

Б. И. Уткин

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ
РЕГИСТРАЦИЯ
ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ
УЧАСТКИ И СДЕЛОК С НИМИ**

Издание второе,
переработанное и дополненное

Москва
Альфа-Пресс
2007

УДК 347.451.41
ББК 67.404.2
У 84

У 84 Уткин Б. И.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ И СДЕЛОК С НИМИ. Изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: Издательство «Альфа-Пресс», 2007. — 300 с.

ISBN 978-5-94280-281-3

Книга, подготовленная опытным юристом, поможет вам разобраться в сложных хитросплетениях многочисленных и противоречивых российских законов, регулирующих земельные правоотношения и сделки с земельными участками. Приложения содержат наиболее важные извлечения из законодательных актов, постановлений Правительства и указов Президента РФ, касающихся земельного права, условий бесплатного предоставления и продажи земельных участков с учетом последних изменений российского законодательства.

УДК 347.451.41
ББК 67.404.2



© Уткин Б. И., 2007
© ООО Издательство «АЛЬФА-ПРЕСС», 2007

ПРЕДИСЛОВИЕ КО ВТОРОМУ ИЗДАНИЮ

Уважаемые читатели! Прежде всего, я хочу сказать искренние слова благодарности за ваши добрые отзывы об этой книге. Вы хвалите меня за доступный и понятный язык, и это особенно лестно мне, потому что я как раз и ставил себе такую цель: помочь гражданину вырваться из хитросплетений и многочисленных коллизий нашего запутанного земельного законодательства в ясную область, доступную здравому человеческому смыслу.

Первое издание книги вышло в 2005 г., а я с грустью вижу: правовая база поменялась практически полностью. Увы, это дурная хроническая болезнь нашего российского законодательства, когда, еще не завершив то, что можно было бы сделать по действующим законам, их уже стараются «улучшить и углубить»...

Хотя бы и такой пример. В иных государствах конституции действуют веками без каких-либо изменений. Нашей Конституции не исполнилось еще и четырнадцати лет, она еще несовершеннолетняя даже, а уже отовсюду слышны крики: «Да что на нее любоваться, это не священная корова, надо менять!..» Хорошо, пока Президент еще удерживает нынешних «якобинцев»...

Тем не менее реалии таковы, что хочешь не хочешь, а придется нам с вами разбираться в новом земельном законодательстве и жить по его нормам. Для того и написал я по сути своей новую книгу под старым названием.

В этой новой редакции дополнительно рассматриваются вопросы так называемой дачной амнистии, земельных правоотношений в процессе реализации национального проекта «Доступное жилье», проблемы принудительного изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, комментируется новое земельное, лесное, градостроительное и жилищное законодательство, решения высших судебных органов, приводятся примеры из судебной практики и еще многое другое.

Приложение в виде извлечений из законодательных актов практически полностью заменено. Единственное, что осталось неизменным, — история земельных реформ в современной России. Эту историю изменить уже никому не дано, но ее продолжительность увеличилась еще на два года, и в книге это нашло свое отражение.

Надеюсь, что новая книга послужит вам подольше, чем первое издание: ведь впереди выборы в Государственную Думу, затем — выборы Президента Российской Федерации, затем — формирование команды... Рискну предположить, что в течение ближайших двух лет радикального изменения законодательства по вопросам государственной регистрации прав на земельные участки и сделок с ними не будет. Поэтому — книга вам в руки!!!

ПЕРЕЧЕНЬ ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ

Российская Федерация — РФ.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации — ВАС РФ

Гражданский кодекс Российской Федерации — ГК РФ

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» — **ФЗ № 122-ФЗ**

Правила ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (утв. постановлением Правительства РФ от 18 февраля 1998 г. № 219) — **Правила ведения ЕГРП**

Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ — **ЗК РФ**

Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» — **ФЗ № 137-ФЗ**

Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» — **Закон о кадастре**

Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» — **Закон о категориях**

Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» — **Закон об обороте**

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ — **Кодекс**

Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» — **Вводный закон**

Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ — **ЛК РФ**

Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» — **Закон о садоводах**

Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» — **Закон о жилье**

ВВЕДЕНИЕ. ПОРЯДОК ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ И СДЕЛОК С НИМИ

Действующий порядок государственной регистрации прав на земельные участки и сделок с ними определяется Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ (Приложение 1) (далее — **ФЗ № 122-ФЗ**, но не надо путать его с пресловутым законом о монетизации льгот, который, по несчастью, имеет тот же самый номер).

