

Л.В. Пулова	Процессуальные особенности рассмотрения дел о признании несостоятельной (банкротом) ликвидируемой кредитной организации	109
И.В. Овсянников	Прокурорский надзор в досудебном производстве: проблема приоритетов	118
С.В. Стрембелев	Земельный участок как элемент общего имущества многоквартирного дома	129
Я.В. Карнаков	Правовой режим имущества, составляющего общую инфраструктуру, в нежилом здании	137
В.Н. Ткачёв	Проблемные вопросы конкурсного производства в отношении должников — кредитных организаций	143
В.В. Бриксон	Пределы гражданско-правового регулирования финансовых имущественных отношений. Конституционно-правовой аспект	157
В.Г. Голубцов	Разграничение публичной собственности и государственная регистрация прав: коллизии законодательного регулирования и проблемы правоприменения	167
Т.Г. Светличная	Порядок взыскания штрафных санкций за налоговые правонарушения	173
П.А. Скобликов	Уголовно-правовой способ взыскания долгов и его преимущества перед традиционным способом	178
С.Г. Колесникова	О доверительной собственности (трасте), или 15 лет спустя	187
А.Е. Сметанников	Качество продукции — национальная безопасность государства	198
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ		
А.С. Чекалин, А.С. Захаров	Траст по праву Бермудских островов: общие положения и особенности	205
В.З. Абдрашитова	Правовая природа решений Европейского суда по правам человека	213
АКТУАЛЬНАЯ КЛАССИКА		
С.Г. Займовский	Авторское право. Глава VII	221

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Е.Ю. ВАЛЯВИНА	первый заместитель Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;
А.В. КОНОВАЛОВ	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе;
А.А. МАКОВСКАЯ	судья Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;
Б.Я. ПОЛОНСКИЙ	профессор-консультант Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации;
И.А. ДРОЗДОВ	Руководитель аппарата — администратор Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;
И.В. РЕШЕТНИКОВА	председатель Арбитражного суда Свердловской области;
Ю.В. ФЕОФАНОВ	журналист;
В.Ф. ЯКОВЛЕВ	советник Президента Российской Федерации;
М.В. КРОТОВ	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Конституционном Суде РФ;
И.В. ЕЛИСЕЕВ	к.ю.н.

РЕДАКЦИЯ И ИЗДАТЕЛЬСТВО:

Главный редактор — Ян ПИСКУНОВ
e-mail: piskunov@zakon.ru

Директор издательства — Сергей ЗАВРИЕВ
e-mail: zavriev@zakon.ru



ООО «Редакция журнала «Закон»
129226, г. Москва,
ул. Вильгельма Пика, д. 3, стр. 2
тел.: (495) 788-3754
www.zakon.ru
e-mail: post@zakon.ru

Журнал
Перечень
научных
в котором
опубликованы
результаты
исследований
и кандидатские

Учреждение
Высший
Российский
ООО «Р
«ЗАКОН»

В.Г. Голубцов

кандидат юридических наук, доцент,

член Научно-консультативного совета при Федеральном арбитражном суде Уральского округа

Разграничение публичной собственности и государственная регистрация прав: коллизии законодательного регулирования и проблемы правоприменения

В арбитражно-судебной практике нередки споры, предметом которых является недвижимое имущество, принадлежащее публичным собственникам (Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям). Принципиально важным в случае возникновения таких споров является вопрос о собственнике конкретного объекта и тех документах, которые должна представить сторона в подтверждение имеющегося у нее права.

Как известно, порядок регистрации права собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество урегулирован Федеральным законом от 21.07.1997 № 122-ФЗ (в ред. от 18.12.2006) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее — Закон о государственной регистрации). В соответствии с положениями абз. 2 п. 1 ст. 2 Закона о государственной регистрации государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права.

В то же время Высший Арбитражный Суд РФ в п. 3 Постановления Пленума ВАС РФ от 25.02.1998 № 8 «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» (далее — Постановление № 8) указал, что документом, подтверждающим право собственности субъектов права федеральной, госу-

дарственной и муниципальной собственности на отдельные объекты, является соответствующий реестр федеральной, государственной и муниципальной собственности.

