(cc) BY

Федорова Ирина Анатольевна
канд. юрид. наук, доцент
ФГБОУ ВО «Российский экономический
университет им. Г.В. Плеханова»
г. Москва

ПОРЯДОК И ОСОБЕННОСТИ НОВОЙ СИСТЕМЫ УЧЕТА И РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

Аннотация*: в статье исследовано внедрение новелл в единую систему учета и регистрации прав, особенности изменения вида разрешенного использования земельного участка, характерные признаки новой системы учета и регистрации прав. Сформулирован вывод о необходимости доработки порядка регистрации с целью обеспечения стабильности гражданского оборота, соблюдения интересов его добросовестных участников.*

Ключевые слова*: недвижимость, регистрация, земельные участки, кадастр, постановка на учет, регистрирующие органы.*

С 1 января 2017 г. вступил в силу Федеральный закон от 13 июля 2015 г.№218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о государственной регистрации недвижимости, Закон №218-ФЗ). Отдельные положения Закона о государственной регистрации недвижимости постепенно менялись и редактировались, в частности к ним относятся нормы, регулирующие ответственность органа регистрации прав и закрепляющие правила компенсации за утрату права собственности на жилое помещение за счет казны Российской Федерации.

С введением в действие Закона №218-ФЗ системы кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации были объединены в единую систему учета и регистрации прав.

Следует отметить, что Закон о государственной регистрации недвижимости в целом представляет собой некоторую компиляцию Федерального закона от 21.07.1997 №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

имущество и сделок с ним» и Федерального закона от 24.07.2007 №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», что неоднократно отмечалось в момент подготовки законопроекта [1]. Е.В. Бадулина отмечает, что такое заимствование правового регулирования обусловлено тем, что разработчики в основном восприняли существующую практику государственной регистрации прав и государственного кадастрового учета [2].

Многие исследователи выступили с критикой указанного Закона еще на этапе его рассмотрения в качестве законопроекта. Представляется необходимым остановиться на некоторых интересных позициях, в целях наиболее полного рассмотрения вопроса становления новой системы учета и регистрации.

Наиболее полная и основательная критика Законопроекта содержалась в Экспертном заключении по проекту Федерального закона №597863–6 «О государственной регистрации недвижимости», принятом на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 22.09.2014 №133-1/2014 (далее – Экспертное заключение). В нем отмечается, что вопреки заявленным в пояснительной записке целям подготовки проекта, разработчикам не удалось создать качественно новый законопроект по сравнению с действующими федеральными законами о государственной регистрации и кадастре недвижимости. Кроме того, абсолютное большинство положений проекта является простым механическим объединением текстов названных федеральных законов. Такая компиляция норм о двух по существу сильно отличающихся друг от друга институтах (регистрация прав и кадастровый учет недвижимости) сама по себе не может оправдать замену двух действующих федеральных законов «новым» актом [3] В целом все замечания, указанные в Экспертном заключении, возможно разделить на три основных блока: концептуальные, принципиальные, замечания, связанные с нарушением юридической техники.

К числу основных недостатков Законопроекта, а также допущенных внутри его правовой конструкции нарушений, относятся нарушения в части применения Законопроекта и действующего ГК РФ. Согласно ст. 1 Законопроекта

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

«государственная регистрация прав на недвижимое имущество – юридический акт, закрепляющий принадлежность объекта недвижимости определенному лицу и подтверждающий возникновение, изменение, переход, прекращение права на такой объект недвижимости или ограничение такого права и обременения недвижимого имущества (права на него) (далее – регистрация права)». Экспертный совет отмечает некорректность формулировки понятия «государственная регистрация прав на недвижимое имущество». Включение гражданско-правовых норм в Закон о государственной регистрации приводит к дублированию законодательного регулирования, которое в большинстве случаев приводит к возникновению противоречий между положениями федеральных законов. Так, предложение третье части 3 статьи 1 Законопроекта дословно воспроизводит предложение первое абзаца первого пункта 6 статьи 8.1 ГК РФ [4] Аналогичные замечания были представлены в Заключении Комитета по земельным отношениям и строительству от 10.10.2014 №102.

