

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
РЕГИСТРАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ
НЕДВИЖИМОСТИ**

Выпускная квалификационная работа
обучающейся по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,
магистерская программа «Юрист в государственном управлении и
правоохранительной деятельности»
заочной формы обучения, группы 01001567
Фоминой Екатерины Сергеевны

Научный руководитель:
д.ю.н., профессор
Беяева Г.С.

Рецензент:
преподаватель кафедры
административно-правовых
дисциплин Бел ЮИ МВД России
имени И.Д. Путилина, к.ю.н,
капитан полиции Дорофеева Ж.П.

БЕЛГОРОД 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Регистрационная деятельность в сфере недвижимости: историко-теоретические и административно - процедурные аспекты.....	10
1.1. История возникновения и развития деятельности по регистрации прав на недвижимое имущество в России.....	10
1.2. Регистрационная деятельность как вид юридической деятельности: понятие и принципы.....	23
1.3. Содержание и форма регистрационной деятельности.....	32
Глава 2. Административно - правовое положение органов и должностных лиц в системе государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.....	38
2.1. Административно-правовой статус Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.....	38
2.2. Особенности административно-правового положения государственных регистраторов.....	48
Глава 3. Порядок государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: административно-процедурный аспект.....	56
3.1. Сущность и стадии государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.....	56
3.2. Обжалование решений регистрирующего органа и ответственность за нарушения в сфере регистрации недвижимости.....	65
Заключение.....	74
Список использованной литературы.....	79

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность магистерского диссертационного исследования.

Рынок недвижимости является одним из наиболее бурно растущих сегментов в структуре экономики нашей страны. Своевременный учет объектов недвижимости и ведение реестра правообладателей являются важнейшими задачами государства, так как практически каждый человек сталкивается с необходимостью регистрации прав на недвижимое имущество.

В юридической науке существует мнение, что в последние годы общепланетарным направлением становится вмешательство государства в имущественные отношения - слишком сложными и общественно значимыми становятся эти отношения. В числе методов подобного вмешательства указываются, в частности, регистрационные средства¹, и с этим мнением следует согласиться.

Следует также обратить внимание на тот факт, что все большее количество случаев мошенничества при совершении сделок с недвижимостью становится достоянием широкой общественности. В этой связи в целях повышения эффективности защиты прав и законных интересов участников таких сделок важнейшей задачей государства сегодня становится четкая регламентация административно-правового статуса органов, осуществляющих государственную регистрацию недвижимости, чья деятельность по степени своей интенсивности играет важную роль в системе государственного управления. Так, по данным статистики Федеральной службы регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) за 9 месяцев (с января по сентябрь) 2017 года в регистрирующий орган подано 952 200 заявлений на осуществление государственной регистрации прав и (или) проведение государственного кадастрового учета. Росреестром принято положительное решение по 545 678 заявлениям на государственную

¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов [Текст]. М.: Омега-Л, 2017. - 607 с.С.454.

регистрацию прав и по 15 293 заявлений на совместную регистрацию прав и кадастровый учет¹.

Все вышеперечисленное требует комплексного научного осмысления института регистрационной деятельности в сфере недвижимости в период его реформирования, а также выработки конкретных предложений по совершенствованию административно-правового статуса регистрационных органов и осуществляемой ими юридической деятельности.

Объект исследования - общественные отношения, возникающие в связи с государственной регистрационной деятельностью в сфере недвижимости.

Предмет исследования – административно-правовые нормы, связанные с регулированием регистрационной деятельности и закреплением статуса государственных органов (и их должностных лиц), осуществляющих государственное управление в сфере недвижимости, а также соответствующая практика применения норм указанного правового института.

Степень и научная разработанность темы. В отечественной литературе ранее изучались отдельные аспекты административно-правового регулирования регистрационной деятельности в сфере недвижимости. Результаты таких исследований отражены в работах следующих ученых: Г.Ф. Шершеневича, М.М. Агаркова, С.С. Алексеева, Е.В. Васьковского, М.И. Брагинского, С.Н. Братуся, О.С. Иоффе и др. Среди современных ученых выделим работы А.Р. Кирсанова, В.А. Алексеева, Д.В. Василевской, Д.А. Кавешникова, А.В. Широкова, М.С. Игнатовой.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель настоящего исследования состоит в комплексном анализе административно-правового регулирования регистрационной деятельности в сфере недвижимости, а

¹ Сведения о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по государственному кадастровому учету и государственной регистрации прав за 9 месяцев 2017 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/statisticheskaya-otchetnost-77/>

также выработке предложений по совершенствованию норм действующего законодательства.

Достижение указанной цели предопределило постановку и решение следующих задач:

- изучить историю возникновения и развития деятельности по регистрации прав на недвижимое имущество в России;
- раскрыть содержание регистрационной деятельности как вида юридической деятельности через ее понятие и принципы;
- определить содержание и форму регистрационной деятельности;
- раскрыть содержание административно-правового статуса Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии;
- выявить особенности административно-правового положения государственных регистраторов;
- рассмотреть сущность и стадии государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- осуществить анализ обжалования решений регистрирующего органа и ответственности за нарушения в сфере регистрации недвижимости.

Методологическую основу диссертационного исследования составили следующие способы познания, используемые в юридической науке:

- диалектический метод, позволяющий провести наиболее объективное изучение проблем диссертационного исследования в единстве их социального содержания и юридической формы;
- общенаучные методы (теоретический анализ научных изданий и диссертационных исследований; функциональный метод);
- частнонаучные методы (метод статистики);
- специально - юридические методы (формально – юридический, сравнительно - правовой).

Теоретической основой диссертационного исследования выступили работы, как современных российских исследователей науки, так и советских

ученых. В процессе написания магистерского диссертационного исследования были изучены труды Г.Ф. Шершеневича, Д.И. Мейра, А.Р. Кирсанова, В.Н. Карташова, Е.Г. Чуткина, В.В. Михольской, А.Б. Венгерова, О. Елифанова, А.И. Шкутина, М.С. Игнатовой, С.П. Гришаева, А.Н. Доброва, П.Н. Никонова и других.

Нормативную базу диссертационного исследования составили Гражданский кодекс Российской Федерации (первая и вторая части), Федеральный закон от 13.07.2015 N 218-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной регистрации недвижимости», Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 N 457 (ред. от 15.02.2017) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» и иные нормативно-правовые акты.

Эмпирическая база диссертационного исследования. В работе проанализированы российское законодательство, правоприменительная практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также материалы статистики Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

Научная новизна заключается в том, что в магистерской диссертационной работе в соответствии с последними законодательными новеллами представлено административно-правовое исследование регистрационной деятельности в сфере недвижимости. Проведен анализ сущности и порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, детально исследованы административно-правовой статус регистрирующих органов и их должностных лиц и институт ответственности за нарушения в сфере регистрации недвижимости. Предложены изменения в действующее законодательство, способствующие оптимизации административно-правового регулирования регистрационной деятельности в сфере регистрации недвижимости.

Положения, выносимые на защиту:

1. Предложена авторская трактовка термина «регистрационная деятельность». Регистрационная деятельность – это совершаемая от имени государства деятельность уполномоченных органов исполнительной власти по признанию, удостоверению и учету юридически значимых фактов в определенных областях общественной деятельности в соответствии с законодательно установленным механизмом проведения такой процедуры.

2. Выделены принципы регистрационной деятельности в сфере недвижимости. К ним относятся: законность; гласность; достоверность ведения Единого государственного реестра недвижимости; приоритет ранее зарегистрированных прав; единство; ведение Единого государственного реестра недвижимости на русском языке.

3. Выявлена целесообразность консолидации принципов регистрационной деятельности в сфере недвижимости в рамках статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости». Название вышеуказанной статьи предложено изложить в следующей редакции: «Предмет регулирования настоящего Федерального закона. Основные принципы осуществления регистрационной деятельности».

4. Установлена основная цель Федеральной службы регистрации, кадастра и картографии - обеспечение всеобъемлющего учета объектов недвижимости.

5. Сгенерированы задачи Росреестра:

- формирование реестра, содержащего полную и достоверную информацию об объектах недвижимости;
- охрана прав собственников и иных лиц, обладающих вещными правами на недвижимость;
- контроль и надзор за соблюдением законности в области оборота недвижимости.

6. Выявлена целесообразность внесения поправок в статью 551 Гражданского кодекса Российской Федерации в части установления срока,

необходимого для подачи документов на государственную регистрацию после заключения договора купли-продажи недвижимости. Период, необходимый для подачи документов, предложено ограничить тремя месяцами.

7. Обоснована необходимость исключить из ведения Федеральной службы регистрации, кадастра и картографии полномочия по регулированию и контролю (надзору) за деятельностью арбитражных управляющих, с последующей их передачей Министерству юстиции Российской Федерации.

8. Предложено ввести претензионный порядок возмещения дополнительных расходов по договору аренды индивидуального банковского сейфа, если такие расходы вызваны нарушением сроков регистрации перехода права на недвижимость.

9. Установлено, что механизм привлечения к ответственности регистрирующего органа работает неэффективно. Выявлена целесообразность дополнения Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» статьями 66.1 и 67.1., которые регламентировали бы процедуру привлечения органа регистрации прав и его должностных лиц.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в использовании сформулированных в работе выводов и научных положений в дальнейших теоретических исследованиях, в правоприменительной деятельности при осуществлении регистрации недвижимости и их применении в процессе совершенствования ныне действующего законодательства. Результаты исследования так же могут быть использованы на юридических факультетах при изучении курсов административного права и процесса.

Апробация научного исследования. Работа выполнена, обсуждена и одобрена на кафедре административного права и процесса Юридического института Белгородского государственного национального исследовательского университета. Научные положения и выводы,

сформулированные в магистерском исследовании, нашли свое отражение в двух научных публикациях автора:

Фомина Е.С. Новеллы законодательства в сфере регистрации недвижимости // Перспективы развития и совершенствования административного законодательства: материалы научно – практического круглого стола, посвященного Дню сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, г. Белгород, 10 ноября 2017 г. – Белгород: ООО «Эпицентр», 2017. - С. 29-32.

Фомина Е.С. О некоторых аспектах административно-правового статуса Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра) // Актуальные проблемы административного права: материалы научно – практического круглого стола, посвященного Дню Конституции Российской Федерации, г. Белгород, 12 декабря 2017 г. – Белгород: ООО «Эпицентр», 2017. – С. 26-30.

Структура магистерской диссертации определена целями и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, включающих в себя семь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

Глава 1. Регистрационная деятельность в сфере недвижимости: историко-теоретические и административно - процедурные аспекты.

1.1. История возникновения и развития деятельности по регистрации прав на недвижимое имущество в России

Бурный рост рынка недвижимости в постсоветский период и появление класса частных собственников предопределили появление в современном отечественном праве института государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. На сегодняшний день законодательная база в области государственной регистрации недвижимости довольно обширна, хотя отдельные моменты все же требуют доработки. Однако так было не всегда. Ныне существующий институт регистрации прав на недвижимое имущество прошел долгое и кропотливое становление на пути своего утверждения и закрепления в обществе в виде полноценного и всеобъемлющего.

Говоря об основных целях формирования системы государственной регистрации, П.В. Крашенинников отмечает, что интересы общества и государства, а так же защита прав и интересов физических и юридических лиц являются главной целью государственной регистрации прав на недвижимое имущество¹.

Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (Далее - Закон о регистрации; Федеральный закон № 218)² определяет государственную регистрацию прав на недвижимое имущество как юридический акт признания и подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права определенного

¹ Законодательство о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним/ сост. и вводный комментарий П.В. Крашенинникова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: 2002. - с. 4.

² Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной регистрации недвижимости» // Российская Газета. 2015, 17 июля

лица на недвижимое имущество или ограничения такого права и обременения недвижимого имущества. Отсюда следует, что позволяя наличие частной формы собственности на недвижимое имущество, государство никак не устраняется от регулирования данных социально-значимых отношений, а напротив, усиливает собственную значимость в этом процессе. Советский ученый-цивилист Д. И. Мейер отмечал, что вопрос признания права со стороны общественной власти тесно связан с приобретением самого права¹.

«Укреплением вещных прав» в российском праве ранее называлось признание прав со стороны государства. Говоря об общественной важности знать о связи между лицом, которому принадлежит объект вещного права, и моментом установления такого права, выдающийся ученый - Г.Ф. Шершеневич определяет укрепление вещных прав как «публичное, при посредстве органов общественной власти, гласное утверждение соединения права с известным субъектом», при этом отмечая значение такого действия, указывает на то, что «укрепление вещных прав делает вполне достоверным и всем известным вещное право в момент его установления»². Д. И. Мейер считает, что установление внешнего знака, свидетельствующего о существовании права и есть укрепление вещного права³.

Уже в I веке в Древнем Риме функционировала система поземельных книг, в которых содержались отметки о вещных правах на землю. В отличие от Древнего Рима в древней Руси приобретение земельных участков частными лицами долгое время не интересовало публичную власть. Покупатель принимал владение один на один с продавцом или в присутствии свидетелей. Что в последнем случае сопровождалось обрядами с целью запечатления в памяти свидетелей факта передачи недвижимости.

Лишь с XVI века в России общественная власть начинает принимать участие в процессе передачи недвижимого имущества. В это время

¹ Мейер Д. И. Русское гражданское право. М., 2000 . С. 287.

² Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права. Тула, 2001, С. 189.

³ Мейер Д.И. Указ.соч. - С.296.

появляется институт «площадных подьячих» - прообраз современных нотариусов, которые находились под государственным надзором. Площадные подьячие отмечали в книгах приказа об актах продажи, мены или дарения, и только после этого приобретатель считался полноправным собственником поместья или вотчины. Дела о переходе земель, содержащие информацию о составе имений и сделках с ними, хранились в приказах (прообразах современных министерств и ведомств), которые, по сути, являлись местом укрепления вещных прав.

В Указе о единонаследии 1714 года появилось понятие недвижимого имущества, устранившее отличие между вотчинами и поместьями. В это время укреплению прав на недвижимость придается полноценный государственный характер, который преследовал преимущественно цели налогообложения. В 1719 году Петр I создает палату крепостных дел при Юстиц-коллегии. Вместо являвшихся частными лицами площадных подьячих, появляются официальные - крепостные писцы.

У вновь установившегося порядка были свои недостатки, существеннейшим из которых правоведы называют отсутствие определенности в моменте перехода вещного права¹.

