

На правах рукописи

БАБУШКИН

Владимир Станиславович

**ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЕДИНОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕЕСТРА ПРАВ НА НЕДВИЖИМОЕ
ИМУЩЕСТВО И СДЕЛОК С НИМ**

Специальность:

12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное
право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2010

Работа выполнена на кафедре конституционного, административного и финансового права ГОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Полянский Игорь Алексеевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации

Дугенец Александр Сергеевич
кандидат юридических наук,
Кондратюк Александр Ростиславович

Ведущая организация : ГОУ ДПО «Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Защита диссертации состоится 09 декабря 2010 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «___» октября 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования определяется сферой избранного направления исследования, теоретической и практической значимостью вопросов, касающихся государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и правового режима Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество.

Недвижимое имущество представляет собой одну из основ экономики и занимает особое место. С одной стороны недвижимость входит в состав средств производства, с другой - выступает основой личного существования граждан и используется для непроизводственного, личного потребления. Поэтому оптимальная организация оборота недвижимости является одной из главных задач в области экономической политики.

В связи с вовлечением в гражданский оборот объектов недвижимости потребовалось формирование специальных систем учета недвижимости и регистрации прав на нее.

Ведущую роль в организации такого оборота играет правовое регулирование отношений, связанных с недвижимым имуществом. Можно с уверенностью сказать, что от правильного выбора правовой модели отношений в сфере недвижимости во многом зависит динамика экономических процессов, инвестиционный климат и благосостояние населения. В то же время недостатки правового регулирования в данной области, пробелы в законодательстве и ошибочные решения не могут не сказываться негативно на многих факторах экономического и социально-политического развития¹.

Между тем, в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним существуют различные проблемы. До сегодняшнего дня остаются дискуссионными вопросы определения понятия «государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним», ее правовой природы, вопрос о моменте возникновения и прекращения прав на недвижимое

¹ Алексеев В.А. Недвижимое имущество: государственная регистрация и проблемы правового регулирования. - М.: «Волтерс Клувер», 2007. С. 3.

имущество, об определении правовой природы акта государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Среди исследователей вопроса о государственной регистрации прав на недвижимость при выделении целей государственной регистрации прав на недвижимое имущество нет единого мнения, а цели создания Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним вообще не рассматриваются в науке. С этой точки зрения изучение понятия, правовой сущности и назначения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним представляется наиболее актуальным.

Эти вопросы тесно взаимосвязаны между собой и решение одного из них может дать ответ на другой. С этой точки зрения изучение понятия, правовой сущности, назначения и использования Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним представляется наиболее актуальным.

Проблемы правового регулирования режима Единого государственного реестра прав в Российской Федерации требуют системного их осмысления.

Институт государственной регистрации прав регулируется широким кругом нормативных актов Российской Федерации. В юридической литературе его характеризуют как комплексный правовой институт, объединяющий нормы различных отраслей права, регулирующих отношения по поводу возникновения, изменения и прекращения прав на недвижимость, основанный на сочетании методов преимущественно административно-правового и гражданско-правового регулирования. Правовой режим Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним регулируется комплексом конституционных, административных норм и норм информационного права.

Не полная разработанность на теоретическом уровне ряда таких понятий как «государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним», «тайна частной жизни», «служебная информация», а также положений о правовой природе Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, принципов ведения ЕГРП, в современном россий-

ском праве затрудняет процесс совершенствования административного законодательства, а также законодательства иных отраслей права, регламентирующих отношения в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Такое положение отрицательно сказывается на обеспечении прав граждан, установленных Конституцией, законодательством о регистрационной деятельности, а также реализации существующих норм в правоприменительной практике и не позволяет сделать институт государственной регистрации устойчивым и непротиворечивым.

Отмеченные и иные проблемы теории, законодательства и правоприменительной практики нуждаются в их научно-теоретическом изучении и оценке для выработки соответствующих предложений по совершенствованию правового регулирования государственной регистрации прав на недвижимое имущество в целом и правового режима Единого государственного реестра прав в частности.