В части нарушений, допущенных в применении Закона о ЕГРН и действующего Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ), Комитет по земельным отношениям отмечал следующее. Законопроектом предлагается наделить Росреестр полномочиями по определению пределов допустимого пересечения границ земельных участков с границами населенных пунктов и границами муниципальных образований (абзац 49 части 1 статьи 26 законопроекта), что порождает как внутренние противоречия законопроекта, так и противоречия с ЗК РФ. Статьей 32 Законопроекта устанавливаются правила направления документов (содержащихся в таких документах сведений), необходимых для внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости в порядке межведомственного информационного взаимодействия. В частности, пунктом 3 части 1 указанной статьи предусматривается необходимость направления решений о внесении изменений в правила землепользования и застройки, если такими изменениями предусмотрено установление или изменение разрешенного использования земельных участков.

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

Комитет отмечает, что согласно части 1 статьи 36 ГрК РФ правовой режим земельных участков определяется градостроительным регламентом. Частью 4 статьи 37 ГрК РФ предусматривается, что основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования.

Таким образом, само по себе внесение изменений в правила землепользования и застройки не является решением об установлении или изменении разрешенного использования земельных участков, поскольку соответствующий вид разрешенного использования может быть выбран правообладателем земельного участка самостоятельно. Кроме того, согласно части 8 статьи 36 ГрК РФ земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия [5]

Следует отметить, что важнейшие, принципиальные замечания, указанные в Экспертном заключении на Законопроект от 22 сентября 2014 г. не были учтены разработчиками при внесении проекта на рассмотрение в Государственную думу РФ [6] 3 июля 2015 года Законопроект был принят Государственной думой РФ в окончательной редакции.

К числу характерных признаков новой системы учета и регистрации прав возможно отнести следующие.

1. Единство систем учета и регистрации прав на недвижимость.

2. Необязательность уведомительного порядка регистрации.

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

3. Сокращение сроков оказания государственных услуг.

4. Разграничение сфер ответственности. Регрессная ответственность.

5. Экстерриториальность.

6. Расширение функций нотариата.

7. Электронный документооборот.

8. Увеличение сроков приостановки государственной регистрации.

9. Внесение юридическими лицами «запретительной записи» в реестр.

10. Досудебный порядок исправления реестровых ошибок.

Принцип единства систем учета и регистрации прав. Ранее отмечалось, что ФЗ №218-ФЗ осуществляется создание единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) в состав которого входят кадастр недвижимости, реестр прав на недвижимое имущество, реестр границ зон с особыми условиями использования территории, территориальных зон, особо охраняемых природных территорий, территорий опережающего социально-экономического развития, реестровые дела, кадастровые карты, книги учета документов.

Необязательность уведомительного порядка регистрации. В случаях регистрации прав, возникающих в силу закона (как например, вынесение судебного акта), соблюдение уведомительного порядка регистрации больше не требуется. Информация о случаях возникновения таких прав на недвижимое имущество поступают в Росреестр путем межведомственного взаимодействия. Указанное нововведение корреспондирует введенной Федеральным законом от 30 декабря 2012 года №302-ФЗ статье 8.1. ГК РФ. Согласно ей, в гражданском законодательстве закреплен принцип учета прав на недвижимое имущество, который в целом уже работал на практике и применялся судами, это принцип внесения. Согласно принципу внесения, момент возникновения права (если иное не установлено законом) обусловлен необходимостью внесения соответствующей записи в реестр прав на недвижимость. Цель принципа внесения – придание свойства достоверности правам, зарегистрированным в реестре, а также содержащимся в реестре сведениям об объекте регистрации. А.В. Демкина и Е.В. Бадулина в совместной работе, посвященной проблемам достоверности

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

сведений ЕГРН отмечают, что еще на этапе согласования Законопроекта о государственной регистрации недвижимости развернулась дискуссия по проблеме реализации в тексте будущего закона принципов, закрепленных в статье 8.1 ГК РФ. Внесенный 3 сентября 2014 г. Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Законопроект не содержал положений, позволяющих обеспечить достоверность сведений о правах на объекты недвижимого имущества и их правообладателях, защиту интересов добросовестных приобретателей недвижимости. Более того, Законопроект ухудшал ситуацию с достоверностью реестра по сравнению с существующей. Так, Законопроект не содержал перечня основных сведений, которые должны предоставляться из реестра. Определение состава общедоступных сведений, содержащихся в выписке из реестра, предлагалось передать на уровень подзаконных актов, что значительно ухудшало положение участников гражданского оборота. И это при том, что выписка из реестра должна стать единственным документом, удостоверяющим государственную регистрацию прав, и заменить привычное для участников гражданского оборота свидетельство о государственной регистрации права.

