

# НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СОВРЕМЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОСНОВАНИЙ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО

**Зиявудинова Сакинат Алиевна**  
Соискатель, (ИПуНБ) РАНХ и ГС  
sakina.rosreestr@gmail.com

## SOME TOPICAL ASPECTS OF MODERN REGULATION OF THE GROUNDS FOR THE EMERGENCE OF OWNERSHIP OF REAL ESTATE

**S. Ziyavudinova**

*Summary:* this article discusses a number of relevant aspects of regulation of some grounds for the emergence of ownership of real estate. The special significance of the right of ownership of real estate, the systemic conjugacy of its occurrence with the legal mechanism of state registration is shown. The current directions of improving legal terminology and legal definitions of significant concepts in the field under study are analyzed, amendments to civil legislation are proposed, which, in the author's opinion, eliminate the conceptual inconsistency of understanding in various regulatory acts of privatization as the basis for the of privatization, state registration of property rights, registration of rights to real estate. emergence of ownership of real estate. Promising directions for the development of methodological and organizational mechanisms aimed at ensuring greater reliability and efficiency of state registration of rights to immovable property are outlined.

*Keywords:* property right, immovable property, grounds for the emergence of property rights, privatization of immovable property, improvement of the legal understanding.

*Аннотация:* в настоящей статье рассматривается ряд актуальных аспектов регулирования некоторых оснований возникновения права собственности на недвижимое имущество. Показана особая значимость права собственности на недвижимое имущество, системная сопряженность его возникновения с правовым механизмом государственной регистрации. Анализируются актуальные направления совершенствования правовой терминологии и легальных дефиниций значимых понятий в исследуемой сфере, предлагаются изменения в гражданское законодательство, позволяющие, по мнению автора, устранить имеющую место концептуальную рассогласованность понимания в разных нормативных актах приватизации как основания возникновения права собственности на недвижимость. Обозначаются перспективные направления развития методически-организационных механизмов, направленных на обеспечение большей надежности и эффективности государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

*Ключевые слова:* право собственности, недвижимое имущество, основания возникновения права собственности, приватизация недвижимого имущества, совершенствование правового понимания приватизации, государственная регистрация права собственности, оформление прав на недвижимость.

Право собственности является одной из фундаментальных юридических и экономических категорий, к которой приковано самое пристальное внимание исследователей — цивилистов. В публикациях справедливо отмечается, что проблемы права собственности являлись и являются наиболее актуальными среди прочих правовых категорий российского гражданского права. При этом ввиду особой значимости среди вещей и в целом объектов гражданских прав особенное место занимает недвижимое имущество.

Хотя в современных актуальных цивилистических исследованиях ученые задаются вопросом, может ли тенденция «пользоваться недвижимостью, не приобретая ее в собственность», получившая развитие во многих странах, свидетельствовать о доминировании в современных правовых порядках временных прав пользования недвижимостью над традиционными вещными правами, центральным ядром которых выступает право собственности, полагаем, что право собственности на недвижимость в российских конкретно-исторических и правовых условиях сохранит свое преобладающее положение

в системе вещных прав и предпочтений физических и юридических лиц в выборе приобретаемых вещных прав (в том числе с точки зрения инвестирования в недвижимость).

Следует согласиться, что специфическое положение недвижимости в ряду иных объектов гражданского оборота во многом определяет содержание материально-правовых норм национального законодательства, устанавливающих более сложный порядок приобретения права собственности на недвижимое имущество (по сравнению с правовой регламентацией оборота большинства движимых вещей), а также коллизионно-правовых предписаний, в которых значимость объектов недвижимости проявляется особенно рельефно.

Основания возникновения гражданских прав и обязанностей как родовая категория (статья 8 Гражданского кодекса Российской Федерации) и основания возникновения основного вещного права — права собственности на недвижимость имеют принципиально важное юридическое значение для легального гражданского обо-

рота и правомерного поведения субъектов гражданских правоотношений. В отношении недвижимого имущества важна системная сопряженность оснований возникновения прав на него с государственной регистрацией соответствующих прав (статья 8<sup>1</sup> Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает, что права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают, изменяются и прекращаются с момента внесения соответствующей записи в государственный реестр, если иное не установлено законом; согласно же статье 131 названного Кодекса государственной регистрации подлежат как само право собственности на недвижимость, так и его возникновение).

