

**005043944**

*На правах рукописи*

**ДОРКИНА Анастасия Викторовна**

**ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ,  
ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННУЮ РЕГИСТРАЦИЮ  
В СФЕРЕ ПРАВ НА НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО И СДЕЛОК С НИМ**

**Специальность 12.00.11 – судебная власть, прокурорский надзор,  
организация правоохранительной деятельности**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

**17 МАЙ 2012**

**Псков – 2012**

Работа выполнена в Государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования Тюменской области «Тюменская государственная академия мировой экономики, управления и права».

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**Отческа Татьяна Ивановна**

**Официальные оппоненты:** **Смирнова Ирина Николаевна**,  
доктор юридических наук,  
Псковский юридический институт  
Федеральной службы исполнения наказаний,  
профессор кафедры  
уголовно-исполнительного права  
и организации деятельности  
уголовно-исполнительных инспекций

**Сабельфельд Татьяна Юрьевна**,  
кандидат юридических наук, доцент,  
Новосибирский государственный  
аграрный университет, доцент кафедры  
земельного, экологического и трудового права

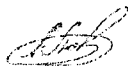
**Ведущая организация** – Уральская государственная юридическая академия.

Защита состоится «\_\_» \_\_\_\_\_ 2012 г. в \_\_ часов на заседании диссертационного совета Д 338.002.01 при Псковском юридическом институте Федеральной службы исполнения наказаний по адресу: 180014, г. Псков, Зональное шоссе, 28.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Псковского юридического института Федеральной службы исполнения наказаний.

Автореферат разослан «\_\_» \_\_\_\_\_ 2012 г.

Ученый секретарь диссертационного совета  
кандидат юридических наук



А.В. Паршков

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** В соответствии с Конституцией Российской Федерации государством осуществляется признание и защита равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (ч. 2 ст. 8). Эта норма распространяет свое действие и на такую разновидность права собственности, как право собственности на недвижимое имущество. Действенный механизм охраны и защиты прав собственников и иных правообладателей на объекты недвижимости получил реализацию посредством формирования и совершенствования органов, осуществляющих от имени государства регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Исторический опыт России свидетельствует о значимости деятельности указанных органов еще в дореволюционный период. Ранее подобную сферу правоотношений именовали «укреплением вещных прав». Органы, осуществлявшие данную деятельность, были призваны способствовать снижению преступности в отношении недвижимости (прежде всего в отношении земельных участков), созданию источников достаточной информационной осведомленности граждан о совершаемых ими сделках, усовершенствованию государственного контроля за сферой недвижимости и пополнению казны. Попытка законодателя в советское время исключить из гражданского оборота категорию недвижимого имущества, путем признания земли государственной собственностью и упразднения деления вещей на движимые и недвижимые, не увенчалась успехом. В 90-е годы прошлого столетия произошло воссоздание и развитие органов по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

В последнее время круг правоотношений в сфере оборота недвижимого имущества имеет тенденцию к существенному расширению. Например, если в 1998 году учреждениями юстиции по регистрации прав было осуществлено менее 2 миллионов регистрационных действий, то в 2002 году их количество

возросло до показателя более 13 миллионов регистрационных действий. По официальным статистическим данным, за 2009 год в Российской Федерации было зарегистрировано прав, ограничений (обременений) прав, сделок – 25 004 995, 2010 году – 26 001 226, 2011 году – 25 034 061.

К сожалению, закрепление на законодательном уровне многообразия форм собственности, приватизация, а также созданный упрощенный порядок оформления прав граждан на отдельные объекты недвижимости и в целом развитие рыночных отношений привели не только к положительным составляющим, таким как привлечение инвестиций в экономику, рост уровня благосостояния граждан, стимулы к трудовой деятельности, но и к отрицательным, среди которых первое по значимости место занимает преступность. Аферы с доверенностями, «двойные» продажи, подделка документов, представленных на государственную регистрацию, являются «оборотной стороной» процессов, происходящих в обществе в связи с вовлечением в рыночные отношения.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года среди основных источников угроз национальной безопасности обозначена в том числе проблема сохраняющегося роста преступных посягательств, направленных против личности, собственности. В этом документе одним из главных направлений государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу обозначено совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью<sup>1</sup>.

Проблемы борьбы с различного рода преступлениями и иными правонарушениями, а также вопросы по предупреждению преступных посягательств на объекты недвижимости становятся актуальными. В настоящее время недвижимое имущество (особенно жилые помещения: квартиры, жилые дома, комнаты и т. д.) служит существенной материальной составляющей

---

<sup>1</sup> См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // Рос. газ. 2009. 19 мая.

жизнедеятельности большинства граждан. «Для многих граждан недвижимость выступает и единственным (или основным) источником дохода, она может быть предметом аренды, объектом залога при получении кредита и т. д. В условиях, когда доходы значительной части населения ниже официально установленного прожиточного минимума, государство обязано принимать все необходимые меры к защите того, что является единственной ценностью и условием существования для многих граждан»<sup>1</sup>. Ущерб граждан от такого рода преступлений крайне высок.