Акцентируем наше внимание на вопросе регулирования оборота недвижимости в дореволюционной России. Исходя из объектного состава, имущественные права классифицировались на несколько категорий, среди которых самыми важными были вещные и обязательственные права. Традиционно вещное право представляет собой прямое господство лица над вещью. Уже из самой сущности данного термина следует, что при осуществлении вещного права субъекту не требуется содействия иных лиц. В дореволюционной России «пул» вещных прав составляли право собственности, право пользования чужой вещью, юридическое владение.

По объему имеющейся у субъекта прав возможности право собственности – самое полное и всеобъемлющее из всех гражданских прав.

¹ Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права. Тула, 2001, С. 192.

Препятствие к своему безграничному распространению власть собственника встречается только там, где в интересах общества закон ограничил ее пределы специальными запретами.

В обязательственных отношениях, наоборот, субъективному праву одного лица корреспондирует обязанность другого лица совершить действия или воздержаться от совершения действий, которые входят в его обязанность.

В вещном праве обязанным субъектом выступает неограниченный круг лиц, так как нарушить вещное право может абсолютно любой субъект права. Из чего следует, что по способу защиты вещное право относится к категории так называемых абсолютных прав. В рамках обязательственных правоотношений защита субъективного права возможна только от противоправных действий строго определенного круга лиц. Обязательственное право можно характеризовать как относительное.

Таким образом, мы можем сказать о том, что положения действующего гражданского законодательства базируются на разработках корифеев дореволюционной цивилистики.

В дореволюционном гражданском законодательстве передача являлась основным способом приобретения права собственности. Существующее вещное право и сам объект недвижимости передаются другому лицу, вследствие чего оно и становится субъектом права собственности. Однако и законодательство, и теоретические изыскания правоведов имели зачастую противоречивые взгляды о передаче права собственности. Одни ученые утверждали, что существенным моментом для передачи выступает фактическая передача вещи или ввод во владение ею, другие, наоборот, не относили это к обязательным условиям.

Изучая вопрос с практической стороны, В. Максимов ссылаясь на материалы судебной практики. Суды придерживались той позиции, что право собственности на недвижимые вещи считается окончательно

приобретенным только в момент окончательного совершения договора, которым являлся момент утверждения акта старшим нотариусом¹.

Для проведения сравнительного анализа обратимся к современному российскому законодательству. В соответствии с п. 2 ст. 8.1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее по тексту – ГК РФ) права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают, изменяются и прекращаются с момента внесения соответствующей записи в государственный реестр, если иное не установлено законом². Датой государственной регистрации, согласно п. 2 ст. 16 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», является дата внесения в Единый государственный реестр недвижимости записи о соответствующем праве, об ограничении права или обременении объекта недвижимости. Соответственно, момент возникновения права в российской дореволюционной судебной практике тождественен моменту возникновения права в современной России.

Как и в современном российском праве, до революции куплей-продажей называли договор, в силу которого одна сторона обязуется передать вещи в собственность другой стороне, а другая - уплатить первой установленную сумму денег. Договор купли-продажи недвижимости, именовался купчей крепостью и совершался младшим нотариусом. Соглашения о предмете и цене были существенными условиями купчей. Вещь являлась предметом купли-продажи в том случае, если это не было законодательно запрещено. Продавец должен был быть собственником продаваемой вещи, при этом данная вещь должна была быть свободной от запрещений. В купчей крепости так же обговаривалось, кто из сторон будет оплачивать пошлину за переход права собственности. Несоблюдение установленной формы договора купли-продажи недвижимости делало его недействительным.

¹ Максимов В. Практический курс нотариата, М., 1912. С. 108-109.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета. 1994, 8 декабря.

Совершаемые младшим нотариусом акты, в дореволюционной России назывались нотариальными, а крепостными именовались акты, составляемые старшим нотариусом¹. Акт, составленный младшим нотариусом, в течение года поступал на утверждение старшего нотариуса.

С позиции сравнения отметим, что в современном законодательстве не установлен срок, в течение которого договор, подлежащий государственной регистрации, должен быть предоставлен на регистрацию.

Считаем целесообразным внести поправки в статью 551 Гражданского кодекса Российской Федерации в части установления срока, необходимого для подачи документов на государственную регистрацию после заключения договора купли-продажи недвижимости. Период, необходимый для подачи документов, предлагаем ограничить тремя месяцами.

В гражданском дореволюционном праве судебный порядок оглашения перехода права собственности на недвижимость от одного лица к другому именовался вводом во владение². Укажем алгоритм реализации данной процедуры: после утверждения акта, предоставленного младшим нотариусом, старший нотариус выдавал выписку из крепостной книги, в которой содержались утверждаемые акты; потом эта выписка предоставлялась в соответствующий окружной суд, который выдавал исполнительный лист, на основании которого судебным приставом и проводился ввод во владение. В ходе данной процедуры в присутствии покупателя и свидетелей зачитывался акт «укрепления права» за новым владельцем и составлялся вводный лист. О совершении ввода сообщалось старшему нотариусу, который впоследствии отмечал этот факт в реестре крепостных дел.

¹ Шкутин А. И. Исторический анализ развития законодательства России о государственной регистрации прав на недвижимость от Царской России и до наших дней [Текст] // Право: история, теория, практика: материалы Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2011 г.). — СПб.: Реноме, 2011. — С. 41-43.

² Алексеев В.А. Недвижимое имущество: государственная регистрация и проблемы правового регулирования. — М.: «Волтерс Клувер», 2007. — 382 с.

Судебная практика того периода не считала ввод во владение существенным и обязательным моментом передачи недвижимости. Косвенно это подтверждалось и законодательством, которое устанавливало, что в случае двойной продажи, право собственности на имение приобретал тот покупатель, который первым подписал договор купли – продажи.

Старший нотариус утверждал акты о переходе права собственности на недвижимое имущество, вел крепостные книги и реестры крепостных дел. Данный порядок носил название крепостного. Устанавливающие права на недвижимость нотариальные акты превращались в крепостные после их утверждения старшим нотариусом. В реестр крепостных дел после утверждения акта о недвижимом имуществе вписывались данные о фамилии, имени, отчестве приобретателя, виде акта, на основании которого был совершен переход права собственности и об имеющихся ограничениях в отношении недвижимого имущества. Сведения, касающиеся перехода или ограничения права собственности (сервитут, узуфрукт) на недвижимое имущество, подлежали публикации в Сенатских объявлениях.

Право получить выписки из крепостной книги и реестра крепостных дел имел сам собственник имущества, его поверенный или наследники. Такая выписка содержала информацию обо всех внесенных в реестр крепостных дел отметках. Так же без согласия собственника такую выписку могли получать лица, в пользу которых в реестре имелись отметки об обеспечении их требований, иные лица – только с согласия собственника. В порядке исключения право на получение такой выписки имели сотрудники судебных и исполнительных органов.

Для сравнения: по современному законодательству сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости, за исключением сведений, доступ к которым ограничен федеральным законом, предоставляются органом регистрации прав по запросам любых лиц, в том числе посредством использования информационно-телекоммуникационных

сетей общего пользования, в том числе сети «Интернет» (п.1 ст. 62 Закона о регистрации).

Как отмечает А.Р. Кирсанов, наиболее подробно в дореволюционной России ведение крепостных книг регламентировалось в прибалтийских губерниях¹. Крепостными книгами именовались установленные для укрепления прав публичные книги. Они включали в себя подлинные акты и документы, являющиеся основанием появления права на недвижимое имущество. Крепостные книги составлялись на каждый год, акты и документы подшивались в них по порядку их утверждения в тетради, которые по истечении года переплетались в книги вместе с двумя алфавитными указателями, составленными по названиям недвижимого имущества и по фамилиям собственников.

Крепостные книги велись строго по территориальному принципу, учитывая объекты недвижимости, находящиеся в пределах нотариального округа. Каждый объект недвижимого имущества имел свой отдел в реестре крепостных книг. Каждый из таких отделов получал особый крепостной номер, который и в случае закрытия одного из ранее открытых отделов числился за недвижимостью. Все сведения, касающиеся недвижимости, в том числе ограничения, их изменение и прекращение записывались в отделы реестра. Такие записи именовались либо статьями, либо отметками. Статьи хранили информацию о правах и отношениях на недвижимость, а также о прекращении либо изменении таких записей. Отметками назывались записи об обращении взыскания на недвижимое имущество, объявлении собственника должником, судебные определения об обеспечении исков и все прочее, что с согласия собственника могло быть внесено в виде статьи.

Каким бы образом ни были установлены права, объявление собственника несостоятельным должником служило препятствием для их укрепления. Во всех остальных случаях отметки не служили препятствием к

¹ Кирсанов А.Р. Административно-правовое регулирование регистрационной деятельности в сфере недвижимости [Текст]: дис. ... канд. юрид. Наук: 12.00.14 / А.Р. Кирсанов. - М., 2003. – С. 32.

производству дальнейших укреплений, но сохраняли за собой временное старшинство.

Каждый отдел реестра состоял из заглавия и четырех частей. В заглавии указывались следующие реквизиты:

- крепостной номер;
- название объекта недвижимого имущества;
- место нахождения недвижимости.

Первая часть отдела состояла из двух граф. В первую графу первой части отдела вносились записи о составе недвижимости, о ее принадлежностях, об установленных сервитутах и поземельных повинностях, обо всех вновь присоединяемых к имению участках и о площади недвижимого имущества. Во второй графе первой части отдела описывались сведения об отделимых от имения участках с указанием их площади, а также прекращение поземельных повинностей и сервитутов.

Как и первая часть отдела, вторая тоже состояла из двух граф. Первая графа содержала информацию о собственнике недвижимости, об основаниях владения и о сумме, за которую приобретено имение. Кроме того, в этой графе делалась отметка, если недвижимость являлась общим имуществом супругов. Вторую графу составляли записи об объявлении собственника несостоятельным должником, об обращении взыскания на недвижимое имущество и об установленном договором или завещанием запрете отчуждать недвижимость.

В третьей части отдела содержались отметки об обременяющих недвижимость вещных правах (помимо указанных во второй части), об изменениях и прекращении обременений недвижимости, о судебных определениях об обеспечении исков и о принесении жалоб на действия начальника крепостного отделения.

Содержание четвертой части отдела оставляли данные о закладных правах. Данная часть отдела была самой многочисленной и включала в себя

пять граф, в которые вносились и рассмотренные выше отметки, если они касались возникновения, изменения или прекращения залоговых отношений.

Помимо основного текста в каждой записи отдела реестра содержалось указание на год крепостной книги и номер, под которым в журнал вносилась просьба о производстве записи. В тексте записи указывался вид права и документ, служивший основанием укрепления. Запись содержала информацию о дате ее производства и подписывалась начальником крепостного отделения и секретарем¹.

В современной России государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним осуществляется путем внесения соответствующих записей в Единый государственный реестр недвижимости, который содержит информацию об объектах недвижимого имущества, существующих и прекращенных правах на них и их обременениях (ограничениях), а также сведения о правообладателях.

В XIX в. в России стали активно развиваться идеи реформирования правового регулирования гражданского оборота. Под руководством выдающегося государственного деятеля и цивилиста М.М. Сперанского готовился проект Гражданского уложения 1810 г., в котором краеугольным было положение о том, что в качестве первоосновы права на землю выступает право собственности на землю, в то время как права на строение являются вторичными. В связи с этим внедрялась презумпция, согласно которой все постройки и насаждения на поверхности земли и в ее недрах, принадлежат владельцу земельного участка. Однако в силу ряда причин данное Гражданское уложение так и не было принято.

Последовавшая в XX веке реформа в сельском хозяйстве и землепользовании России стала называться по имени премьер-министра того времени П.А. Столыпина. Она имела своей целью внесение изменений в правовое положение личности и землевладения крестьянства. Указом от 8

¹ Кирсанов А.Р. Административно-правовое регулирование регистрационной деятельности в сфере недвижимости [Текст]: дис. ... канд. юрид. Наук: 12.00.14 / А.Р. Кирсанов. - М., 2003. – С. 33.

ноября 1905г. были отменены выкупные платежи за наделные земли. В основе последующих указов от 4 марта 1906г. и Закона от 14 июня 1910г. лежала концепция замены общинного крестьянского землевладения и землепользования частной (подворной). Согласно указу выход крестьян из общины был поставлен вне зависимости от согласия общества. Каждому домохозяину предоставлялось право требовать закрепления за ним надела земли в частную собственность и выделения из общины даже в том случае, если размер этого надела превышал норму, причитающуюся на долю двора в данном сельском обществе на момент выделения¹.

Первым законодательным актом советского государства в области недвижимого имущества стал Декрет 1917 г. Всероссийского съезда Советов «О земле», согласно которому конфисковались земли, принадлежащие помещикам, церквям и монастырям, а земли крестьян и казаков не изымались.

Дальнейшее развитие земельные отношения получили в Декрете «О социализации земли» от 19 февраля 1918г. Так же как и Декрет «О земле» он исходил из принципа отмены частной собственности на землю и объявления ее общенародным достоянием на началах уравнительного землепользования.

В 1922 году вступил в силу первый Земельный кодекс РСФСР. Вышеуказанный земельный кодекс разрешил трудовую аренду земли и применение вспомогательного наемного труда в единоличных крестьянских хозяйствах. По большей части Земельный кодекс РСФСР регулировал земельные отношения в сельском хозяйстве, правовой режим остальных категорий земель регламентировался в общей форме².

На смену прежним принципам и правилам землепользования РСФСР в 1968 году пришли Основы земельного законодательства Союза ССР и

¹ Никонов П.Н, Журавский Н.Н. Недвижимость, кадастр и морские системы регистрации прав на недвижимое имущество. – М: «Роза мира», 2006 – 180 с.

² Шкутин А. И. Исторический анализ развития законодательства России о государственной регистрации прав на недвижимость от Царской России и до наших дней [Текст] // Право: история, теория, практика: материалы Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2011 г.). — СПб.: Реноме, 2011. — С. 41-43.

союзных республик. В них отразились изменения, касающиеся правового режима отдельных категорий земель¹.

Когда институт частного права начал возрождаться и появилась необходимость в государственной регистрации недвижимости, исторический опыт дореволюционной России по укреплению вещных прав снова стал востребованным. В 1992 году был принят Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики». Он установил необходимость регистрации частной недвижимой собственности в местной администрации. Согласно Земельному кодексу РСФСР 1991 года² регистрация права собственности в это время относилась к компетенции местных советов народных депутатов.