В настоящее время актуальные аспекты дальнейшего совершенствования правового регулирования и методически-организационного обеспечения касаются как терминологического ряда и легальных дефиниций в сфере собственности на недвижимость и оснований приобретения этого права, так и механизмов государственной регистрации и оформления права собственности (и иных прав) на недвижимость. Несмотря на высокую степень проработанности соответствующих законодательных конструкций и положений, имеется потенциал дальнейшего развития правового материала в рассматриваемой нами сфере.

В частности, относительно применяемой базовой терминологии, например, существует точка зрения о целесообразности замены самостоятельных понятий государственной собственности и муниципальной собственности обобщающим термином «публичная собственность». Высказывается ироничное мнение: «можно только удивляться терпению законодателя, который готов всякий раз писать «государственная и муниципальная собственность» вместо того, чтобы сократить это словосочетание до слов «публичная собственность». Нельзя, на наш взгляд, согласиться, что подобная замена уместна во всех нормах, где приводится соответствующий терминологический ряд, однако сама постановка вопроса об обобщенном термине в некоторых правовых положениях вполне уместна. Особенно актуально это в свете обновленных конституционных норм о единой системе публичной власти, обуславливающих более тесное сопряжение государственного и муниципального уровней реализации публичных функций. Полагаем, что соответствующий вопрос терминологии, особенно в аспекте публичной собственности на недвижимое имущество (включая государственные и муниципальные земельные участки, жилищные фонды, линейные объекты) заслуживает дальнейшей проработки.

Ограниченный объем настоящей статьи не позволяет подробно остановиться на правовых проблемах разных оснований возникновения права собственности на недвижимое имущество, поэтому позволим себе в ка-

честве примера рассмотреть такое основание, как приватизация государственного и муниципального имущества в аспекте раскрытия его содержания и существенных признаков в нормативных актах.

Обращает на себя внимание имеющаяся, на наш взгляд, концептуальная рассогласованность понимания приватизации как основания возникновения права собственности в действующем законодательстве.

Согласно статье 217 Гражданского кодекса Российской Федерации «Приватизация государственного и муниципального имущества» имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества. При приватизации государственного и муниципального имущества предусмотренные названным Кодексом положения, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное.

Таким образом, Гражданский кодекс Российской Федерации содержит общие отсылочные нормы к специальным законодательным актам, регулирующим отношения в сфере приватизации. Центральным среди таковых является Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», содержащий легальную дефиницию приватизации, причем без оговорки «для целей настоящего закона», что дает основания рассматривать ее как основную для понимания приватизации в российском законодательстве.

Согласно статье 1 названного Федерального закона под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается *возмездное (здесь и далее курсив наш — автор) отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц*. То есть, признак возмездности рассматривается в качестве обязательного. Этот подход подтверждается и иными нормами названного Федерального закона, в частности, положениями пунктов 1 и 2 его статьи 2, закрепляющей основные принципы приватизации, согласно которым:

- приватизация государственного и муниципального имущества основывается на признании равенства покупателей государственного и муниципального имущества и открытости деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- государственное и муниципальное имущество отчуждается в собственность физических и (или)

юридических лиц исключительно на возмездной основе (за плату либо посредством передачи в государственную или муниципальную собственность акций акционерных обществ, в уставный капитал которых вносится государственное или муниципальное имущество, либо акций, долей в уставном капитале хозяйственных обществ, созданных путем преобразования государственных и муниципальных унитарных предприятий).

Таким образом, приватизация рассматривается в качестве исключительно возмездного основания приобретения права собственности.