В этих условиях возрастает роль деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ним, как механизма реализации конституционной гарантированности от имени государства охраны, защиты прав граждан и юридических лиц на принадлежащие им объекты недвижимости. Проведение правовой экспертизы документов и проверка законности сделки; ведение Единого государственного реестра прав, носящего открытый характер для ознакомления с необходимыми данными по объекту недвижимости; признание государственной регистрации единственным доказательством существования зарегистрированного права призваны служить стабильности и надежности оборота недвижимого имущества, обеспечивая собственникам и иным правообладателям режим безопасности и законности их титула на рынке недвижимости.

Тем не менее существующий на данном этапе государственный механизм регистрации, несмотря на многие положительные аспекты функционирования, является несовершенным. Особенно нуждается в детальной разработке механизм охраны от различных преступных посягательств и иных правонарушений на недвижимое имущество.

Проблемы отсутствия единообразия практики в рассматриваемых органах, большие масштабы совершения незаконных операций с недвижимостью, пробелы в законодательстве по рассматриваемому

---

<sup>1</sup> *Алексеев В.А.* Недвижимое имущество: государственная регистрация и проблемы правового регулирования. М., 2007. С. 26.

направлению требуют новых подходов к пониманию и совершенствованию деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию.

Изложенное позволяет сделать вывод об актуальности темы диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Вопросы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним исследовались российскими учеными различных отраслей права. Однако научная разработанность проблем совершенствования охранительного направления деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию, укрепления сферы государственной регистрации в качестве гаранта от имени государства охраны и защиты прав собственников и иных правообладателей на рынке недвижимости явно недостаточна. Отсутствуют комплексные научные разработки по указанной тематике.

Общетеоретическую основу диссертационного исследования по направлению – государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним – составили научные труды В.А. Алексеева, С.П. Гришаева, Е.А. Дорожинской, Е.А. Емельяновой, А.Б. Карлина, А.Р. Кирсанова, Е.А. Киндеевой, Н.А. Корнилевской, П.В. Крашенинникова, Т.И. Отческой, С.Б. Пашенько, М.Г. Пискуновой, И.Н. Плотниковой, и некоторых других ученых.

Были проанализированы и научные труды ученых Российской империи: Д.И. Мейера, Г.Ф. Шершеневича, И.А. Покровского, К.П. Победоносцева.

Отдельные аспекты проблем преступности на рынке недвижимости рассмотрены в диссертации И.В. Жеребчикова «Уголовно-правовые проблемы охраны недвижимого имущества в России» (Саратов, 2007).

Большой вклад в изучение отдельных вопросов относительно правоохранительной деятельности, а также охранительной функции права в целом внесли такие ученые, как: С.С. Алексеев, В.А. Байдуков, В.П. Божьев, С.И. Вахмистрова, К.Ф. Гуценко, Ю.А. Дмитриев, А.В. Ендольцева, Б.Б. Казак,

М.А. Ковалев, И.Я. Козаченко, В.В. Лазарев, Ю.А. Лукичев, В.Ю. Пиотровский, В.М. Семенов, Е.В. Сопнева, М.Н. Сутурина, О.Г. Цикаришвили и др.

Особый интерес представляет диссертационное исследование Л.И. Митяевой «Организация и правовые основы функционирования территориального органа Федеральной регистрационной службы субъекта Федерации» (Рязань, 2006), рассмотревшей в своей работе проблематику организации и правовых основ функционирования территориального органа Федеральной регистрационной службы субъекта Федерации, обосновавшей свою позицию по отнесению указанного органа к числу правоохранительных.

Однако, наряду с вопросами государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в работе Л.И. Митяевой уделяется большое внимание некоторым иным направлениям деятельности органов Федеральной регистрационной службы. Кроме того, следует учесть, что в настоящее время Федеральная регистрационная служба реорганизована и произошел ряд изменений в законодательстве относительно сферы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Соответственно исследование учеными отдельных вопросов по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, специфики деятельности указанных органов, безусловно, является неоценимым вкладом в развитие науки. Вместе с тем становится очевидным, что назрела потребность в детальном изучении деятельности по государственной регистрации в современных условиях. Формирование эффективного механизма по охране и защите прав собственников и иных правообладателей на объекты недвижимости посредством деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию, имеет немаловажную теоретическую и практическую значимость.

**Объект диссертационного исследования** составили общественные отношения, возникающие в сфере правоохранительной деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

**Предметом диссертационного исследования** являются теоретические, правовые и организационные аспекты правоохранительной деятельности по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; их нормативная основа; существующие проблемы и пути совершенствования механизма охраны и защиты прав собственников и иных правообладателей на объекты недвижимости в процессе функционирования органов, осуществляющих государственную регистрацию.

**Цель диссертационного исследования** состоит в разработке теоретических, правовых и организационных мер повышения эффективности правоохранительной деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию, на основе комплексного изучения и анализа норм действующего законодательства, научной литературы в сфере государственной регистрации, судебной практики.