Однако анализ действующих норм гражданского законодательства и законодательства о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в частности п. 1 ст. 14 Закона о государственной регистрации, приводит к выводу о том, что единственным документом, подтверждающим государственную регистрацию прав, является свидетельство о государственной регистрации права, а такой разновидности правоустанавливающего документа, как выписка из реестра права федеральной, государственной и муниципальной собственности, действующее законодательство не предусматривает. Таким образом, возникает вопрос: является ли выписка из реестра федеральной, государственной и муниципальной собственности надлежащим и достаточным документом, доказывающим принадлежность имущества на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию?

Из анализа практики применения судами этих норм можно сделать вывод о том, что выписка из реестра соответствующего уровня собственности может рассматриваться и рассматривается в качестве надлежащего документа, подтверждающего право госу-

дарственной или муниципальной собственности на объект.¹

Но выписка не должна признаваться правоустанавливающим документом, аналогичным по юридической силе свидетельству о государственной регистрации права в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество (далее — ЕГРП). В соответствии с Положением об учете федерального имущества и ведении Реестра федерального имущества, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 03.07.1998 № 696 «Об организации учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества» (далее — Постановление № 696), под реестром понимается федеральная информационная система, представляющая собой совокупность построенных на единых методологических и программно-технических принципах государственных баз данных, содержащих перечни объектов учета и данные о них, подлежащая учету в Государственном регистре баз и банков данных, при этом ведется реестр в целях организации учета федерального имущества в соответствии с законодательством РФ, а также совершенствования механизмов управления и распоряжения этим имуществом. Правоустанавливающего значения, как следует из содержания положения, сведения, содержащиеся в реестре, не имеют.

Выписка из реестра может рассматриваться в качестве одного из доказательств, подтверждающих возникновение государственной или муниципальной собственности, но при этом должна оцениваться не как свидетельство о государственной регистрации права, выданное на основании данных ЕГРП. Абзац 5 п. 3 Постановления № 8 прямо предписывает при разрешении споров о праве собственности в отношении объектов, не включенных или необоснованно включенных в указанный реестр или перечень, при определении их принадлежности соответствующим субъектам на праве собственности руководствоваться не выписками и реестрами как таковыми, а приложениями № 1, 2 и 3 к Постановлению Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собствен-

ность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» (далее — Постановление № 3020-1), на основе которых, в частности, эти реестры формировались.

Представляется также верной позиция судов, заключающаяся в том, что в судебном порядке может быть оспорено только зарегистрированное право, а выписка из реестра муниципальной собственности не является актом, который может быть оспорен в арбитражном суде, поскольку действия по внесению объекта в реестр муниципальной собственности служат целям учета объектов, фактически находящихся в ведении муниципалитета, и не могут нарушить чьи-либо права, в связи с чем их оспаривание не подлежит рассмотрению в арбитражном суде, вследствие чего производство по требованиям о признании недействительной выписки из реестра прекращается по ст. 150 АПК РФ.²

Таким образом, представляется возможным относительно правовой природы выписки из реестра государственной и муниципальной собственности сформулировать следующие выводы:

- разъяснения, содержащиеся в п. 3 Постановления № 8, касаются разграничения государственной собственности, которое производилось на основании Постановления № 3020-1. Возникновение права собственности не связывается в них с государственной регистрацией этого права в порядке, предусмотренном Законом о государственной регистрации прав, вступившим в силу к моменту принятия указанных разъяснений. При этом, устанавливая собственника объекта, суды обоснованно руководствуются Приложениями № 1, 2 и 3 к Постановлению № 3020-1 (п. 3 Постановления № 8), указывая, например, что отсутствие государственной регистрации права Российской Федерации на объекты недвижимого имущества не свидетельствует об отсутствии на них права собственности (п. 1 ст. 6 Закона о государственной регистрации);³

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 19.08.2003 № 5416/03; постановление ФАС Волго-Вятского округа от 10.08.2006 по делу № А17-6901/5-2005, постановление ФАС Центрального округа от 20.10.2004 по делу № А54-1204/04-С3, постановление ФАС Северо-Западного округа от 27.10.2004 по делу № А21-2286/04-С1, постановление

ФАС Московского округа от 25.12.2006 по делу № КС-А40/11526-06.

² Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 13.07.2006 по делу № Ф08-2108/2006.

³ Постановление ФАС Уральского округа от 16.01.2007 по делу № Ф09-11822/06-С6.

