

ЦИВИЛИСТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Выпуск пятый

*Под редакцией
Е. С. Болтановой, Д. О. Тузова*

CENTESIMVS ANNVS

*Памяти
Б.Л. Хаскельберга
(1918-2011),
к столетию со дня рождения*



Москва
Инфотропик Медиа 2018

УДК 347
ББК 67.404
Б79

ПОД РЕДАКЦИЕЙ

доктора юридических наук Е. С. Болтановой;
доктора юридических наук д. О. Тузова

МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНЫЙ КОМИТЕТ

д-р hab., проф. В. Володкевич (Варшава); д-р, проф. П. Гарбарино (Верчелли);
д-р hab., проф. Т. Гьяро (Варшава); академик Национальной Академии Линчеи
(Италия), проф. Р. Сакко (Турин); заслуженный деятель науки РФ, академик РАН,
д.ю.н., проф. Ю. К. Толстой (Санкт-Петербург)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

д.ю.н., доц. Е. С. Болтанова (Томск); д.ю.н., проф. А. Г. Карапетов (Москва);
д-р, проф. П. Росси (Турин); д.ю.н., проф. А. Д. Рудоквас (Санкт-Петербург);
д.ю.н. Д. О. Тузов (председатель) (Санкт-Петербург)

Б 95 Centesimus annus: памяти Б. Л. Хаскельберга (1918-2011), к столетию со дня рождения. Цивилистические исследования. Выпуск пятый / Под ред. Е. С. Болтановой, Д. О. Тузова. — М.: Инфотропик Медиа, 2018. — 212 с. — ISBN 978-5-9998-0309-2.

Агентство СІР РГБ

Настоящий выпуск «Цивилистических исследований» посвящен памяти выдающегося советского и российского цивилиста профессора Б.Л. Хаскельберга (1918-2011), которому в этом году исполнилось бы 100 лет. В выпуск вошли статьи, в том числе его коллег и учеников, посвященные современным проблемам российского и зарубежного гражданского права, а также истории частного права и цивилистики.

Издание рассчитано на научных работников, преподавателей вузов, студентов, аспирантов, практикующих юристов и всех тех, чей круг интересов связан с гражданским правом и его историей.

Все права защищены.

© Коллектив авторов, 2018

© ООО «Инфотропик Медиа, 2018

© ООО «ИМ Диджитал

ISBN 978-5-9998-0309-2

Паблшинг», оформл., 2018

ЗАЩИТА ДОБРОСОВЕСТНЫХ ПРИБРЕТАТЕЛЕЙ НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА: ПОИСК БАЛАНСА ИНТЕРЕСОВ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ

В 2018 году отмечается 20-летие введения в действие Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее — Закон 1997 года о регистрации), который оценивается российскими цивилистами как один из важнейших актов, создающих основу для стабильного гражданского оборота недвижимых вещей. Комментируя этот Федеральный закон практически сразу после его принятия, М. И. Брагинский указывал, что с государственной регистрацией «стала связываться необходимая определенность правового статуса отдельных объектов недвижимости, а также государственный контроль за законностью совершаемых с недвижимостью сделок в интересах как самих их участников, так и третьих лиц»¹.

Такие важные характеристики системы регистрации прав на недвижимое имущество, как предварительная правовая экспертиза документов и проверка законности сделки (п. 1 ст. 13 Закона 1997 года о регистрации), открытость реестра (ст. 7), признание государственной регистрации в качестве единственного доказательства существования права (п. 1 ст. 2), два десятилетия подряд работали на то, чтобы создавать убеждение в прочности зарегистрированных прав.

Михеева Лидия Юрьевна — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заместитель председателя совета (руководителя) Исследовательского центра частного права имени С.С. Алексеева при Президенте Российской Федерации (Москва).

¹ *Брагинский М. И.* Комментарий к Закону Российской Федерации «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». М.: Юстицинформ, 1998. С. 4.

С самого начала действия Закона 1997 года о регистрации отечественная цивилистика шаг за шагом близилась к тому, чтобы утвердиться в идее о достоверности содержащихся в реестре сведений. Так, В. В. Чубаров, комментируя в 1998 году статью 2 этого Закона, отмечал: «Зарегистрированное право может быть оспорено только в судебном порядке, что создает презумпцию его законности»². Позже авторы Концепции развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе³ указывали, что государственная регистрация призвана обеспечить публичность и достоверность информации о зарегистрированных правах и сделках для третьих лиц, и в этом смысле позволяет защитить права и интересы третьих лиц.