Для достижения указанной цели диссертантом решены следующие задачи:

- проанализировано становление и развитие деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию прав;
- изучены понятие, признаки, сущность и специфика правоохранительной деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию;
- исследованы нормы российского законодательства в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- определена правовая природа органов, осуществляющих государственную регистрацию, и их значимость по вопросам предупреждения и пресечения различного рода правонарушений, формирования механизма охранительной направленности на рынке недвижимости;
- рассмотрены актуальные проблемы, возникающие при осуществлении деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ним;
- выявлены особенности организации работы государственного регистратора в процессе проведения государственной регистрации;



– разработана система предложений по совершенствованию законодательства в связи с необходимостью формирования эффективного механизма охраны и защиты участников на рынке недвижимости в лице органов, осуществляющих государственную регистрацию.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составил диалектический метод познания. Автором использовались историко-правовой метод – при изучении процесса становления органов, осуществляющих государственную регистрацию, формирования нормативной базы указанной сферы в ходе исторического развития; статистический метод – при обобщении показателей статистических данных и их последующего анализа; социологический метод – при анкетировании юристов-практиков по вопросам предмета диссертационного исследования; системный метод – при рассмотрении факторов, влияющих на эффективность деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию, определении проблем правового регулирования и путей их разрешения посредством сформулированных выводов, предложений по совершенствованию законодательства.

**Теоретической основой исследования** являются труды ведущих ученых по правоохранительной деятельности, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, теории государственного управления, управлению персоналом, теории государства и права, что позволило обеспечить комплексность исследования.

**Нормативно-правовую базу диссертационного исследования** составили: Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и иное действующее законодательство в сфере государственной регистрации: федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации. В диссертационном исследовании использовались и следующие подзаконные акты: указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, а также ведомственные нормативные акты.

**Эмпирической базой диссертационного исследования** послужили проанализированные и обобщенные автором статистические данные о деятельности по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Российской Федерации за 2009–2011 годы. Изучена судебная практика арбитражных судов и судов общей юрисдикции Российской Федерации по спорам в сфере государственной регистрации прав за период с 2007 по 2011 год. Используются материалы проведенного анкетирования 150 юристов-практиков по предмету исследования, а также пятилетний опыт работы автора в органах, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Проведенный анализ эмпирических данных подтверждает обоснованность и достоверность выводов, предложений, содержащихся в диссертационном исследовании.

**Научная новизна** диссертационного исследования заключается в том, что оно является комплексным исследованием деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию, с позиции функционирующего от имени государства механизма охраны и защиты прав собственников и иных правообладателей на объекты недвижимого имущества.

В связи с несовершенством правовой регламентации по государственной регистрации, отсутствием единообразия практики органов, осуществляющих государственную регистрацию, ростом преступности на рынке недвижимости автором подготовлены предложения по совершенствованию законодательства, а также разработаны научные положения по выбранному направлению исследования.

Элементами научной новизны обладают предложения автора по изменениям и дополнениям в Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.

В диссертации получены отражение существующие на сегодняшний день проблемы по предупреждению преступлений и иных правонарушений. Разработана система мер по повышению эффективности деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию.

Научную новизну диссертационного исследования подтверждают следующие выносимые на защиту **основные положения**:

1. Государство на этапе своего развития стремилось к созданию эффективного механизма охраны и защиты прав собственника на объекты недвижимости.

Деятельность органов, осуществляющих государственную регистрацию, по существу является правоохранительной. В основе специфики деятельности лежит превентивная направленность, проявляющаяся главным образом в недопущении совершения противоправных действий относительно объектов недвижимого имущества. В случае выявления подобного рода посягательств государственный регистратор отказывает в проведении государственной регистрации, вынося соответствующий акт.

2. Автор полагает, что органу, осуществляющему государственную регистрацию, в случае обращения представителя по доверенности, целесообразно уведомлять доверителя о подобных обращениях во избежание совершения различного рода операций с недвижимостью без ведома самого доверителя.

В Федеральном законе от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» следующим после абз. 1 п. 1 ст. 16 предлагается указать новый абзац: «В случае обращения за государственной регистрацией права, перехода права, ограничения (обременения) права, прекращения права и сделки с объектом недвижимого имущества уполномоченного правообладателем лица либо лица в порядке передоверия по доверенности органами, осуществляющими государственную регистрацию прав, в срок не более чем два рабочих дня со дня принятия документов осуществляется уведомление правообладателя».

3. Автором предлагается особый механизм охраны и защиты прав граждан, осуществляемый с помощью совершенствования деятельности органов по государственной регистрации, реализуемый посредством поступающей документации из различных государственных органов о принадлежности к категории социально незащищенных граждан конкретных граждан. Это позволит более детально отследить действительное намерение этих лиц на отчуждение объекта недвижимого имущества.

При выявлении случаев отчуждения объектов недвижимого имущества категорией социально незащищенных граждан представляется необходимым проведение консультации органами, осуществляющими государственную регистрацию, в рамках которой этим лицам будет разъясняться значение их действий и уточняться добровольность их принятия.

4. На основе исследования в деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию, случаев подделки документов доказана необходимость наличия в органе, осуществляющем государственную регистрацию, специального отдела (либо отдельных специалистов), занимающегося исследованием документов, относительно которых у государственного регистратора возникли сомнения в их подлинности, на предмет подделки.

