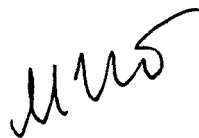


12.00.14

И 265

На правах рукописи



Игнатова Мария Сергеевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ НА НЕДВИЖИМОЕ
ИМУЩЕСТВО И СДЕЛОК С НИМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.14 – административное право;
финансовое право; информационное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск – 2007

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и административного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет»

Научный руководитель: заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, академик
Севиригин Виктор Егорович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор, академик
Плесовских Виктор Данилович

кандидат юридических наук, доцент
Головко Владимир Владимирович

Ведущая организация: Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»

Защита состоится 25 мая 2007 года в 16 часов на заседании диссертационного совета К 212.298.01 при Южно-Уральском государственном университете по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, корп. 4, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Южно-Уральского государственного университета.

Автореферат разослан «__» _____ 2007 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент



С.М. Даровских

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. В настоящее время в России вопросы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним приобрели особую значимость. Становление рыночной экономики, приватизация земельных участков, предприятий, квартир и иных объектов государственного и муниципального имущества, развитие ипотечного кредитования способствуют быстрому развитию рынка недвижимости. Так, только в Челябинской области за 2005 г. зарегистрировано более 454 тысяч прав и сделок с различными объектами недвижимого имущества, за 2006 г. – более 585 тысяч¹.

Уровень конфликтов и правонарушений в данной сфере неоправданно высок. По статистике каждая 15-я сделка на рынке недвижимости – мошенничество². Жертвами таких преступлений становятся, как правило, одинокие, необеспеченные, недееспособные, несовершеннолетние лица или просто случайные граждане.

Отмеченные факторы свидетельствуют о необходимости обеспечения публичных интересов и охраны законности на экономическом поле, а также надежной защиты прав и законных интересов различных субъектов. Это обуславливает потребность в участии государства в регулировании отношений на рынке недвижимости. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним является средством защиты прав на недвижимость со стороны государства, необходимой гарантией осуществления такого права. Для установления баланса публичных и частных интересов в рассматриваемой сфере следует, с одной стороны, контролировать законность возникновения, изменения, ограничения и прекращения прав на недвижимость, а с другой стороны, сделать эту процедуру простой, удобной и понятной, устранить излишние бюрократические барьеры.

¹ Информация предоставлена Управлением Федеральной регистрационной службы по Челябинской области

² Мелехова, И. Долевая яма. Риск оказаться обманутым на рынке недвижимости // Челябинский вестник / И. Мелехова // <http://www.tg.ru/2006/08/08/yama.html>

Обеспечение прав и законных интересов граждан и юридических лиц, создание гарантированных возможностей их реализации в сфере государственной регистрации прав на недвижимость – задача специально уполномоченных органов исполнительной власти, осуществляющих управленческие функции. Определение компетенции, полномочий органов и должностных лиц, регламентация процедуры совершения регистрационных действий осуществляются нормами административного права. Анализ административно-правового законодательства в данной сфере, материалов судебной практики, деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию прав, позволяет сделать вывод о необходимости изучения и дальнейшего совершенствования института государственной регистрации прав на недвижимость в целях установления эффективных механизмов защиты прав граждан и юридических лиц. Нуждаются в осмыслении и разработке вопросы законодательного определения правового статуса органов, осуществляющих государственную регистрацию прав, взаимодействия различных органов на рынке недвижимости, упрощения процедуры государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и создания комфортных условий для участников рынка недвижимости.

Обеспечение эффективного функционирования системы государственной регистрации прав на недвижимость представляется значимым для современного российского общества, что и определило выбор темы диссертационного исследования, его актуальность и проблематику.

Степень научной разработанности проблемы. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним исследуется, в основном, с позиций гражданского права. Гражданско-правовые аспекты государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним рассмотрены в работах ученых-цивилистов М.И. Брагинского, В.В. Витрянского, О.Н. Садикова, Е.А. Суханова и других. Вопросы, связанные с применением законодательства о государственной регистрации прав на недвижимое

имущество и сделок с ним, освещены в комментариях законодательства и публикациях С.П. Гришаева, П.В. Крашенинникова, А.Н. Ткача, А.М. Эрделевского, а также в научных диссертациях А.В. Дмитриева, Е.Б. Козловой, Е.Ю. Петрова.