Несмотря на то что отдельные проблемы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также некоторые вопросы правового режима Единого государственного реестра прав ранее становились предметом диссертационных исследований, необходимо отметить, что большинство этих исследований проводилось в рамках изучения гражданско-правовых аспектов правоотношений в сфере регистрации недвижимости, но специального исследования, посвященного вопросам правового режима, назначения и использования Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним не проводилось.

Степень научной разработанности темы исследования и круг источников.

Изучением основ регистрационной деятельности и правового регулирования государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, правовой сущности государственной регистрации, правовой природы Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, разработкой понятия «государственная регистрация» в российской правовой науке занимались такие ученые как: Н.В. Акаимова, А.В. Алексеев, Т.Д. Аппак, Р.С.

Бевзенко, С.П. Гришаев, Е.А. Емельянова, А. Завьялов, Е.А. Киндеева, А.И. Кирсанов, В. Коновалов, М.Г.Пискунова, Н.Г. Станкевич, Н.А. Сыродоев, Е.А. Чефранова, О.В. Шмалый, А.Яковлева и другие.

Проблемы правового регулирования государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в рамках административного права изучались: Т.Д. Аппак, А.Б. Карлин, Н.А. Корнилевская, Н.В. Диаковская, Ю.Н. Стариков и другие.

Проблемы информационно - правового процесса формирования и использования Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и связанные с ними вопросы информационного права в отечественной правовой науке изучались П.Е. Губиным, М.И. Карповой, В. Кауров, О.Ю. Сидоровой, Г.А. Соколовой, А.А. Фатьяновым, А.А. Шиверским, И.А. Юрченко и др.

Несмотря на имеющиеся отдельные работы по исследованию правового статуса, организации регистрационной деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Российской Федерации, комплексного исследования, посвященного основам правового режима Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, проблематике формирования и использования Единого государственного реестра прав, а также защиты сведений Единого государственного реестра прав и ответственности за нарушение режима ЕГРП не проводилось.

Реализация правовых норм и положений о регистрационной деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, формирования и использования Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, защиты сведений Единого государственного реестра прав в современном российском законодательстве и правоприменительной практике пока несовершенна, в связи с чем теоретические и прикладные разработки, которые проведены в данной работе, как представляется, позволят внести коррективы в стратегию дальнейшего развития системы правового регулирования регистрации прав на недвижимое имущество в условиях

дальнейшего развития и становления правового государства в России.

Данная диссертационная работа призвана восполнить указанный пробел и определить правовую природу Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, выявить роль и назначение в жизни современного российского общества при проведении административной реформы в Российской Федерации и обеспечении права человека и гражданина на информацию.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования, хранения и использования Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним в современном российском государстве.

Предмет исследования – нормы конституционного, административного, информационного и иных отраслей права, посредством которых осуществляется регламентация основ формирования, хранения и использования Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью исследования является выявление, научное осмысление и анализ формально-юридической и содержательной сторон правового режима Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним как целостной проблемы современного административного права.

Для достижения поставленной цели были определены следующие основные задачи:

- исследовать понятие, форму и содержание Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- выявить сущность и специфику понятий «государственная регистрация», «Единый государственный реестр прав»;
- проанализировать принципы и назначение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- изучить и классифицировать субъекты обращения со сведениями Единого государственного реестра прав;

- вычленить стадии формирования Единого государственного реестра прав как процесса государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- провести анализ целей использования сведений из единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним:
- систематизировать и охарактеризовать меры по охране конфиденциальности сведений Единого государственного реестра прав;
- выявить основания, условия и виды ответственности за нарушение режима конфиденциальности Единого государственного реестра прав;
- обобщить нормы современного российского права, регламентирующие основы правового режима Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- разработать и предложить конкретные научно-практические рекомендации по совершенствованию правового регулирования режима Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним с целью обеспечения подлинной свободы личности, основ гражданского общества и правового демократического государства.