Деятельность отдела (либо отдельных специалистов), занимающегося исследованием документов на предмет подделки, не заменяет собой деятельность государственного регистратора по направлению запросов и выяснению иных необходимых обстоятельств по делу, однако способствует выявлению таких случаев и составлению заключения по ним.

5. Аргументировано положение о целесообразности взаимодействия органов, осуществляющих государственную регистрацию, и органов прокуратуры в вопросах реагирования на выявленные государственным регистратором случаи подделки документов.

На законодательном уровне необходимо закрепить положение о том, что после выявления случаев подделки документов государственный регистратор

предоставляет материалы дела (копии документов из дела) в органы прокуратуры для устранения нарушений законности.

6. Обоснован вывод о необходимости отказа в государственной регистрации в случае непредоставления нотариально оформленного согласия супруга на совершение другим супругом сделки по распоряжению недвижимостью, приобретенной в период брака. По данному вопросу отсутствует единая практика органов, осуществляющих государственную регистрацию.

7. В Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации нет положений, предусматривающих возможность обращения органов, осуществляющих государственную регистрацию, в суд за разъяснением судебных актов.

Автором внесено и обосновано предложение изложить ч. 1 ст. 202 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в следующей редакции: «в случае неясности решения суд, принявший его, по заявлению лиц, участвующих в деле, судебного пристава-исполнителя, других исполняющих решение суда общей юрисдикции органа, организации вправе разъяснить решение суда, не изменяя его содержания. Разъяснение решения суда допускается, если оно не приведено в исполнение и не истек срок, в течение которого решение суда может быть принудительно исполнено».

8. Повышению эффективности деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию, будет способствовать разработанный автором комплекс мер организационного характера, в том числе предложения по введению должности «помощник государственного регистратора» с определением круга его должностных обязанностей, созданию единой информационно-правовой системы, действующей в автоматизированном режиме.

**Теоретическая значимость** диссертации состоит в том, что сформулированные в ней выводы существенно вносят вклад в теоретические представления об эффективности охраны и защиты прав собственников и иных

правообладателей на объекты недвижимости при осуществлении государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. В работе рассмотрены теоретические, правовые и организационные аспекты деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию, и внесены предложения по совершенствованию законодательства.

**Практическая значимость** диссертации состоит в том, что рассмотренные вопросы, сформулированные предложения и выводы могут быть использованы в процессе правотворчества при совершенствовании законодательной базы в сфере оборота недвижимого имущества; в практической деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним; при повышении квалификации работников Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Российской Федерации и ее территориальных органов, а также могут быть полезны для заявителей, обращающихся в указанные органы.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Основные положения диссертации были отражены автором в 21 научной публикации за период с 2007 по 2012 год, в том числе 3 из них – в журналах, рекомендуемых ВАК РФ Минобрнауки РФ.

Основные выводы и предложения диссертации докладывались на международных, всероссийских, региональных конференциях, проходивших в том числе в Тюменской государственной академии мировой экономики, управления и права (Тюмень, 2007–2011), Тюменском государственном университете (Тюмень, 2009), Институте правоведения и предпринимательства (Санкт-Петербург, г. Пушкин, 2008–2009), Карагандинском государственном университете имени Е.А. Букетова (Республика Казахстан, 2010), и получили положительную оценку; применены при чтении лекций, проведении семинарских занятий по дисциплинам: «Правоохранительные органы», «Арбитражный процесс», «Методика рассмотрения отдельных категорий арбитражных споров», «Процессуальные акты по гражданским и арбитражным спорам».

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами настоящего исследования. Диссертация включает в себя введение, три главы (состоящие из шести параграфов), заключение, список использованной литературы и приложения.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования; определяются объект и предмет исследования, его цель и задачи; излагаются методологическая, теоретическая и эмпирическая основы исследования; аргументируется его научная новизна; формулируются положения, выносимые на защиту; раскрывается теоретическая и практическая значимость работы; приводятся сведения об апробации основных результатов исследования.

В первой главе **«Теоретические аспекты правоохранительной деятельности в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»** рассматривается процесс становления системы государственной регистрации в Российском государстве, исследуются общие теоретические положения, дается анализ понятия, признаков, сущности и специфики правоохранительной деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию.

В первом параграфе *«История возникновения, становления и развития российской системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»* раскрыта эволюция органов, осуществляющих государственную регистрацию.

История формирования государственной регистрации в виде «укрепления вещных прав» насчитывает много веков (начиная с XVI–XVII веков).

В дореволюционной России в различные временные периоды деятельностью по государственной регистрации занимались Поместный и Земский приказы, крепостные писцы, судебные органы, нотариусы.

Несмотря на такое разнообразие органов в Российской империи, значимость самой деятельности по укреплению понималась и проводилась посредством законодательной базы.

Стремление в ограждении граждан от преступных посягательств, направленных на завладение их недвижимым имуществом, явственно прослеживается через законодательную базу Российской империи и выражается в разработанных государством охранных механизмах.