При подготовке законопроекта к рассмотрению во втором чтении были предприняты меры по обеспечению достоверности реестра хотя бы на существующем уровне и намечены некоторые направления развития положений статьи 8.1 ГК РФ. Это стало следствием того, что в Закон о государственной регистрации недвижимости была внесена статья 62 (аналог статьи 7 Закона о государственной регистрации прав) согласно которой определен состав сведений обязательных к указанию в выписке из Единого государственного реестра недвижимости.

Сокращение сроков оказания государственных услуг. В соответствии со статьей 16 Закона о государственной регистрации недвижимости, общий срок кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество – 7 рабочих дней, при подаче документов через Многофункциональный центр (далее – МФЦ) – 9 рабочих дней для государственной регистрации, 7 рабочих дней для кадастрового учета. При одновременном осуществлении ка-

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

дастрового учета и государственной регистрации прав срок оказания услуги составляет 10 рабочих дней (12 дней – при направлении заявления и получении услуги через МФЦ).

Для сравнения ранее общий срок учета и регистрации составлял 10 дней (отдельно для каждой из процедур). При одновременной постановке объекта на кадастровый учет и осуществлении государственной регистрации срок составлял 20 дней (статья 13 Закона о государственной регистрации прав, статья 17 Закона о ГКН).

Разграничение сфер ответственности. Статья 66 Закона №218-ФЗ вводит многоступенчатую конструкцию правовой ответственности государственных органов (должностных лиц) за действия (бездействия), допущенные при государственной регистрации прав, в том числе повлекшие за собой возникновение убытков у граждан и юридических лиц. Ответственность за действия (бездействие) при проведении кадастрового учета и госрегистрации распределена между Росреестром, госрегистратором и другими лицами, указанными в ст.4 в качестве участников правоотношений, связанных с осуществлением кадастрового учета и государственной регистрации. Например, к ним может быть отнесена ответственность государственного регистратора за утрату или искажение сведений, незаконный отказ в осуществлении регистрации, необоснованный отказ в предоставлении выписки из ЕГРН. Росреестр несет ответственность за ненадлежащее исполнение своих полномочий, в том числе за утрату и искажение сведений, которые содержатся в ЕГРН, полноту и достоверность предоставляемых сведений, незаконный отказ в кадастровом учете или госрегистрации прав, установленный вступившим в законную силу решением суда. Важным изменением является возможность органа, осуществляющего государственную регистрацию, предъявлять регрессные требования к лицу, по вине которого возникла указанная ошибка (например, к кадастровому инженеру, подготовившему некорректный межевой план).

Указанное нововведение является крайне важным и весьма перспективным с точки зрения практического применения. Данная норма соответствует вне-

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

сенной Федеральным законом от 30.12.2012 №302-ФЗ в ГК РФ статье 16.1, согласно которой предусмотрена компенсация ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления [7] По нашему мнению, ужесточение института ответственности за нарушения в сфере регистрации являлось своевременным и оправданным.

Экстерриториальность – это принцип новой системы государственной регистрации и учета прав, который предусматривает возможность заявителя подать документы в любой офис Росреестра и МФЦ независимо от местонахождения недвижимости. Введение данного принципа отвечает утвержденной концепции развития системы учета и регистрации прав [8].

Расширение функций нотариата. В Законе №218-ФЗ нотариусы поименованы в качестве самостоятельных участников отношений при осуществлении государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав (статья 4 Закона). Особый статус нотариусов, как субъектов правоотношений подчеркивается, в частности, тем, что сведения ЕГРН, по запросу нотариуса предоставляются немедленно. Регистрация прав на недвижимость на основании нотариально заверенных документов будет совершаться в течение 1 рабочего дня. Также нотариус является одним из лиц, по заявлению которых допускается государственная регистрация прав на объект недвижимости без одновременного государственного кадастрового учета такого объекта (при этом по общему правилу регистрация прав и учет должны производиться одновременно). При условии, когда такое право возникло на основании нотариально удостоверенной сделки или иного совершенного нотариусом нотариального действия (часть 3 статьи 15 Закона). Заявление нотариуса и исполнительная надпись также представляют особое значение для государственной регистрации прав. Так, в силу части 1 статьи 53 ФЗ №218-ФЗ заявление нотариуса, удостоверившего договор об ипотеке, является основанием для государственной регистрации ипотеки. Исполнительная надпись нотариуса является основанием государственной регистрации перехода прав на недвижимое имущество в случае, когда оно нахо-

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

дилось в залоге и на него обращено взыскание во внесудебном порядке (часть 1 статьи 50).