Методологической основой настоящего диссертационного исследования являются диалектический подход к анализу соотношения общего, особенного и отдельного, общенаучные и частно-научные методы исследования: системный подход, исторический, логический, сравнительно-правовой, системно-структурный, формально-юридический, статистический, функциональный и другие методы.

Особое внимание уделялось взаимосвязи абстрактного и конкретного, общего и особенного, комплексного и единичного.

Нормативную базу исследования в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним составил широкий ряд международных документов, нормативных правовых актов федерального законодательства, включая указы Президента России, а также ведомственных актов, принятых по исследуемым вопросам.

Федеральное законодательство, регламентирующее основы правового режима Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в первую очередь представлено Конституцией Российской Федерации, а также нормами федеральных законов «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «О персональных данных», «О коммерческой тайне», «О государственной тайне» и иных законодательных актов.

Наряду с законодательными актами, регулирование существенного блока вопросов реализуется в указах Президента России «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии», «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера»; в ведомственных актах Министерства юстиции Российской Федерации «Об утверждении Правил ведения книг учета документов и дел правоустанавливающих документов при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», «Об утверждении методических рекомендаций по порядку проведения государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», «Об утверждении Инструкции о порядке заполнения и выдачи свидетельств о государственной регистрации прав, сообщений об отказах в государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и информации о зарегистрированных правах», приказе Минэкономразвития России «Об установлении порядка предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и других.

Кроме того, данное диссертационное исследование базируется на ряде решений постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации, решений Верховного Суда Российской Федерации.

Теоретическую базу исследования составили труды отечественных и авторов по конституционному, административному, информационному, гражданскому праву, теории государства и права, другим отраслевым юридическим наукам и знания.

Эмпирическую базу исследования составили:

1. Статистические данные о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии за один год по предоставлению информации из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

2. Статистические данные о деятельности Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Хабаровскому краю за два года по предоставлению информации из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

3. Статистические данные об обжаловании в судебном порядке действий по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии за один год;

4. Статистические данные об обжаловании в судебном порядке действий по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Хабаровскому краю за два года по отказам в предоставлении информации.

Научная новизна работы определяется тем, что она является комплексным исследованием, в котором раскрыты проблемы правового режима Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, особенности его формирования, хранения и использования.

Диссертантом осуществлено комплексное исследование понятия, структуры, содержания и назначения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Даны определения понятий «государственная регистрация», «информация», «конфиденциальность» и их содержание на современном этапе развития общества и законодательства. Проанализирован информационно-правовой процесс формирования, хранения и использования Единого государственного реестра прав. Классифицированы меры по охране конфиденциальности его сведений. Изложены соответствующие авторской

концепции предложения по реформированию действующего законодательства, регулирующего отношения в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

На защиту выносятся следующие полученные в результате исследования теоретические положения, выводы, предложения и рекомендации:

1. Вывод о том, что Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним, являясь инструментом реализации уполномоченным органом специальной процедуры регистрации прав, и актом управленческого решения уполномоченного органа исполнительной власти в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обладает набором специфических черт и признаков:

1) ведется на основании специальных принципов (единства Единого государственного реестра прав, единства объектов недвижимости, уникальности разделов ЕГРП, уникальности записей);

2) представляет собой единую на всей территории Российской Федерации систему записей, которая содержит юридически значимую информацию об объектах недвижимого имущества, о правообладателях, существующих и прекращенных правах и ограничениях (обременениях) прав на объекты недвижимого имущества, а также о сделках с ними;

3) предназначается для:

- признания и подтверждения возникновения, перехода или прекращения прав на недвижимость;

- ведения в пределах Российской Федерации унифицированной системы записей о правах на недвижимое имущество, о сделках с ним, об ограничениях (обременениях) этих прав;

- информирования заинтересованных лиц и государственные органы о количественных и качественных характеристиках недвижимого имущества, правах на объект недвижимого имущества, возникновении, переходе и прекращении таких прав;

- обеспечения государственной, в том числе судебной, защиты прав лица, возникающих из договорных отношений, объектом которых является недвижимое имущество;

-создания гарантий надлежащего выполнения сторонами обязательств, способствуя упрочению и стабильности гражданского оборота.