Большое внимание существу государственной регистрации прав и ее значению уделял учитель многих не только томских, но и сибирских цивилистов профессор Борис Лазаревич Хаскельберг, писавший о «многофункциональном» значении регистрации, необходимой для обеспечения стабильности оборота недвижимости, охраны прав, а также для обеспечения публичных интересов⁴. Он назвал регистрацию «презумптивным фактом, с которым связывается презумпция существования зарегистрированного права, его достоверности»⁵.

Указывая, что в отличие от ряда зарубежных законодательств отечественный закон такую презумпцию напрямую не закрепляет, Б. Л. Хаскельберг тем не менее отмечал, что «запись о праве в ЕГРП, основывающаяся на предусмотренных правоустанавливающих фактах

Постатейный комментарий к Федеральному закону «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» / под общ. ред. П. В. Крашенинникова. М.: Спарк, 1999. С. 40.

Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе / Совет при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства; Исследовательский центр частного права / под общ. ред. А. А. Маковской, О. М. Козырь, В. А. Витрянского. М.: Статут, 2004.

См.: *Хаскельберг Б. Л.* Правовое значение государственной регистрации сделок с недвижимым имуществом // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Сб. статей. Ч. 5 / под ред. В.Ф. Воловича. Томск: Изд-воТом. ун-та, 2000. С. 8-9.

Хаскельберг Б. Л. Правовая природа и значение государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество // *Цивилистические исследования: Ежегодник гражданского права.* Вып. IV (2007-2009) / под ред. Б. Л. Хаскельберга, Д.О. Тузова. Томск: Пеленг, 2010. С. 252.

(закрепленных в соответствующих документах), создает *высокую степень вероятности достоверности* ее соответствия действительности, однако не признается бесспорным доказательством»⁶.

Вместе с тем долгое время такие две общепризнанные характеристики государственного реестра — публичность и достоверность — рассматривались подавляющим большинством юристов лишь через призму фиксации прав значительного числа частных собственников, прежде всего граждан, массово оформлявших в собственность квартиры, земельные участки, дачные строения и пр.

Осознание смысла слов «публичность и достоверность» в полной мере в нашей стране, к сожалению, оказалось связанным с проблемой противопоставления притязаний бывшего собственника (или «несостоявшегося» собственника) недвижимости зарегистрированному праву того лица, которое приобрело спорный объект у неуправомоченного отчуждателя, а точнее, с проблемой поиска баланса между интересами такого бывшего собственника и интересами добросовестного приобретателя недвижимости, право которого зарегистрировано в реестре.

Иными словами, не процесс наполнения реестра недвижимости миллионами записей, а феномен оспаривания таких записей поставил со всей остротой перед российской правовой системой вопрос о том, что такое достоверность реестра. Насколько можно доверять «достоверному» реестру, если зарегистрированные в нем права все же аннулируются судебными актами?

Увы, спустя 20 лет после введения в действие Закона 1997 года о регистрации следует признать, что *степень вероятности соответствия действительности* внесенных в реестр сведений оказалась невысокой, как и степень нашего доверия к зарегистрированным правам.

«Разворот» зарегистрированных в реестре прав до некоторой поры не был замечен широкой общественности — случаи аннулирования записей о правах на недвижимое имущество не были «на слуху» до начала в 2013 году развязанной рядом публично-правовых образовательных кампаний по возврату в публичную собственность находящихся в частной собственности квартир. До этого времени отмена записей,

Там же.

совершенных в реестре, обсуждалась лишь применительно к случаям использования приобретателями откровенно криминальных сценариев (подделка документов, обман или насилие в отношении собственника и пр.) либо к случаям реституции по сделкам, совершенным с нарушением п. 3 ст. 35 Семейного кодекса РФ.

Но около пяти лет назад появилась волна особых судебных дел — в судах общей юрисдикции начали рассматриваться требования субъектов Российской Федерации об истребовании из чужого незаконного владения вначале квартир, а затем и земельных участков. Пример другим публично-правовым образованиям подал город Москва, 136 исков которого к добросовестным приобретателям квартир были удовлетворены в период с 2013 по 2016 год, и в настоящее время требования о vindикации различных объектов недвижимости активно предъявляют к гражданам и организациям не только субъекты Российской Федерации, но и муниципальные образования.

Впрочем, в ряде случаев публично-правовые образования используют негаторные иски, иски о признании зарегистрированного права отсутствующим и прочие как предусмотренные законом, так и не названные прямо в законе способы защиты гражданских прав или их сочетания⁷. Сочетание в одном искомом требовании казалось бы противоречащих друг другу способов защиты и использование тех способов защиты вещного права, которые по своим материальным основаниям совершенно не годятся для ситуации, — лишь тактика, обеспечивающая так или иначе достижение необходимого правового результата, состоящего в исключении из государственного реестра записи о праве ответчика и включение в реестр записи о праве истца.