Исследованию различных вопросов государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним посвящены работы В.А. Алексеева, Е.С. Болтановой, А.Р. Кирсанова, Е.А. Киндеевой, М.Г. Пискуновой, О.Ю. Скворцова.

Место и роль института регистрации в административном праве изучались такими учеными, как А.Б. Агапов, Д.Н. Бахрах, Ю.М. Козлов, П.И. Кононов, И.В. Панова, Л.Л. Попов, В.Д. Сорокин, Ю.А. Тихомиров и другими. Административно-правовые аспекты государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним освещены в диссертационных исследованиях Д.В. Артюшина, А.Р. Кирсанова, В.В. Михольской, С.Б. Пашенько.

В монографической литературе, и особенно диссертациях, не учтены последние законодательные изменения в рассматриваемой сфере, практика деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимость, и изменения в их системе и структуре. Это свидетельствует о том, что настоящее исследование имеет научный и практический интерес.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. **Предметом исследования** выступают административно-правовые и административно-процессуальные нормы российского законодательства, регулирующие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Целью диссертационного исследования является комплексный анализ правовых основ государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, выявление недостатков в правовом регулировании и

выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере для обеспечения надлежащей защиты прав граждан и юридических лиц.

В соответствии с названной целью в исследовании решаются следующие **задачи:**

– исследовать понятие и значение государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним как юридического акта и как деятельности государственных органов;

– раскрыть понятие и значение государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним как правоотношения и как комплексного правового института;

– проанализировать административные процедуры, составляющие производство по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

– обозначить процесс становления и развития органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, рассмотреть основы административно-правового статуса данных органов в настоящее время;

– определить систему и содержание принципов деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

– исследовать процедуры взаимодействия органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, с иными органами и организациями.

Методологическая основа диссертационного исследования. Для достижения цели, решения задач диссертационного исследования были использованы следующие методы познания и научного исследования: системный, сравнительно-правовой, формально-юридический, диалектический, статистический, приемы формальной логики и лексико-грамматического анализа.

Теоретическая и эмпирическая база исследования. Теоретической базой исследования послужили научные труды в области административного, а также гражданского права, относящиеся к рассматриваемой теме, публикации по вопросам государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в периодической литературе.

Нормативно-правовую базу исследования составили положения Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»³ (далее - Закон о регистрации прав), указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, приказов Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной регистрационной службы и актов иных федеральных органов исполнительной власти, действующих в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Эмпирическую базу исследования составили акты Высшего Арбитражного суда Российской Федерации, практика деятельности окружных арбитражных судов (в частности, арбитражных судов Московского, Северо-западного, Уральского округов), а также статистические данные о состоянии и динамике государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Челябинской области за 2005 и 2006 гг.

Научная новизна диссертации. Настоящая работа является первым административно-правовым исследованием, в рамках которого производится подробный анализ понятия и признаков государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним как индивидуального административно-правового акта, как административно-процессуальной деятельности государственных органов, как административно-процессуального правоотношения. В исследовании учтены последние изменения российского законодательства, изменения в структуре органов,

³ Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (с последующими изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3594.

осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимость, и практика их деятельности. Впервые рассмотрены различные возможности взаимодействия названных органов с иными органами и организациями на рынке недвижимости, что позволило предложить меры по оптимизации процедуры оформления и государственной регистрации прав, ее упрощения для граждан и юридических лиц.

В работе сформулирован ряд новых в правоприменительной практике положений и выводов, позволяющих показать недостатки и основные проблемы существующего организационно-правового механизма осуществления государственной регистрации прав на недвижимость, и предложить рекомендации по совершенствованию административно-правового законодательства в данной сфере.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним представляет собой индивидуальный административный правовой акт. Данное положение обуславливает возможность обжалования акта регистрации в арбитражный суд как ненормативного акта государственного органа (при отсутствии спора о праве). В связи с этим представляется необходимым закрепить правоустанавливающий характер государственной регистрации прав в законодательном ее определении, а также указать на возможность оспаривания акта регистрации в судебном порядке.

2. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним как деятельность государственных органов – это юридическая, правоприменительная, административно-процессуальная деятельность Федеральной регистрационной службы и ее территориальных органов. Государственная регистрация прав на недвижимость представляет собой разновидность административного производства в рамках административного процесса. Соответственно, государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним (как деятельность специально

уполномоченных органов исполнительной власти) должна основываться на принципах административного процесса, разработанных в теории административного процесса. К ним относятся принципы законности, диспозитивности, публичности, единства, материальной истины (объективности) и самостоятельности в принятии решения, охраны интересов личности и государства, равенства сторон, использования национального языка, ответственности компетентных органов и лиц за ненадлежащее ведение государственной регистрации и принятое решение, быстроты и эффективности процедуры государственной регистрации прав. Данные принципы следует отразить в законодательстве о государственной регистрации прав на недвижимость.

3. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним может быть рассмотрена как совокупность правоотношений – материального и процессуального. Требование материальной нормы гражданского права об обязательной государственной регистрации прав на недвижимость порождает материальное охранительное правоотношение между собственником (иным правообладателем) и органом, осуществляющий государственную регистрацию прав. В момент обращения правообладателя в соответствующий орган возникает иное правоотношение – процессуальное, опосредующее развитие и осуществление материального правоотношения.

4. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним как совокупность правовых норм представляет собой правовой институт, объединяющий нормы нескольких отраслей права. В институте государственной регистрации прав на недвижимость материальная его сторона – гражданско-правовая, а процессуальная представлена административно-процессуальными нормами, регулирующими порядок государственной регистрации прав.

5. Производство по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним составляют административные процедуры:

1) процедура государственной регистрации прав (сделок) либо отказа в государственной регистрации прав (сделок); 2) процедура выдачи информации из Единого государственного реестра прав, копий договоров и документов, выражающих содержание односторонних сделок, совершенных в простой письменной форме; 3) процедура исправления технических ошибок, допущенных при государственной регистрации прав (сделок). В свою очередь, каждая процедура складывается из относительно самостоятельных стадий, имеющих определенную цель и установленные временные рамки.

6. Административно-правовой статус органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, недостаточно полно отражен в действующем законодательстве. В связи с этим необходимо нормативно урегулировать следующие вопросы:

- закрепить цели и принципы деятельности данных органов;
- установить конкретный перечень обязанностей данных органов;
- определить значение и юридическую силу актов, издаваемых данными органами;
- указать на право государственных регистраторов по своему усмотрению определять, какое правовое действие из числа предусмотренных законом совершить в конкретной ситуации;
- определить, что организационно-правовой формой юридических лиц – Федеральной регистрационной службы и ее территориальных органов – является учреждение.

7. Взаимодействие различных органов и организаций на рынке недвижимости должно строиться по следующим направлениям:

- интенсивное развитие информационного обмена с использованием электронного документооборота в целях упрощения процедур оформления и регистрации прав на недвижимое имущество. Основы такого взаимодействия следует закрепить в федеральном законе, а перечни (виды) информации,

порядок и условия ее передачи – в совместных инструкциях и соглашениях об информационном обмене;

– закрепление в законе возможности выступления нотариуса в качестве посредника между гражданами, юридическими лицами и органами, осуществляющими государственную регистрацию прав;

– наделение Федеральной регистрационной службы и ее территориальных органов правом осуществлять деятельность по сбору необходимых для регистрации документов, составлять проекты сделок с недвижимым имуществом, изготавливать копии документов, оказывать другие правовые и технические услуги, связанные с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество.

Научное и практическое значение диссертационного исследования.

Научная значимость исследования заключается в том, что оно способствует выработке последовательного подхода к определению правовой природы и значения государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Основные выводы и положения диссертации могут быть использованы для дальнейшей разработки отдельных вопросов государственной регистрации прав на недвижимость. Теоретические положения могут служить основой для создания учебной литературы, научно-методических и учебных пособий.