Эта дефиниция подвергается критике в научной литературе. Так, Д.А. Тоточенко справедливо, на наш взгляд, отмечает: «указанная формулировка является несовершенной и не в полной мере отражает специфику приватизации. В частности, в формулировке указано, что приватизация является возмездной, в то время как приватизация может быть и безвозмездной. Например, приватизация земельных участков, находящихся на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения». Там же он приводит обоснованные точки зрения некоторых исследователей на данный вопрос: «по мнению А.В. Малышевой, предлагаемое законодателем понятие не содержит критериев, позволяющих отграничить приватизацию от любой другой сделки по отчуждению имущества из государственной или муниципальной собственности, так как не всякое отчуждение государственного и муниципального имущества является приватизацией», а Н.М. Коршунов «отмечает, что юридическое понятие приватизации должно обладать исчерпывающим и ясным набором признаков, делающих его пригодным для практического применения».

Вместе с тем, в Законе Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» заложена диаметрально противоположная концепция приватизации. Названный закон, в преамбуле которого указано, что он устанавливает основные принципы осуществления приватизации государственного и муниципального жилищного фонда социального использования на территории Российской Федерации, определяет правовые, социальные и экономические основы преобразования отношений собственности на жилище, также без оговорки «для целей настоящего закона» дает следующее определение:

— приватизация жилых помещений — *бесплатная* передача в собственность граждан Российской Федерации на добровольной основе занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде, а для граждан

Российской Федерации, забронировавших занимаемые жилые помещения, — по месту бронирования жилых помещений (статья 1).

То есть, в отношении указанного вида недвижимого имущества — жилых помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности, закреплено понимание приватизации как безвозмездного основания возникновения права собственности.

С учетом этого можно констатировать, что имеется концептуальная рассогласованность в понимании точного правового содержания категории приватизации как основания возникновения права собственности на недвижимое имущество, которую, на наш взгляд, законодателю следовало бы устранить следующими альтернативными путями:

вариант 1: закрепить в законодательном акте более общего характера, например, в Гражданском кодексе Российской Федерации определение приватизации как способа приобретения права собственности путем передачи из государственной или муниципальной собственности как на безвозмездной, так и на возмездной основе в случаях, установленных законодательством;

вариант 2: в указанных выше специальных Федеральном законе и Законе Российской Федерации в статьях, содержащих дефиниции приватизации, ввести оговорку «для целей настоящего закона».

Однако второй вариант видится нам менее предпочтительным, поскольку он не устраняет саму рассогласованность, а лишь «смягчает» ситуацию разного понимания, по сути, одного и того же правового термина.

С учетом изложенного, полагаем целесообразным предложить рассмотреть вопрос о внесении следующего изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации (предлагаемый новый абзац статьи 217 выделен полужирным шрифтом):

«Статью 217 Гражданского кодекса Российской Федерации изложить в следующей редакции:

«Статья 217. Приватизация государственного и муниципального имущества

**Под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное или, в предусмотренных законами случаях, безвозмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц.**

Имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

При приватизации государственного и муниципального имущества предусмотренные настоящим Кодексом положения, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное».

Актуальным вопросом также является дальнейшее совершенствование правовых и организационных механизмов государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, прежде всего, права собственности.

Как мы уже отмечали выше, в правовом смысле основания возникновения права собственности на недвижимое имущество и государственная регистрация этого права системным образом взаимосвязаны. Существуют различные подходы к пониманию значимости регистрации: с одной стороны она рассматривается как техническая процедура оформления, «надстроечная» по отношению к «базису» возникновения права, с другой стороны ей придается большее значение ввиду ее императивной необходимости для возникновения права собственности на недвижимость.

Так, в исследованиях отмечается, что «государственная регистрация первоначально возникающего права на вновь созданное недвижимое имущество — это лишь момент, с которого возникает соответствующее вещное право. Основаниями же возникновения права на недвижимость будут являться юридические факты, которые в соответствии с законом являются достаточными основаниями для того, чтобы орган по регистрации прав на недвижимость открыл соответствующий раздел в реестре недвижимости и внес в него запись о праве собственности первоначального собственника вновь созданной недвижимости. И — с точки зрения положений ст. 219 (Гражданского) Кодекса — первоначальное право собственности у первого правообладателя возникает только после внесения соответствующей записи».