Одновременное сочетание vindикационного и негаторного исков, например, было использовано в делах об изъятии земельных участков у граждан М. А. Боль и Г. М. Вельмискиной (Конституционный Суд РФ выразил свою правовую позицию по этим делам в Определении от 21.09.2017 № 1791-0 и в Определении от 21.09.2017 № 1792-0). Как представляется, такое составное требование было предъявлено истцами (публичными собственниками) в целях использовать негаторный иск как «прикрытие» от возражения ответчиков о пропуске исковой давности по иску vindикационному. Материалы этих дел исследовались автором настоящей статьи в рамках подготовки направленной в Конституционный Суд Российской Федерации правовой позиции Общественной палаты Российской Федерации по проблеме защиты интересов добросовестных приобретателей.

Во всех случаях, с которыми автору этих строк пришлось ознакомиться, основаниями для обращения публично-правовых образований в лице различных органов с исками к приобретателям недвижимости послужили:

- нарушения, допущенные при приватизации жилых помещений (преимущественно в 1990-х годах),
- несвоевременное принятие органами власти мер по вступлению во владение выморочным имуществом, повлекшее вовлечение этого имущества злоумышленниками в гражданский оборот и последующее приобретение имущества добросовестными лицами,
- нарушения норм природоохранного, градостроительного, земельного законодательства или норм иных публичных отраслей законодательства при предоставлении земельных участков в собственность гражданам и организациям.

Те или иные публично-правовые образования раз за разом выигрывали споры и добивались передачи недвижимости в публичную собственность, опираясь на правило п. 1 ст. 302 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК), а также на положение абзаца второго п. 2 ст. 223 ГК.

Однако важно заметить несколько особенностей этих судебных споров.

Во-первых, во всех без исключения случаях мы обнаруживали, что первоначальным юридическим фактом, способствующим утрате имущества, являющегося публичной собственностью (или способного стать публичной собственностью в результате наследственного правопреемства), было нарушение административных и иных публично-правовых процедур должностными лицами различных органов государственной власти или органов местного самоуправления, выразившееся в бездействии или, напротив, в превышении ими должностных полномочий. При таких обстоятельствах как минимум весьма сомнительны утверждения об утрате имущества помимо воли публичного собственника.

Во-вторых, в весьма значительном числе случаев не шло и речи о выбытии имущества из владения публичного собственника помимо его воли, ибо спорное имущество никогда не было во владении (*то есть в фактическом обладании, под фактическим господством*)

публичного собственника. К таким ситуациям относились в том числе такие, когда имущество, которое могло бы перейти во владение публично-правового образования в качестве выморочного имущества, попадало в собственность иных лиц. Иными словами, следует усомниться и в том, что имело место выбытие имущества из владения публичного собственника⁸.

В-третьих, с сожалением следует признать, что в целом ряде случаев органы государственной власти или местного самоуправления обращались с требованиями о vindикации, пропустив все мыслимые сроки исковой давности, а суды при этом ходатайства истцов о применении давности оставляли без удовлетворения.

Неудивительно, что в результате появления такой судебной практики вокруг норм ГК об истребовании имущества у добросовестного приобретателя возник весьма неблагоприятный общественный резонанс. Эта тема активно обсуждается в СМИ и соцсетях, и надо признать, что со стороны населения страны не находят понимания не только правовые (формальные) основания удовлетворения исков публично-правовых образований, но и причины того, почему интересы публичного субъекта подлежат защите за счет оказавшегося в конце цепочки юридических фактов добросовестного приобретателя недвижимости, а не за счет лиц, совершивших серьезные правонарушения, повлекшие утрату публичной собственности. Так или иначе граждане винят во всем публичную власть, попустительствовавшую недобросовестным чиновникам или не осуществлявшую должного контроля как за публичной собственностью, так и за соблюдением законодательства при оформлении прав частных собственников.

Столь же негативно воспринимается идея ограничить способы защиты интересов добросовестных приобретателей, у которых было изъято жилье, выплатой им незначительной компенсации. Как известно, с 1 января 2005 года в Закон о регистрации была введена статья 31¹ о праве на разовую компенсацию за счет казны Российской

Необходимо отметить, что в таких случаях в судебных спорах не подразумевалось и «книжное» или так называемое номинальное владение, то есть состояние, когда истинный правообладатель когда-то был указан в реестре, а потому должен быть защищен.