Предложения по совершенствованию административно-правового регулирования государственной регистрации прав на недвижимость имеют практическую ценность и могут быть реализованы в деятельности органов законодательной власти при выработке направлений совершенствования законодательства, а также в деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию прав.

Апробация результатов исследования. Диссертационная работа обсуждалась на кафедре конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета. Отдельные аспекты исследования изложены в выступлениях на научно-теоретических и научно-

практических конференциях: «Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2005» (г. Челябинск, 7-8 апреля 2005 года), «Обеспечение прав и свобод человека и гражданина» (г. Тюмень, 17-19 ноября 2005 года), «Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2006» (г. Челябинск, 30-31 марта 2006 года), «Современные проблемы юридической науки» (г. Челябинск, 26-28 апреля 2006 года). Основные выводы диссертации нашли отражение в 9 публикациях автора. Выводы исследования представлены в статьях «Правоотношения в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», «Взаимодействие органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимость, с иными органами и организациями», опубликованных в Вестнике Южно-Уральского государственного университета, рекомендованном ВАК для публикации основных положений кандидатских диссертаций.

Структура диссертационной работы определяется целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, содержащих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

Основное содержание диссертации

Во **введении** приводится обоснование выбора и актуальности темы диссертации, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, анализируется степень разработанности темы, раскрывается методологическая и теоретическая основы работы, научная новизна и практическая значимость исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Теоретические основы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» посвящена исследованию правовой природы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и ее значения.

В первом параграфе «Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним как индивидуальный административный акт и как деятельность государственных органов» рассматривается понятие и значение государственной регистрации прав на недвижимость как юридического акта и как специфической деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним имеет правоустанавливающее значение, поскольку юридическим последствием регистрации является (как правило) возникновение, изменение или прекращение зарегистрированного права либо заключение, изменение или прекращение зарегистрированной сделки. В связи с этим можно говорить о том, что государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним как юридический акт представляет собой индивидуальный административный правовой акт. Государственная регистрация прав на недвижимость как индивидуальный административный акт характеризуется следующими признаками:

- 1) предназначена для регулирования общественных отношений;
- 2) издается специально уполномоченным органом для достижения определенных целей в ходе осуществления задач и функций государства;
- 3) имеет подзаконный характер;
- 4) имеет официальный характер;
- 5) совершается в установленном порядке;
- 6) представляет собой одностороннее властное волеизъявление, результаты которого отражаются в виде записи в документе – Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- 7) носит правоприменительный характер.

Признание государственной регистрации права индивидуальным административным актом означает, что акт государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним может быть оспорен в суде как ненормативный акт государственного органа. При этом, если существует

спор о праве, то должно оспариваться само право; если же спор о праве отсутствует, можно обжаловать именно акт государственной регистрации права.

Рассмотрение государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (а также отказа в регистрации прав (сделок) как индивидуальных административно-правовых актов способствует обеспечению надлежащей защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Обозначенные положения следует отразить в законодательстве. Предложено изложить пункт 1 статьи 2 Закона о регистрации прав в следующей редакции: «Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним – юридический акт органа, осуществляющего государственную регистрацию прав, влекущий возникновение, ограничение (обременение), переход или прекращение прав на недвижимое имущество в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Права на недвижимое имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают с момента такой регистрации, если иное не установлено законом»; в пункт 5 названной статьи добавить положение: «При отсутствии спора о праве акт государственной регистрации права может быть обжалован в арбитражный суд».

Государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним можно рассматривать также как деятельность специально уполномоченных федеральных органов исполнительной власти. В этом смысле государственная регистрация прав на недвижимость – это юридическая, правоприменительная, административно-процессуальная деятельность государственных органов – Федеральной регистрационной службы и ее территориальных органов. Государственная регистрация прав на недвижимость представляет собой разновидность административного производства в рамках административного процесса. В параграфе определено понятие и характерные черты производства по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Производство по государственной

регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним представляет собой совокупность процессуальных действий Федеральной регистрационной службы и ее территориальных органов, направленных на законное и обоснованное рассмотрение индивидуальных дел – возникновение, ограничение (обременение), переход или прекращение прав на недвижимое имущество. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним (как деятельность специально уполномоченных органов исполнительной власти) должна основываться на принципах административного процесса, разработанных в теории административного процесса.