- вышеназванным Постановлением № 3020-1 не исключается возможность возникновения спора о правомерности включения имущества в надлежащий реестр. Соответственно в случае возникновения спора о праве собственности на объекты, не включенные или необоснованно включенные в реестр должного уровня собственности, суд рассматривает основания включения имущества в соответствующий реестр;⁴
- при возникновении споров о принадлежности государственного или муниципального имущества выписка из реестра государственного или муниципального имущества может рассматриваться как документ, подтверждающий, наряду с другими доказательствами, право собственности государства или муниципального образования на имущество, полученное таким собственником в порядке разграничения государственной собственности на основании Постановления № 3020-1 и не имеет при этом правоустанавливающего значения;
- право собственности, возникшее в результате разграничения на основании Постановления № 3020-1, является ранее возникшим по п. 1 ст. 14 Закона о государственной регистрации, признается юридически действительным, а государственная регистрация такого права проводится по желанию обладателя.

Однако при этом необходимо обратить внимание на одно принципиально важное обстоятельство. Все эти выводы относятся только к случаям, когда имущество попало в соответствующий реестр государственной или муниципальной собственности в рамках процедуры разграничения государственного имущества.

В случае если имущество попало в реестр государственной или муниципальной собственности по основаниям, отличным от вышеприведенных, в рамках других процедур, то общие правила ГК РФ и Закона о государственной регистрации должны соблюдаться и суды должны делать выводы о возникновении права собственности у государства и муниципальных образований на основе общих норм (здесь представляется целесообразным согласиться с общим подходом, выработанным, в частности, Научно-консультативным советом

при Федеральном арбитражном суде Уральского округа). Права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают с момента регистрации соответствующих прав на него, если иное не установлено законом (п. 2 ст. 8 ГК РФ). Статья 131 ГК РФ предусматривает государственную регистрацию права собственности. Таким образом, если право собственности государства или муниципального образования возникло по основаниям, отличным от разграничения, после введения в действие Закона о государственной регистрации и начала деятельности территориального регистрирующего органа, соответствующее право возникает с момента его государственной регистрации (п. 1 ст. 131 ГК РФ, п. 1 ст. 2, п. 2 ст. 4, п. 1 ст. 9, п. 6 ст. 33 Закона о государственной регистрации). В случае если право собственности возникло до введения в действие Закона о государственной регистрации и начала деятельности территориального регистрирующего органа и надлежащих правоустанавливающих документов и не установлен момент возникновения соответствующего права, указанные права считаются возникшими с момента передачи имущества (п. 1 ст. 6 Закона о государственной регистрации).

Необходимо отметить также обстоятельство, связанное с возникновением ограниченных вещных прав на имущество, право собственности на которое возникло на основании Постановления № 3020-1 и в ЕГРП не зарегистрировано. Здесь, как представляется, должно действовать правило (п. 2 ст. 6 Закона о государственной регистрации) о том, что государственная регистрация возникшего до введения в действие настоящего Закона права на объект недвижимого имущества требуется при государственной регистрации возникших после введения в действие настоящего Закона перехода данного права, его ограничения (обременения) или совершенной после введения в действие настоящего Закона сделки с объектом недвижимого имущества. То есть в случае, если решение о передаче недвижимого имущества в хозяйственное ведение или оперативное управление принято собственником после введения в действие Закона о государственной регистрации и начала деятельности территориального регистрирующего органа, соответствующее ограниченное вещное право может возникнуть только с момента его государственной регистрации (п. 1 ст. 131 ГК РФ, п. 1 ст. 2, п. 2 ст. 4, п. 1 ст. 9, п. 6 ст. 33 Закона о государственной регистрации прав). И государственной регистрации подлежит при этом (в силу п. 2 ст. 6

⁴ Постановление ФАС Уральского округа от 27.02.2007 по делу № Ф09-908/07-С6.

Закона о государственной регистрации) и право собственности государства или муниципального образования, которое ранее возникло на основании Постановления № 3020-1. Оговоримся, что полностью разделяем мнение о том, что если решение собственника о передаче недвижимого имущества в хозяйственное ведение или оперативное управление было принято после введения в действие Закона о регистрации и начала деятельности территориального регистрирующего органа, то указанные права возникают с момента государственной регистрации,⁵ поскольку данная проблема является дискуссионной и единого мнения по ней пока не выработано.