Федерации, предоставляемую собственнику жилого помещения, который не вправе его истребовать от добросовестного приобретателя, а также добросовестному приобретателю, от которого было истребовано жилое помещение. Ни размер компенсации (один миллион рублей), ни порядок и основание ее получения (утрата права на жилое помещение исключительно гражданина, но не юридического лица) не могли в полной мере удовлетворить потерпевших, что в немалой степени повлияло и на формирование правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, впоследствии признавшего положения этой статьи не соответствующими Конституции России (в контексте правоприменительной практики)⁹.

Увы, не самым лучшим образом влияли на защиту интересов добросовестных приобретателей и правовые позиции, высказываемые в актах Верховного Суда РФ. Так, например, в Обзоре судебной практики по делам, связанным с истребованием жилых помещений от добросовестных приобретателей, по искам государственных органов и органов местного самоуправления, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 01.10.2014 (далее — Обзор 2014 года), было указано: «Ответчику при предъявлении к нему названного иска необходимо доказать, что жилое помещение было приобретено им по возмездной сделке и при этом он не знал и не должен был знать, что лицо, у которого он приобрел имущество, не имело права на его отчуждение». В этом акте толкования суд фактически заменил заложенную в ст. 10 ГК презумпцию добросовестности всякого участника гражданских правоотношений на обратную презумпцию — предположение о недобросовестности любого приобретателя жилого помещения, который должен доказать по существу отрицательный факт (!), то есть свое незнание об обстоятельствах, препятствующих приобретению.

Справедливости ради надо отметить, что год спустя в аналогичном Обзоре (утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 25.11.2015 Обзор судебной практики по делам, связанным с истребованием

См. Постановление Конституционного Суда РФ от 04.06.2015 № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 31.1 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в связи с жалобой граждан В. А. Князик и П. Н. Пузырина».

жилых помещений от граждан по искам государственных органов и органов местного самоуправления, далее — Обзор 2015 года) суд изменил этот подход, указав: «Обстоятельства, свидетельствующие о недобросовестности приобретателя, подлежат доказыванию истцом». Общее упоминание о презумпции добросовестности участников гражданских правоотношений, сделанное в п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», полагаем, должно укрепить веру судов в эту презумпцию при оценке ими добросовестности приобретателей недвижимости.

В Обзоре 2014 года присутствовало также небесспорное суждение о том, что всякий добросовестный приобретатель знакомится со всеми «правоустанавливающими документами на недвижимость», выясняет основания возникновения у продавца недвижимого имущества права собственности, производит непосредственный осмотр приобретаемого имущества. Большое значение имело также описание в этом Обзоре случая, когда «спорная квартира в течение полутора месяцев трижды являлась предметом договора купли-продажи и дарения и продавалась по цене существенно ниже ее рыночной стоимости, что должно было вызвать у К. разумные сомнения в праве продавца на отчуждение имущества». К сожалению, из текста Обзора неясно, знал ли ответчик (К.) об этих обстоятельствах трехкратного перехода права на приобретаемый им объект, и в каком контексте такое знание могло бы свидетельствовать о недобросовестности приобретения им недвижимости.

Обзор 2015 года содержит сходное упоминание о том, что «судами признаются разумными и осмотрительными действия, свидетельствующие об ознакомлении со сведениями из ЕГРП, подтверждающими право собственности лица, отчуждающего жилое помещение, выяснение наличия обременений, в том числе правами пользования лиц, сохраняющих право пользования жилым помещением, непосредственный осмотр жилого помещения, приобретение его по цене, приближенной к рыночной стоимости».

Таким образом, в проблеме поиска упомянутого выше баланса между интересами утратившего право правообладателя и интересами

добросовестного приобретателя недвижимости самостоятельное значение стали приобретать не только вопрос о том, что должна означать достоверность реестра, но и вопрос о том, *насколько широкими должны быть границы разумной осмотрительности* добросовестного приобретателя недвижимости. Как можно увидеть, судебная система полагает, что такая осмотрительность не может сводиться только к ознакомлению с государственным реестром.

Увы, отсутствие более или менее ясного перечня обстоятельств, знание о которых должно «отпугнуть» добросовестного приобретателя недвижимой вещи от такого приобретения, не способствует стабильности гражданского оборота недвижимости. Более того, даже узнав о таких обстоятельствах, оценить их в состоянии далеко не каждый приобретатель.