1 января 1995 г. вступила в силу часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации, установившего необходимость государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. С 31 января 1998 года до создания в субъектах Российской Федерации учреждений юстиции государственную регистрацию должны были осуществлять бюро технической инвентаризации, комитеты по земельным ресурсам и землеустройству, органы управления государственным и муниципальным имуществом. Создание системы государственной регистрации было завершено к 1 января 2000 г. (исключение составляли учреждения юстиции по регистрации прав Чукотского автономного округа и Чеченской Республики).

Созданная в 2004 году Федеральная регистрационная служба и ее территориальные органы с 1 января 2005 года приступили к осуществлению государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на всей территории Российской Федерации.

¹ П.Н. Никонов, Н.Н. Журавский. Указ. соч. – с.51.

² Земельный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 №1103-1) (ред. От 24.12.1993) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст.768. – утратил силу.

С 1998 по 2004 годы учреждения юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а с 2005 года по май 2008 года Федеральная регистрационная служба находились в ведении Минюста России.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 года № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»¹ Федеральная регистрационная служба стала подчиняться Министерству экономического развития Российской Федерации. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 1847² Росрегистрация переименовывалась в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) с возложением на нее с 1 марта 2009 года функций упраздненных Роснедвижимости и Роскартографии.

В настоящее время государственная регистрация прав осуществляется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, коим является Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальные органы (управления Росреестра, расположенные на территории субъектов Российской Федерации). Свою деятельность вышеуказанные органы осуществляют в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 года № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии».

Обобщив вышеизложенное, приходим к выводу о том, что институт государственной регистрации недвижимости в России имеет глубокие

¹ Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 года № 724 (ред. от 23.11.2016) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2008, 13 мая.

² Указ Президента Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 1847 (ред. от 21.05.2012) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Российская газета. 2008, 30 декабря.

исторические корни. Проведя сравнительный анализ порядка укрепления прав в дореволюционной России и порядка современной государственной регистрации недвижимости, мы видим, что между ними прослеживаются как сходства, так и различия:

- совпадают моменты возникновения права собственности в российской дореволюционной судебной практике и в современном российском законодательстве;

- в современном праве в отличие от дореволюционного не определен срок, в течение которого после возникновения оснований для регистрации в регистрирующий орган для регистрации прав должны быть представлены необходимые для регистрации права собственности на недвижимое имущество документы;

- существовавшие ранее крепостные книги и реестры к ним можно без преувеличения назвать прообразом существующего Единого государственного реестра недвижимости, а функционирующий в XVI веке институт «площадных подьячих» - аналогом современных нотариусов, при помощи которых в современной России совершается значительная часть сделок с недвижимостью.

1.2. Регистрационная деятельность как вид юридической деятельности: понятие и принципы

Изучение деятельности органов по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним как вида юридической деятельности позволяет глубже рассмотреть ее общетеоретические проблемы. Так как юридическая деятельность является прерогативой государственных органов, то не удивительно, что на сегодняшний момент проблема юридической деятельности - одна из центральных тем правоведения.

Исследование юридической деятельности по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним начнем с рассмотрения

понятия регистрационной деятельности.

На сегодняшний день юридическая наука не выработала дефиницию регистрационной деятельности. Поэтому попробуем получить это понятие путем объединения родового понятия с конкретизирующим. Ю.В. Ивлев считает, что «определение понятия - это логическая операция, которая позволяет выделить систему признаков, общую и отличительную для предметов, обозначаемых термином»¹.

Пытаясь сконструировать определение регистрационной деятельности, в первую очередь, рассмотрим понятие деятельности вообще и конкретно юридической деятельности.

В юридической науке вопросам юридической деятельности, как самостоятельной правовой категории, уделялось недостаточное внимание. До 80-х годов XX века, в юридической науке, по сути, отсутствовала общая теория юридической деятельности, а ее общие вопросы рассматривались учеными, как правило, в рамках юридического процесса, правовых форм осуществления государственных функций, правомерного или противоправного поведения и иных проблем.

В.Н. Карташов стал первым, кто выработал структуру юридической деятельности, ее понятие и классификации². Также исследованию данного вопроса посвятили свои работы В.М. Горшенев, Л.С. Пиголкин, В.В. Витрук, И.Б. Шахов, П.Е. Недбайло, В.А. Юсупов, Н.Н. Вопленко, Ю.В. Чуфаровский, Б.В. Шагиев, Р.В. Шагиева. В последние годы наблюдается активизация исследовательских усилий по рассматриваемой проблеме.

В философской, социологической и психологической литературе деятельность человека рассматривается в самых различных аспектах. Обычно под деятельностью понимают специфически человеческую форму развития форм и средств отношения к миру. По своей сущности, деятельность - это присущая человеку форма активности, содержанием

¹ Ивлев Ю.В. Логика для юристов. Учебник для вузов. - М.: Проспект, 2016. - С.151.

² Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. - Саратов, 1989. - С. 25.

которой является целесообразное изменение и преобразование окружающего человека мира¹. С точки зрения психологии деятельность понимается как осуществляющий жизнь субъекта и направленный на удовлетворение его предметных потребностей процесс².

Е.Г. Чуткин пишет: «юридическая деятельность представляет собой сложную, высокоорганизованную и динамичную систему, органически включенную в социально-политический и правовой механизм общества. Юридическая деятельность, как один из видов человеческой деятельности, возникает, изменяется, совершенствуется и функционирует вместе с развитием общественных отношений, которые она обслуживает и преобразует»³.

Одни правоведы рассматривают понятие юридической деятельности с широкой точки зрения, другие с узкой. Например, В.Н. Кудрявцев придает юридической деятельности широкий характер, определяя ее как правовое поведение должностных лиц⁴. Под широким углом правовую деятельность рассматривает и Б.И. Пугинский, предлагая, в свою очередь, ее следующую дефиницию «... совокупность действий государства в лице его органов, иных социалистических организаций и граждан в связи с созданием и реализацией юридических норм, использованием других правовых рычагов при решении экономико-социальных задач»⁵.

А В.Н. Карташов, напротив, конкретизирует понятие юридической деятельности, предлагая понимать ее как «такую опосредованную правом трудовую, управленческую, государственно-властную деятельность компетентных органов, которая нацелена на выполнение общественных

¹ Огурцов А.П., Юдин Э.Г. Деятельность //Философский энциклопедический словарь. - М., 1983. - С.151. См., также: Демин М.В. Природа деятельности. - М., 1984. - С.12-16.

² Леонтьев А.Н. Проблемы психологии деятельности //Деятельностный подход в психологии: проблемы и перспективы. Сб. науч. тр. Под ред. В.В. Давыдова и А.Леонтьева. - М.,1990. - С. 137.

³ Чуткин Е.Г. Регистрационная деятельность в правовой системе общества [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 /Е.Г. Чуткин. – Ярославль, 2005. – С. 51.

⁴ Кудрявцев В.Н. Право и поведение. - М., 1978. - С.148.

⁵ Пугинский П.П. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. - М.: Юрид. лит., 1984. - С. 17.

задач и функций (создание законов, осуществление правосудия, конкретизацию права и т.п.) и удовлетворение тем самым как общесоциальных, групповых, так и индивидуальных потребностей и интересов»¹.

В современных работах юридическую деятельность определяют как совокупность правовых актов компетентных органов, нацеленных на упорядочивание общественной деятельности в целях охраны общества и государства, а так же защиты прав, свобод и безопасности граждан².

В юридической литературе и российском законодательстве существуют различные подходы к определению понятия регистрации. А.В. Добров определяет регистрацию как самостоятельный институт, представленный как материально-правовыми, так и процессуально-правовыми нормами³. Ю.А. Тихомиров называет государственную регистрацию институтом публичной власти, который регулируется нормами гражданского и административного права и выполняет учетно-контрольные и легализующие функции для обеспечения публичных интересов и охраны законности на экономическом поле⁴.

В административно-правовых исследованиях встречается подход, согласно которому регистрация рассматривается как административно-правовой режим⁵, способствующий достижению целей и задач в различных

¹ Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность, - Саратов, 1989,- С.31.

² Чуфаровский Ю.В. Юридическая деятельность: понятие и структура, ее ценность и значимость // Юрист. - 1999. - №4. С. 17. Шагиев Б.В. Юридическая деятельность в современном российском обществе: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 : Москва, 2003. – С. 119.

³ Добров А.Н. Материально-правовые нормы института регистрации // Вестник Евразийской академии административных наук. 2007. № 2(2). С. 48, 54; Добров Л.Н. Институт регистрации в административном праве: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2005. - С. 7-8, 30.

⁴ Тихомиров Ю.Л. Государственная регистрация статусов юридических и физических лиц, их юридических действий и актов // Право и экономика. - М.: Юрид. Дом «Юстицинформ» 2000. №1. – С. 5.

⁵ См.: Общее административное право: Учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. Гос. ун-та, 2007. С. 450.

отраслях государственного управления¹.

Кроме того, в исследованиях ученых-правоведов регистрация: 1) изучается в качестве метода; 2) отождествляется с регистрационными действиями как видом административно-правовых действий; 3) рассматривается в качестве акта официального признания прав или законности соответствующих действий, правовых актов.

«Регистрация» является более объемным понятием по отношению к категории «государственная регистрация». Вместе с тем не существует законодательно закрепленного определения государственной регистрации.

Термины юридическая деятельность и регистрационная деятельность соотносятся между собой как общее и частное. Специфичность регистрационной деятельности заключается в постановке самостоятельных задач. Регистрационная деятельность – системное образование, состоящее из множества взаимосвязанных элементов, которые образуют определенную целостность.

Проанализировав многочисленные трактовки отечественных исследователей в определении дефиниции государственной регистрации, отметим, что под данным термином можно понимать всю совокупность действий учреждений юстиции, сопутствующих признанию права. При этом государственная регистрация всегда является государственно-властной деятельностью, осуществляющейся от имени государства².

Основополагающее понятие «регистрационная деятельность» в научных работах рассматривается со следующих позиций:

- 1) как правоприменительная деятельность³;
- 2) как властная правовая деятельность органов государства, а так же их

¹ Дмитриев Ю.А., Евтеева А.Л., Петров С.М. Административное право: Учебник. М.: Изд-во Эксмо, 2005. С. 412-414.

² Воробьев А.Е. К вопросу о понятии регистрационной деятельности [Текст] // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2014. - №3(2). – С. 47-52.

³ Игнатова М.С. Административно-правовое регулирование государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. - С. 14

должностных лиц, наделённых специальными полномочиями по организации или обеспечению социальной упорядоченности, стабильности в жизни общества¹;

3) как властную деятельность компетентных органов и лиц по подготовке и принятию индивидуального решения по юридическому делу на основе юридических фактов и правовых норм²;

4) как одну из форм государственной деятельности,³ направленную на реализацию правовых предписаний в жизнь.⁴

Выделим присущие регистрационной деятельности признаки:

- 1) совершается от имени государства;
- 2) является одной из форм управленческих отношений;
- 3) осуществляется органами государственного управления;
- 4) производится органом регистрации в отношении не зависимых от него субъектов;
- 5) направлена на признание и учет юридически значимых фактов;
- 6) законодательно регламентирована процедура ее проведения;
- 7) результатом, как правило, является юридический акт.

На основе вышеизложенного приходим к выводу, что регистрационная деятельность – это совершаемая от имени государства деятельность уполномоченных органов исполнительной власти по признанию, удостоверению и учету юридически значимых фактов в определенных областях общественной деятельности в соответствии с законодательно установленным механизмом проведения такой процедуры.

Регистрационная деятельность осуществляется в соответствии с определенными принципами. В переводе с латинского термин принцип

¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. 3-у изд. М.: Юриспруденция, 1999. С. 432

² Теория государства и права. Учебник под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова.: Издательская группа НОРМА-ИНФА М., 1999.С. 398.

³ Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. Учебник. М.: Проспект, 2001. С.685.

⁴ Теория государства и права: Курс лекций / Под. Ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб и доп. М.: Юрист, 2004. С.454.

означает основу, первоначало, руководящую идею, исходное положение какого-либо явления. Наряду с нормами права исходные фундаментальные положения составляют важнейший элемент содержания права. Вследствие чего многие черты, характерные для права в целом, присущи и принципам. Но принципы права более стабильны и устойчивы, чем нормы. Как правило, их содержат в максимально общие и универсальные нормативные предписания. На основе их базируются институты, отрасли и целые правовые системы. Принципы играют важнейшую системообразующую роль в правовой системе общества наряду с методом и предметом правового регулирования.

Теоретиками юриспруденции принципы права классифицируются по различным основаниям. Подавляющая часть ученых являются приверженцами традиционно классификации принципов на общие, отраслевые, межотраслевые и принципы институтов права. Некоторые ученые, среди которых С.С. Алексеев, выделяют общесоциальные и специально-юридические принципы права. Среди первых С.С. Алексеев, называет социально-экономические, политические, идеологические, политико-национальные и нравственные начала, а к собственно правовым относит общие для системы права в целом, отраслевые, межотраслевые и принципы отдельных институтов права¹.

В Законе о регистрации отсутствует нормативное закрепление основных принципов государственной регистрации. Тем не менее, на основании анализа норм данного закона можно сделать вывод о том, что регулирование рассматриваемых правоотношений основано на следующих принципах: 1) законности; 2) гласности; 3) достоверности ведения Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН); 4) приоритета ранее зарегистрированных прав; 5) единства; 6) ведения ЕГРН на русском языке.

Принцип законности. Принцип законности является основой построения и деятельности Росреестра. В качестве основных элементов

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т.1 - М., 1981. - С.262-263.

законности можно выделить:

- наличие законов, регулирующих соответствующие общественные отношения (Гражданский кодекс РФ, Закона о регистрации, иные нормативно-правовые акты);

- обеспечение прав и законных интересов граждан и юридических лиц в процессе осуществления регистрационной деятельности;

- соблюдение закона всеми участниками регистрационного процесса.

Принцип гласности. Сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости, являются общедоступными, если иное не установлено законом. Следовательно, любое лицо, предъявившее удостоверение личности и заявление в письменной форме, вправе получить информацию о сведениях, содержащихся в ЕГРН, о любом объекте недвижимости (п. 5 ст. 7 Закона о регистрации).