Все вышесказанное относится к так называемой процедуре «первоначального» разграничения государственной собственности, которая имело место в процессе становления России как федеративного государства и развития экономических основ конституционного строя. В то время было предпринято разграничение единой государственной собственности на собственность Российской Федерации и собственность субъектов Российской Федерации (а затем и собственность муниципальных образований). Согласно Закону СССР от 6 марта 1990 г. «О собственности в СССР» и Закону РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР» имущество, находившееся в государственной собственности РСФСР, было отнесено соответственно к федеральной собственности, собственности республик, входящих в Российскую Федерацию, автономных областей и округов, краев и областей исходя прежде всего из того, в ведении какого уровня органов государственной власти и управления находилось то или иное имущество. В дальнейшем разграничение единой государственной собственности и передача различных объектов (видов) имущества в федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации производились на основании Постановления № 3020-1, а также Распоряжения Президента РФ от 18 марта 1992 г. № 114-рп «Об утверждении Положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности». В приложениях 1 и 2 к названному Постановлению содержались перечни объектов, относящихся исключительно к федеральной собственности, и объектов, ко-

торые могут передаваться в собственность субъектов Российской Федерации. В настоящее время Постановление № 3020-1 к отношениям, возникающим при разграничении публичной собственности, не применяется. Согласно п. 5 ст. 214 ГК РФ порядок разграничения объектов федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности устанавливается специальным законом.

Действующий порядок разграничения государственной собственности установлен ст. 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 122-ФЗ). Названный Закон введен в действие с 1 января 2005 г. В соответствии с абз. 31 ч. 11 ст. 154 Закона № 122-ФЗ право собственности на имущество, передаваемое в порядке, установленном упомянутым Федеральным законом, возникает с даты, устанавливаемой соответствующими решениями уполномоченных органов, осуществляющих полномочия собственников имущества.

Указанное положение прямо противоречит нормам ГК РФ и Закона о государственной регистрации в части установления обязательной государственной регистрации возникновения перехода и прекращения прав на недвижимое имущество. И если ранее на этапе первоначального разграничения публичной собственности на основании Постановления № 3020-1 проблемы правоприменения решались на основе толкования норм и укладывались в существующее регулирование оборота недвижимости через конструкцию прежде возникших прав и уяснения юридической природы выписки из реестра государственной и муниципальной собственности, то сегодня нормы о разграничении государственной и муниципальной собственности находятся в прямом противоречии с гражданско-правовыми уста-

⁵ Обзор практики разрешения споров, связанных с применением Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Одо-

брено Президиумом Федерального арбитражного суда Уральского округа (протокол № 7 от 27.04.2007).

новлени
щество.

Пропис
сколько
туцион
то, что
ственно
ности в
границе
ют сдел

Как ска
ношени
сударст
границе
чая отн
редачи
акта, о
собой
ний, од
онных
ные отн
ределя
данско
ношени
имущес
общему
сударст
дачи им
между
сти и
Россий
специал
конах и

⁶ Постан
№ 8-П
жений
ста 200
датель
тившим
ской Ф
«О вне
кон «С
(предс
венной
щих пр
Россий
Москвы
Консти
ституц

новлениями об укреплении прав на недвижимое имущество.

Прописанная Законом № 122-ФЗ процедура уже несколько раз была предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации.⁶ Несмотря на то, что запросы не касались непосредственно государственной регистрации возникновения права собственности в рамках реализации положений Закона о разграничении, выводы Конституционного Суда позволяют сделать заключения и на этот счет.

Как сказано в п. 1, 2 Постановления КС РФ № 8-П, отношения по передаче имущества, находящегося в государственной собственности, обуславливаемые разграничением публично-властных полномочий, включая отношения, касающиеся оснований и порядка передачи имущества, в том числе формы и содержания акта, оформляющего такую передачу, представляют собой систему публично-правовых властных отношений, одновременно субординационных и координационных по своему характеру. Именно в силу этого данные отношения гражданским законодательством, определяющим правовое положение участников гражданского оборота и регулирующим имущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, по общему правилу, не регулируются. Разграничение государственной собственности и регламентация передачи имущества в результате разделения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляются посредством специальных норм, содержащихся в федеральных законах и принимаемых в соответствии с ними в рамках

данного предмета совместного ведения законах и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, на которых и основывается правоприменительная деятельность в этой сфере органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, КС РФ исключил применение к этим отношениям общего правила о возникновении права собственности на недвижимое имущество с момента его государственной регистрации, установив приоритет специальных норм публичного права над гражданско-правовыми нормами, регулирующими оборот недвижимости.