Если, как указано в Обзоре 2014 года, добросовестный приобретатель при совершении с продавцом сделки выясняет основания возникновения у продавца недвижимого имущества права собственности, то что даст ему информация о таких основаниях возникновения, если сам приобретатель не обладает для оценки этих обстоятельств достаточной квалификацией? Как известно, при включении ст. 8¹ в ГК законодателя не удалось убедить ввести в эту статью требование об обязательном нотариальном удостоверении всякой сделки, влекущей возникновение права¹⁰, между тем нотариальное удостоверение состоит прежде всего в проверке законности сделки (ст. 163 ГК) и дает гораздо больше оснований полагаться на зарегистрированное в результате совершения такой сделки право приобретателя.

К числу немногих позитивных сдвигов в сфере защиты интересов добросовестных приобретателей можно отнести лишь некоторую корректировку правовых позиций судов по вопросам об исчислении давности по требованиям публично-правовых образований. В п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.09.2015 № 43 «О некоторых вопросах, связанных с применением норм Гражданского кодекса

Ср. п. 2 ст. 8¹ ГК в редакции проекта Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятого Государственной Думой РФ в I чтении 27.04.2012, и п. 3 действующей редакции ст. 8¹ ГК.

Российской Федерации об исковой давности» было прямо указано, что в силу п. 1 ст. 200 ГК срок исковой давности по требованиям публично-правовых образований в лице уполномоченных органов исчисляется со дня, когда публично-правовое образование в лице таких органов узнало или должно было узнать о нарушении его прав, в частности, *о передаче имущества другому лицу* совершении действий, свидетельствующих об использовании другим лицом спорного имущества, например земельного участка, и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску о защите этого права. Иными словами, Верховный Суд РФ напомнил нижестоящим судебным инстанциям о необходимости соблюдения публично-правовыми образованиями в лице уполномоченных органов единых для всех субъектов гражданского права правил об исковой давности.

Нельзя не заметить при этом, что в значительном числе случаев, когда, например, по искам муниципальных образований у граждан истребовались земельные участки, первоначальное предоставление гражданам или организациям в собственность этих участков с нарушением законодательства, действовавшего на момент предоставления, осуществлялось тем или иным должностным лицом самого публично-правового образования, то есть *о передаче публичной собственности другому лицу* муниципальное образование (в лице соответствующего должностного лица) узнавало сразу же, в момент этой передачи.

С 2015 года обсуждение проблемы защиты интересов добросовестных приобретателей ведется на самом высоком государственном уровне. Так, Президент Российской Федерации своим поручением от 09.08.2015 № Пр-1610 (см. пп. «б» п. 3) потребовал от Правительства России представить предложения по «совершенствованию правовых механизмов защиты добросовестных приобретателей приватизированных ранее жилых помещений при предъявлении виндикационных исков органов государственной власти Российской Федерации или органов местного самоуправления в связи с вновь открывшимися обстоятельствами совершения сделок по передаче жилых помещений в собственность граждан».

Министерство экономического развития России предприняло попытку решить эту задачу за счет запрета на виндикацию жилья по искам государства и за счет увеличения размера предусмотренной ст. 31¹

Закона 1997 года о регистрации компенсации за утрату права на недвижимость. В феврале-марте 2016 года это министерство разработало и обнародовало законопроект, в соответствии с которым расчет компенсации предлагалось привязать к рыночной цене утраченного жилища¹¹, а позже (в октябре 2016 года) в этом проекте предлагалось производить расчет компенсации «путем умножения общей площади изъятого жилого помещения на показатель средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения в субъектах Российской Федерации»¹². Минэкономразвития предложило выплачивать гражданам такую компенсацию за счет бюджета того публично-правового образования, которое истребовало в свою пользу жилое помещение.

При обсуждении законопроекта категорические возражения против его принятия высказал в ноябре 2016 года субъект Российской Федерации — город Москва, который только в период с 2013 по 2015 годы инициировал 156 судебных споров о vindикации квартир¹³.

В результате обсуждения и доработки законопроект был внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу в августе 2017 года без каких бы то ни было норм, относящихся к компенсации за утрату права на недвижимость.

Представленный в Государственную Думу Правительством России проект Федерального закона № 243975-7 «О внесении изменений в статью 302 Гражданского кодекса Российской Федерации (в части совершенствования защиты прав добросовестного приобретателя)» представляет собой довольно примитивную реакцию на упомянутое выше поручение Президента Российской Федерации. В нем лишь

Был размещен по адресу: <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#departments=6&kinds=6&search=%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE&npr=45326>

Проект Федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования защиты прав добросовестного приобретателя)» (не был опубликован, размещен в СПС КонсультантПлюс).

В распоряжении автора этих строк имеется копия соответствующего письма, адресованного Правительством Москвы Правительству России и содержащего указание на отсутствие в бюджете этого субъекта Российской Федерации средств для выплаты компенсаций лишившимся своих квартир добросовестным приобретателям.

