться в порядке искового производства, как споры о праве или споры о признании
сделки недействительной.

Необоснованно возложение на регистрирующий орган обязанности зарегистрировать сделку (переход права), поскольку такое действие является

мерой государственного принуждения, допустимой при совершении правонарушения, например, при необоснованном отказе в государственной регистрации. В рамках же иска о государственной регистрации права правонарушителем является уклоняющаяся сторона, но не учреждение по регистрации.

По мнению О. Мананникова, любое из действий регистрирующего органа как государственного органа может быть обжаловано в судебном порядке. Однако непосредственно в законодательных актах указана возможность обжалования в суд только отказа или уклонения от государственной регистрации.

Согласно позиции С.М. Петровой, юридические лица и граждане-предприниматели могут обжаловать в Арбитражный суд такие действия и решения, как отказ в выдаче информации о зарегистрированных правах, отказ в исправлении технической ошибки, нарушение сроков регистрации и прочие действия и решения.

А.Р. Кирсанов считает, что к действиям регистрирующего органа, подлежащим судебному обжалованию, можно отнести: отказ в приеме документов; приостановление государственной регистрации; отказ в государственной регистрации (п. 5 ст. 2, абзац 2 п. 3 ст. 20 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»); уклонение от государственной регистрации (п. 5 ст. 2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»); технические ошибки в записях, допущенные при государственной регистрации (п. 2 ст. 21 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»); отказ в предоставлении информации о зарегистрированных правах, если результатом таких действий стало нарушение прав гражданина или охраняемых законом интересов юридических лиц (п. 2 ст. 7 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»).

В.С. Буров дополняет данный перечень указанием на то, что, хотя норма о возможности обжалования в суд уклонения от предоставления информации о зарегистрированных правах в п. 2 ст. 7 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» отсутствует, это не должно препятствовать такому обжалованию.

По мнению автора, к действиям (бездействию) и решениям регистрирующего органа, которые могут быть обжалованы в суд и Арбитражный суд, относятся:

1) отказ в приеме документов на государственную регистрацию;

2) приостановление государственной регистрации;

3) отказ в государственной регистрации;

4) уклонение от государственной регистрации;

1) технические ошибки в записях, допущенные при государственной регистрации;

6) отказ в выдаче и уклонение от выдачи свидетельства о государственной регистрации прав, а также документов после государственной регистрации;

7) отказ в приеме заявления о предоставлении информации о зарегистрированных правах;

8) отказ в предоставлении информации о зарегистрированных правах;

9) уклонение от предоставления информации о зарегистрированных правах.

Не может быть обжаловано в суд с привлечением регистрирующего органа в качестве органа, совершившего незаконное действие, свидетельство о государственной регистрации права как таковое, поскольку оно не является актом регистрирующего органа, а лишь удостоверяет права на недвижимость и выдается на основании записей в Едином государственном реестре прав. Так же не может быть обжалован акт государственной регистрации.

Следует обратить внимание на невозможность обжалований действий регистрирующих органов и их должностных лиц (регистраторов прав) в территориальные органы и вышестоящие органы. Законом не предусмотрена возможность отмены или изменения вышестоящим органом решения, принятого на любой стадии регистрационного процесса органом, осуществляющим государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ст. 9, 10 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»). Это вполне объяснимо, так как Минэкономразвития России, являющееся федеральным органом исполнительной власти в системе государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, не вправе самостоятельно осуществлять регистрационную деятельность. Жалобы, направляемые в Минэкономразвития России, не имеют процессуального значения. Регистратор прав наделен полномочием от имени государства удостоверять юридический акт признания и подтверждения возникновения, прекращения, обременения и ограничения прав на недвижимость. Обжаловать отказ в государственной регистрации либо уклонение соответствующего органа от государственной регистрации можно только в суд. Ни руководитель регистрирующего органа, ни федеральный орган исполнительной власти в системе государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним не уполномочены изменять или отменять решения, принимаемые регистратором прав. Более того, сам регистрирующий орган не компетентен отменять те акты регистрации, которые он совершает, даже в том случае, если обнаружит впоследствии нарушения на какой-либо стадии регистрации (например, в случае установления после внесения записи в реестр ошибок, допущенных при правовой экспертизе документов, поданных на регистрацию).

В сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним сформировалась правовая позиция, которая кардинально расходится с вышеуказанными конституционными идеями о праве на

судебную защиту. Речь идет об отказе гражданам и организациям в возможности обжаловать акты государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, хотя некоторые специалисты высказывают мнение о принципиальной возможности обжаловать любое действие регистрирующего органа: гражданин вправе в любом случае обратиться в суд с жалобой, если считает, что неправомерными действиями учреждения нарушены его права и свободы.

Среди ученых и специалистов нет единого мнения относительно правовой природы акта государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Так, Л.Ю. Василевская считает, что запись в ЕГРП, не являясь по своей природе ненормативным актом (подобно тому, как не являются ненормативными акты органов регистрации актов гражданского состояния, действия нотариусов и др.), представляет собой особый юридический факт, который вместе с соответствующим правовым основанием образует сложный «фактический состав». В этом смысле с момента государственной регистрации права можно говорить о юридической неразрывности акта государственной регистрации и зарегистрированного права. Запись в ЕГРП представляет собой юридический факт, определяющий момент возникновения (перехода, обременения) вещного или обязательственного права.

Н. Кюршунова полагает, что юридическим фактом в виде ненормативного акта (в смысле ст. 8 ГК РФ) государственная регистрация не является, а следовательно, к ней не может быть применена ст. 13 ГК РФ. Ст. 13 ГК РФ говорит о тех актах государственных органов, которые устанавливают какие-либо права и обязанности для субъектов права и указаны в ст. 8 ГК РФ, т. е. являются юридическими фактами. Акт же государственной регистрации имеет другое значение, а именно признавать и подтверждать возникновение гражданских прав и обязанностей по основаниям, перечисленным в той же ст. 8 ГК РФ. Кроме того, всякий акт государственного органа имеет текст определенного содержания. Акт государственной регистрации права такого текста не имеет, тогда как в соответствии с процессуальным законодательством текст обжалуемого ненормативного акта должен быть представлен заявителем в суд. Запись о праве в ЕГРП, свидетельство о государственной регистрации права, выписка из ЕГРП такового текста не содержат. Ст. 13 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» устанавливает порядок проведения государственной регистрации прав. Из содержания данной нормы следует, что государственная регистрация – это совокупность последовательных действий, поэтапный процесс. В рамках данного процесса никакой акт не издается. Суд, исходя из вышеизложенного, должен прекращать производство по делу о признании государственной регистрации, ввиду неподведомственности ему спора.

Поддерживая, в целом, данную позицию, А.А. Маковская указывает на то, что государственная регистрация прав на недвижимое имущество как акт государственного органа по своему содержанию, форме и правовому

значению отличается от ненормативных актов государственных органов. Для акта государственной регистрации характерно отсутствие всех тех черт, которые присущи ненормативным актам государственных органов. Во-первых, как акт признания и подтверждения прав и сделки, акт государственной регистрации не содержит никаких властных, обязательных предписаний, адресованных субъектам гражданского оборота, чьи права посредством этой регистрации лишь признаются. Во-вторых, сама по себе государственная регистрация не порождает никаких гражданских прав и обязанностей в отношении недвижимого имущества. Государственная регистрация определяет момент возникновения права собственности на вновь создаваемое недвижимое имущество (ст. 219 ГК РФ) или перехода прав на такое имущество (п. 2 ст. 223 ГК РФ), но не имеет правоустанавливающее значение, так как не является основанием возникновения или перехода прав собственности. В-третьих, в соответствии с правилами Закона о регистрации прав, регистрация выполняет лишь роль доказательства существования зарегистрированного права. На основании этих рассуждений А.А. Маковская делает вывод о том, что оспаривание в судебном порядке действительности государственной регистрации фактически означает оспаривание зарегистрированного на основании этого акта права лица на недвижимое имущество или сделки с ним, то есть оспаривание акта государственной регистрации прав на недвижимость невозможно.

Сторонники данной точки зрения в подтверждение своего мнения ссылаются на Гражданский кодекс РФ и Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», которые не предусматривают судебного обжалования акта государственной регистрации прав на недвижимость. В судебном порядке могут быть оспорены: отказ в государственной регистрации или уклонение от нее (п. 5 ст. 2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и п. 5 ст. 131 ГК РФ), а также само зарегистрированное право (абзац второй п. 1 ст. 2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»). В случае обращения с заявлением о признании недействительной регистрации, ответчиком должен выступать регистрирующий орган, тогда как фактически идет спор о праве, и ответчиком должно выступать лицо, которое обладает спорным имуществом на праве собственности или на ином вещном праве.