В названный специальный закон, вступивший в силу с 31 января 1998 г., за десять лет его существования уже более 15 раз вносились многочисленные поправки, и об этой динамике, конечно, будет рассказано на страницах книги. А вначале мы обратим внимание на главные, концептуальные нормы закона, которые были и остаются пока неизменными.

В пункте 2 ст. 8 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — **ГК РФ**), вступившего в силу 1 января 1995 г., установлено, что «права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают с момента регистрации соответствующих прав на него» — правда, со всегдашней российской оговоркой: «...если иное не установлено законом».

На самом деле законами установлено многое «иное». Например, право совместной собственности супругов на земельный участок возникает с момента его приобретения; право собственности на земельный участок у наследника возникает с момента принятия наследства; право долевой собственности на земельный участок под многоквартирным домом возникает у собственника квартиры с момента регистрации права собственности на квартиру.. Всего таких случаев сейчас более дюжины, но нет смысла их перечислять: одни отменяются, новые появляются...

Далее. В статье 131 ГК РФ было прописано, что порядок государственной регистрации и основания отказа в регистрации устанавливаются специальным законом. И вот не прошло и трех лет после вступления в действие ГК РФ (русские медленно запрягают, но быстро ездят!), как такой закон — **ФЗ № 122-ФЗ** — появился!

Правовая коллизия, типичная для российского законодательства, проявилась уже в первых статьях нового закона. Так, в ст. 4 **ФЗ № 122-ФЗ** говорится, что государственная регистрация прав на недвижимое имущество **обязательна**, однако никаких санкций за неис-

полнение этой обязанности не предусмотрено. А в ст. 16 ФЗ № 122-ФЗ указано, что государственная регистрация проводится на основании заявления правообладателя, т.е. носит не обязательный, а **заявительный** характер, и происходит исключительно по желанию правопритязателя. Захочет он принести документы на регистрацию через пять лет после их получения — нет проблем! Через десять лет — да ради бога!

Однако для разрешения данной коллизии тем же самым законом в процессе проведения правовой экспертизы документов о приобретении прав на земельные участки, в том числе в результате сделок, предусмотрена проверка компетенции органов, принявших решение о предоставлении земельного участка, а также проверка правоустанавливающего документа (ненормативного акта органа государственной власти или местного самоуправления, свидетельства о праве на наследство и др.) на соответствие требованиям законодательства, **действовавшего в месте издания таких актов на момент их издания** (п. 1 ст. 17 ФЗ № 122-ФЗ).

Чрезвычайно существенное нововведение! Если, согласно ст. 13 ГК РФ, ненормативный акт органа государственной власти или местного самоуправления может быть признан недействительным только по решению суда, то с 31 января 1998 г. учреждения юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (так назывались тогда органы, осуществляющие государственную регистрацию) могли уже вынести вердикт о том, что данный акт не является основанием **для государственной регистрации** прав на земельный участок (хотя акт действителен до тех пор, пока не отменен судом, но для регистрации права не годится, как не годится цветная фотография размером 10×15 для регистрации российского гражданства, даже если ее предъявитель и является гражданином России).

В целях реализации ФЗ № 122-ФЗ были установлены правила и порядок ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее — ЕГРП), утвержденные постановлением Правительства РФ от 18 февраля 1998 г. № 219 (далее — Правила ведения ЕГРП) (Приложение 2).