предлагается ввести в ст. 302 ГК новый пункт четвертый следующего содержания: «Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование не вправе истребовать жилое помещение, выбывшее из владения Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, от добросовестного приобретателя — гражданина, в том числе в случаях, если такое жилое помещение было приобретено безвозмездно или выбыло из владения Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования помимо их воли».

К сожалению, проблему защиты интересов добросовестных приобретателей такая новелла защитить не сможет. После принятия такой поправки число выигранных публичными собственниками исков не уменьшится — иски по-прежнему могут быть удовлетворены за счет вменения ответчикам недобросовестности и манипулирования способами защиты и правилами о сроках исковой давности.

Более того, принятие законопроекта в такой редакции приведет к снижению уровня защиты государственной и муниципальной форм собственности в нарушение установленного ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации принципа равной защиты всех форм собственности, ведь предложенная в проекте формулировка лишает органы государственной власти и органы местного самоуправления возможности истребования имущества даже в тех случаях, когда имели место мошеннические действия с жилыми помещениями и последующее дарение или наследование таких помещений.

Короткий анализ проблемы защиты интересов добросовестных приобретателей недвижимости показывает, что она порождена несколькими причинами: отсутствием предварительной проверок оснований для государственной регистрации прав (или недостаточностью такой проверки) и как следствие — ослаблением силы презумпции достоверности государственного реестра недвижимости и внедрением на уровне судебной практики расширенных критериев разумной осмотрительности приобретателя. Возможно, играет свою роль и значительное число лиц, для которых недобросовестное поведение не является отклонением от нормы, о чем так часто говорят коллегияцивилисты в России. Но все же особую яркость этой проблеме придало активное оспаривание зарегистрированных в государственном

реестре прав самим государством, чьи требования по непонятной для всякого цивилиста причине оказывались подчас удовлетворенными даже в тех случаях, когда они заведомо не могли быть удовлетворены.

Поэтому решение этой проблемы не может быть простым. Это решение не может состоять, например, в копировании § 891 и 892 Германского гражданского уложения для целей включения их положений в ст. 8¹ ГК, сколь бы ни были прекрасны идеи, заложенные в этих параграфах. Как отмечалось выше, внесенная в реестр (поземельную книгу) запись означает *высокую степень вероятности достоверности* реестра, но не означает абсолютной его бесспорности даже в тех правопорядках, где такие реестры (книги) заполняются много десятков лет при дотошной проверке оснований возникновения права.

Представляется, что совершенствование правовых механизмов защиты интересов добросовестных приобретателей недвижимости должно состоять в принятии комплекса мер:

- 1) создание условий, обеспечивающих достоверность сведений, включаемых в реестр прав на недвижимость, за счет предварительной (не мнимой!) проверки оснований возникновения, прекращения, изменения прав;
- 2) обеспечение применения ст. 1069 ГК к случаям ненадлежащего исполнения должностными лицами регистрирующего органа проверки вносимых в реестр сведений, в результате чего в единый государственный реестр недвижимости включаются недостоверные сведения, а также последующее привлечение к ответственности таких должностных лиц в порядке регресса;
- 3) выплата лицам, утратившим права на недвижимое имущество, за счет бюджета Российской Федерации компенсации в размере причиненных им убытков (при этом к Российской Федерации должно переходить требование, которое лицо потерпевшее имеет к лицу, ответственному за причинение вреда в связи с утратой права);
- 4) усиление публично-правовых установлений, обязывающих органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществлять регулярный контроль за тем имуществом, которое относится к публичной собственности или может стать в силу закона публичной собственностью;

- 5) обеспечение неотвратимой уголовной ответственности лиц, совершивших преступления, повлекшие утрату публичными собственниками недвижимого имущества, в том числе частных к такому выбытию чиновников разного уровня (впрочем, столь же неотвратимая ответственность должна наступать и для мошенников, по чьей вине лишаются своих прав на недвижимость граждане и организации).

Если принципы ведения реестров, заложенные в п. 1 ст. 8¹ ГК, вместе с очерченной в п. 6 этой статьи презумпцией добросовестности лица, опирающегося на реестр, по мнению судов такой презумпции не содержат, то не грех и уточнить эти формулы. Идя на поводу у сторонников включения в закон максимально подробных и понятных судам правил, можно было бы, например, изложить п. 6 ст. 8¹ ГК в следующей редакции: «Содержащиеся в государственном реестре сведения о правах на определенное имущество признаются достоверными и полными, пока в установленном законом порядке в реестр не внесена запись об ином. Лицо, которое полагалось на содержащиеся в государственном реестре сведения в момент приобретения по договору прав на имущество, признается добросовестным, пока не доказано, что это лицо знало о недостоверности или неполноте таких сведений».