Во втором параграфе «Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним как правоотношение и как правовой институт» раскрывается сущность государственной регистрации прав на недвижимость как совокупности правовых отношений и как комплексного правового института.

Требование об обязательной государственной регистрации прав на недвижимость (установленное материальной нормой гражданского права) порождает материальное охранительное правоотношение между собственником (иным правообладателем) и регистрирующим органом. Содержание такого правоотношения составляют обязанность собственника зарегистрировать свое право на объект недвижимого имущества и, соответственно, право регистрирующего органа сделать это. В случае необходимости регистрации сделки с недвижимым имуществом содержание правоотношения составляет обязанность сторон зарегистрировать сделку. Государство, установив необходимость государственной регистрации прав и сделок (в определенных законом случаях), вмешивается в сферу частного права, однако это необходимо для защиты основ конституционного строя, прав и законных интересов других лиц.

В момент обращения правообладателя в регистрирующий орган возникает иное правоотношение – процессуальное. Особенности

процессуальных отношений по государственной регистрации прав на недвижимость состоят в том, что данные отношения:

- возникают на основе охранительных материальных правоотношений, которые регулируются нормами гражданского права;
- имеют своим назначением реализацию таких отношений;
- возникают в сфере государственного управления для защиты имущественных прав участников гражданского оборота;
- субъектами таких отношений являются с одной стороны, лица, подавшие заявления на регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней, и, с другой стороны, специально уполномоченные на осуществление такой регистрации органы – Федеральная регистрационная служба и ее территориальные органы;
- развиваются в определенной законом последовательности;
- имеют сложную структуру;
- заканчиваются с принятием индивидуального административного акта, имеющего правообразующее значение.

Таким образом, процессуальные отношения, возникающие при осуществлении государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (порядок регистрации), опосредуют развитие и осуществление особых материальных охранительных правоотношений (обязанность регистрировать права на недвижимость).

Институт государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним – это относительно самостоятельный правовой институт, объединяющий нормы нескольких отраслей права. Особенностью названного правового института является то, что он сочетает частно-правовые и публично-правовые начала. В институте государственной регистрации прав на недвижимость материальная его сторона – гражданско-правовая, а процессуальная представлена административно-процессуальными нормами, регулирующими порядок государственной регистрации прав.

Институт государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним выполняет следующие основные функции: регулятивную, охранительную, культурно-историческую, воспитательную, информационную, функцию социального контроля. Целями государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним являются защита прав на недвижимое имущество, а также создание единой информационной базы данных о правах лиц на объекты недвижимого имущества. Цели государственной регистрации следует закрепить в законе. Предлагается дополнить пункт 1 статьи 2 Закона о регистрации прав третьим абзацем следующего содержания: «Целями государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним являются защита прав на недвижимое имущество, а также создание единой информационной базы данных о правах лиц на объекты недвижимого имущества».

В третьем параграфе «Административные процедуры при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» раскрывается содержание производства по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Диссертант рассматривает теоретические понятия «административная процедура» и «стадия административного производства», и приходит к выводу, что в производстве по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним можно выделить несколько административных процедур: 1) процедура государственной регистрации прав (сделок) либо отказа в государственной регистрации прав (сделок); 2) процедура выдачи информации из Единого государственного реестра прав, копий договоров и документов, выражающих содержание односторонних сделок, совершенных в простой письменной форме; 3) процедура исправления технических ошибок, допущенных при государственной регистрации прав (сделок). Каждая процедура складывается из относительно самостоятельных стадий, имеющих определенную цель и установленные временные рамки.