Принцип достоверности ведения Единого государственного реестра недвижимости. Единый государственный реестр недвижимости является сводом достоверных систематизированных сведений об учтенном в соответствии с настоящим Федеральным законом недвижимом имуществе, о зарегистрированных правах на такое недвижимое имущество, основаниях их возникновения, правообладателях, а также иных установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом сведений. (п. 2 ст. 1 Закона о регистрации) Орган регистрации прав несет ответственность за полноту и достоверность предоставляемых сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости (п.п. 3 п. 1 ст. 66 Закона о регистрации);

Принцип приоритета ранее зарегистрированных прав тесно связан с предыдущим. При проведении государственной регистрации проверяется отсутствие противоречий между заявляемыми правами и уже зарегистрированными или ранее заявленными правами на данный объект недвижимого имущества (п.п.3 п.1 ст. 26 Закона о регистрации). Наличие таких противоречий является основанием для отказа в государственной

регистрации (п. 1 ст. 27 Закона о регистрации).

Принцип единства. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним производится в субъектах Российской Федерации территориальными отделениями Росреестра по единой технологии ведения ЕГРН. Контроль за деятельностью территориальных органов осуществляет Федеральная регистрационная служба, кадастра и картографии. Для обеспечения принципа единства системы государственной регистрации ведение Единого государственного реестра недвижимости во всех субъектах Российской Федерации **осуществляется на русском языке** (п.1ст. 7 Закона о регистрации).

В результате комплексного исследования поставленной проблемы мы можем сделать вывод о том, что в связи с глобальным трендом на активное вмешательство государства в гражданский оборот значимость регистрационной деятельности как формы юридической деятельности будет постоянно расти.

В виду отсутствия законодательно закреплённого понятия «регистрационной деятельности» предложена авторская трактовка данной дефиниции. Регистрационная деятельность – это совершаемая от имени государства деятельность уполномоченных органов исполнительной власти по признанию, удостоверению и учету юридически значимых фактов в определенных областях общественной деятельности в соответствии с законодательно установленным механизмом проведения такой процедуры.

На основе детального анализа положений Закона о регистрации выделены принципы регистрационной деятельности в сфере недвижимости, среди которых: - законность; - гласность; - достоверность ведения Единого государственного реестра недвижимости; - приоритет ранее зарегистрированных прав; - единство; - ведения Единого государственного реестра недвижимости на русском языке.

Предлагаем:

1. Консолидировать принципы регистрационной деятельности в сфере

недвижимости в рамках статьи 1 Федерального закона № 218;

2. Название вышеуказанной статьи изложить в следующей редакции: «Предмет регулирования настоящего Федерального закона. Основные принципы осуществления регистрационной деятельности».

1.3. Содержание и форма регистрационной деятельности

Содержание и форму регистрационной деятельности следует рассматривать только в их неразрывном диалектическом единстве. Большая часть правоведов придерживаются того мнения, что под содержанием юридической деятельности понимают совокупность всех составляющих ее свойств и элементов¹. По мнению Е.Г. Чуткина к содержанию регистрационной деятельности также относится механизм регистрационной деятельности, который в своей сущности не сводится к свойствам и элементам, а представляет собой независимое образование².

В содержании регистрационной деятельности первичными считают ее элементы, так как в дальнейшем они определяют регистрационную деятельность и ее свойства. Аристотель писал: «элементом называется первооснова вещи, из которой она слагается и которая по виду не делима на другие виды ... отличные от них по виду»³. Современная наука также придерживается сходного представления об элементе.

Между собой элементы подчинены строгой иерархии, что, в свою очередь, благоприятствует более глубокому познанию их сущности и оценке весомости для существования целого. Центральными элементами регистрационной деятельности выступают ее объекты и субъекты.

Субъект регистрационной деятельности - ее активная сторона, объект - сторона относительно пассивная. Объект - «это то, что противостоит

¹ Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР [Текст]: Автореф. дис. ... канд. юрид. Наук / А.С.Пиголкин. - М., 1972. - С. 112.

² Чуткин Е.Г. Регистрационная деятельность в правовой системе общества [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 /Е.Г. Чуткин. - Ярославль, 2005. - С. 51.

³ Аристотель. Метафизика // Сочинения. В 4 т. - М., 1975. Т. 1. - С. 148-149.

субъекту, на что направлена предметно-практическая, оценочная и познавательная деятельность субъекта»¹.

В научной доктрине объекты юридической деятельности делят на первичные и вторичные. Отношения между людьми, субъектами и участниками деятельности являются первичным объектом. В свою очередь, взаимосвязи между человеком и предметами внешнего мира, как средства удовлетворения его потребностей, желаний и целей, выступают вторичным объектом юридической деятельности. Сюда входят «предметы, процессы и состояния природной и социальной среды, объективной и субъективной реальности, материальные и нематериальные блага»².

Регистрационная деятельность сконцентрирована на закреплении соответствующих отношений, которые, в свой черед, могут являться следствием наличия определенных прав, состояний и т.д.

Субъект - это то, что в регистрационной деятельности представляет собой источник активности. Одним из центральных признаков регистрирующего субъекта является наличие у него определенных властных полномочий. В большинстве случаев, субъект-это государственный орган, являющийся юридически оформленной, организационно и хозяйственно обособленной частью государственного механизма, состоящей из государственных служащих, наделенных государственно-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для осуществления в пределах своей компетенции определенных государственных функций и задач³.

Несмотря на кажущееся сходство, категории «субъекты» и «участники» являются различными. Субъекты регистрационной деятельности - это органы и организации, а также их должностные лица, обладающие

¹ Алексеев П.В., Панин А.В. Философия. Учебник. - М.,1997., - С. 188.

² Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. - Саратов, 1989. - С.60-61.

³ Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. П.П. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ - М., 1997. - С.97.

властными полномочиями на выполнение соответствующих юридических действий. Участниками выступают физические и юридические лица (их объединения), в силу ряда причин содействующие субъектам юридической деятельности в выполнении определенных юридических действий и операций.

В регистрационном процессе существует два вида участников: непосредственные и консультирующие. К непосредственным относятся граждане или организации, являющиеся субъектами регистрируемых отношений, обладателями удостоверяемых прав (заявители, уполномоченные заявителями лица). В свою очередь, граждане и организации, которые предоставляют необходимую для полного установления обстоятельств дела информацию, выступают консультирующими участниками.

Механизм регистрационной деятельности, который также является одним из ее элементов, включает в себя юридические действия, операции, средства, способы, результаты и формы регистрационной деятельности. А четкая регламентация - его отличительная особенность.

К динамичной стороне юридической деятельности большинство правоведов относят правовые действия и операции¹. Регистрационные действия также можно определить как выраженные вовне, нацеленные на юридическое закрепление общественных отношений акты субъектов регистрационной деятельности.

Сложную совокупность регистрационных действий представляет собой регистрационная операция. Причем такие регистрационные действия обязательно должны быть объединены общей локальной целью, достижение которой необходимо для реализации общего замысла и решения обособленных задач, возникающих в рамках регистрационного процесса.

¹ Кудрявцев В.Н. Право и поведение. - М.: Юридическая литература, 1978, - С.12-13 (191).

Средствами регистрационной деятельности выступают обеспечивающие достижение цели регистрационной деятельности предметы, явления и процессы.

Регистрация предполагает создание обширных баз данных по отдельным объектам, вследствие чего использование информационно-технических средств приобретает особое значение в регистрационной деятельности. Регистрация недвижимого имущества представляет собой отчетливый пример необходимости использования вышеуказанных средств регистрационной деятельности. Таким образом, на сегодняшний день без использования современных технологий эффективная реализация задач по созданию баз данных затруднительна.

Так же к компонентам регистрационной деятельности относится ее результат. Результат регистрационной деятельности - это итог регистрационной активности, то есть осуществления соответствующих регистрационных действий и операций субъектами и участниками регистрационной деятельности. С результатом напрямую связана цель, которая представляет собой задачи регистрационной деятельности. Такие задачи сопутствуют регистрационной деятельности на всем протяжении регистрационного процесса, оказывая влияние на ход и значение регистрационных действий и операций. Равным образом цель является инструментом, имеющим свойство меняться под воздействием конкретных жизненных обстоятельств.

Уяснение формы регистрационной деятельности определенно необходимо для понимания ее сущности. Форму регистрационной деятельности можно определить и как способ внешнего выражения содержания, и как относительно устойчивую определенность связи элементов содержания и их взаимодействия, тип и структуру содержания, внутреннюю организацию, способ связи элементов внутри системы.

В юридической науке форму регистрационной деятельности делят на внешнюю и внутреннюю. Внешняя форма регистрационной деятельности –

это регистрационные акты, закрепляющие в себе регистрационные действия, а также способы и средства их осуществления. К внутренней форме относятся способы организации внутренней связи элементов ее содержания регистрационной деятельности, ее процессуально - организационную форму.

Е.Г. Чуткин определяет форму регистрационной деятельности как взаимосвязанные способы внешнего выражения ее содержания (регистрационные акты) и способы внутренней связи элементов ее содержания и их взаимодействия (процессуально-организационный порядок)¹.

Как отмечалось выше, внешней формой регистрационной деятельности являются регистрационные акты, которые представляют собой способы существования и выражения в объективной действительности содержания регистрационной деятельности.

В юридической науке классификацию регистрационных актов проводят по различным основаниям. Выделим следующие основные классификации:

1) в зависимости от выполняемой функции: учетно-фиксирующие (систематизированные массивы регистрационных записей, например, реестры) и удостоверяющие (содержат только необходимую информацию, для подтверждения зарегистрированного факта);

2) в зависимости от роли: основные (отражают сущность и назначение регистрационной деятельности) и вспомогательные (закрепляют совершение отдельных действий в ходе осуществления регистрационной деятельности);

3) в зависимости от территории действия, от издавших их субъектов.

Что же касается внутренней формы, то она упорядочивает регистрационную деятельность, обеспечивая строгий алгоритм осуществления субъектами и участниками регистрационной деятельности их полномочий. Процессуальная форма представляет собой ответ на вопрос, как осуществлять регистрационную деятельность. Прежде всего, внешняя форма

¹ Чуткин Е.Г. Регистрационная деятельность в правовой системе общества [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 /Е.Г. Чуткин. – Ярославль, 2005. – С.87.

регистрационной деятельности ставит задачи и цели перед данным видом юридической деятельности, определяет основные принципы и направления воздействия на реальную действительность.

С процессуальной стороны регистрационная деятельность – это комплекс процессуальных действий, обеспечивающих законное и обоснованное рассмотрение и разрешение индивидуальных регистрационных дел, то есть соответствующее регистрационное производство.

Регистрационное производство в сфере регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним включает в себя следующие стадии:

1) прием документов, необходимых для государственной регистрации прав;

2) правовая экспертиза документов на предмет наличия или отсутствия оснований для приостановления или отказа в государственной регистрации прав;

3) внесение в ЕГРН сведений, необходимых для осуществления государственной регистрации прав (в случае отсутствия оснований для приостановления или отказа в государственной регистрации);

4) выдача документов.

Анализируя вышеизложенное, приходим к выводу, что внутренняя и внешняя форма регистрационной деятельности имеют огромное значение для практического решения вопросов регистрации. И, несмотря на их возможное противопоставление в юридической литературе, на наш взгляд, данные формы все же составляют единое целое.

Глава 2. Административно - правовое положение органов и должностных лиц в системе государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним

2.1. Административно-правовой статус Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии

В современной России как никогда остро стоят вопросы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Общественной огласке придается все больше случаев мошенничества при совершении сделок с недвижимостью. Поэтому для более эффективной защиты прав и законных интересов участников таких сделок важнейшей задачей государства сегодня является постоянное совершенствование административно - правового статуса органов, осуществляющих государственную регистрацию недвижимости.

Для начала отметим, что существует несколько позиций относительно того, к какой отрасли права следует отнести нормы о регистрации прав на недвижимое имущество: одни относят их к институту гражданского права, другие приходят к выводу об административно-правовой природе института государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Большинство же исследователей, среди которых В.В. Михольская¹ и Н.В. Диаковская², полагают, что нормы, относящиеся к государственной регистрации прав на недвижимость, образуют правовой институт, который, в свою очередь, является межотраслевым, так как регулируется нормами ряда отраслей.

Как представляется, каждая позиция имеет свое право на существование. Однако нормы, определяющие порядок регистрации прав на

¹ Михольская В.В. Административно-правовые аспекты государственной регистрации недвижимости: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. - С. 54.

² Диаковская Н.В. Правовое регулирование государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. - С. 8.

недвижимое имущество и сделок с ним относятся именно к административному праву.

С 1 января 2017 года на смену ранее действовавшему Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹ пришел новый Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

В соответствии со ст. 2 вышеуказанного Закона «государственный кадастровый учет, государственная регистрация прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости (далее – ЕГРН) и предоставление сведений, содержащихся в ЕГРН, осуществляются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами. Таким органом является Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) и его структурные подразделения (управления и филиалы)».

Участниками регистрационных отношений являются, с одной стороны, собственники недвижимого имущества и обладатели иных подлежащих государственной регистрации прав на него, другие лица в случаях, предусмотренных законодательством, и орган регистрации прав - с другой. Между ними нет иерархических отношений, административной подчиненности, функций контроля и управления. Вместе с тем, основные признаки государственной регистрации прав свидетельствуют о том, что деятельность по регистрации прав имеет властный характер:

«– эта деятельность осуществляется специально уполномоченным на то органом федеральной исполнительной власти – Росреестром;

¹ Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Российская Газета.1997, 30 июля.

– государственная регистрация осуществляется, в конечном счете, в форме правоприменения и заключается в принятии индивидуального административного акта – записи в ЕГРН;

– составляющее содержание регистрации правоприменение осуществляется в специальных установленных законом формах;

– акт регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним порождает предусмотренные законом юридические последствия;

– профессиональной правовой деятельностью занимаются государственные регистраторы, являющиеся, согласно ст. 64 ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», федеральным государственным гражданским служащим, должностным лицом органа регистрации прав, наделенным государственными полномочиями по осуществлению государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав»¹.

В сегодняшнем своем облике Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии возникла сравнительно недавно. Административно-правовой статус Росреестра закреплен в Положении о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденном в Постановлении Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» (далее – Положение о Росреестре).² Обычно административно-правовой статус федеральных органов исполнительной власти включает в себя три основных компонента: 1. цели, задачи и функции органа; 2. структура и особенности организации; 3. полномочия и подведомственность. По данной схеме также строятся и положения о федеральных органах исполнительной власти.