Правилами ведения ЕГРП установлено, что для государственной регистрации прав на земельные участки и сделок с ними заявитель должен представить в территориальный регистрирующий орган по месту расположения земельного участка (далее — регистрирующий орган) следующие документы:

- 1) заявление (оно пишется собственноручно на специальном бланке, который выдадут заявителю в регистрирующем органе);

- 2) документ, удостоверяющий личность заявителя (для физического лица — паспорт, военный билет, паспорт моряка и т.д.; для юридического лица — учредительные документы, выписка из решения Совета директоров, код ОКП и пр.). Если от имени заявителя действует доверенное лицо — нужна нотариально удостоверенная доверенность;
- 3) правоустанавливающие документы — это все, что заявитель считает необходимым и достаточным для доказательства справедливости своих правопритязаний;
- 4) кадастровый план земельного участка;
- 5) квитанцию об оплате госпошлины за регистрацию (ее выдаст специалист, принимающий документы, после чего нужно будет сбежать в сберкасса и оплатить указанную сумму).

Все названные выше документы (кроме заявления-подлинника) предоставляются в двух экземплярах, один из которых является подлинником. Исключение составляют три случая, когда на регистрацию предоставляются не подлинники, а только по две их копии, удостоверенные надлежащим образом:

- 1) копии актов органов государственной власти;
- 2) копии актов органов местного самоуправления;
- 3) копии решений суда.

После окончания процедуры государственной регистрации все подлинники будут возвращены заявителю, а копии останутся в делах правоустанавливающих документов, которые хранятся вечно.

Перечень возможных видов правоустанавливающих документов приведен в п. 1 ст. 2 ФЗ № 122-ФЗ, но этот перечень не закрыт. В последнем абзаце указанного пункта говорится: «...иные документы, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации подтверждают наличие, возникновение, прекращение, переход, ограничение (обременение) прав». Поразительно, но в п. 2 той же самой статьи прописана такая норма: «Не допускается истребование у заявителя дополнительных документов, за исключением указанных в предыдущем пункте...» А в предыдущем пункте как раз указаны все «иные»! Так что, если государственный регистратор потребует у заявителя дополнительно справку из ЖЭКа или справку о группе крови, — придется подчиниться...

Набор правоустанавливающих документов может быть самым разным в зависимости от вида регистрируемого права или вида сделки (наследование, аренда, ипотека, сервитут и т.д.). Обычно примерные перечни необходимых документов вывешены на информационных стендах регистрирующих органов.

Понятно, что в разных субъектах РФ эти перечни могут существенно различаться (вспомните: никаких «дополнительных» документов, кроме «иных»!). Кроме того, к этим документам могут быть предъявлены претензии по поводу наличия в них неясностей, затертостей, подчисток и т. д. (ст. 18 ФЗ № 122-ФЗ). Но важно знать главное, что должно быть обязательно указано в правоустанавливающих документах:

- 1) описание объекта права, т.е. земельного участка. Земельный участок идентифицируется кадастровым номером, однако в документах должны быть также указаны его площадь, категория земель, разрешенное использование и местоположение (адрес) (см. Приложение 2);
- 2) идентификация субъекта права — физического или юридического лица (лиц);
- 3) указание вида права либо вида сделки, которые подлежат государственной регистрации.

Но вот, наконец, у нас приняли документы. Теперь, согласно Правилам ведения ЕГРП, мы должны получить расписку — а это долгая песня! Ведь специалист должен ввести в компьютер и данные ваших заявительных документов (номер паспорта, место постоянной регистрации и т.д.), все реквизиты правоустанавливающих документов (номера нормативных правовых актов, договоров, нотариальных действий и т.д.), и даже номер квитанции об уплате госпошлины. Это ручная процедура, которую программным обеспечением ускорить невозможно. Оттого и очереди...

Предпринимаемые попытки введения какого-то административного регламента (например, 10 минут на заявителя) ничего не решат. Один принесет, допустим, только свидетельство о праве на наследство, а другой — ворох учредительных документов, в том числе о многократном универсальном правопреемстве... Один напишет заявление правильно с первого раза, а другой будет его переписывать пять раз! По идее, нужно увеличивать количество приемных окошек — но тогда и число чиновников возрастет! А готовы ли граждане платить увеличенную госпошлину на их содержание?