С другой стороны, исследователи резонно подчеркивают, что «государственная регистрация прав — это далеко не просто техническая операция», а «институт государственной регистрации прав призван обеспечивать правовую определенность в сфере оборота недвижимого имущества, с тем чтобы участники гражданских правоотношений имели возможность в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего статуса, приобретенных прав и обязанностей, поэтому достоверность

и защищенность данных ЕГРН является своего рода краеугольным камнем для стабильности гражданского оборота».

Мы склонны в большей степени придерживаться второй из описанных точек зрения: государственная регистрация обязательна и необходима для возникновения права собственности на недвижимость, а ЕГРН и его сведения в их законодательной регламентации имеют не чисто техническое значение, но и выступают существенными атрибутами системы отношений в сфере возникновения и, в необходимых случаях, признания права собственности на недвижимость. Это, в частности подтверждается, на наш взгляд, например, нормой пункта 6 статьи 81 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой приобретатель недвижимого имущества, *полагавшийся при его приобретении на данные государственного реестра*, признается добросовестным, пока в судебном порядке не доказано, что он знал или должен был знать об отсутствии права на отчуждение этого имущества у лица, от которого ему перешли права на него.

В настоящее время актуальным вопросом является внедрение в деятельность в сфере регистрации прав на недвижимое имущество новых информационных технологий, что соответствует общему для современных процессов в правовой, экономической, социальной сферах тренду цифровизации (диджитализации).

В исследованиях справедливо отмечается, что наряду с созданием соответствующей нормативной базы определяющее значение для организации стабильного и ликвидного рынка объектов недвижимого имущества имеет внедрение новых информационных технологий, позволяющих повысить его прозрачность, сократить сроки заключения и гарантированного исполнения сделок при приемлемом уровне безопасности совершаемых операций. Вместе с тем, подчеркивается, что «несмотря на потенциально значительный вклад, который способны внести блокчейн-технологии в развитие сферы кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество, практическую деятельность кадастровых инженеров, землеустроителей, кадастровых оценщиков, массового их внедрения не стоит ожидать до того момента, когда указанные технологии получат конкретный юридический статус». Полагаем это одним из актуальных, заслуживающих внимания исследователей и законодателя вопросов.

В научных исследованиях, в частности Ермакова А.В. отмечает, что «возможная, в ряде случаев по объективным причинам, недостоверность реестра является одной из центральных проблем современного российского института регистрации прав на недвижимое имущество. Данная проблема не позволяет признать российскую

регистрационную систему эффективным инструментом предупреждения нарушения прав участников гражданских правоотношений» и подчеркивается, что «проверка законности основания регистрации прав на недвижимость осуществляется посредством проведения регистрирующим органом правовой экспертизы, под которой понимается изучение представленных на регистрацию документов в аспекте их достаточности для вывода о наличии бесспорного правооснования, а именно: 1) о наличии юридического факта, предусмотренного законом в качестве правооснования; 2) об отсутствии обстоятельств, являющихся в силу закона основанием для признания этого юридического факта не влекущим правовых последствий — обстоятельств, негативно влияющих или могущих повлиять впоследствии с определенной степенью вероятности на способность юридического факта влечь правовые последствия». Считаем принципиально важным дальнейшее совершенствование правовых и методически-организационных механизмов проверки законности основания регистрации права собственности на недвижимость в Российской Федерации.

В настоящее время развиваются новые форматы организации деятельности в рассматриваемой сфере. 30 декабря 2021 года Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон «О публично-правовой компании «Роскадастр» (принят Государственной Думой 17 декабря 2021 года и одобрен Советом Федерации 24 декабря 2021 года), а также взаимосвязанный федеральный закон, вносящий ряд изменений в действующее законодательство в связи с созданием указанной компании, согласно которому, в частности, публично-

правовая компания «Роскадастр» может осуществлять отдельные полномочия и оказывать отдельные государственные услуги в сфере государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав, включая предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, ведение реестра границ, обеспечение информационного взаимодействия органа регистрации прав с кадастровыми инженерами, перевод документов, содержащихся в реестровых делах, хранение которых осуществляется (осуществлялось) в форме документов на бумажном носителе, в форму электронных образов таких документов.