Но дело ведь не в том, что позитивному праву не хватает четко сформулированной презумпции добросовестности приобретателя недвижимости. Такая презумпция, даже будучи высеченной в граните, не сможет работать, пока в реестр не будут включаться действительно проверенные сведения.

Важно сделать так, чтобы орган государственной власти, осуществляющий от имени Российской Федерации государственную регистрацию возникновения прав на недвижимое имущество, перехода таких прав, ограничения таких прав и обременения имущества, совершал бы регистрационные действия исключительно в случаях, когда он убедился не только в достоверности представленных ему документов (см. ст. 29 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»), но и в отсутствии признаков ничтожности или оспоримости сделок, являющихся основаниями для перехода прав, в том числе признаков дефектов воли одной из сторон

сделки, а также в отсутствии признаков незаконности перехода прав (возникновения, изменения, прекращения) по иным основаниям.

Принцип проверки законности оснований для государственной регистрации, указанный в п. 1 ст. 8¹ ГК, должен перестать быть лишь декларацией, пожеланием, адресованным органам исполнительной власти. Реестр никогда не станет достоверным, если перед внесением сведений в него никто — орган по регистрации прав, суд или судья, нотариус либо какое-либо иное лицо, осуществляющее публичные полномочия, — не проверяет законность возникновения, перехода или прекращения права.

Более того, Российская Федерация как публично-правовое образование, чьи уполномоченные органы осуществляют требуемую в силу закона регистрацию прав на недвижимость, должна нести ответственность, возмещая потерпевшим причиненные им убытки в полном объеме (ст. 15 ГК) в случаях, когда возникновение прав на недвижимое имущество, переход таких прав, ограничение таких прав или обременение имущества были зарегистрированы с нарушением требования о полноценной правовой экспертизе каждого регистрационного действия.

Большое внимание законодателю следует также уделить нормам, посвященным обязанностям органов государственной власти и органов местного самоуправления по своевременному выявлению фактов незаконного владения имуществом, относящимся к публичной собственности, или внесения в государственный реестр записей о правах других лиц на такое имущество. В частности, должен быть четко описан в законодательстве и организован на постоянной основе эффективный мониторинг состояния земельных участков и иных объектов недвижимости, относящейся к публичной собственности (тем более что современные технологии подчас позволяют вести такой мониторинг дистанционно).

В начале 2016 года был замечен спад числа требований публичных собственников об изъятии у граждан квартир, но к 2018 году участились судебные споры об истребовании из чужого незаконного владения земельных участков, и в большинстве случаев истцы (муниципальные образования) утверждают, что не знали, да и не могли узнать о нарушениях, допущенных при возникновении права собственности

на участки у первоначальных собственников (граждан или организаций), в том числе при предоставлении таких земельных участков в частную собственность лицами, не обладающими достаточными полномочиями.

Вместе с тем известно, что муниципальный собственник (как, впрочем, и любой иной собственник) должен нести связанные с правом собственности бремя и риск. Для публично-правового образования, задача которого состоит прежде всего в обеспечении благополучия населения соответствующей территории, такое бремя должно состоять в мониторинге состояния публичной собственности, в своевременном пресечении самозахвата публичной собственности и в своевременной судебной защите прав на имущество. Невыполнение органами государственной власти и органами местного самоуправления таких задач, вне всякого сомнения, может служить поводом для замены лиц, наделенных теми или иными публично-правовыми полномочиями.

Это суждение не только выводится из существа публичной власти и публичной собственности, но и имеет под собой нормативно-правовую основу. Так, в силу ч. 5 ст. 51 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления ведут реестры муниципального имущества в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Как указывается в Приказе Минэкономразвития РФ от 30.08.2011 № 424 «Об утверждении Порядка ведения органами местного самоуправления реестров муниципального имущества», объектами учета в реестрах муниципального имущества является прежде всего «находящееся в муниципальной собственности недвижимое имущество (здание, строение, сооружение или объект незавершенного строительства, земельный участок, жилое, нежилое помещение или иной прочно связанный с землей объект, перемещение которого без соразмерного ущерба его назначению невозможно, либо иное имущество, отнесенное законом к недвижимости)». Совершенно очевидно, что реестры муниципального имущества должны вестись *для того, чтобы соответствующее публично-правовое образование обладало актуальной информацией о состоянии принадлежащего ему*

имущества, необходимого для решения указанных в законе вопросов (к ним относятся обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда; создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов; предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и многие другие вопросы местного значения, названные в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Таким образом, органы местного самоуправления, осуществляющие полномочия собственника муниципального имущества, обязаны регулярно заботиться о муниципальном имуществе, знать его состав, проверять сохранность и наличие этого имущества. Непризнание за органами местного самоуправления соответствующих обязанностей во многом означало бы отсутствие смысла в формировании таких органов и финансировании из местного бюджета их деятельности.