Электронный документооборот. Законом о государственной регистрации недвижимости предусмотрено ведение электронных реестров (статья 7 Закона). В частности, в электронном виде хранятся реестры ЕГРН, кадастровые карты и книги учета документов. Исключение составляют реестровые дела – они хранятся в электронной форме и (или) на бумажном носителе. Согласно действующей редакции пункта 8 статьи 12 ФЗ от 21.07.1997 №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» Единый государственный реестр прав ведется на бумажных и (или) электронных носителях. При несоответствии между записями на бумажных носителях и электронных носителях приоритет имеют записи на бумажных носителях [9]. Несмотря на кардинальное изменение способа ведения реестра кадастра и документооборота Законопроект обходил стороной возможность наличия противоречий в электронной записи и учетной бумажной версии аналогичного документа. Данная неосмотрительность может повлечь за собой пробел законодательного регулирования.

Увеличение сроков приостановки государственной регистрации. Расширение перечня оснований для приостановки учета и регистрации прав. В указанном вопросе Закон о государственной регистрации недвижимости расширил прежнее правовое регулирование. Так, статья 26 Закона содержит подробный перечень оснований (всего их 51) приостановки кадастрового учета и государственной регистрации прав. Согласно действовавшей статье 19 Закона о государственной регистрации прав причинами приостановления регистрационных действий могут являться сомнения госрегистратора в наличии оснований для проведения госрегистрации прав, в подлинности документов или достоверности приведенных в них сведений. Значимость изменений состоит в том, что они определяют пределы проведения правовой экспертизы (обязательной процедуры при учете и регистрации – пункт 3 ст. 29 Закона) которая осуществляется только на предмет наличия или отсутствия оснований приостановления или от-

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

каза в кадастровом учете или госрегистрации прав. Таким образом, если формальные основания для приостановления отсутствуют, кадастровый учет и (или) госрегистрация прав приостановлены быть не могут.

В части сроков приостановления регистрационных действий. Согласно ФЗ №218-ФЗ срок приостановления кадастрового учета может быть увеличен до шести месяцев в заявительном порядке. Общие сроки приостановления учета объектов недвижимости составляют:

– три месяца – на основании решения государственного регистратора (за исключением оснований, предусмотренных Законом, которые учитывают иные сроки приостановки);

– шесть месяцев – по инициативе заявителя. Увеличение сроков приостановки возможно только один раз (статья 26, 30 Закона).

До вступления в силу ФЗ-218 ГРН, государственная регистрация прав по решению госрегистратора могла быть приостановлена на один месяц, а по инициативе заявителя – на три месяца (пункт 3 статьи 19 Закона о государственной регистрации прав).

Неустранение недостатков, послуживших основанием для приостановления процедуры, влечет за собой отказ государственного регистратора в проведении кадастрового учета и государственной регистрации объекта недвижимости.

Внесение «запретительной записи» в реестр. Действовавший Закон о государственной регистрации предоставлял физическим лицам вносить соответствующую запись в ЕГРП. Закон №218-ФЗ напротив не ограничивает сферу возможных получателей услуги. Согласно статье 36 Закона установлены правила внесения в Единый государственный реестр недвижимости записей о невозможности государственной регистрации права без личного участия правообладателя. Данная запись вносится в течение 5 дней с даты обращения правообладателя (либо его доверенного лица). Наличие в ЕГРН указанной в записи является основанием для возврата без рассмотрения заявления о невозможности регистрации, представленного иным лицом (не являющимся собственником объекта недвижимости, его законным представителем) на государственную реги-

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

страцию перехода, прекращения, ограничения права и обременения соответствующего объекта недвижимости. Уведомление о невозможности регистрации направляется заявителю в течение пяти дней. Крайне важным дополнением, внесенным в итоговый текст Закона является то, что «запись в Едином государственном реестре недвижимости о заявлении о невозможности регистрации не препятствует осуществлению государственной регистрации перехода, прекращения, ограничения права и обременения объекта недвижимости, если основанием для государственной регистрации права является вступившее в законную силу решение суда, а также требование судебного пристава-исполнителя в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 2 октября 2007 года №229-ФЗ «Об исполнительном производстве», и иных случаях, установленных федеральными законами» [10].