2. Вывод о том, что круг субъектов обращения со сведениями Единого государственного реестра прав шире, чем круг субъектов государственной регистрации, что требует введения повышенной ответственности этих субъектов при использовании информации из Реестра.

3. Предложение о введении в перечень субъектов, обращающихся к сведениям Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, профессиональных оценщиков путем дополнения соответствующего перечня п. 3 ст. 7 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

4. Вывод о том, что Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним является информационным ресурсом, содержащим как общедоступную, так и конфиденциальную информацию, а установление мер защиты его сведений являют собой часть механизма реализации конституционного права на информацию.

5. Предложение о дополнении Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» статьей «Ответственность за нарушение режима конфиденциальности Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним» следующего содержания:

1) Должностные лица, осуществляющие государственную регистрацию прав в соответствии с настоящим Федеральным законом, имеющие доступ к информации, содержащейся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, несут дисциплинарную, административную, гражданско-правовую и уголовную ответственность за разглашение ин-

формации ограниченного доступа в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

2) Иные лица, получившие на установленных настоящим Законом основаниях, сведения из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, если эти сведения относятся к охраняемой законом тайне привлекаются к административной, гражданско-правовой, уголовной ответственности в порядке, законодательством Российской Федерации.

6. Предложение о введении перечня мер по охране конфиденциальности сведений Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (в рамках трудовых (служебных) отношений и при предоставлении сведений из Реестра) в текст Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

7. Предложение о выделении блоков информации по категориям и введении таких понятий в Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в целях обеспечения полного объема нормативного регулирования этих вопросов и информационной дисциплины при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что полученные в ходе исследования выводы и предложения, сформулированные автором, а также полученные сведения теоретического и прикладного характера имеют значение для развития концептуальных положений вопросов информационно-правового процесса формирования, хранения, использования Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и защиты его сведений. Это позволяет использовать сделанные в диссертации выводы и предложения для продолжения научной разработки вопросов правоприменительной деятельности органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии и иных органов государственной власти.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется возможностью использования его основных теоретических выводов в учебном

процессе при преподавании курсов «Административное право Российской Федерации», «Конституционное (государственное) право Российской Федерации», «Информационное право», отраслевых юридических наук, а также разработке спецкурсов, учебно-методических пособий.

Апробация результатов исследования происходила в форме обсуждения диссертационных материалов на научно-практических конференциях, подготовки 6 научных публикаций, внедрения соответствующих научных разработок в учебный процесс на юридическом факультете ГОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права» и в практическую деятельность Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Хабаровскому краю.

Структура работы отражает цель и задачи исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, состоящих из семи параграфов, заключения, списка использованной литературы и нормативных правовых актов.

Каждый параграф диссертационного исследования завершается формулированием основных выводов и рекомендаций, которые в обобщенном виде представлены в заключении.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационной работы, определены объект, предмет, цель и задачи исследования, характеризуется степень ее разработанности, отмечается научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, рассматриваются методология и методика исследования, отражается эмпирическая база исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, а также приводятся сведения об апробации полученных результатов.

В первой главе «Понятие и содержание Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним», носящей теоретический характер и содержащей два параграфа, дается анализ понятия, содержания и сущности понятий «государственная регистрация прав на недвижимое имущество», «Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество»

и сделок с ним», раскрывается роль принципов формирования и ведения Единого государственного реестра прав и его назначение исходя из выполняемых им функций, исследуется форма, структура и содержание Реестра и их значение в обеспечении прав на недвижимое имущество и законности проводимых сделок.

В первом параграфе первой главы «Понятие и назначение Единого государственного реестра прав» проводится системный анализ правовой сущности Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним исходя из понятия «государственная регистрация прав на недвижимое имущество». Рассматривается нормативно-правовая основа государственной регистрации прав.