Эти механизмы несколько уступали современной системе государственной регистрации, тем не менее исторически значимы. Деятельность по государственной регистрации в Российской Федерации во многом схожа с существовавшим в Российской империи порядком укрепления вещных прав. В дореволюционный период, например, регистрирующими органами также проводилась правовая экспертиза документов, проверялась законность сделки, велись реестры, осуществлялся государственный контроль за деятельностью данных органов.

Период с 1917 года показал несостоятельность идей Советского государства об отсутствии необходимости в таких органах. Отмененная категория «недвижимое имущество» спустя длительное время была вновь введена законодательством 1990-х годов.

С введением в оборот различных форм собственности, категории «недвижимое имущество» государство вновь стало разрабатывать нормативную правовую базу сферы регистрации.

Современное регулирование правовых отношений по рассматриваемому вопросу отличается большей детализацией и представляет собой эффективный механизм охранительной направленности от различных посягательств на права имущественной сферы в гражданском обороте недвижимости.

В Российской империи деятельностью по государственной регистрации занимались различные неспециализированные органы. Исключением являлось правовое регулирование деятельности площадных подьячих, установленное Указом Петра I от 30 января 1701 года «Именной, данный розряду об обряде



совершения всякого рода крепостных актов», закрепившим за площадными подьячими правовой статус государственных служащих с возложением на них обязанности по совершению крепостей.

В Российской Федерации вопросами государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним занимается специализированный орган – Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии.

Если ранее основным объектом недвижимого имущества являлась земля, а основным субъектом – граждане, то в настоящее время круг объектов и субъектов, вовлеченных в рыночные отношения, значительно расширился.

Таким образом, необходимость в охране и защите прав собственников и иных владельцев недвижимого имущества, стремление к минимизации преступности в соответствующей сфере, важность осуществления государственного контроля за совершением сделок, законностью возникновения прав на рассматриваемые объекты показывают значимость создания и функционирования системы государственной регистрации. Если в период Российской империи подобная сфера существовала в упрощенном, недостаточно отрегулированном виде, как «укрепление вещных прав», то в настоящее время она перешла на более высокий правовой уровень и обозначена понятием «государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Обращение к истории в рамках изучения государственной регистрации имеет большую теоретическую и практическую значимость, поскольку позволяет уяснить и проанализировать сущность этой деятельности, сравнить нормативную правовую базу в разные временные периоды и разработать на этой основе эффективный и действенный механизм охранения государством указанных правоотношений.

Во втором параграфе *«Понятие, признаки, сущность и специфика правоохранительной деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию»* раскрывается содержание деятельности по государственной регистрации как правоохранительной с анализом ее признаков, специфики.

Несмотря на отсутствие единой позиции ученых относительно целей государственной регистрации, одна из них выделяется практически всеми из них – охрана и защита прав собственников и иных правообладателей.

Эта цель прослеживается на всем процессе государственной регистрации и определяет сущность деятельности органов, ее осуществляющих.

Исследуя в совокупности признаки правоохранительной деятельности, автор приходит к выводу о том, что деятельность по государственной регистрации является одной из разновидностей правоохранительной деятельности государства.

При рассмотрении специфики деятельности по государственной регистрации во внимание следует принимать, что основа такой деятельности – это прежде всего превентивная ее направленность, реализуемая посредством осуществления работы в направлении недопущения случаев преступных посягательств на недвижимое имущество и иных правонарушений, а при их возникновении – пресечения.

Стадия проведения правовой экспертизы и проверки законности сделки в большинстве случаев способствует выявлению различных преступных посягательств и иных правонарушений, связанных с недвижимым имуществом, их пресечению.

Государство, посредством создания специальных органов по государственной регистрации, гарантирует собственникам и иным правообладателям недвижимого имущества, что их права в указанной сфере будут надлежащим образом защищены.

Глава вторая **«Правовое регулирование деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним»** посвящена правовому обеспечению деятельности по государственной регистрации.

Первый параграф *«Современное законодательство в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»* раскрывает содержание нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность органов, осуществляющих государственную регистрацию.

В Конституции Российской Федерации неоднократно подчеркивается значимость государственно-правовой охраны и защиты собственности и прав на нее: ч. 1 ст. 35 «право частной собственности охраняется законом»; ч. 2 ст. 8 «в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности»; ч. 1 ст. 9 «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»; ч. 1 ст. 36 «граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю»; ч. 1 ст. 45 «государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется» и иные.

Следующим по значимости нормативным правовым актом среди законов применительно к государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним является Гражданский кодекс Российской Федерации, которым введено разграничение между понятиями «движимые» и «недвижимые» вещи, при этом определен перечень объектов недвижимого имущества и закреплена обязательность государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

Во исполнение указанных положений Гражданского кодекса Российской Федерации 21 июля 1997 года был принят Федеральный закон № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», упорядочивший процедуру государственной регистрации, включая проведение правовой экспертизы и проверку законности сделки, вопросы приостановления и отказа в государственной регистрации, основания для государственной регистрации, порядок государственной регистрации в целом, в том числе на отдельные объекты недвижимого имущества, а также некоторые иные положения. Соответствующий Закон является составной частью правовой основы функционирующей в настоящее время системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

В параграфе рассматривается и иное действующее законодательство в сфере государственной регистрации: федеральные законы, законы субъектов

Российской Федерации, подзаконные акты, а также ведомственные нормативные акты.