Досудебный порядок исправления реестровых ошибок. Под реестровой ошибкой в соответствии со ст.61 Закона понимается воспроизведенная в ЕГРН ошибка, содержащаяся в межевом плане, техническом плане или акте обследования, возникшая вследствие ошибки, допущенной лицом, выполнившим кадастровые работы, или ошибка, содержащаяся в документах, направленных или представленных в орган регистрации прав иными лицами и (или) органами. Реестровая ошибка подлежит исправлению по решению государственного регистратора прав в течение пяти рабочих дней со дня получения документов, в том числе в порядке информационного взаимодействия, свидетельствующих о наличии реестровых ошибок и содержащих необходимые для их исправления сведения, либо на основании вступившего в законную силу решения суда об исправлении реестровой ошибки. В случаях если существуют основания полагать, что исправление ошибки может причинить вред или нарушить законные интересы правообладателей или третьих лиц, которые полагались на соответствующие записи, содержащиеся в ЕГРН, такое исправление проводится только по решению суда.

Подводя итог анализу положений новой объединенной системы кадастрового учета и государственной регистрации прав, следует отметить следующее.

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

Эффективное функционирование механизма кадастра и регистрации прав требует значительных усилий и доработки действующего законодательства (в том числе путем принятия подзаконных актов). В дополнительном и подробном регулировании нуждаются механизмы межведомственного взаимодействия, электронного документооборота. Основная цель института государственной регистрации прав на имущество – обеспечение стабильности гражданского оборота, соблюдение интересов его добросовестных участников. Достижение данной цели обеспечивается в том числе путем гарантии достоверности сведений, содержащихся в реестре прав на недвижимое имущество, который является для участников гражданского оборота базовым источником информации о зарегистрированных правах, обременениях, ограничениях и правообладателях объектов недвижимости.

Список литературы

1. Липски С.А. Новый этап законодательного регулирования регистрации сделок с недвижимостью и прав на нее и некоторые аспекты участия в этом нотариусов / С.А. Липски // Нотариус. – 2016. – №1. – С. 25–28.

2. Письмо Общественной палаты РФ от 29.12.2014 №5ОП-2/2456 «Заключение Общественной палаты Российской Федерации по проекту Федерального закона №597863-6 «О государственной регистрации недвижимости», «Экспертное заключение по проекту Федерального закона №597863-6 «О государственной регистрации недвижимости» (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 22.09.2014 №133-1/2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: sozd.duma.gov.ru

3. Бадулина Е.В. Федеральный закон о государственной регистрации недвижимости: предпосылки принятия и некоторые новеллы / Е.В. Бадулина // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2015. – №10. – С. 6–15.

4. Экспертное заключение по проекту Федерального закона №597863-6 «О государственной регистрации недвижимости» (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского зако-

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

нодательства 22.09.2014 №133-1/2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: sozd.duma.gov.ru

5. Экспертное заключение по проекту Федерального закона №597863-6 «О государственной регистрации недвижимости» (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 22.09.2014 №133-1/2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: sozd.duma.gov.ru

6. Заключение Комитета по земельным отношениям и строительству от 10.10.2014 №102 «По проекту Федерального закона №597863-6 «О государственной регистрации недвижимости» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: sozd.duma.gov.ru

7. Экспертное заключение по проекту поправок к проекту Федерального закона №597863-6 «О государственной регистрации недвижимости» (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 02.03.2015 №139-3/2015) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: sozd.duma.gov.ru

8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 №51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – №32. – Ст. 3301.

9. Паспорт проекта федерального закона №597863-6 «О государственной регистрации недвижимости».

10. Федеральный закон от 21.07.1997 №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СЗ РФ. – 1997. – №30. – Ст. 3594 (утратил силу).

11. Федеральный закон от 13.07.2015 №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // СЗ РФ. – 2015. – №29 (ч. I). – Ст. 4344.

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)