¹ Епифанов О. Административно-правовой статус Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра): место в системе государственных органов исполнительной власти // Право и жизнь, 2016, стр. 176.

² Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 N 457 (ред. от 15.02.2017) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // «Собрание законодательства РФ». 22.06.2009, N 25, ст. 3052.

В своей деятельности Росреестр «руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, актами Министерства экономического развития Российской Федерации, а также настоящим Положением.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим следующие функции:

- государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- государственная кадастровая оценка;
- оказание государственных услуг в сфере осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, навигационного обеспечения транспортного комплекса;
- надзор в области геодезии и картографии, государственный земельный надзор, надзор за деятельностью саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, оценщиков и арбитражных управляющих;
- организация единой системы государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество, а также инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации»¹.

В соответствии с п. 4 Положения о Росреестре «Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, а также подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными

¹ Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 N 457 (ред. от 15.02.2017) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // «Собрание законодательства РФ». 22.06.2009, N 25, ст. 3052.

органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями».

Помимо прочего Росреестр обеспечивает взаимодействие своих территориальных органов с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах. За каждый отчетный период Росреестром полномочным представителям направляется аналитическая и статистическая информация, включающая в себя сведения о работе с обращениями граждан, о реализации контрольно-надзорных функций в установленных сферах деятельности, об осуществлении полномочий в сфере государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество, об укомплектованности территориальных органов Росреестра.

В структуру центрального аппарата Росреестра входят: руководитель Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии; 7 заместителей руководителя, 16 управлений и 1 отдел.

С 11 октября 2016 года руководителем Росреестра является Заместитель Министра экономического развития Российской Федерации - Абрамченко Виктория Валериевна. Руководитель непосредственно координирует и контролирует работу Управления государственной службы и кадровой политики, Отдела по защите государственной тайны и Административного управления.

Отметим, что все семь заместителей руководителя Росреестра находятся в равном правовом статусе. Однако, для удобства их идентификации в тексте работы будем рассматривать их под соответствующими номерами.

Первый заместитель руководителя Росреестра отвечает за Управление целевых программ и проектов и Финансово-экономическое управление. Второй заместитель курирует Управление ведения ЕГРН и Управление методического обеспечения и анализа в сфере регистрации прав и

кадастрового учета, третий – Управление организационного развития, а четвертый – Управление геодезии, картографии, землеустройства и кадастровых работ. Управление информатизации и развития электронных услуг и Управление мониторинга и повышения качества государственных услуг контролирует пятый заместитель руководителя. Шестой заместитель отвечает за Управление делами и государственных закупок и Управление оценки объектов недвижимости. А седьмой заместитель координирует и контролирует работу сразу четырех управлений: Управления внутреннего мониторинга и контроля, Управления по контролю и надзору в сфере саморегулируемых организаций, Управления государственного геодезического и земельного надзора и Правового управления.

На уровне субъектов Российской Федерации полномочия Росреестра осуществляют его 83 территориальных органа. Подведомственными учреждениями Росреестра являются ФГБУ «ФКП Росреестра» и ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД». В ведении Росреестра также находится ФГУП «Ростехинвентаризация – Федеральное БТИ».

П. 1.2 Положения о Росреестре определяет, что «Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии находится в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации. Соответственно п. 1 Положения о Минэкономразвития устанавливает, что Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество».

В частности, Минэкономразвития утверждает перечень должностных лиц Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, имеющих право составлять протоколы об административных

правонарушениях¹; порядок принятия на учет бесхозных недвижимых вещей; форму декларации об объекте недвижимости, направляемой для осуществления государственной регистрации прав на такой объект²; перечень документов, прилагаемых к заявлению о приобретении прав на земельный участок, определяет другие вопросы, отнесенные к его ведению законодательством или требующие нормативного правового регулирования.

Полный перечень полномочий Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии закреплен в разделе II Положения о Росреестре. Среди основных полномочий Росреестра выделим следующие:

- «1) государственная регистрация прав на недвижимое имущество;
- 2) ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в нем;
- 3) государственный кадастровый учет недвижимого имущества;
- 4) ведение государственного реестра кадастровых инженеров, а также реестра государственных регистраторов прав;
- 5) ведение государственного реестра саморегулируемых организаций кадастровых инженеров;
- 6) государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров;
- 7) создание (формирование) апелляционных комиссий по рассмотрению заявлений об обжаловании решений о приостановлении осуществления государственного кадастрового учета;
- 8) ведение единого государственного реестра саморегулируемых организаций оценщиков;

¹ Приказ Министерства экономического развития РФ от 14 мая 2010 г. № 178 (ред. от 30.07.2012) «Об утверждении Перечня должностных лиц Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях» // Российская газета 2010, 15 июля.

² Приказ Министерства экономического развития РФ от 13 декабря 2010 г. № 628 (ред. от 31.12.2013) «Об утверждении формы декларации об объекте недвижимости и требований к ее подготовке» // Российская газета. 2011. 16 февраля.

9) ведение сводного государственного реестра арбитражных управляющих, имеющего информативный характер, и единого государственного реестра саморегулируемых организаций арбитражных управляющих;

10) контроль (надзор) за соблюдением саморегулируемыми организациями оценщиков и саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих требований законодательства;

11) ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства;

12) ведение публичных кадастровых карт и дежурных кадастровых карт в электронной форме, воспроизведение дополнительных сведений на публичных кадастровых картах, а также размещение публичных кадастровых карт на официальном сайте Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

13) кадастровое деление территории Российской Федерации на кадастровые округа, кадастровые районы и кадастровые кварталы;

14) федеральный государственный надзор в области землеустройства и в области геодезии и картографии;

15) государственный мониторинг земель в Российской Федерации;

16) лицензирование геодезической и картографической деятельности;

17) контроль (надзор) за соблюдением саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность саморегулируемых организаций;

18) допуск арбитражных управляющих и руководителей саморегулируемых организаций арбитражных управляющих к сведениям, составляющим государственную тайну»¹.

Отметим, что после вступления в силу нового закона «О государственной регистрации недвижимости» процедуры учета объектов недвижимости и регистрация прав на них теперь осуществляются одним органом — Росреестром. Раньше же кадастровый учет осуществляли кадастровые палаты, подчиненные Росреестру. Данный шаг законодателя позволил существенно сократить как визиты заявителя в разные государственные инстанции по вопросу постановки на кадастровый учет и последующей госрегистрации недвижимого имущества, так и время, необходимое для проведения данных процедур.

Непосредственно в сфере осуществления государственной регистрации прав и государственного кадастрового учета Росреестр обладает следующими, предусмотренными п. 2 ст. 3 Закона о Регистрации, полномочиями:

- «- координация и контроль деятельности органов регистрации прав;
- обеспечение соблюдения органами регистрации прав порядка ведения ЕГРН, а также осуществление эксплуатации федеральной государственной информационной системы ведения ЕГРН;
- разработка и издание методических материалов для органов регистрации прав по вопросам осуществления государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведения ЕГРН и предоставления сведений из ЕГРН;
- обеспечение обучения и повышения квалификации работников органов регистрации прав»¹.

¹ Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 N 457 (ред. от 15.02.2017) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // «Собрание законодательства РФ». 22.06.2009, N 25, ст. 3052.

Изучив полномочия Федеральной службы регистрации, кадастра и картографии, сгенерируем ее цель и задачи.

Основной целью деятельности Росреестра является обеспечение всеобъемлющего учета объектов недвижимости.

К задачам вышеназванного органа можно отнести:

- формирование реестра, содержащего полную и достоверную информацию об объектах недвижимости;
- охрана прав собственников и иных лиц, обладающих вещными правами на недвижимость;
- контроль и надзор за соблюдением законности в области оборота недвижимости.

Как и другие федеральные органы исполнительной власти Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки установленного образца, а также счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Резюмируя вышесказанное, приходим к выводу о том, что административно-правовой статус Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии составляет основу административно-правового механизма государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. А тенденция законодателя на расширение статуса Росреестра позволяет облегчить правила учёта и регистрации недвижимости, сократить сроки и уменьшить количество бумажных документов, тем самым обуславливая собой долгожданное упрощение и реорганизацию системы регистрации документов.

¹ Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 N 457 (ред. от 15.02.2017) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // «Собрание законодательства РФ». 22.06.2009, N 25, ст. 3052.

Тем не менее, проанализировав полномочия Росреестра, считаем, что его предметная компетенция остается на сегодняшний день неоправданно широкой: к ней отнесены и сферы деятельности, не имеющие отношения к недвижимости. Исходя из этого, предлагаем исключить из ведения Федеральной службы регистрации, кадастра и картографии полномочия по регулированию и контролю (надзору) за деятельностью арбитражных управляющих. На наш взгляд, указанные полномочия целесообразно передать Министерству юстиции Российской Федерации.

2.2. Особенности административно-правового положения государственных регистраторов

Рассмотрев административно-правовой статус Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, перейдем к изучению особенностей административно-правового положения лиц непосредственно осуществляющих государственную регистрацию прав - государственных регистраторов.

В науке до сих пор остается спорным вопрос, связанный с точной дефиницией и трактовкой правового статуса. Например, Н.И. Матузов полагает, что понятия «правовое положение» и «правовой статус» тождественны. Под правовым статусом следует понимать «совокупность прав и свобод, обязанностей и ответственности личности, устанавливающих ее правовое положение в обществе»¹. А.Л. Анисимов, в свою очередь, считает: «незнание работающим населением своего правового статуса порождает правовой беспредел и бесконечные жалобы граждан, касающиеся

¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов. М.: Омега-Л, 2017. С. 305 (607).

нарушений их прав и законных интересов, связанных с материальными последствиями, не говоря уже о нравственном и физическом ущербе»¹.

Гражданин, получивший статус государственного регистратора, обладает определенным набором прав и свобод и соответствующим правовым положением, которое означает принадлежность данного лица к публично-правовому образованию. Реализация статуса государственного регистратора происходит посредством его участия в общественных отношениях, возникающих в процессе осуществления государственно-властных полномочий. На наш взгляд, несомненно, что правовой статус государственного регистратора должен регламентироваться не только законодательством Российской Федерации, но и общепризнанными принципами и нормами международного права.

Административно-правовой статус государственного регистратора регламентируется главой 9 Федерального закона № 218 «О государственной регистрации недвижимости». Согласно статье 64 указанного закона государственный регистратор прав – это федеральный государственный гражданский служащий, должностное лицо органа регистрации прав, наделенное государственными полномочиями по осуществлению государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав.

Надлежащую регламентацию правовой статус федерального государственного гражданского служащего получил после вступления в силу Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»² и Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон о гражданской службе)³. Так как государственный регистратор прав является федеральным государственным гражданским служащим,

¹ Анисимов А.Л. Правовой статус работника в трудовых отношениях и требования к его деловым качествам // Право и экономика. 2014. № 12.- С. 76.

² Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. 2003, 31 мая.

³ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. 2004, 31 июля.

соответственно, на него распространяются все права и обязанности государственных служащих определенного вида государственной службы.

Государственная гражданская служба - это «вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на соответствующих должностях по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Должности государственной гражданской службы подразделяются на пять групп: 1-я группа - высшие должности гражданской службы; 2-я группа - главные должности гражданской службы; 3-я группа - ведущие должности гражданской службы; 4-я группа - старшие должности гражданской службы; 5-я группа младшие должности гражданской службы»¹.

Для поступления на должность гражданского служащего в соответствующий государственный орган гражданину необходимо соответствовать требованиям по уровню профессионального образования, стажу работы по специальности, а так же иметь знания и умения, необходимые для надлежащего исполнения должностных обязанностей. Квалификационные требования, в свою очередь, устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы, областью и видом профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии формирует экзаменационную комиссию по приему экзамена на соответствие требованиям, предъявляемым к государственным регистраторам. Порядок формирования такой комиссии, ее полномочия и процедура принятия экзамена также устанавливаются Росреестром. После

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»// Российская газета. 2004, 31 июля.

успешного прохождения экзамена с государственным регистратором прав заключается срочный служебный контракт.

В Законе о гражданской службе детально трактуется дефиниция служебного контракта. Служебный контракт представляет собой соглашение, заключенное между представителем нанимателя и поступающим на гражданскую службу гражданином, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы.

В служебном контракте в обязательном порядке фиксируется, что представитель нанимателя обязуется предоставить поступающему на службу гражданину возможность прохождения гражданской службы, обеспечить им прохождение гражданской службы, а также своевременно и в полном объеме выплачивать ему денежное содержание. В свою очередь, гражданин при заключении служебного контракта о прохождении гражданской службы обязуется соблюдать служебный распорядок и исполнять свои должностные обязанности.

Под правами государственного служащего Е.В. Масленникова понимает обусловленные Конституцией РФ, установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами и охраняемые государством возможности и свободы профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов¹. Права и обязанности государственного служащего можно подразделить на общие (основные) и специальные.

Общие права гражданского служащего закреплены в статье 14 Закона о гражданской службе. Гражданский служащий имеет право на: 1) обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей; 2) ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права

¹ Масленникова Е.В., Пресняков М.В., Татаринова Л.Н., Чаннов С.Е. Государственная гражданская служба в Российской Федерации. М.: Ось-89, 2009. С. 5.

и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста; 3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков; 4) оплату труда и другие выплаты в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и со служебным контрактом и другие в соответствии с федеральным законом¹.

Помимо этого, с предварительным уведомлением представителя нанимателя и если это не повлечет за собой конфликт интересов, гражданский служащий вправе выполнять иную оплачиваемую работу.

Ежегодно в федеральный бюджет закладываются средства на дополнительное профессиональное образование федеральных государственных служащих Росреестра. В 2016 году выделенная из бюджета на эти цели сумма составила 24 645 150 рублей. Дополнительное профессиональное образование получили 2904 государственных регистратора, что на 276 человек больше, чем изначально было предусмотрено государственным заказом².

Основные обязанности гражданского служащего, предусмотренные ст. 15 Закона о гражданской службе, включают в себя: «1) соблюдение и обеспечение исполнения федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации; 2) исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом; 3) исполнение поручений соответствующих руководителей, данные в пределах их законодательно

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»// Российская газета. 2004, 31 июля.