В целях совершенствования нормативно-правового регулирования процедуры государственной регистрации прав (сделок) либо отказа в государственной регистрации прав (сделок) предложено:

1) Выделять в качестве самостоятельной стадии процедуры государственной регистрации прав (сделок) либо отказа в государственной регистрации прав (сделок) стадию принятия решения о государственной регистрации права (сделки) либо об отказе в государственной регистрации права (сделки) и внесении записей в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

2) Определить в законе понятие правовой экспертизы документов и проверки законности сделок, проводимых при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также пределы компетенции органов, осуществляющих государственную регистрацию прав, при проведении такой экспертизы. Под правовой экспертизой документов следует понимать изучение документов, представленных на государственную регистрацию прав, с целью установления наличия оснований возникновения, ограничения (обременения), перехода, или прекращения прав на недвижимость.

Орган, осуществляющий государственную регистрацию прав, при проведении правовой экспертизы устанавливает:

- правоспособность и дееспособность заявителей, правообладателей и сторон сделки;
- наличие соответствующих полномочий у представителей заявителей;
- соответствие формы и содержания документов требованиям законодательства;
- соблюдение законных интересов третьих лиц, не участвующих в сделке;
- отсутствие ограничений по распоряжению объектом недвижимого имущества.

Проведение правовой экспертизы органом, осуществляющим государственную регистрацию прав, не требуется, если сделка была удостоверена нотариусом.

3) Скорректировать в Законе о государственной регистрации прав нормы, определяющие основания приостановления государственной регистрации прав и отказа в государственной регистрации прав:

– в пункт 1 статьи 19 Закона о регистрации прав нужно добавить такое основание приостановления государственной регистрации прав, как «непредставление заявителем документов, необходимых для государственной регистрации прав»;

– пункт 1 статьи 20 Закона о регистрации прав дополнить основанием отказа в государственной регистрации прав: «имущество, в отношении которого подано заявление о государственной регистрации прав, не является недвижимым».

4) Определить в законе понятие уклонения от государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и указать на ответственность сотрудников органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимость, за уклонение от государственной регистрации прав. Под уклонением от государственной регистрации прав следует понимать непринятие соответствующим органом решения о регистрации либо отказе в регистрации в установленные сроки, незаконное приостановление государственной регистрации прав, а также незаконный отказ в принятии документов на государственную регистрацию прав.

5) Установить укороченный срок государственной регистрации прав на отдельные объекты недвижимого имущества.

Процедура исправления технических ошибок, допущенных при государственной регистрации прав (сделок), нуждается в более подробном законодательном урегулировании. Предложено определить в законодательстве порядок принятия и оформления решения об исправлении технической ошибки.

Глава вторая «Административно-правовое регулирование деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним» посвящена характеристике органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимость.

В первом параграфе «Становление и развитие органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, их административно-правовой статус» рассмотрена система органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимость, и проанализированы основы их административного правового статуса.

До 1 января 2005 г. государственная регистрация прав на недвижимость осуществлялась государственными органами субъектов Российской Федерации. В действующем российском законодательстве государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним рассматривается как государственная функция. Теперь государственная регистрация прав осуществляется федеральными органами исполнительной власти (Федеральная регистрационная служба (Росрегистрация) и ее территориальные органы), деятельность которых носит административный характер. Федерализация органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, способствует совершенствованию государственного управления в данной сфере и усиливает гарантии конституционных прав граждан.

Министерство юстиции России, хотя в настоящее время и не входит в систему органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, но обладает значительными полномочиями в рассматриваемой сфере, важнейшим из которых является право самостоятельно осуществлять нормативно-правовое регулирование. Министерство юстиции России выполняет следующие функции в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: прогнозирования, нормативного регулирования, кадрового обеспечения, оценки.

Правовой статус органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимость, и порядок совершения ими различных действий регулируются нормами административного права. В административно-правовом статусе данных субъектов выделены: 1) целевой блок; 2) структурно-организационный блок; 3) компетенционный блок. В параграфе проанализированы названные составляющие административно-правового статуса Федеральной регистрационной службы и ее территориальных органов. При этом диссертант приходит к выводу, что нормативные правовые акты, действующие в рассматриваемой сфере, недостаточно полно регламентируют правовой статус органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимость. В связи с этим предложено закрепить в положениях о данных органах цели и принципы их деятельности, определить перечень их обязанностей, определить значение и юридическую силу актов, издаваемых данными органами, регламентировать вопросы ответственности органов и должностных лиц и др.