Автором указано на необходимость совершенствования отдельных положений законодательства по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Во втором параграфе *«Проблемные вопросы действующего законодательства и пути законодательного регулирования деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним»* рассмотрены проблемы правового регулирования деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию, и пути совершенствования законодательства в данном вопросе.

Поскольку с использованием доверенностей зачастую происходят различные противоправные действия в сфере оборота недвижимого имущества, органу, осуществляющему государственную регистрацию, в случае обращения представителя по доверенности целесообразно уведомлять доверителя о подобных обращениях. При этом такое уведомление должно происходить на стадии приема документов, что позволит в случае неведения конкретного гражданина, например о происходящем отчуждении недвижимого имущества, вовремя отреагировать на данные действия (приостановить государственную регистрацию; обратиться с заявлением, в котором объясняется вся ситуация по делу), защитив тем самым свои права на объект недвижимого имущества.

Автором предложено внести в п. 1 ст. 16 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» новый абзац следующего содержания: «В случае обращения за государственной регистрацией права, перехода права, ограничения (обременения) права, прекращения права и сделки с объектом недвижимого имущества уполномоченным правообладателем лица либо лица в порядке передоверия по доверенности органами, осуществляющими государственную регистрацию прав, в срок не более чем два рабочих дня со дня принятия документов осуществляется уведомление правообладателя».

Предлагается особый механизм охраны и защиты прав граждан, осуществляемый с помощью совершенствования деятельности органов по государственной регистрации, реализуемый посредством поступающей документации из различных государственных органов о принадлежности к категории социально незащищенных граждан конкретных граждан.

По мнению автора настоящего исследования, из государственных органов, перечень которых будет установлен на законодательном уровне, должна поступать необходимая информация в отношении категории социально незащищенных граждан в органы, осуществляющие государственную регистрацию. Это могут быть органы опеки и попечительства, судебные органы, наркологические диспансеры и иные, установленные законодательством государственные органы. Поступившая информация будет доступна для ознакомления государственного регистратора и исходя из требований законодательства применена им.

При выявлении случаев отчуждения объектов недвижимого имущества категорией социально незащищенных граждан представляется необходимым проведение консультации органами, осуществляющими государственную регистрацию, в рамках которой этим лицам будет разъясняться значение их действий и уточняться добровольность их принятия.

Наличие в органе, осуществляющем государственную регистрацию, специального отдела (либо отдельных специалистов), занимающегося исследованием документов на предмет подделки, является насущной потребностью. Специалисты в указанной сфере, закрепляемые при указанном органе, смогли бы сэкономить время на выяснение сведений о поддельности документа, разрешить сомнения регистратора по этому поводу.

Заслуживает пристального изучения отсутствие единообразной практики по делам, связанным с необходимостью получения нотариально оформленного согласия супруга на совершение другим супругом сделки по распоряжению недвижимостью, приобретенной в период брака.

По мнению автора, наличие согласия супруга необходимо, так как в противном случае его права могут быть существенно нарушены. Подобным примером может служить ситуация, когда один из супругов по каким-либо обстоятельствам (злоупотребление алкоголем, желание получить дополнительные средства и т. д.) без ведома другого супруга продает квартиру, приобретенную в браке.

Внесенные автором предложения способствуют повышению эффективности деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию.

Глава третья **«Организационные основы функционирования Российской Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальных органов в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»** посвящена рассмотрению организационных основ деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию, организации работы государственного регистратора.

В первом параграфе *«Организация деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальных органов в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»* анализируются наиболее актуальные проблемы организационного характера в деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию, и намечаются возможные пути их решения.

Результаты деятельности органов по регистрации за последние годы (2009–2011), к сожалению, свидетельствуют о низком качестве организации работы по соблюдению сроков.

В 2009 году с нарушением установленного законом срока регистрации зарегистрировано прав, ограничений (обременений) прав, сделок в количестве 10 480, 2010 году – 17 698, 2011 году – 42 915.

Отказано в регистрации с нарушением установленного законом срока регистрации в 2009 году – 1 144, 2010 году – 3 021, 2011 году – 8 919.

Приостановлено с нарушением установленного законом срока регистрации в 2009 году – 2 651, 2010 году – 2 288, 2011 году – 6 270.

Эти данные свидетельствуют о значительном увеличении ежегодно количества нарушений сроков при проведении государственной регистрации, что отражает нерешенность многих вопросов в организации функционирования Росреестра и его территориальных органов.

Во многом эффективность деятельности Росреестра определяется кадровым составом.

Анализ нагрузки государственных регистраторов требует оперативного решения вопроса об увеличении штатной численности.

Для снижения нагрузки в законодательстве о государственной регистрации автор считает необходимым закрепить должность помощника государственного регистратора. Внесение в законодательство должности помощника государственного регистратора с определением круга полномочий будет способствовать эффективному, оперативному и качественному процессу государственной регистрации.