Отмечается, что хотя Конституция Российской Федерации и не содержит норм о государственной регистрации (а также и о Едином государственном реестре прав), однако ее основополагающие начала являются фундаментом для построения системы государственной регистрации и создания правового режима Единого государственного реестра прав, что в свою очередь позволяет закрепить права граждан, которые эта система должна обеспечивать.

Специальным и основным актом, регулирующим отношения, связанные с государственной регистрацией прав, является Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Несмотря на то что законом дано определение понятия «государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним», в юридической литературе высказываются различные мнения о сущности государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Так, государственная регистрация рассматривается как юридический акт, управленческая деятельность, особая гарантия или система.

Автор систематизировал существующие в науке точки зрения и пришел к выводу о том, что такие определения не раскрывают всей сущности явления государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним,

сводя его характеристику к выделению одной-двух сторон правоотношений, складывающихся в данной сфере.

Изучая правовую природу Единого государственного реестра прав, диссертантом выделены общие и специальные принципы построения и ведения Реестра, среди которых принцип единства Единого государственного реестра прав, единого объекта недвижимости, принцип уникальности разделов ЕГРП, принцип уникальности записей.

Исследуя правовую природу акта регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, автор обращает внимание на отличительные черты Единого государственного реестра прав, а именно: его содержание определяется видом и особенностями регистрируемого объекта; как административный акт Реестр содержит информацию о моменте возникновения и прекращения прав на конкретный объект недвижимого имущества, моменте заключения сделки с объектом недвижимого имущества, а также моменте возникновения и прекращения ограничения (обременения) существующего права.

Говоря о назначении Единого государственного реестра прав, диссертант отмечает его юридическое, унифицирующее и учетное значение. Особо заостряется внимание на информационном назначении Единого государственного реестра прав. Автор счел возможным признать информационное назначения Единого государственного реестра прав основным.

Второй параграф первой главы *«Форма, структура и содержание Единого государственного реестра прав»*, посвящен изучению норм Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», а также принятых в соответствии с ним Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, Правил ведения книг учета документов и дел правоустанавливающих документов при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также Инструкции о порядке присвоения при проведении государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним объ-

ектам недвижимого имущества условных номеров, которые регламентируют форму, структуру и содержание Реестра.

Отмечается, что законодательно закреплённая письменная форма Единого государственного реестра прав в современных условиях позволяет определенным образом гарантировать права на недвижимое имущество и оградить от неблагоприятных последствий, которые могут возникать при эксплуатации ЭВМ и подобных систем, а также целесообразность дублирования регистрационной информации на магнитных носителях.

Основанием для внесения записи о праве является правоустанавливающий документ или совокупность документов, свидетельствующих о приобретении права на объект недвижимости. В соответствии с законодательством при несоответствии записей в Едином государственном реестре прав и правоустанавливающим документам приоритет имеет правоустанавливающий документ. Это свидетельствует о том, что государственная регистрация не носит правоустанавливающего характера, а лишь подтверждает право. Приоритет правоустанавливающего документа над записью в реестре допускает возможность появления ошибки при внесении записи. А такое положение говорит о непостоянстве законодателя при выстраивании четкой юридической конструкции и об отказе его от однозначной позиции в данном вопросе.

Во второй главе «Информационно-правовой процесс формирования, хранения и использования Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним» диссертант изучает виды субъектов обращения со сведениями Единого государственного реестра прав, процесс формирования и правила ведения Реестра, а также возможности и особенности использования ЕГРП.

Первый параграф второй главы «Субъекты обращения со сведениями Единого государственного реестра прав» посвящен изучению круга субъектов отношений, возникающих при государственной регистрации прав и круга субъектов обращения со сведениями Единого государственного реестра прав.