Второй параграф «Принципы деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним» содержит основные результаты исследования принципов, лежащих в основе деятельности названных органов. В законодательстве такие принципы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним прямо не закреплены. На взгляд диссертанта, целесообразно разделять принципы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на материальные и процессуальные.

Материальные принципы государственной регистрации прав на недвижимость – это принципы, определенные гражданско-правовыми нормами, лежащие в основе системы государственной регистрации возникновения, изменения, обременения и прекращения прав на недвижимое имущество. Процессуальные принципы государственной регистрации прав – это административно-процессуальные принципы, определяющие порядок деятельности государственных органов, осуществляющих государственную

регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Данные принципы – это общие правила, определяющие особенности, специфику, назначение деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимость.

К процессуальным принципам государственной регистрации прав на недвижимость (принципам деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимость) следует отнести принципы: 1) законности; 2) диспозитивности; 3) публичности; 4) единства; 5) материальной истины (объективности) и самостоятельности в принятии решения; 6) охраны интересов личности и государства; 7) равенства сторон; 8) использования национального языка; 9) ответственности компетентных органов и лиц за ненадлежащее ведение государственной регистрации и принятое решение; 10) быстроты и эффективности процедуры государственной регистрации прав. Данные принципы косвенно закреплены в действующем российском законодательстве о государственной регистрации прав на недвижимость. В параграфе подробно рассмотрено содержание названных принципов, механизмы их реализации.

В третьем параграфе «Взаимодействие органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, с иными органами и организациями» рассмотрены правовые и организационные основы взаимодействия различных органов на рынке недвижимости. Упрощение процедуры оформления прав на недвижимость для граждан и юридических лиц возможно путем налаживания тесного сотрудничества органов, задействованных в данной сфере.

Взаимодействие с органами, предоставляющими сведения для формирования записей в Едином государственном реестре прав (например, органами кадастрового и технического учета объектов недвижимости), и органами, потребляющими информацию из Единого государственного реестра прав для осуществления государственных функций (например, налоговыми органами), должно основываться на информационном обмене с использованием электронного документооборота и электронной цифровой

подписи. Информация, необходимая для государственной регистрации прав, может быть предоставлена в органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимость, напрямую, без участия заявителя. Такой обмен необходим для удобства правообладателей, упрощения процедур учета объектов недвижимости и регистрации прав на них, снижения материальных и временных затрат граждан и юридических лиц.

Для реализации подобных процедур предложено на законодательном уровне определить:

- основные принципы взаимодействия;
- перечень органов, участвующих в информационном обмене;
- объем сведений, подлежащих передаче;
- порядок передачи, возможность использовать электронный документооборот и электронную цифровую подпись;
- общие сроки проведения такой процедуры;
- организацию, ответственную за исполнение всеми организациями установленного порядка взаимодействия;
- порядок финансирования данной деятельности.

Кроме того, в параграфе указано на необходимость издания совместных инструкций и соглашений об информационном обмене, в которых следует проработать четкий механизм обмена информацией. Такие акты должны содержать перечни (виды) информации, порядок и условия ее передачи.

Особое внимание обращено на механизм взаимодействия систем нотариата и государственной регистрации прав на недвижимость. Выступление нотариуса в качестве посредника между гражданами и органами, осуществляющими государственную регистрацию прав, также позволит значительно облегчить процесс оформления и регистрации прав на недвижимость. Сформулированы рекомендации по более последовательному закреплению основ такого взаимодействия в законодательстве.