² Итоги дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Росреестра в 2016 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/about/kadry/lvll/dopolnitelnoe-professionalnoe-obrazovanie/>

установленных полномочий; 4) соблюдение при исполнении должностных обязанностей прав и законных интересов граждан и организаций; 5) соблюдение служебного распорядка государственного органа; 6) поддержание необходимого уровня квалификации; 7) запрет на разглашение сведений, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведений, ставшие известными гражданскому служащему в связи с исполнением должностных обязанностей; 8) представление в установленном порядке предусмотренных федеральным законодательством сведений о себе и членах своей семьи; 9) сообщение о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства; 10) соблюдение ограничений, выполнение обязательств и требований к служебному поведению; 11) сообщение представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принятие мер по предотвращению такого конфликта. Так же гражданский служащий обязан указывать стоимостные показатели в соответствии с требованиями, устанавливаемыми федеральными законами и указами Президента Российской Федерации»¹.

Помимо обязанностей Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает еще и связанные с гражданской службой ограничения. Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в следующих случаях: «1) признание его недееспособным или ограниченно дееспособным вступившим в законную силу решением суда; 2) осуждение его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»// Российская газета. 2004, 31 июля.

погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости; 3) отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, связано с использованием таких сведений; 4) наличие подтвержденного медицинской организацией заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению; 5) близкого родства или свойства с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; 6) выход из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства; 7) представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу; 8) непредставление установленных законодательством сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу; 9) иные ограничения»¹.

Также в Законе о гражданской службе установлены запреты, связанные с осуществлением гражданской службы. Нарушение данных запретов является основанием расторжения служебного контракта со стороны нанимателя (пп.1.1 п. 1 ст. 37 Закона о гражданской службе).

Рассмотрим на примере один из материалов судебной практики, связанный с нарушением запретов, которые накладываются на государственных служащих.

В Нижегородский областной суд с кассационной жалобой на решение Арзамасского городского суда обратилась гражданка Шерстнева М.Е.² В ходе судебного заседания было установлено, что на момент приема Шерстневой на гражданскую службу на должность специалиста 1 разряда в Управление Росреестра по Нижегородской области она также имела статус

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»// Российская газета. 2004, 31 июля.

² Определение Нижегородского областного суда от 03.05.2011 по делу № 33 – 4416/2011 [Электронный ресурс] // РосПравосудие. – Режим доступа: <https://rospravosudie.com/>

индивидуального предпринимателя, о чем не сообщила работодателю. Несмотря на то, что впоследствии гражданка Шерстнева закрыла свою предпринимательскую деятельность, по инициативе представителя нанимателя она была освобождена от замещаемой должности и уволена с государственной гражданской службы.

Нижегородский областной суд кассационную жалобу гражданки М.Е. Шерстневой не удовлетворил. Аргументируя свое решение, суд указал, что нарушение запретов, связанных с гражданской службой, не ставится в зависимость ни от продолжительности нарушения запрета, ни от факта наличия или отсутствия устранения нарушения. Также судом было разъяснено, что нарушение запретов, предусмотренных статьей 17 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не предусматривает иного вида ответственности, кроме прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности и увольнения.

Права и обязанности гражданского служащего, относящиеся к категории специальных, в основном закрепляются в должностных инструкциях, служебных контрактах и положениях о государственном органе, в котором служит государственный служащий. Статья 65 Закона о регистрации определяет, что государственный регистратор прав имеет права и несет обязанности по осуществлению государственной регистрации прав в объеме полномочий, установленных указанным законом. В частности, на каждой стадии государственной регистрации у государственного регистратора прав появляются соответствующие права и обязанности, которые гарантируют надлежащее исполнение им своих служебных полномочий.

Из вышеизложенного следует, что административно-правовой статус государственного регистратора прав базируется на нормах, регламентирующих правовое положение государственных гражданских служащих, но при этом имеет и свои характерные особенности.

Глава 3. Порядок государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: административно-процедурный аспект

3.1. Сущность и стадии государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним

Государственная регистрация недвижимости, как деятельность государственного органа, выполняет целый ряд задач, направленных на укрепление гражданских прав и обязанностей, в том числе осуществление публичного контроля, обеспечивающего публичную достоверность сведений подлежащих государственной регистрации. Она выступает в качестве одной из форм применения права, состоит в принятии акта применения права как документально оформленного действия государственного органа ¹.

В административно-правовой литературе, государственная регистрация рассматривается как один из методов государственного управления, в законодательстве – как составная часть функции государственных органов исполнительной власти по контролю и надзору. Регистрация позволяет путем проверки законности определенных фактов, действий, возникновения и прекращения прав и обязанностей конкретных субъектов обеспечить защиту интересов общества и государства, а также обеспечить признание, возможность реализации и защиты прав граждан, их объединений и организаций ².

В правовой доктрине государственная регистрация как деятельность рассматривается в широком и узком смыслах. Собственно в широком смысле государственную регистрацию недвижимости можно определить как функцию государства, осуществляемую его специальными органами в целях защиты имущественных прав участников гражданского оборота. К

¹ Гришаев, С.П. Государственная регистрация обременений (ограничений) прав на недвижимое имущество / С.П. Гришаев // Российская юстиция. – 2016. – № 11. – С. 32.

² Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. С. 102.

государственной регистрации в широком смысле относится не только деятельность регистрирующего органа по рассмотрению конкретных документов, но и деятельность государства по организации системы регистрации, установлению принципов ведения реестра, автоматизации регистрационных процессов, методов отражения и защиты информации, а также деятельности по предоставлению информации о государственной регистрации прав на недвижимость¹.

Характеристика государственной регистрации в узком смысле позволяет по большей части раскрыть ее содержательную сторону. Государственная регистрация прав в узком смысле – это деятельность государства в лице его специальных органов, представляющая собой процесс рассмотрения заявлений (требований) заинтересованных лиц о внесении сведений об их правах на объекты недвижимого имущества в государственный реестр прав на недвижимость. Основным содержанием этого процесса является установление регистрирующим органом оснований для внесения в реестр требуемых сведений.

Согласно п.3 ст. 1 Закона о регистрации «государственная регистрация прав на недвижимое имущество – это юридический акт признания и подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права определенного лица на недвижимое имущество или ограничения такого права и обременения недвижимого имущества. В процессе регистрации в Единый государственный реестр недвижимости вносится запись о праве на недвижимое имущество, сведения о котором внесены в Единый государственный реестр недвижимости. Государственная регистрация права в ЕГРН служит единственным доказательством существования зарегистрированного права»².

¹ Мошкович, М., Завойкина, Н., Терешко, Ю. Нюансы регистрации прав собственности / М. Мошкович, Н. Завойкина, Ю. Терешко // ЭЖ-Юрист. – 2017. – № 36. – С. 7.

² Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной регистрации недвижимости» // Российская Газета. 2015, 17 июля.

В статье 29 Федерального закона № 218 названы следующие стадии государственной регистрации прав:

«1. прием заявления о государственной регистрации прав и прилагаемых к нему документов;

2. проведение правовой экспертизы документов, представленных для осуществления государственной регистрации прав, на предмет наличия или отсутствия оснований для приостановления государственной регистрации прав либо для отказа в осуществлении государственной регистрации прав;

3. внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений, необходимых для осуществления государственной регистрации прав, либо уведомление о приостановлении (отказе, прекращении) государственной регистрации прав при наличии соответствующих оснований;

4. выдача документов после осуществления государственной регистрации прав, либо после отказа в осуществлении государственной регистрации прав, либо после прекращения государственной регистрации прав»¹.

Государственная регистрация прав начинается с приема заявления о государственной регистрации прав и прилагаемых к нему документов. Правом подачи заявления и документов обладают правообладатель, стороны договора или представитель заявителя при наличии у него соответствующих полномочий. Форма заявления и требования к его заполнению утверждены Приказом Минэкономразвития России от 08 декабря 2015 года № 920². Согласно п. 4 ст. 18 Закона о регистрации к заявлению прилагаются: документ, подтверждающий соответствующие полномочия представителя заявителя (если с заявлением обращается его представитель); документы,

¹ Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной регистрации недвижимости» // Российская Газета. 2015, 17 июля.

² Приказ Минэкономразвития России от 08 декабря 2015 года № 920 (ред. от 27.10.2016) «Об утверждении форм заявления о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество ...» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 11.03.2016.

служащие основанием для осуществления государственной регистрации прав; иные предусмотренные законодательством документы. Помимо перечисленных документов заявитель вправе приложить к заявлению квитанцию, свидетельствующую об оплате государственной пошлины за осуществление государственной регистрации прав.

Кроме того, если основанием для регистрации недвижимого имущества является нотариально удостоверенная сделка, то правом подачи заявления и приложенных к нему документов равным образом обладает и нотариус. Причем нотариусы довольно часто пользуются данной законодательно предусмотренной возможностью. Если мы обратимся к статистическим данным, то увидим, что с начала января по конец сентября 2017 года нотариусами было подано 95 310 заявлений на осуществление государственной регистрации прав¹.

На сегодняшний день законодательно разрешены следующие способы представления заявления о государственной регистрации прав: посредством личного обращения в Росреестр или многофункциональные центры (МФЦ, Мои документы); посредством почтового отправления и, наконец, путем отправления подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью электронных документов через информационно-телекоммуникационные сети общего пользования.

Отметим, что в последнее время среди граждан неуклонно растет популярность подачи заявлений на регистрацию в электронной форме. Так по данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии с января по май 2017 года в Управление Росреестра по Омской области в электронной форме через портал поступило более 2000 заявлений на регистрацию. При этом только в апреле 2017 года поступило около 900

¹ Информация Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в установленных сферах деятельности за сентябрь 2017 года (сводный отчет по Российской Федерации) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/>

заявлений, что существенно превышает количество заявлений, поступивших в 1 квартале текущего года¹.

Наличие альтернативных способов подачи заявления и прилагаемых к нему документов позволяет не только выбрать оптимальный вариант, подходящий для каждого конкретного заявителя, но и сэкономить время потраченное на данную процедуру. Однако при выборе соответствующего способа необходимо учитывать и его особенности. Так при подаче документов посредством почтового отправления подлинность подписи заявителя на заявлении, а также сделка с объектом недвижимого имущества должны быть нотариально удостоверены.

Необходимо обозначить, что с вступлением в силу 01 января 2017 года нового Закона о регистрации появилась возможность регистрации объекта недвижимости вне зависимости от места его нахождения. Таким образом, законодатель ввел принцип экстерриториальности, который ускорит процесс осуществления регистрационных действий и снизит транспортные издержки граждан.

О приеме документов на государственную регистрацию прав заявитель уведомляется в виде расписки с указанием перечня предоставленных документов, даты и времени их представления с точностью до минуты. При личном обращении в Росреестр расписка выдается непосредственно при приеме заявления, если же заявление подается через многофункциональный центр, посредством почтового отправления или отправления в электронной форме - в течение рабочего дня, следующего за днем приема заявления.

Непосредственно на данной стадии возможен возврат заявления о государственной регистрации прав и прилагаемых к нему документов без рассмотрения при наличии следующих оснований: «1) если такие заявление и документы представлены в форме электронных документов, электронных образов документов в формате, не соответствующем формату,

¹ <https://rosreestr.ru/site/> - официальный сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (статистика и аналитика) (дата обращения 17.09.2017)

установленному органом нормативно-правового регулирования; 2) такие заявление и документы представлены в форме документов на бумажном носителе и имеют подчистки либо приписки, зачеркнутые слова и иные не оговоренные в них исправления, в том числе документы, исполненные карандашом, имеют серьезные повреждения, которые не позволяют однозначно истолковать их содержание; 3) информация об уплате государственной пошлины за осуществление государственной регистрации прав по истечении пяти дней с даты подачи соответствующего заявления отсутствует в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах и документ об уплате государственной пошлины не был представлен заявителем; 4) в ЕГРН содержится отметка о невозможности государственной регистрации перехода права, ограничения права и обременения объекта недвижимости без личного участия собственника объекта недвижимости (его законного представителя) и заявление на государственную регистрацию прав представлено иным лицом; 5) заявление о государственной регистрации прав не подписано заявителем в соответствии с законодательством Российской Федерации»¹.

На стадии правовой экспертизы документов производится:

- проверка имеющихся в ЕГРН записей по соответствующему объекту недвижимого имущества;
- проверка юридической силы правоустанавливающих документов и законности сделки в случае, если правоустанавливающим документом является договор;
- проверка действительности иных документов, необходимых для осуществления государственной регистрации, в том числе их соответствие законным требованиям;
- проверка сведений о наличии арестов и иных запрещений, препятствующих государственной регистрации.

¹ Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной регистрации недвижимости» // Российская Газета. 2015, 17 июля.

По результатам правовой экспертизы документов, представленных для осуществления государственной регистрации прав, государственным регистратором выносятся одно из следующих решений: о государственной регистрации, о приостановлении государственной регистрации, об отказе в государственной регистрации.

Так, гражданин Завгородний обратился в Иглинский районный суд Республики Башкортостан с заявлением об оспаривании решения об отказе в государственной регистрации недвижимого имущества¹. Судом установлено, что 18 апреля 2011 года Завгородним был заключен договор купли-продажи квартиры с гражданкой Моисеевой Т.А., действующая за Швецову, Кочетулина и Ахметгалеева. В тот же день участники сделки обратились в Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Башкортостан с заявлениями о государственной регистрации договора купли-продажи и перехода права собственности на квартиру.

Государственным регистратором Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Башкортостан была проведена правовая экспертиза представленных документов, по результатам которой государственная регистрация приостановлена в связи с тем, что документы, представленные на государственную регистрацию прав, по форме или содержанию не соответствуют требованиям действующего законодательства. Государственным регистратором было установлено, что в заявлении, представленном на государственную регистрацию, заявителем указаны паспортные данные, не соответствующие данным указанным в договоре купли-продажи. После проведения повторной правовой экспертизы на государственной регистрации договора купли-продажи квартиры, было отказано.

¹ Решение Иглинского районного суда Республики Башкортостан от 23.08.2011 по делу № 2 -1207 /2011 [Электронный ресурс] // РосПравосудие. – Режим доступа: <https://rospravosudie.com/>

Иглинский районный суд Республики Башкортостан отказал в удовлетворении заявления Завгороднего на основании того, что решение государственного регистратора об отказе в государственной регистрации договора купли-продажи квартиры, вынесено в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Стадия правовой экспертизы документов имеет своей целью обеспечение защиты конституционных прав собственников и обладателей иных прав на объекты недвижимости и создание дополнительных гарантий безопасности для участников рынка недвижимости. Как бы то ни было, законодательно не очерчен объем полномочий регистрирующего органа на данной стадии, связано это и с отсутствием в законодательстве собственно понятия правовой экспертизы документов.

