

УДК 349.41(045)

*Г.Л. Землякова***ПЕРЕОФОРМЛЕНИЕ ОГРАНИЧЕННЫХ ВЕЩНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН
НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ: ПРОБЛЕМЫ ТОЛКОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА¹**

Написание данной статьи спровоцировало вступление в силу с 1 июля 2022 года обновленных норм законодательства о «дачной амнистии», приравнивающих право постоянного (бессрочного) пользования и пожизненно-наследуемого владения земельным участком к праву собственности на него. Автор анализирует практику применения положения законодательства, устанавливающего право собственности граждан на земельные участки, в случаях, когда в документах на такие участки не указано право, на котором он был предоставлен, или вид права невозможно установить. Проводя соответствующие аналогии между указанными нормами, автор приходит к выводу о том, что новеллы законодательства едва ли упростят приобретение земельных участков наследниками граждан, которым они были предоставлены на праве постоянного (бессрочного) пользования, и будут реализуемы вне судебного порядка признания права собственности на земельные участки.

Ключевые слова: земельный участок, постоянное (бессрочное) пользование, право собственности, признание прав, государственная регистрация прав, наследование.

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-4-690-698

Как известно, до вступления в силу Федерального закона от 30.06.2006 № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» (далее – Закон о дачной амнистии) права постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения земельными участками могли быть переоформлены гражданами на право собственности только путем предоставления таких участков из государственной собственности органами государственной власти или органами местного самоуправления (п. 3 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Вводный закон, в ред., действовавшей до 31.08.2006 г.). Такие земельные участки предоставлялись в собственность гражданам однократно бесплатно (п. 5 ст. 20, п. 3 ст. 21 Земельного кодекса РФ (в ред., действовавшей до 31.08.2006 г.).

Со вступлением в силу Закона о дачной амнистии граждане, которые обладают земельными участками, предоставленными для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, получили право зарегистрировать (то есть без обращения в орган, уполномоченный на предоставление земельных участков, находящихся в публичной собственности) право собственности на такой земельный участок, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такой земельный участок не может предоставляться в частную собственность (абз. 1 п. 9.1 ст. 3 Вводного закона). Подобная норма содержалась и в Федеральном законе от 15.04.1998 № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (п. 3 ст. 28).

В соответствии с абз. 2 п. 9.1 ст. 3 Вводного закона в случае, если в правоустанавливающем или правоподтверждающем документе не указано право, на котором гражданину предоставлен земельный участок, или невозможно определить вид этого права, такой земельный участок считается предоставленным указанному гражданину на праве собственности, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такой земельный участок не может предоставляться в частную собственность.

Из анализа судебной практики можно сделать вывод о том, что наследники граждан, у которых в документах не было указано право, на котором был предоставлен земельный участок, находились в более выгодной позиции, чем те, которым участки были предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование (и на участке не было дома, находящегося в их собственности), т. к. такой участок мог переходить по наследству на основании решения суда.

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Так, например, в п. 82 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.05.2012 № 9 разъясняется, что суд вправе признать за наследниками право собственности в порядке наследования на земельный участок, предоставленный на праве постоянного (бессрочного) пользования, при условии, что наследодатель обратился в установленном порядке в целях реализации предусмотренного абз. 1, 3 п. 9.1 ст. 3 Вводного закона права за регистрацией права собственности на такой земельный участок (за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такой земельный участок не может предоставляться в частную собственность).

Исходя из норм закона и данного указания Пленума Верховного суда РФ, можно сделать вывод о том, что если гражданину был предоставлен земельный участок на праве постоянного (бессрочного) пользования, и он не обращался в орган регистрации прав за регистрацией права собственности на такой участок, то этот участок не наследуется. И только в случае, когда на таком участке расположен дом, принадлежавший наследодателю на праве собственности, наследник дома будет вправе зарегистрировать право собственности на земельный участок, на котором этот дом расположен (ч. 2 ст. 49 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»).

На основании анализа судебной практики можно сделать вывод о том, что в случае, когда в документе не указан вид права, на котором предоставлен участок, то важное значение имеет законодательство, действовавшее на момент выдачи документа на земельный участок. Если в соответствии с законодательством земельные участки могли предоставляться в частную собственность, а действующее законодательство не содержит ограничений для предоставления такого земельного участка в частную собственность, то суды признают земельный участок предоставленным гражданину-наследодателю на праве собственности, в связи с чем он включается (на основании решения суда) в наследственную массу².

Однако на практике нередко в указанных случаях Росреестр отказывал в регистрации права собственности на участок, а нотариусы отказывали в выдаче свидетельства о праве на наследство в связи с отсутствием правоустанавливающих документов, что влекло за собой обращение граждан-наследников в суд с иском к местной администрации о признании права собственности в порядке наследования на земельный участок.

Позиция нотариуса, который отказывает в рассматриваемом случае в выдаче свидетельства о праве на наследство, более или менее понятна. В соответствии со ст. 72, 73 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1 (далее – Основы законодательства о нотариате), нотариус при выдаче свидетельства о праве на наследство путем истребования соответствующих доказательств проверяет в том числе состав и место нахождения наследственного имущества.

Из положений ст. 48 Основ законодательства о нотариате следует, что нотариус отказывает в совершении нотариального действия, если его совершение противоречит закону (абз. 2); документы, представленные для совершения нотариального действия, не соответствуют требованиям законодательства (абз. 7). И в случае, когда на запрос нотариуса о земельном участке (и правах на него), на включении которого в наследственную массу настаивают наследники гражданина, имевшего документ на такой участок с неуказанным в нем правом, из администрации и Росреестра поступают ответы об отсутствии сведений о таком участке (и предоставлении его наследодателю на праве собственности), то нотариус не может выдать свидетельство о праве на наследство.