Обеспечению законности и безопасности на рынке недвижимости способствовало бы активное участие государства в обороте недвижимости. Так, возможно наделение самой Федеральной регистрационной службы и ее

территориальных органов правом осуществлять деятельность по сбору необходимых для регистрации документов, составлять проекты сделок, оказывать иные правовые и технические услуги, связанные с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество. Названная деятельность может осуществляться за плату и по своей сути является предпринимательской. Однако органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимость, как бюджетные учреждения вправе заниматься приносящей доход деятельностью в рамках своей специальной правоспособности. Такая возможность предусмотрена Гражданским кодексом Российской Федерации.

Правовое обеспечение действенных механизмов взаимодействия различных органов и организаций на рынке недвижимости позволит создать наиболее комфортные условия деятельности непосредственным его участникам, обеспечить прозрачность оборота недвижимости для осуществления законодательно установленного государственного контроля.

В заключении подведены основные итоги проведенного исследования, обобщены основные теоретические выводы и практические рекомендации по результатам исследования.

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах
и изданиях, указанных в перечне ВАК**

1) Игнатова, М.С. Правоотношения в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним [Текст] / М.С. Игнатова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2006. – № 5 (60). – С. 269-271. – 0,3 п.л.

2) Игнатова, М.С. Взаимодействие органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимость, с иными органами и организациями [Текст] / М.С. Игнатова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2006. № 13 (68). – С. 233-236. – 0,2 п.л.

Статьи, опубликованные в иных изданиях

1) Игнатова, М.С. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним: основные принципы и изменения в законодательстве [Текст] / М.С. Игнатова // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2005 г.: материалы VII международной научно-практической конференции 7-8 апреля 2005 г. – Челябинск: Полиграф-Мастер, 2005. – Ч. 1. – С. 320-322. – 0,28 п.л.

2) Игнатова, М.С. Государственная регистрация прав на недвижимость как средство защиты права собственности [Текст] / М.С. Игнатова // Обеспечение прав и свобод человека и гражданина: сборник статей по итогам международной научно-практической конференции. Тюмень, 17-19 ноября 2005 г. / под ред. Г.Н. Чеботарева: в 5 ч. – Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2006. – Ч. 3. – С. 68-71. – 0,24 п.л.

3) Игнатова, М.С. Институт государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним [Текст] / М.С. Игнатова // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2006 г.: материалы VIII между-

народной научно-практической конференции 30-31 марта 2006 г. – Челябинск: Полиграф-Мастер, 2006. – Ч. I. – С. 406-408. – 0,24 п.л.

4) Игнатова, М.С. Регистрационное производство: частно-правовые и публично-правовые начала [Текст] / М.С. Игнатова, А.Ю. Петров // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2006 г.: Материалы VIII международной научно-практической конференции 30-31 марта 2006 г. – Челябинск: Полиграф-Мастер, 2006. – Ч. I. – С. 409-411. – 0,2 п.л.

5) Игнатова, М.С. Анализ некоторых изменений в законодательстве о государственной регистрации прав на недвижимость [Текст] / М.С. Игнатова // Современные проблемы юридической науки: Материалы II межвузовской научно-практической конференции молодых исследователей. – 26-28 апреля 2006 г. – Челябинск: Полиграф-Мастер, 2006. – Часть I. – С. 117-121. – 0,23 п.л.

6) Игнатова, М.С. Совершенствование процедуры государственной регистрации прав на недвижимость [Текст] / М.С. Игнатова // Южно-Уральский юридический вестник. – 2006. – № 5 (49). – С. 47-49. – 0,33 п.л.

7) Игнатова, М.С. К вопросу о сущности акта государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним [Текст] / М.С. Игнатова // Проблемы права. – 2006. – № 4 (13). – С. 145-149. – 0,39 п.л.

Отпечатано и сброшюровано в

ООО "Полиграф-Мастер"

г. Челябинск, ул. Академика Королева, 26

тел.: 8-919-343-44-14

Государственная лицензия на издательскую деятельность

ИД № 02758 от 04.09.2000 г.

Государственная лицензия на полиграфическую деятельность

ПД № 11-0092 от 17.11.2000 г.

Подписано в печать 05.04.2007. Формат 60x84 1/16

Усл. изд. л. 1,52. Усл. печ. л. 0,85. Тираж 150 экз.