Первая группа субъектов определена ст. 5 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Это собственники недвижимого имущества и обладатели иных подлежащих государственной регистрации прав на него, в том числе граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, российские и иностранные юридические лица, международные организации, иностранные государства, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, органы, осуществляющие государственную регистрацию прав.

Вторая группа субъектов установлена п. 3 ст. 7 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», из толкования которого следует, что круг субъектов обращения со сведениями Единого государственного реестра прав шире, чем круг субъектов государственной регистрации.

Данная группа субъектов разделена автором по категориям на три группы:

1. Государственные органы:

- налоговые органы в пределах территорий, находящихся под их юрисдикцией;
- суды, правоохранительные органы, судебные приставы-исполнители по имеющимся в их производстве уголовным и гражданским делам;
- федеральный антимонопольный орган и его территориальные органы в пределах территорий, находящихся под юрисдикцией указанных территориальных органов;
- государственные органы по контролю за использованием и охраной земель и других природных ресурсов.

2. Должностные лица:

- руководители органов местного самоуправления и руководители органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- Председатель Счетной палаты Российской Федерации, его заместитель и аудиторы Счетной палаты Российской Федерации.

3. Другие лица:

- сами правообладатели и их законные представители;
- физические и юридические лица, получившие доверенность от правообладателя или его законного представителя;
- залогодержатель в отношении объектов недвижимого имущества, находящихся у него в залоге;
- лица, имеющие право на наследование имущества правообладателя по завещанию или по закону.

Субъекты первых двух категорий, вправе обращаться к сведениям Единого государственного реестра прав для обеспечения их деятельности и выполнения их непосредственных функций. Широкий круг субъектов обращения со сведениями Единого государственного реестра прав требует повышения ответственности этих субъектов при использовании информации из Реестра.

Второй параграф второй главы диссертационного исследования *«Формирование и хранение Единого государственного реестра прав»* посвящен изучению процесса формирования и правила ведения Реестра.

Анализа п. 1 статьи 13 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» позволяет назвать четыре стадии государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним:

- прием и регистрация документов, представленных для государственной регистрации прав;
- правовая экспертиза документов и проверка законности сделки; установление оснований для отказа или приостановления государственной регистрации прав;
- внесение записей в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество при отсутствии оснований для отказа или приостановления государственной регистрации прав;
- совершение надписей на правоустанавливающих документах и выдача удостоверений о произведенной государственной регистрации прав.

Механизм государственной регистрации достаточно сложен. В процессе регистрации нередко возникают сложности из-за неясности отдельных норм, наличия пробелов в законодательстве, большой нагрузки на органы регистрации, существенного временного периода между отправлением запросов и получением на них ответов и т.д.

Основной и наиболее трудоемкой стадией государственной регистрации является правовая экспертиза документов и проверка законности сделки, которая и обеспечивает достоверность сведений Единого государственного реестра прав, гарантируя тем самым соблюдение прав и законных интересов правообладателей.

Третий параграф второй главы «Использование Единого государственного реестра прав» направлен на исследование целей применения Единого государственного Реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Единый государственный реестр прав предназначен для подтверждения наличия у лиц, обратившихся за государственной регистрацией определенного права, ведения унифицированной в пределах Российской Федерации системы записей о правах на недвижимое имущество, о сделках с ним, а также об ограничениях (обременениях) этих прав и обеспечивает конституционное право граждан на получение информации.

Наиболее ценным свойством ЕГРП автору представляется его информационное содержание, в силу чего одной из основополагающих норм Федерального закона «О государственной регистрации недвижимого имущества и сделок с ним» является норма ст. 7, устанавливающая открытый характер государственной регистрации и обязанность органа, осуществляющего государственную регистрацию прав, предоставлять сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре прав, о любом объекте недвижимости любому лицу, предъявившему удостоверение личности и заявление в письменной форме (юридическому лицу - документы, подтверждающие регистрацию данного юридического лица и полномочия его представителя).