Позитивно отражается опыт создания института помощников в судебной системе. В настоящее время проводятся эксперименты и по внедрению помощников судебных приставов-исполнителей.

Автор предлагает выделить две группы полномочий помощника государственного регистратора:

1. Полномочия юридического характера:

- консультация заявителя в рамках дела по возникающим вопросам;
- подготовка проектов документов (уведомления о приостановлении, прекращения государственной регистрации, сообщения об отказе в государственной регистрации, запросы);
- подбор законов и иных правовых актов, регулирующих указанные правоотношения, а также материалов судебной практики при возникновении вопросов по рассматриваемому делу;
- проверка записей в Едином государственном реестре прав;
- осуществление контроля соблюдения сроков по делам.

## 2. Полномочия технического характера:

- внесение записей в Единый государственный реестр прав;
- распечатка свидетельств о государственной регистрации и проставление необходимых в соответствии с требованиями законодательства штампов на документах.

Автором обосновывается необходимость принятия комплекса мер для решения вопросов по организации деятельности Росреестра и его территориальных органов. Детально и планомерно организованная деятельность органа, осуществляющего государственную регистрацию, способствует эффективному функционированию данной системы в целом.

Во втором параграфе *«Организация работы государственного регистратора»* рассматриваются вопросы организации работы государственного регистратора.

Государственный регистратор, выполняя возложенные на него государством функции, должен уметь правильно организовать процесс своей работы, чтобы совершить все необходимые действия качественно и с соблюдением процессуальных сроков.

Выделен и рассмотрен общий алгоритм действий, которые должны быть совершены в обязательном порядке государственным регистратором:

- 1) проверка записей в Едином государственном реестре прав на объект недвижимого имущества;
- 2) проверка юридической силы правоустанавливающих документов, законности сделки;
- 3) проверка действительности иных документов, не являющихся правоустанавливающими, но представляемых в орган, осуществляющий государственную регистрацию, и необходимых для осуществления государственной регистрации;
- 4) принятие акта государственного регистратора;



5) передача дела специалисту для внесения записей в Единый государственный реестр прав либо внесение записей в Единый государственный реестр прав лично в случае принятия решения о государственной регистрации;

6) подписание свидетельства о государственной регистрации, заверение штампов регистрационной надписи на документах, комплектация документов для выдачи заявителю. В случае отказа в государственной регистрации либо прекращения государственной регистрации происходит только комплектация документов для выдачи заявителю без подписания свидетельства о государственной регистрации, заверения штампов регистрационной надписи на документах.

Автором вносится и обосновывается предложение ч. 1 ст. 202 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации изложить в следующей редакции: «в случае неясности решения суд, принявший его, по заявлению лиц, участвующих в деле, судебного пристава-исполнителя, других исполняющих решение суда общей юрисдикции органа, организации вправе разъяснить решение суда, не изменяя его содержания. Разъяснение решения суда допускается, если оно не приведено в исполнение и не истек срок, в течение которого решение суда может быть принудительно исполнено».

Подобное изложение ч. 1 ст. 202 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации позволит разрешить вопросы государственного регистратора, связанные с внесением записей в Единый государственный реестр прав на основании решения суда общей юрисдикции, путем направления запросов в данные судебные органы и получения полных, мотивированных ответов на них. Это будет способствовать укреплению законности и эффективной защите прав собственников и иных правообладателей на объекты недвижимости.

В заключении изложены основные результаты и выводы, полученные в процессе проведенного исследования, сформулированы теоретические предложения и определены возможности практического использования предложенных рекомендаций.

**Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора объемом 10,45 п.л.**

***Статьи в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России:***

1. Доркина А.В., Отческая Т.И. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним: цели // Вестн. Федерального арбитражного суда Московского округа. – 2011. – № 2. – 1 п.л./0,5 п.л.

2. Доркина А.В. Организационные аспекты деятельности государственного регистратора в процессе осуществления государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним // Вестн. Омск. ун-та. Серия «Право». – 2012. – № 1. – 0,8 п.л.

3. Доркина А.В., Отческая Т.И. Анализ результатов деятельности Росреестра в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним за 2009–2011 годы // Вестн. Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа. – 2012. – № 2. – 0,7 п.л./0,35 п.л.

***в других научных изданиях и журналах:***

4. Доркина А.В. Обеспечение законности в Российской Федерации деятельностью Федеральной регистрационной службы // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (25–26 октября 2007 г.). – Тюмень: ТТИМЭУП, 2007. – Вып. 4. – 0,2 п.л.

5. Доркина А.В. Практика применения Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» относительно земельных участков // Право и политика: сб. науч. тр. аспирантов и соискателей. Вып. 2 / отв. ред. М.П. Клейменов. – Омск: Омск. гос. ун-т, 2007. – 0,25 п.л.

6. Доркина А.В. Проблемные моменты и роль судебных решений при осуществлении государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним // Правовые вопросы недвижимости. – 2008. – № 1. – 0,25 п.л.

7. Доркина А.В., Отческая Т.И. Российская система государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: исторический аспект // Актуальные проблемы экономики и права на современном этапе развития России: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 20–21 октября 2008 года: в 2 т. – Барнаул: Изд-во ААЭП, 2008. – Т. 2. – 0,4/0,2 п.л.