В связи с этим представляется важным дальнейшее системное совершенствование деятельности по юридически точному оформлению регистрируемого права собственности на объекты недвижимого имущества и соответствующих сделок для обеспечения максимальной правовой надежности, транспарентности соответствующих сведений и удобства пользователей ресурсов и услуг — правообладателей соответствующих объектов недвижимости и иных правомерно заинтересованных лиц.

Полагаем возможным рекомендовать Росреестру совместно с созданной публично-правовой компанией «Роскадастр» разработать соответствующие методические рекомендации для органов регистрации прав (территориальных органов Росреестра), юридических и физических лиц по наиболее эффективному их взаимодействию для осуществления максимально точного, оперативного и не обремененного административными барьерами оформления права собственности (и иных прав) на недвижимое имущество.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Аксюк И.В. Добросовестность приобретения как основание возникновения права собственности на недвижимость // Журнал российского права, 2007, № 3.
2. Аксюк И.В. Проблемы возникновения права собственности на недвижимость на основании приобретательной давности // Адвокат, № 12, 2003.
3. Артемьева Н.В. Переход права собственности на недвижимое имущество в связи с заключением брачного договора // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2019.
4. Бадулина Е.В. Отметка в ЕГРН о возможности электронной регистрации — дополнительная гарантия права собственности на недвижимость // Имущественные отношения в Российской Федерации, 2019, № 9.
5. Бевзенко Р.С. Возникновение права собственности на вновь создаваемое недвижимое имущество: комментарий к ст. 219 ГК РФ // Вестник гражданского права. 2019. № 3.
6. В законодательство внесены изменения, связанные с принятием закона о «Роскадастре». Материал 30 декабря 2021 года на официальном сайте Президента Российской Федерации. Электронный ресурс. <http://kremlin.ru/acts/news/67493> Дата обращения — 30 декабря 2021 года.
7. Волочай Ю.А. Приобретение права собственности на недвижимое имущество по договору: сравнительный анализ законодательства России и Германии. М.: Статут, 2013.
8. Емелькина И.А. Право собственности на недвижимое имущество в условиях экономики совместного потребления и цифровизации // Гражданское право. 2021. № 4.
9. Ермакова А.В. Категория достоверности реестра прав на недвижимость в российском гражданском праве. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Пермь, 2021.
10. Коршунов Н.М. Приватизационный процесс Российской Федерации: методология правового регулирования: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1998.
11. Малышева А.В. Приватизация земельных участков как особый способ отчуждения публичной собственности // Аграрное и земельное право. 2012. № 4(88).

12. Подписан закон о публично-правовой компании «Роскадастр». Материал 30 декабря 2021 года на официальном сайте Президента Российской Федерации. Электронный ресурс. <http://kremlin.ru/acts/news/67492> Дата обращения — 30 декабря 2021 года.
13. Пятков Д.В. Перспективы вещного права: публичная собственность и единое право собственности // Право. Журнал Высшей школы экономики, № 4, октябрь–декабрь 2017 г.
14. Спор о признании права собственности на объекты недвижимости в силу приобретательной давности (на основании судебной практики Московского городского суда) // Электронный журнал «Помощник адвоката», 2021.
15. Тоточенко Д.А. Приватизация земельных участков гражданами // Нотариус. 2020. № 1.
16. Туманов Э.В. К вопросу о гражданско-правовых и административных основаниях возникновения права собственности на недвижимость // Административное и муниципальное право, 2009, № 2.
17. Управление государственной и муниципальной собственностью: право, экономика, недвижимость и природопользование: монография / А.И. Галкин, С.Г. Еремин, Г.М. Кадырова и др.; под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина. М.: Юстицинформ, 2014.
18. Усейкин А.К. Бесхозяйность недвижимого имущества как основание возникновения права собственности // Гражданское право, 2007, № 2.
19. Цыпкин Ю.А., Кудряшов Ю.Н. Применение блокчейн-технологий в информационных системах в сфере кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2018. № 4.

---

© Зиявудинова Сакинат Алиевна (sakina.rosreestr@gmail.com)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»