Рассматривая вопрос об использовании Единого государственного реестра прав, диссертант анализирует статистические данные, как по Российской Федерации, так и по отдельно взятому региону и приходит к выводу об особой актуальности названного свойства Единого государственного реестра прав.

Автором анализируется информационное законодательство, понятие «информация», выделяются различные ее виды. Изучаются понятия «государственная тайна», «коммерческая тайна», «частная жизнь».

Диссертант отмечает, что право на информацию является важнейшим личным правом, непосредственно закрепленным в ст. 24, 29 Конституции Российской Федерации, а его реализация осуществляется через исполнение обязанности по предоставлению информации.

Особое внимание уделяется проблеме распространения персональных данных при использовании Единого государственного реестра прав. По мнению диссертанта, информация о правах на недвижимое имущество конкретного лица подпадает под определение персональных данных, следовательно, режим такой информации должен быть установлен законодательством, что должно способствовать повышению качества информационного законодательства, а также законодательства о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Третья глава «Защита сведений Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним», носящая как теоретический, так и практический характер, содержит два параграфа и посвящена исследованию мер по охране конфиденциальности сведений Единого государственного реестра прав и особенностей ответственности за нарушение режима конфиденциальности Единого государственного реестра прав.

В первом параграфе третьей главы *«Меры по охране конфиденциальности сведений Единого государственного реестра прав»* диссертант рассматривает вопросы, имеющие первостепенное значение для обеспечения прав и законных интересов правообладателей при предоставлении сведений из ЕГРП.

В современном российском законодательстве имеется целый ряд нормативных правовых актов, регулирующих порядок охраны различного рода информации: профессиональной тайны (адвокатской, банковской, врачебной, нотариальной тайн, тайны страхования, журналистского расследования, представительства, тайны следствия и судопроизводства, переписки, почтовых, телеграфных и иных сообщений и др.), государственной тайны, коммерческой, служебной тайны, персональных данных.

Автор акцентирует внимание на том, что большинство норм федерального законодательства, определяющих перечень информации, подлежащей предоставлению или распространению, основываются на Конституции Российской Федерации. Конституция Российской Федерации, гарантируя каждому право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, в то же время предусматривает возможность ограничения доступа к информации.

Единый государственный реестр прав является огромным информационным ресурсом, содержащим как общедоступную, так и конфиденциальную информацию, а установление мер защиты его сведений являют собой часть механизма реализации конституционного права на информацию.

Диссертантом рассматриваются правовые, организационные и технические меры по защите сведений Единого государственного реестра прав.

Кроме того, автором выделяются меры по охране конфиденциальности сведений Единого государственного реестра прав в рамках трудовых (служебных) отношений и меры по охране конфиденциальности сведений Единого государственного реестра прав при их предоставлении.

Отмечается, что в настоящее время необходимо провести урегулирование правил использования информации в соответствии с ее правовым режимом, с одной стороны, и в соответствии с правилами открытости, гласности свободного доступа к информации, с другой.

В рамках трудовых отношений мерами защиты сведений Единого государственного реестра прав являются:

- указание в локальных актах перечня и состава информации Единого государственного реестра прав, являющейся конфиденциальной;
- ограничение доступа к такой информации путем установления в локальных актах порядка обращения с конфиденциальной информацией;
- определение круга должностных лиц, допущенных к конфиденциальной информации;
- установление в трудовом договоре обязанности работника соблюдать конфиденциальность такой информации.
- введение контроля за соблюдением режима конфиденциальности;
- осуществление информационного обеспечения деятельности своих работников путем структуризации информации в пределах функционального влияния названного органа государственного управления.

Мерами защиты сведений Единого государственного реестра прав при их предоставлении являются:

- установление правила предоставления конфиденциальной информации определенному кругу органов и должностных лиц.
- учет выданной информации из Единого государственного реестра прав;
- учет лиц, получивших информацию из ЕГРП;
- отказ в предоставлении информации.