Данная стадия непосредственно предполагает изучение регистрирующим органом представленных на регистрацию документов, с позиции их достаточности для того, чтобы сделать вывод о наличии юридического факта, являющегося бесспорным основанием возникновения, наличия, перехода, прекращения или обременения (ограничения) права на недвижимое имущество.

После проведения правовой экспертизы документов и при отсутствии оснований для приостановления государственной регистрации или отказа в ней, в Единый государственный реестр недвижимости вносятся сведения, необходимые для осуществления государственной регистрации прав.

В случае наличия предусмотренных статьей 26 Закона о регистрации оснований для приостановления государственной регистрации ее осуществление приостанавливается на срок до устранения причин, послуживших основанием для принятия решения о приостановлении, но не более чем на три месяца. Если по истечении указанного срока причины, являющиеся основанием для приостановления государственной регистрации, не будут устранены, государственный регистратор выносит решение об отказе в осуществлении государственной регистрации прав.

На заключительной стадии государственной регистрации прав на недвижимое имущество происходит выдача документов, свидетельствующих либо о произведенной государственной регистрации. Ранее таким документом являлось свидетельство о праве собственности. В июле 2016 года вместо вышеуказанного свидетельства стали выдавать выписку из Единого государственного реестра прав (ЕГРП). А после вступления в январе 2017 года нового Закона о регистрации выписка из Единого государственного реестра прав сменилась выпиской из Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН). Согласно ст. 7 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в структуру ЕГРН входят следующие элементы: реестр объектов недвижимости (кадастр недвижимости); реестр прав, ограничений и обременений недвижимого имущества (реестр прав на недвижимость); реестр границ (сведения о них ранее содержались в кадастре недвижимости). Отметим, что ведется ЕГРН исключительно в электронном виде.

После вступления в силу Федерального закона от 13.07.2015 N 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» изменился не только вид документа, удостоверяющего зарегистрированное право собственности на недвижимое имущество, но и сроки осуществления государственной регистрации прав. Теперь государственная регистрация производится в семидневный срок с даты приема органом регистрации прав заявления на осуществление государственной регистрации прав и прилагаемых к нему документов (9 дней при подаче через многофункциональный центр) вместо 10 дней ранее. Однако и этот срок не является минимальным. Например, в случае, когда основанием для регистрации прав является нотариально удостоверенная сделка, то срок, необходимый для осуществления государственной регистрации прав, сокращается до трех рабочих дней (ранее – 5 дней).

Таким образом, процедура государственной регистрации прав на недвижимость после вступления в силу нового Закона о регистрации претерпела существенные изменения, в частности:

- осязательно снизилось количество бюрократических препон для регистрации прав на недвижимое имущество: уменьшилось число представляемых документов и ускорены регистрационные сроки;

- введен новый вид документа, свидетельствующий о произведенной государственной регистрации, - выписка из Единого государственного реестра недвижимости;

- появилась возможность регистрации объекта недвижимости вне зависимости от места его нахождения.

3.2. Обжалование решений регистрирующего органа и ответственность за нарушения в сфере регистрации недвижимости

Для обеспечения стабильного функционирования рынка недвижимости и для полноценной реализации собственниками недвижимости своих прав необходимо детальное закрепление возможности вмешательства органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и их должностных лиц путем установления границ их ответственности.

В научной литературе юридическая ответственность трактуется как применение к правонарушителю мер государственного принуждения, основанных на юридическом и общественном осуждении его поведения и выражающихся в форме лишения личного, организационного либо имущественного характера¹.

Статья 16 Гражданского Кодекса Российской Федерации содержит общую норму, устанавливающую материальную ответственность

¹ Теория государства и права // Под ред. В.Д. Перевалова. М.: НОРМА, 2009. - С. 308(496).

государственных органов: убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

В свою очередь, в пункте 9 статьи 8.1 Гражданского Кодекса Российской Федерации конкретизируется материальная ответственность органа, осуществляющего государственную регистрацию недвижимости: убытки, причиненные незаконным отказом в государственной регистрации прав на имущество, уклонением от государственной регистрации, внесением в государственный реестр незаконных или недостоверных данных о праве либо нарушением предусмотренного законом порядка государственной регистрации прав на имущество, по вине органа, осуществляющего государственную регистрацию прав на имущество, подлежат возмещению за счет казны Российской Федерации.

С момента вступления в силу в январе текущего года Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» впервые разделена ответственность органа регистрации прав недвижимости и государственного регистратора. Непосредственно ответственность Росреестра и государственных регистраторов закреплена в главе 10 вышеуказанного нормативного акта. Однако в данной главе характер ответственности не конкретизируется.

Полагаем, что здесь может идти речь о различных видах юридической ответственности (уголовная, административная, гражданская, дисциплинарная) в зависимости от конкретных обстоятельств в каждом отдельном случае.

Вместе с тем следует учитывать, что Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии является юридическим лицом¹, а государственный регистратор прав — это должностное лицо, имеющее статус федерального государственного гражданского служащего и, соответственно, являющееся специальным субъектом административной ответственности. Следовательно, в соответствии с действующим законодательством к государственным регистраторам могут быть применены меры дисциплинарной, административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности.

Согласно ст. 66 Закона о регистрации «орган регистрации прав несет ответственность за ненадлежащее исполнение полномочий, установленных законодательством Российской Федерации, в том числе за:

1. несоответствие осуществления государственной регистрации прав требованиям регулирующего государственную регистрацию прав законодательства;
2. утрату или искажение сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости;
3. полноту и достоверность предоставляемых сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости;
4. незаконный отказ в осуществлении государственной регистрации прав, установленный вступившим в законную силу решением суда;
5. уклонение от осуществления государственной регистрации прав, в том числе необоснованный возврат заявителю представленных для государственной регистрации прав документов без рассмотрения;
6. невнесение или несвоевременное внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений о правах на объекты недвижимости, правообладателях и об объектах недвижимости, поступивших

¹ Приказ Минэкономразвития России от 29.03.2016 № 180 (ред. от 01.11.2016) «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 27.05.2016.

в орган регистрации прав в порядке межведомственного информационного взаимодействия;

7. внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений, содержащих технические ошибки в записях, повлекшие нарушение прав и законных интересов правообладателей или третьих лиц, которые полагались на соответствующие записи в Едином государственном реестре недвижимости;

8. несоответствие сведений публичных кадастровых карт сведениям, содержащимся в Едином государственном реестре недвижимости;

9. необоснованный отказ в предоставлении сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости»¹.

Следует отметить, что непосредственная ответственность Росреестра в области государственной регистрации наступает в только в отношении двух видов объектов, регистрация прав на которые отнесена к его компетенции — это предприятие как имущественный комплекс и линейные сооружения, расположенные на территории более одного кадастрового округа.

Убытки, причиненные Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии в результате ненадлежащего исполнения своих полномочий, подлежат покрытию в полном объеме за счет казны Российской Федерации. Однако нужно учитывать, что за убытки, причиненные в результате государственной регистрации прав на основании признанных судом недействительными свидетельства о праве на наследство, свидетельства о праве собственности на долю в общем имуществе супругов либо на основании нотариально удостоверенной сделки, которая признана судом недействительной или в отношении которой судом применены последствия недействительности ничтожной сделки, Росреестр ответственности не несет.

¹ Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной регистрации недвижимости» // Российская Газета. 2015, 17 июля.

В обозримом будущем, а именно с 1 января 2020 года, при компенсации убытков у Росреестра появится право регрессного требования к органам государственной власти, органам местного самоуправления, кадастровым инженерам и иным физическим и юридическим лицам, чьи незаконные действия привели к возникновению таких убытков.

В соответствии со ст. 67 Закона о регистрации государственный регистратор прав несет ответственность за:

- несоответствие сведений, внесенных им в Единый государственный реестр недвижимости, представленным на государственную регистрацию прав документам, сведениям;

- за необоснованное приостановление государственной регистрации прав и необоснованный отказ в осуществлении государственной регистрации прав или уклонение от ее осуществления.

В свою очередь, государственный регистратор прав возмещает убытки, причиненные своими незаконными действиями (бездействием), уже непосредственно органу регистрации прав. В случае умышленного причинения вреда убытки возмещаются в полном объеме.

В процессе проведения государственной регистрации прав на недвижимое имущество заявители зачастую сталкиваются с различного рода злоупотреблениями со стороны регистрирующих органов и их должностных лиц, которые облечены властью и действуют от имени государства.¹ В целях предотвращения подобных злоупотреблений властью со стороны органа регистрации и его должностных лиц действующим законодательством предусмотрена возможность обжалования их неправомерных действий в судебном порядке.

¹ Михольская В.В. К вопросу об ответственности органов, осуществляющих государственную регистрацию недвижимости и сделок с ней // Право и инвестиции. 2001. №2 (47). С. 26.

Специфика гражданско-правовой ответственности заключается в имущественной составляющей правового воздействия на правонарушителя¹. В свою очередь, специфика гражданско-правовой природы ответственности предполагает использование гражданско-правовых категорий института ответственности. В следствие чего, необходимость доказывания наступления вреда, его размера, причинно-следственной связи между возникшим вредом (убытками) и действиями причинителя вреда подлежит доказыванию в суде, что затрудняет возмещение вреда заинтересованными лицами.

Ответственность за незаконные действия (бездействие) государственных органов и их должностных лиц наступает при наличии общих и специальных условий. Общие основания ответственности за причинение вреда закреплены в статье 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации. Общим условием наступления деликтной ответственности является наличие состава правонарушения, к специальным условиям можно отнести: условия, относящиеся к правовому статусу правонарушителя, и условия, относящиеся к характеру его деятельности. Для возникновения имущественной ответственности государства необходимо наличие всей совокупности названных как общих, так и специальных условий².

Противоправное поведение органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, может быть выражено как в форме действия, так и в форме бездействия. В качестве характерного бездействия может служить пример нарушения регистрирующим органом законодательно установленных сроков государственной регистрации.

Пункт 2 статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации по сути устанавливает презумпцию вины причинителя вреда. Из этого вытекает,

¹ Морозова Л.А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 3. С. 20-27.

² Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиненный предпринимателям. СПб., 2002. С. 69.(256)

что доказывание невинности входит в процессуальные обязанности самого правонарушителя. В случае, если регистрирующий орган докажет, что вред причинен не по его вине, он освобождается от обязанности возмещения такого вреда.

Удовлетворение судами требований о возмещении ущерба, связанного с противоправными действиями (бездействием) регистрирующих органов, в настоящее время происходит достаточно редко, чаще суды всех инстанций отказывают в удовлетворении заявленных требований ввиду недоказанности состава правонарушения. Более того, анализ судебной практики, позволяет сделать вывод о том, что, не смотря на установленную гражданским законодательством презумпцию вины правонарушителя, суды зачастую возлагают бремя по доказыванию наличия вреда, причинно-следственной связи между возникшим вредом (убытками) и действиями причинителя вреда на тех, кому данный вред причинен.

Так, например, в Арбитражный суд Амурской области обратилось ОАО «Амурлеспром-ЛХК» с иском к Российской Федерации, в лице Управления Федерального казначейства по Амурской области о взыскании убытков в размере 1 000 000 рублей. В судебном заседании установлено, что во время проведения в отношении ОАО «Амурлеспром-ЛХК» процедуры банкротства, руководителем данной организации было отчуждено принадлежащее ей имущество путем расторжения ранее заключенного с гр. Теодоровичем договора купли-продажи. Суть исковых претензий состоит в следующем: что при регистрации права собственности за гр. Теодоровичем по вышеуказанной сделке органом регистрации права собственности не была проведена правовая экспертиза документов и проверка законности сделки.

В удовлетворении исковых требований заявителю было отказано со ссылкой на то, что отсутствие хотя бы одного из элементов состава правонарушения, свидетельствует о недоказанности истцом всей

совокупности условий для наступления деликтной ответственности ответчика по делу¹.

В сфере функционирования органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней, ответственность приобретает особый характер, поскольку здесь многие поступки и действия регистрирующего органа порождают глубокие социальные последствия. Так, негативные последствия в государственной регистрации недвижимости способны нанести колоссальный ущерб обществу, поскольку выражаются в широкомасштабном массовом нарушении прав граждан и юридических лиц на недвижимость.

В последнее время достаточно активно при проведении расчетов по сделкам с недвижимостью используются банковские ячейки. Банковская ячейка представляет собой индивидуальный сейф, доступ к которому при соблюдении заранее оговоренных условий имеют только участники сделки. Как правило, банковская ячейка арендуется на срок, в течение которого регистрируется переход права на недвижимость на имя нового владельца. Размер платы за данную услугу отличается в зависимости от выбранного банка, региона, в котором он находится и срока арендного соглашения.

Однако на практике законодательно установленные сроки осуществления государственной регистрации перехода права на недвижимое имущество зачастую затягиваются. В связи с этим участники сделки несут дополнительные расходы по продлению договора аренды индивидуального банковского сейфа. Из-за высоких судебных издержек и длительной процедуры гражданского судопроизводства граждане крайне редко обращаются за возмещением убытков, понесенных в связи с нарушением Росреестром сроков регистрации прав на недвижимое имущество.

Предлагаем ввести претензионный порядок возмещения дополнительных расходов по договору аренды индивидуального банковского

¹ Решение Арбитражного суда Амурской области от 17.11.2010 по делу № А04-3656/2010. Режим доступа: <http://ras.arbitr.ru>.

сейфа, если такие расходы вызваны нарушением сроков регистрации перехода права на недвижимость.

Таким образом, несмотря на достаточно детальное нормативное регламентирование института ответственности органа, осуществляющего регистрацию недвижимости, механизм привлечения ответственности работает неэффективно.