Подобное обоснование невозможности обжалования акта государственной регистрации прав на недвижимость со ссылкой на то, что акт регистрации не является индивидуальным правовым актом, позволяет сторонникам данной точки зрения привести действующее законодательство и сложившуюся судебно-арбитражную практику в соответствие со ст. 46 Конституции Российской Федерации.

Особенность полномочий регистратора, которая лишает суды возможности осуществлять контроль за законностью и обоснованностью акта регистрации, состоит в значительном дискреционном элементе этих

полномочий. Решение вопроса о приостановлении регистрации и последующем отказе в регистрации определяется в зависимости от наличия или отсутствия у регистратора сомнений в законности совершаемых действий гражданско-правового значения с недвижимостью (сделки, административного акта и т. д.). И если свое сомнение, приводящее к отказу в регистрации, регистратор (регистрирующий орган) при наличии заявления об оспаривании отказа в регистрации обязан подтвердить в судебном порядке и объективно обосновать, то отсутствие сомнения регистратор подтверждать не обязан. Отсутствие сомнения регистратора основывается на законе (нормативное основание), представленных документах (фактическое основание) и внутреннем убеждении регистратора (субъективное основание), которое не подлежит судебному контролю.

В соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним – это юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество. Признать в судебном порядке недействительным акт признания невозможно, так как признание имеет субъективно-правовой (дискреционный) элемент и уже состоялось как правовая действительность. Суд может изменить только объективно-правовую основу регистрационного производства, а именно – признать недействующим (не применить) нормативный правовой акт или признать недействительным фактическое основание государственной регистрации прав на недвижимость (сделку, административный акт и т. д.). В этом случае регистрация проводится вновь, с учетом решения суда, на новой объективно-правовой основе, но без ущерба для внутреннего убеждения регистратора, на основании которого он оценивает представленные документы и принимает решение о регистрации или об отказе в регистрации прав на недвижимость.

В соответствии с позицией Конституционного суда Российской Федерации, сформулированной в ряде решений, судебный контроль за осуществлением дискреционных полномочий невозможен. Именно это положение должно служить основанием для отказа в разрешении по существу дел об оспаривании акта государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а не утверждение об особой правовой природе акта регистрации или ссылка на федеральный закон, не предусматривающий оспаривание акта регистрации. Признание дискреционных полномочий регистрирующего органа позволяет привести сложившуюся практику и законодательное регулирование данного вопроса в соответствие с нормой ст. 46 Конституции Российской Федерации. Однако данное ограничение возможностей обжалования решений регистрирующего органа не умаляет судебных способов защиты нарушенных прав граждан, организаций и публичных образований как субъектов прав на недвижимость.

Литература и источники:

1. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 18.01.2005 г. № 26-0 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Коновалова Сергея Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью пятой статьи 108, статьями 172 и 210 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2005. – № 17. – Ст. 1626.

2. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 16.07.2004 г. № 15-П по делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного собрания – Курултая Республики Башкортостан, губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3282.

3. Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 16.07.2004 г. № 14-П по делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.Д. Егорова и Н.В. Чуева // СЗ РФ. – 2004. – № 30. – Ст. 3214.

4. Алексеев, С. С. Общая теория права / С. С. Алексеев. – М., 1981. – С. 174

5. Кирсанов, А. Р. Права на недвижимое имущество и сделки с ним, подлежащие государственной регистрации / А. Р. Кирсанов. – М., 2003. – С. 87 – 89.

6. Лапач, В. И. Оспаривание сделки или права? / В. И. Лапач // ЭЖ – Юрист. – 2004. – № 13.

7. Петрова, С. М. Споры о регистрации прав на недвижимость / С. М. Петрова // ЭЖ – Юрист. – 2005. – № 20.

8. Манников, О. Процессуальное положение учреждений юстиции по регистрации прав на недвижимость / О. Манников // Российская юстиция. – 2000. – № 8.

9. Маковская, А. А. Судебные акты по некоторым категориям дел, как основание государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним / А. А. Маковская // Регистрация прав на недвижимость : сб. ; отв. ред. А. Р. Кирсанов. – М., 2004. – Вып. 11. – С. 189 – 191.

11. Петрова С. М. Споры о регистрации прав на недвижимость / С. М. Петрова // ЭЖ – Юрист. – 2005. – № 20.

12. Яковлева, А. В. Споры о государственной регистрации прав на недвижимость / А. В. Яковлева // Законодательство. – 2005. – № 1.