По времени для государственной регистрации установлен месячный срок с момента приема документов (п. 3 ст. 13 ФЗ № 122-ФЗ). Но есть еще п. 1 ст. 19 ФЗ № 122-ФЗ, который гласит: «Государственная регистрация прав приостанавливается государственным регистратором при возникновении у него сомнений в наличии оснований для государственной регистрации прав, а также в подлинности представленных документов или достоверности указанных в них сведениях».

Срок приостановления — еще один месяц. Что такое «сомнения» — законом не определено. В принципе, под эту норму государственный регистратор может подвести все, что угодно: «Сомневаюсь, и точка!» И снова заявитель должен будет представить «дополнительные» и «иные» документы, а также доказательства подлинности и достоверности сведений.

Если за два месяца, прошедшие с момента приема документов, «сомнения» развеять не удалось, то сам заявитель имеет право обратиться с просьбой о продлении сроков государственной регистрации еще на три месяца. А после истечения трех месяцев на государственную регистрацию полагается еще один месяц.

Итого получается, что срок государственной регистрации может колебаться от 30 минут (для высокопоставленных чиновников или бандитов) до шести месяцев (для законопослушных лиц). Если же учесть, что для регистрации обязательно требуется изготовление кадастрового плана, а процедура межевания тоже может длиться полгода и более... Конечно, для тех, кто желает совершить сделку с земельным участком завтра, а не через год, такие сроки просто убийственны! Но важно подчеркнуть, что эти сроки предусмотрены действующим законодательством, поэтому какие-либо претензии к регистрирующим органам или обращения в Генеральную прокуратуру РФ исключены.

А вот если заявитель получит отказ в государственной регистрации (не важно, когда — через месяц или через полгода), он может оспорить его в судебном порядке. Перечень оснований для отказа приведен в ст. 20 ФЗ № 122-ФЗ (см. Приложение 1).

Теперь, после краткого введения, перейдем к детальному обсуждению вопросов, связанных с государственной регистрацией прав на земельные участки и сделок с ними.

ГЛАВА 1. КРАТКАЯ ИСТОРИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕФОРМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

1.1. «О, русская земля!..»

После коллективизации 1930-х гг., когда земля была передана советским крестьянам в «вечное пользование» так ловко, что они лишились права распоряжаться ею на долгие-долгие годы, частная собственность на землю в России была восстановлена. Когда? Угадайте с трех раз! «Ну, ясное дело когда — либерализация, Гайдар, Чубайс...» — скажете вы и ошибетесь!

Частная собственность на землю была восстановлена в Советском Союзе Законом «О собственности в СССР», который вступил в силу 1 июля 1990 г. — а затем в ноябре — декабре 1990 года сразу тремя радикальными российскими законами: «О земельной реформе», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и «О собственности в РСФСР». Напомню: в этот период РСФСР еще находилась в составе нерушимого Советского Союза, а у власти и в СССР, и в Верховном Совете РСФСР были коммунисты. Этими же законами была разрешена покупка земли — правда, только у государства в лице Советов народных депутатов и без права последующей перепродажи в течение десяти лет.

Принципиально новым было то, что появилась возможность покупать в собственность у органов местного самоуправления свободные земельные участки, на которых не было никаких домов. Более того, земельные участки для ведения крестьянского хозяйства стало можно получать в собственность бесплатно! Конечно, в пределах установленных государством норм, но эти нормы измерялись уже десятками гектаров ценных сельхозугодий. Время пресловутых хрущевских «шести соток» кануло в Лету, и тысячи горожан в роли новоявленных фермеров ринулись по просторам средней полосы России скупать или получать бесплатно в собственность участки пашни.

Один мой знакомый поехал аж в Тамбовскую область, на черноземе. Выпили там крепко с председателем сельсовета и председателем колхоза, а потом пошли за околицу. Председатель колхоза, слегка покачнувшись, ткнул сапогом в землю и сказал: «Ну, вот отсюда». «А куда?» — сразу же решил уточнить мой приятель. Два председателя озадаченно переглянулись, задумчиво посмотрели на далекий закат над бескрайним полем, после чего председатель сельсовета определил: «Ты ж говорил, тебе под картошку? Значит, куда посадишь, дотуда и будет».