8. Доркина А.В. Значение правовой экспертизы при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в аспекте выявления случаев подделки документов // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (23–24 октября 2008 г.). – Тюмень: ТГАМЭУП, 2008. – Вып. 5. – 0,2 п.л.

9. Доркина А.В. Реализация конституционных прав граждан (на примере права собственности на недвижимое имущество) // Правовые и экономические аспекты реализации конституционных принципов в Российской Федерации: материалы Всерос. межвуз. науч.-практ. конф. 15 мая 2008 г., ч. 2 / под общ. ред. Т.И. Козловой. – СПб.: Изд-во ин-та правоведения и предпринимательства, 2008. – 0,25 п.л.

10. Доркина А.В. Особенности судебной защиты гражданских прав в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в арбитражном судопроизводстве (по материалам арбитражных дел Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа) // Проблемы защиты прав человека в российском судопроизводстве: материалы Всерос. науч.-практ. конф., г. Тюмень, 6–7 февраля 2009 г.: в 2 ч. – Ч. 2. – Тюмень, 2009. – 0,2 п.л.

11. Доркина А.В. Министерство юстиции России: история и современность // Реформа уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. К 10-летию передачи УИС из ведения МВД в ведение Минюста и 15-летию со дня принятия Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы». – Рязань: Акад.ФСИН России, 2009. – 0,25 п.л.

12. *Доркина А.В.* Российская система государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним // *Хозяйство, право и наука: сб. науч. тр.* – Вып. 3. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2009. – 0,2 п.л.

13. *Доркина А.В.* Особенности процесса проведения государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в России при обращении иностранных граждан // *Конституционно-правовые основы миграционной политики Российской Федерации: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (29–30 мая 2009 г.) / род ред. Г.С. Корепанова.* – Тюмень: Тюмен. обл. Дума; Тюмен. гос. ун-т, 2009. – 0,2 п.л.

14. *Доркина А.В.* Обеспечение защиты прав несовершеннолетних в сфере оборота недвижимого имущества посредством деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии // *Правовые и экономические аспекты молодежной политики: материалы Междунар. науч.-практ. конф. 29 апреля 2009 г.* – СПб.: Изд-во ИПП, 2009. – 0,25 п.л.

15. *Доркина А.В.* Значимость государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, как способа борьбы с преступностью в сфере оборота недвижимого имущества // *Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (29–30 октября 2009 г.).* – Тюмень: ТГАМЭУП, 2010. – Вып. 6. – 0,25 п.л.

16. *Доркина А.В.* Совершенствование деятельности по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в аспекте борьбы с преступностью // *Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (2–3 ноября 2010 г.).* – Тюмень: Тюмен. обл. Дума; ТГАМЭУП, 2010. – Вып. 7. – Ч. 2. – 0,7 п.л.

17. *Доркина А.В.* Аспекты разъяснения судебных актов по делам государственной регистрации недвижимого имущества // *Республика Казахстан: независимое демократическое государство: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 20-летию принятия декларации о*

государственном суверенитете Каз.ССР и 15-летию Конституции Республики Казахстан. – Караганда: Изд-во КарГУ, 2010. – 0,25 п.л.

18. *Доркина А.В.* К вопросу о разъяснении судебных актов по делам в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: проблемные аспекты и пути совершенствования законодательства // Актуальные проблемы развития науки гражданского права и гражданского процесса в России и зарубежных странах: сб. ст. и тез. Междунар. науч.-практ. конф.: в 2 т. – Великий Новгород: НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2011. – Т. 2. – 0,25 п.л.

19. *Доркина А.В.* Вопросы судебной практики при рассмотрении дел об отказе в государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (на примере арбитражных судов Российской Федерации) // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (3–4 ноября 2011 г.). – Тюмень: Тюмен. обл. Дума; ТГАМЭУП, 2011. – Вып. 8. – 0,3 п.л.

20. *Доркина А.В., Семенцов В.А.* Организационные аспекты деятельности государственного регистратора в процессе осуществления государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним // Актуальные вопросы права: учеб. пособие / под общ. ред. Т.И. Отческой. – Новокузнецк, 2011. – 0,2/0,1 п.л.

21. *Доркина А.В., Отческая Т.И.* Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним – реальная защита прав граждан и юридических лиц: учеб. пособие / А.В. Доркина, Т.И. Отческая. – Новокузнецк: Сиб. фил. междунар. ин-та экономики и права, 2012. – 9,0/4,5 п.л.

**ДОРКИНА Анастасия Викторовна**

**ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ,  
ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННУЮ РЕГИСТРАЦИЮ  
В СФЕРЕ ПРАВ НА НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО И СДЕЛОК С НИМ**

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Подписано в печать \_\_\_\_\_ 2012.

Формат 60x84 1/16. Бумага офсетная. Печ. л. 1,5.

Тираж 100 экз. Заказ № 496.

Отпечатано в типографии ООО «ЛОГОС Плюс»  
180004, г. Псков, Октябрьский пр., д. 50; тел. 79-37-23..