Предлагаем дополнить Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» статьями 66.1 и 67.1., которые будут регламентировать процедуру привлечения органа регистрации прав и его должностных лиц. Так как без такого нормативно закреплённого механизма, на наш взгляд, ответственность носит чисто формальный характер.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комплексный анализ проблематики административно-правового регулирования регистрационной деятельности в сфере недвижимости позволяет сформулировать следующие теоретические выводы и практические рекомендации:

1. Институт государственной регистрации недвижимости в России имеет глубокие исторические корни. Проведя сравнительный анализ порядка укрепления прав в дореволюционной России и порядка современной государственной регистрации недвижимости, мы видим, что между ними прослеживаются как сходства, так и различия:

- совпадают моменты возникновения права собственности в российской дореволюционной судебной практике и в современном российском законодательстве;

- в современном праве в отличие от дореволюционного не определен срок, в течение которого после возникновения оснований для регистрации в регистрирующий орган для регистрации прав должны быть представлены необходимые для регистрации права собственности на недвижимое имущество документы;

- существовавшие ранее крепостные книги и реестры к ним можно без преувеличения назвать прообразом существующего Единого государственного реестра недвижимости, а функционирующий в XVI веке институт «площадных подьячих» - аналогом современных нотариусов, при помощи которых в современной России совершается значительная часть сделок с недвижимостью.

2. Считаю целесообразным внести поправки в статью 551 Гражданского кодекса Российской Федерации в части установления срока, необходимого для подачи документов на государственную регистрацию после заключения договора купли-продажи недвижимости. Период,

необходимый для подачи документов, предлагаем ограничить тремя месяцами.

3. В связи с глобальным трендом на активное вмешательство государства в гражданский оборот значимость регистрационной деятельности как формы юридической деятельности будет постоянно расти.

Ввиду отсутствия законодательно закрепленного понятия «регистрационной деятельности» предложена авторская трактовка данной дефиниции. Регистрационная деятельность – это совершаемая от имени государства деятельность уполномоченных органов исполнительной власти по признанию, удостоверению и учету юридически значимых фактов в определенных областях общественной деятельности в соответствии с законодательно установленным механизмом проведения такой процедуры.

4. Выделены следующие принципы регистрационной деятельности в сфере недвижимости: - законность; - гласность; - достоверность ведения Единого государственного реестра недвижимости; - приоритет ранее зарегистрированных прав; - единство; - ведение Единого государственного реестра недвижимости на русском языке.

Предлагаем:

1) Консолидировать принципы регистрационной деятельности в сфере недвижимости в рамках статьи 1 Федерального закона № 218;

2) Название вышеуказанной статьи изложить в следующей редакции: «Предмет регулирования настоящего Федерального закона. Основные принципы осуществления регистрационной деятельности».

5. Внутренняя и внешняя форма регистрационной деятельности имеют огромное значение для практического решения вопросов регистрации. И, несмотря на их возможное противопоставление в юридической литературе, на наш взгляд, данные формы все же составляют единое целое.

6. Сгенерированы цель и задачи Федеральной службы регистрации, кадастра и картографии.

Основная цель деятельности Росреестра - обеспечение всеобъемлющего учета объектов недвижимости.

Задачи Росреестра:

- формирование реестра, содержащего полную и достоверную информацию об объектах недвижимости;
- охрана прав собственников и иных лиц, обладающих вещными правами на недвижимость;
- контроль и надзор за соблюдением законности в области оборота недвижимости.

7. Административно-правовой статус Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии составляет основу административно-правового механизма государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. А тенденция законодателя на расширение статуса Росреестра позволяет облегчить правила учёта и регистрации недвижимости, сократить сроки и уменьшить количество бумажных документов, тем самым обуславливая собой долгожданное упрощение и реорганизацию системы регистрации документов.

8. Считаю, что предметная компетенция Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии на сегодняшний день остается неоправданно широкой: к ней отнесены и сферы деятельности, не имеющие отношения к недвижимости. Исходя из этого, предлагаем исключить из ведения Федеральной службы регистрации, кадастра и картографии полномочия по регулированию и контролю (надзору) за деятельностью арбитражных управляющих. На наш взгляд, указанные полномочия целесообразно передать Министерству юстиции Российской Федерации.

9. Административно-правовой статус государственного регистратора прав базируется на нормах, регламентирующих правовое положение государственных гражданских служащих, но при этом имеет и свои характерные особенности.

10. Процедура государственной регистрации прав на недвижимость после вступления в силу нового Закона о регистрации претерпела существенные изменения, в частности:

- ощутимо снизилось количество бюрократических препон для регистрации прав на недвижимое имущество: уменьшилось число представляемых документов и ускорены регистрационные сроки;

- введен новый вид документа, свидетельствующий о произведенной государственной регистрации, - выписка из Единого государственного реестра недвижимости;

- появилась возможность регистрации объекта недвижимости вне зависимости от места его нахождения.

11. В последнее время достаточно активно при проведении расчетов по сделкам с недвижимостью используются банковские ячейки. Так как на практике законодательно установленные сроки осуществления государственной регистрации перехода права на недвижимое имущество нередко затягиваются, участники сделки зачастую несут дополнительные расходы по продлению договора аренды индивидуального банковского сейфа.

Предлагаем ввести претензионный порядок возмещения дополнительных расходов по договору аренды индивидуального банковского сейфа, если такие расходы вызваны нарушением сроков регистрации перехода права на недвижимость.

12. Несмотря на достаточно детальное нормативное регламентирование института ответственности органа, осуществляющего регистрацию недвижимости, механизм привлечения ответственности работает неэффективно.

Предлагаем дополнить Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» статьями 66.1 и 67.1, которые регламентировали бы процедуру привлечения органа регистрации прав и его

должностных лиц. Так как без такого нормативно закрепленного механизма, на наш взгляд, ответственность носит чисто формальный характер.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета. 1994, 8 декабря.
2. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной регистрации недвижимости» // Российская Газета. 2015, 17 июля.
3. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»// Российская газета. 2004, 31 июля.
4. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. 2003, 31 мая.
5. Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Российская Газета.1997, 30 июля.
6. Указ Президента Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 1847 (ред. от 21.05.2012) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Российская газета. 2008, 30 декабря.
7. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 года № 724 (ред. от 23.11.2016) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2008, 13 мая.
8. Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 N 457 (ред. от 15.02.2017) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // «Собрание законодательства РФ». 22.06.2009, N 25, ст. 3052.

9. Приказ Министерства экономического развития РФ от 13 декабря 2010 г. № 628 (ред. от 31.12.2013) «Об утверждении формы декларации об объекте недвижимости и требований к ее подготовке» // Российская газета. 2011. 16 февраля.
10. Приказ Минэкономразвития России от 08 декабря 2015 года № 920 (ред. от 27.10.2016) «Об утверждении форм заявления о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество ...» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 11.03.2016.
11. Приказ Министерства экономического развития РФ от 14 мая 2010 г. № 178 (ред. от 30.07.2012) «Об утверждении Перечня должностных лиц Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях» // Российская газета 2010, 15 июля.
12. Приказ Минэкономразвития России от 29 марта 2016 № 180 (ред. от 01.11.2016) «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 27.05.2016.
13. Земельный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 №1103-1) (ред. От 24.12.1993) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст.768. – утратил силу.

Материалы правоприменительной практики

14. Решение Иглинского районного суда Республики Башкортостан от 23.08.2011 по делу № 2 -1207 /2011 [Электронный ресурс] // РосПравосудие. – Режим доступа: <https://rospravosudie.com/>

15. Определение Нижегородского областного суда от 03.05.2011 по делу № 33 – 4416/2011 [Электронный ресурс] // РосПравосудие. – Режим доступа: <https://rospravosudie.com/>
16. Решение Арбитражного суда Амурской области от 17.11.2010 по делу № А04-3656/2010 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://ras.arbitr.ru>.

Научная и учебная литература

17. Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. [Текст] – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. - 376 с.
18. Алексеев В.А. Недвижимое имущество: государственная регистрация и проблемы правового регулирования. [Текст] – М.: «Волтерс Клувер», 2007. – 504 с.
19. Алексеев П.В., Панин А.В. Философия. Учебник. [Текст] - М.,1997., - С. 188.
20. Алексеев С.С. Общая теория права. Т.1 [Текст] - М., 1981. - 326 с.
21. Анисимов А.Л. Правовой статус работника в трудовых отношениях и требования к его деловым качествам [Текст] // Право и экономика. 2014. № 12.- С. 73-78.
22. Аристотель. Метафизика // Сочинения. В 4 т. [Текст] - М., 1975. Т. 1. – 550 с.
23. Венгеров А.Б. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов [Текст]. М.: Омега-Л, 2017. - 607 с.
24. Воробьев А.Е. К вопросу о понятии регистрационной деятельности [Текст] // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2014. - №3(2). – С. 47-52.

25. Гришаев С.П. Государственная регистрация обременений (ограничений) прав на недвижимое имущество [Текст] / С.П. Гришаев // Российская юстиция. – 2016. – № 11. – С. 32-35.
26. Демин М.В. Природа деятельности. [Текст] - М., 1984. - С.12-16.
27. Диаковская Н.В. Правовое регулирование государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] М.: 2001. – 27 с.
28. Дмитриев Ю.А., Евтеева А.Л., Петров С.М. Административное право: Учебник. [Текст] М.: Изд-во Эксмо, 2005. - 1008 с.
29. Добров А.Н. Материально-правовые нормы института регистрации // Вестник Евразийской академии административных наук. [Текст] 2007. № 2(2). С. 48- 54.
30. Добров А.Н. Институт регистрации в административном праве: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.Н. Добров. [Текст] - М.: 2005. – 173 с.
31. Епифанов О. Административно-правовой статус Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра): место в системе государственных органов исполнительной власти [Текст] // Право и жизнь, 2016, с. 173-178.
32. Законодательство о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним/ сост. и вводный комментарий П.В. Крашенинникова. 4-е изд., перераб. и доп. [Текст] М.: 2002. – 300 с.
33. Ивлев Ю.В. Логика для юристов. Учебник для вузов. [Текст] - М.: Проспект, 2016. – 272 с.
34. Игнатова М.С. Административно-правовое регулирование государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 Челябинск, 2007. – 200 с.
35. Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. [Текст] - Саратов, 1989. – 218 с.

36. Кирсанов А.Р. Административно-правовое регулирование регистрационной деятельности в сфере недвижимости [Текст]: дис. ... канд. юрид. Наук: 12.00.14 / А.Р. Кирсанов. - М., 2003. – 223 с.
37. Кудрявцев В.Н. Право и поведение. [Текст] - М.: Юридическая литература, 1978, - 191 с.
38. Леонтьев А.Н. Проблемы психологии деятельности //Деятельностный подход в психологии: проблемы и перспективы. [Текст] Сб. науч. тр. Под ред. В.В. Давыдова и .А. Н. Леонтьева. - М.,1990. - 137 с.
39. Максимов В. Практический курс нотариата [Текст] М.: 1912. – 336 с.
40. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. [Текст] Учебник. М.: Проспект, 2001. С.685.
41. Масленникова Е.В., Пресняков М.В., Татарина Л.Н., Чаннов С.Е. Государственная гражданская служба в Российской Федерации. [Текст] [Текст] М.: Ось-89, 2009. - 250 с.
42. Мейер Д. И. Русское гражданское право. [Текст] М.: 2000 . – 287 с.
43. Михольская В.В. К вопросу об ответственности органов, осуществляющих государственную регистрацию недвижимости и сделок с ней [Текст] // Право и инвестиции. 2001. №2 (47). С. 24-28.
44. Михольская В.В. Административно-правовые аспекты государственной регистрации недвижимости: [Текст] Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. - С. 54- 59.
45. Морозова Л.А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих [Текст] // Государство и право. 2000. № 3. - С. 20-27.
46. Мошкович, М., Завойкина, Н., Терешко, Ю. Нюансы регистрации прав собственности [Текст] / М. Мошкович, Н. Завойкина, Ю. Терешко // ЭЖ-Юрист. – 2017. – № 36. – С. 7-12 .
47. Никонов П.Н, Журавский Н.Н. Недвижимость, кадастр и морские системы регистрации прав на недвижимое имущество. [Текст] – М: «Роза мира», 2006 – 180 с.

48. Общее административное право: Учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. [Текст] Воронеж: Изд-во Воронеж. Гос. ун-та, 2007. 450 с.
49. Огурцов А.П., Юдин Э.Г. Деятельность [Текст] //Философский энциклопедический словарь. - М., 1983. – 151 с.
50. Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР [Текст]: Автореф. дис. ... канд. юрид. Наук / А.С.Пиголкин. - М., 1972. – 112 с.
51. Пугинский П.П. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях [Текст]. - М.: Юрид. лит., 1984. – 224 с.
52. Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиненный предпринимателям. [Текст] СПб., 2002. – 256 с.
53. Теория государства и права: Курс лекций / Под. Ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб и доп. [Текст] М.: Юрист, 2004. – 454 с.
54. Теория государства и права [Текст] // Под ред. В.Д. Перевалова. М.: НОРМА, 2009. – 496 с.
55. Тихомиров Ю.Л. Государственная регистрация статусов юридических и физических лиц, их юридических действий и актов [Текст] // Право и экономика. - М.: Юрид. Дом «Юстицинформ» 2000. №1. – С. 3-8.
56. Чуткин Е.Г. Регистрационная деятельность в правовой системе общества [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 /Е.Г. Чуткин. – Ярославль, 2005. – 191 с.
57. Чуфаровский Ю.В. Юридическая деятельность: понятие и структура, ее ценность и значимость [Текст] // Юрист. - 1999. - №4. С. 13-18.
58. Шагиев Б.В. Юридическая деятельность в современном российском обществе: [Текст] дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 : Москва, 2003. – 154 с.
59. Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права. [Текст] Тула, 2001. – 720 с.
60. Шкутин А. И. Исторический анализ развития законодательства России о государственной регистрации прав на недвижимость от Царской

России и до наших дней [Текст] // Право: история, теория, практика: материалы Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2011 г.). — СПб.: Реноме, 2011. — С. 41-43.

Интернет-ресурсы

61. Сведения о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по государственному кадастровому учету и государственной регистрации прав за 9 месяцев 2017 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/statisticheskaya-otchetnost-77/>
62. <https://rosreestr.ru/site/> - официальный сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (статистика и аналитика) [Электронный ресурс] (дата обращения 17.09.2017)
63. Информация Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в установленных сферах деятельности за сентябрь 2017 года (сводный отчет по Российской Федерации) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/>
64. Итоги дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Росреестра в 2016 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/about/kadry/lvll/dopolnitelnoe-professionalnoe-obrazovanie/>