В силу того, что действующее российское законодательство не имеет специального закона о служебной информации, закона о тайне частной жизни; понятия «персональные данные», «государственная тайна», «коммерческая тайна» содержатся в различных нормативных актах, частично эти вопросы решаются в локальных актах и регламентах. Для обеспечения полного объема нормативного регулирования этих вопросов необходимо выделять блоки информации по категориям и ввести такие понятия в Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Во втором параграфе третьей главы «Ответственность за нарушение режима конфиденциальности Единого государственного реестра прав» кон-

стативируется, что для правового государства характерно наличие высокого уровня обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Защита прав обеспечивается, в том числе, и мерами ответственности.

Основания ответственности при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним установлены ст. 31 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Названной нормой установлено, что органы, осуществляющие государственную регистрацию прав, в соответствии с законом несут ответственность за своевременное, полное и точное исполнение своих обязанностей, а также за полноту и подлинность предоставляемой информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделках с ним, необоснованный отказ в государственной регистрации прав или уклонение от государственной регистрации прав.

В соответствии с п. 5 ст. 7 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» использование сведений, содержащихся в ЕГРП, способами или в форме, которые наносят ущерб правам и законным интересам правообладателей, также влечет предусмотренную законодательством ответственность.

Лица, виновные в умышленном или неосторожном искажении либо утрате информации о правах на недвижимое имущество и сделках с ним, зарегистрированных в установленном порядке, несут ответственность за материальный ущерб, нанесенный в связи с этим какой-либо из сторон, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кроме того, предусматривается возмещение за счет казны Российской Федерации в полном объеме вреда, причиненного физическим или юридическим лицам в результате ненадлежащего исполнения органами, осуществляющими государственную регистрацию прав, возложенных на них федеральным законом обязанностей, в том числе в результате внесения в Единый государственный реестр прав записей, не соответствующих закону, иному правовому акту, правоустанавливающим документам.

Ответственности за разглашение информации ограниченного доступа органами и должностными лицами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии данным законом не установлено.

Диссертантом рассматриваются особенности применения дисциплинарной, гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности.

Подчеркивается, что глава V Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» содержит лишь две статьи об ответственности при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и об основаниях выплаты Российской Федерацией компенсации за утрату права собственности на жилое помещение, которые не связаны с ответственностью за нарушение режима конфиденциальности Единого государственного реестра прав, что представляется недопустимым в виду того, информационное назначение Единого государственного реестра прав является одной из главных составляющих целей его создания, а содержание Реестра предполагает охрану его сведений, в том числе путем установления ответственности.

Проведенные анализ действующего законодательства позволил автору сформулировать соответствующее предложение о дополнении Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» статьей «Ответственность за нарушение режима конфиденциальности Единого государственного реестра прав».

В **заключении** в концентрированном виде излагаются основные положения, итоги и выводы проведенного диссертационного исследования, дана оценка состояния нормативно-правовой регламентации правового режима Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства в данной сфере.

Завершает диссертацию список литературы, нормативно-правовых актов и документов, использованных диссертантом.

По теме исследования автором опубликованы **следующие работы:**

Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определенных Высшей аттестационной комиссией:

1. Бабушкин В.С. Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним: правовые основы // Современное право. 2010. №6 (1). – 0,5 п.л. С. 29 – 32.

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

2. Бабушкин В.С. Правовая сущность Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним // Право и жизнь. 2010. № 146(8). - 0,5 п.л. С. 166 – 172.

3. Бабушкин В.С. Предоставление сведений из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и ответственность за нарушение порядка их предоставления // Право и жизнь. 2010. № 147(9). – 0,4 п.л. С. 181 – 187.

4. Бабушкин В. Информационное значение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним // Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права. 2007. № 5 (32). – 0,5 п.л. С. 46 – 49.

5. Бабушкин В. Юридический процесс ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним // Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права. 2008. № 4 (37). – 0,5 п.л. С. 60 – 63.

6. Бабушкин В. Информационно-правовые принципы элементарной организации Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним // Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права. 2009. № 1 (40). – 0,75 п.л. С. 39 – 43.