Согласно абз. 31 ч. 11 ст. 154 Закона № 122-ФЗ право собственности на имущество, передаваемое в порядке, предусмотренном этим Законом, возникает с даты, устанавливаемой соответствующими решениями уполномоченных органов, осуществляющих полномочия собственников имущества. В абз. 33 указанной части статьи установлено, что к правоотношениям, возникающим при передаче имущества в соответствии с ч. 11 ст. 154, нормы ГК РФ и Закона о государственной регистрации, в том числе определяющие момент возникновения права собственности на имущество, применяются в части, не противоречащей положениям этой статьи. Установление такого правового регулирования отношений по разграничению государственной собственности обусловлено необходимостью разграничения публично-властных полномочий по управлению и распоряжению публичной собственностью и в целом не относится к сфере гражданско-правового регулирования. Нормы гражданского законодательства

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с запросом Правительства Москвы» (далее — Постановление КС РФ № 8-П) // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4; Определение Конституционного Суда РФ от 07.12.2006 № 542-О «По запросу

Законодательного собрания Республики Карелия о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также жалобе главы города Екатеринбурга на нарушение теми же законоположениями конституционного права на местное самоуправление // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2.

могут применяться к отношениям объектов публичной собственности лишь в той части, в какой они становятся объектами гражданского оборота.

Факт и момент возникновения права собственности публичного образования в результате применения процедур разграничения государственной собственности определяются в соответствии со специальными нормами Закона № 122-ФЗ, которые исключают действие общего правила о возникновении права собственности на недвижимое имущество с момента его государственной регистрации (п. 2 ст. 8, п. 1 ст. 131 ГК РФ).

Как представляется, к процедуре разграничения на основании Закона № 122-ФЗ выводы, сделанные выше о процедуре первоначального разграничения, также применимы. Так, в частности, текстом Постановления КС РФ № 8-П установлено, что возможны споры о праве собственности на имущество (о законности нахождения имущества в собственности), в отношении которого в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации ставится вопрос о передаче в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации, и что такие споры разрешаются судом в порядке, установленном действующим законодательством.

Таким образом, подходы, изложенные в Постановлении № 8, необходимо применять также при решении вопросов разграничения государственной собственности в порядке ч. 11 ст. 154 Закона № 122-ФЗ. В частности, выписка из реестра, ведение которого предусмотрено Положением Постановления № 696 об учете федерального имущества и ведении реестра федерального имущества, является подтверждением учета

имущества в соответствующем реестре и при оспаривании оснований включения имущества в такой реестр, указанная выписка является одним из доказательств, подлежащих оценке судом наряду с другими имеющимися в деле доказательствами, и не имеет заранее установленной силы (ч. 5 ст. 71 АПК РФ), а спор подлежит рассмотрению по существу с применением норм ч. 11 ст. 154 Закона № 122-ФЗ и иных нормативных правовых актов.

В то же время выводы об отнесении прав, возникших в результате разграничения на основании Постановления № 3020-1 к категории ранее возникших, в данном случае некорректны. Возникает пробел в законодательстве о государственной регистрации прав в части оснований для проведения государственной регистрации прав, возникших в рамках процедуры разграничения на основании Закона № 122-ФЗ, который должен быть устранен путем принятия нормы аналогичной ст. 30.1 Закона о государственной регистрации. В отсутствие такой нормы регистрация может осуществляться только в рамках общих процедур, что весьма затруднительно.

В заключение отметим, что положения ч. 11 ст. 154 Закона от № 122-ФЗ не распространяются на отношения, возникающие при разграничении государственной собственности на землю. При решении вопроса о подтверждении разграничения государственной собственности на землю и определении субъекта, уполномоченного на распоряжение земельными участками, необходимо руководствоваться п. 10 ст. 3 и 3.1 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», и все вышесказанное не относится к процедуре разграничения прав на землю.