Сказанное относится в равной мере и к органам государственной власти субъектов Российской Федерации и к самой Российской Федерации.

Невыполнение органами государственной власти или местного самоуправления таких обязанностей не оправдывает соответствующее публично-правовое образование и не дает возможности защищать его интересы по истечении сроков исковой давности. Именно по этой причине отсутствие контроля за публичной собственностью в течение большого промежутка времени может повлечь за собой возникновение права частной собственности по приобретательной давности (ст. 234 ГК).

Если проблема защиты интересов добросовестных приобретателей недвижимости хотя бы в малой степени решается за счет уточнения или ужесточения требований к осуществлению органами государственной власти и местного самоуправления полномочий публичных собственников, то такое уточнение может и должно быть сделано.

Кроме того, должен быть определен также порядок наследования и учета выморочного имущества. Федеральный закон, который

определил бы такой порядок, должен был появиться сразу после принятия в 2001 году части третьей ГК. Отсутствие установленных на законодательном уровне требований к действиям публичных органов по поиску выморочного имущества и оформлению прав на него в незначительной степени способствует «пропуску» исковой давности такими органами и должностными лицами, которые не спешат тратить свое время и казенные средства на процедуру вступления публичного собственника в наследственные права, но готовы спустя много лет после вовлечения недвижимости в оборот требовать изъятия этой недвижимости у добросовестных приобретателей.

В свете всего изложенного на вопрос о том, кто должен нести риски отчуждения недвижимости неуправомоченным лицом и выбытия такого имущества из публичной собственности — добросовестный частный собственник, который по возмездному основанию, опираясь на данные государственного реестра недвижимости, приобрел спорный объект, или публичный собственник, который не осуществлял должного контроля за своим имуществом, — напрашивается очевидный ответ. Риски должно нести публично-правовое образование, и такой подход к балансу интересов, кстати, способствовал бы большей вовлеченности населения соответствующей территории в деятельность госаппарата, создавал бы заинтересованность граждан в сменяемости неэффективных городских и муниципальных менеджеров, в привлечении их к имущественной ответственности за плохое управление публичной собственностью.

Чтобы перераспределить указанные риски и большую их часть возложить на публично-правовые образования, следует либо отказаться от введенного в 2004 году в п. 1 ст. 223 ГК¹⁴ правила о восстановлении прав на недвижимость на основании виндикации, либо по меньшей мере ограничить действие этого правила в отношении публично-правовых образований. Вопрос о том, каким именно образом ограничить такую виндикацию (например, установив пресекательный срок для заявления требования о виндикации или потребовав, чтобы публично-правовое образование до предъявления виндикационного иска

¹⁴ Это правило критиковалось, в частности, в Концепции развития законодательства о вещном праве.

добилось уголовного преследования лиц, по чьей вине недвижимость перестала быть публичной собственностью¹⁵), требует, что называется, политического решения. Если со временем система отношений по поводу недвижимости придет в равновесие, то от таких особенных мер, разумеется, можно было бы отказаться.

Впрочем, гораздо важнее установить иные препятствия для необоснованного заявления публично-правовыми образованиями требований о vindикации недвижимости у добросовестных приобретателей. Представляется, что такими препятствиями могут быть исключительно негативные имущественные последствия в виде жестких и недвусмысленных правил о возмещении лицам, утратившим право на недвижимое имущество по вине регистрирующего органа, вреда и о компенсации их убытков в полном размере за счет казны в случаях, когда вина регистрирующего органа отрицается.

В завершение следует подчеркнуть, что формирование справедливого политико-правового подхода к разрешению проблемы защиты интересов добросовестных приобретателей недвижимости имеет *огромное социальное значение*. Подавляющее большинство россиян за истекшие 20 лет не обзавелось сколько-нибудь значимой частной собственностью, и нередко единственная квартира или небольшой земельный участок со строениями — все, что имеет российская семья. Игнорирование сложившейся ситуации, допущение возможности изъятия добросовестно приобретенного имущества без предоставления полноценной компенсации потерпевшим наряду с безответственностью тех, кто виновен в неосуществлении должного надзора за государственным имуществом, способствует снижению доверия к власти.

Второй вариант, кстати, дополнительно способствовал бы обеспечению неотвратимости уголовной ответственности злоумышленников.