Что касается купли-продажи земельных участков, берусь утверждать, что это тоже не было новшеством. Земля в России продавалась всегда, в том числе и при Советской власти. Например, до начала перестройки бревенчатый дом-пятистенок с десятью сотками земли «при домовладении» в какой-нибудь глухой деревушке Калининской области можно было купить и за тысячу рублей (на те деньги, разумеется). А точно такой же дом (бревна, полы, окна, даже наличники — все одинаковое!) с точно таким же земельным участком где-нибудь на Бисеровом озере в Подмоскovie стоил уже десять, а то и пятнадцать тысяч. Эта разница как раз и была ценой земли — той земли, которая была расположена ближе к Москве, ближе к очереди за колбасой. Но поскольку тогда все было основано на лжи и официально земля продаже не подлежала, цена земли при сделке просто-напросто включалась в стоимость дома.

Впрочем, все эти садоводы, огородники, дачники, собственники жилых домов, нищие коллективы приватизированных заводов и фабрик, хотя и исчислялись десятками миллионов людей, имели отношение к такой мизерной части российской земли (не более 5%), которую в пору было отнести к технической погрешности вычисления площадей. А главным вопросом была, разумеется, реорганизация сельскохозяйственных предприятий (совхозов, колхозов), основных пользователей главным богатством России — землей.

Наиболее продвинутые председатели колхозов быстро сообразили, что им нужно делать: собрали колхозные собрания, на которых все дольщики внесли свои доли в уставный капитал новообразованных хозяйственных обществ. Голосовали единогласно, а как иначе, если завтра у этого же председателя нужно просить трактор, чтобы вывезти на зиму дрова из леса?

Видимо, почувствовав неладное в действиях председателей колхозов, без объяснений забиравших у людей землю в уставный капитал юридического лица, Президент РФ Б.Н. Ельцин в декабре 1993 г. издал еще один указ, которым повелел выдать собственникам земельных долей свидетельства о праве собственности нового образца. В результате вышло еще хуже: собственниками земельных долей стали снова и те, кто уже сдал свои доли в уставный капитал, т.е. распорядились ими, и те, кто отказался их сдавать, и, наконец, те, кому земельные доли по прежним законам вообще не полагались.

Что же получилось в итоге? А вот что:

- а) государство сельскохозяйственными угодьями распоряжаться не может, потому что передало их в долевую собственность крестьянам (т.е. физическим лицам);

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ КО ВТОРОМУ ИЗДАНИЮ	3
ПЕРЕЧЕНЬ ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ	4
ВВЕДЕНИЕ. Порядок государственной регистрации прав на земельные участки и сделок с ними	5
ГЛАВА 1. КРАТКАЯ ИСТОРИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕФОРМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	10
1.1. «О, русская земля!..»	10
1.2. Этапы земельной реформы	17
ГЛАВА 2. ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК КАК ОБЪЕКТ НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА	23
2.1. Основные понятия	23
2.2. Площадь земельного участка и его предельные размеры	28
2.3. Земли населенных пунктов	35
2.4. Лесной участок	39
ГЛАВА 3. ПРАВА НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ	43
3.1. Участники земельных правоотношений	43
3.2. Вещные права на землю	45
3.3. Право собственности на земельные участки.....	47
3.4. Предоставление в собственность земельных участков из государственных и муниципальных земель	51
3.5. Ограниченные вещные права на земельные участки.....	55
3.6. О сервитутах.....	63
3.7. Ограничения (обременения) прав на земельные участки ...	69
3.8. Изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд	71
3.9. Прекращение прав на земельные участки.....	76
ГЛАВА 4. НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ И СДЕЛОК С НИМИ	81
4.1. Государственная регистрация ранее возникших прав на земельные участки	81
4.2. «Дачная амнистия»	88

4.3. Государственная регистрация сделок с земельными участками	94
4.4. Проблемы государственной регистрации прав при выделе земельных долей в натуре.....	101
4.5. Земля для доступного жилья	106
ГЛАВА 5. СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА	112
5.1. Судебные споры по вопросам государственной регистрации	112
5.2. Комментарии к решениям высших судебных органов	117
ПРИЛОЖЕНИЯ	123