Тем не менее, ситуация, при которой сотрудники Росреестра и суды в случае, когда в документе вид права на земельный участок не указан, настаивают на том, что земельный участок предоставлен во временное пользование³ (несмотря на то, что законодательство на момент выдачи документа предусматривало возможность предоставления участка на праве собственности), вызывает недоумение.

В связи с этим возникает вопрос: кому адресована норма абз. 2 п. 9.1 ст. 3 Вводного закона?

Для того чтобы на земельный участок возникло право собственности, необходимо наличие соответствующего юридического факта – основания, коим может являться, например, договор, акт гос-

² См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 15.01.2019 № 33-КГ18-11; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 17.01.2017 № 20-КГ16-16 // СПС «КонсультантПлюс».

³ См., напр.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 15.01.2019 № 33-КГ18-11; Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 05.08.2021 N 88-16137/2021 по делу № 2-1276/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

ударственного органа и органа местного самоуправления, судебное решение или, по крайней мере, событие, с которым закон или иной правовой акт связывает наступление гражданско-правовых последствий (ст. 8 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ)).

Вышесказанное свидетельствует о том, что возникновение права собственности на земельный участок санкционирует суд, признавая это право на основании иска заинтересованного лица. Сама по себе норма абз. 2 п. 9.1 ст. 3 Вводного закона, которая направлена на упрощение приобретения права собственности на земельный участок гражданином, не содержит обязанности органа регистрации прав регистрировать право собственности на земельный участок таких граждан. Но такая обязанность, по сути, содержится в ст. 49 Закона о регистрации.

Однако, для того чтобы зарегистрировать право собственности на участок в случае смерти гражданина, у которого имелся документ на земельный участок без указания права на него, наследник должен получить свидетельство о праве на наследство. Но какого-либо указания на обязанность нотариусов в подобной ситуации выдать свидетельство в законодательстве не содержится.

Представляется, что рассматриваемые проблемы обусловлены противоречивостью и некоторой абсурдностью самой рассматриваемой нормы.

Итак, в законе говорится о случае, когда в свидетельстве или другом документе, устанавливающем или удостоверяющем право гражданина на земельный участок, не указано право, на котором предоставлен такой земельный участок, или невозможно определить вид этого права.

По мнению некоторых авторов, в данном случае речь идет еще не о защите факта, но об установленной в пользу гражданина презумпции. Указанная презумпция имеет некоторое сходство с понятием приобретательной давности. Их различие проявляется в том, что владение в случае, указанном в абз. 2 п. 9.1 ст. 3 Вводного закона, является титульным владением⁴.

Тем не менее, представляется, если в документе о предоставлении земельного участка гражданину не указано право, то этот документ никакого права не устанавливает и не может устанавливать, то есть он не может называться правоустанавливающим, а соответственно, такой гражданин не может называться титульным владельцем.

Далее, согласно рассматриваемой норме такой земельный участок считается предоставленным указанному гражданину на праве собственности. И здесь возникает вопрос, кем считается и с какого момента?

В абз. 4 п. 9.1 ст. 3 Вводного закона государственная регистрация права собственности на указанные в данном пункте земельные участки осуществляется в соответствии со ст. 49 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о регистрации). В этой статье перечислены основания для регистрации права собственности на земельный участок: акт о его предоставлении, свидетельство о праве или выписка из похозяйственной книги.

В соответствии с ч. 3 ст. 1 Закона о регистрации государственная регистрация прав на недвижимое имущество – это юридический акт признания и подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права определенного лица на недвижимое имущество. Из данной нормы не вполне понятно, кем признается и подтверждается право. В отличие от нынешнего, в ранее действовавшем Федеральном законе от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» речь шла о государстве (п. 1 ст. 2). То есть государственная регистрация права – это, по сути, фиксация государством фактов и придание им законности, проверка законности оснований регистрации. В то же время представляется весьма дискуссионным вопрос о правоустанавливающем или правоподтверждающем (правоудостоверяющем) характере государственной регистрации прав.

С одной стороны, в соответствии с п. 2 ст. 8.1 ГК РФ права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают, изменяются и прекращаются с момента внесения соответствующей записи в государственный реестр, если иное не установлено законом. То есть характер регистрации по правовым последствиям – правоустанавливающий, правоизменяющий или правопрекращающий⁵. Государственная регистрация – это акт легализующего значения, который может рассмат-

⁴ Вещные права: постановка проблемы и ее решение: сборник статей / Н.Н. Аверченко, В.А. Белов, К.А. Блиновский и др.; под ред. М.А. Рожковой. М.: Статут, 2011. 399 с.

⁵ Долинская В.В. Государственная регистрация в системе государственного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 12–17.

риваться как реальный юридический факт, как завершающий элемент в фактическом составе возникновения прав на недвижимое имущество⁶.

С другой стороны, согласно ч. 2 ст. 14 Закона о регистрации основаниями для осуществления государственной регистрации прав являются акты, устанавливающие наличие, возникновение, переход, прекращение права или ограничение права и обременение объекта недвижимости; договоры и другие сделки; свидетельства о праве на наследство; вступившие в законную силу судебные акты. То есть именно эти документы являются правоустанавливающими, тогда как акт государственной регистрации удостоверяет возникновение соответствующих прав на участок. По мнению Росреестра, государственная регистрация права собственности наследника на недвижимое имущество при приобретении права собственности на него в порядке наследования только подтверждает возникновение права (то есть она носит не правообразующий, а правоподтверждающий характер)⁷. На правоудостоверяющий характер государственной регистрации прав на земельные участки указывает и п. 1 ст. 26 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ).

В любом случае сведения о праве в ходе осуществления регистрации вносятся в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН) на основании правоустанавливающих документов, выданных уполномоченными органами государственной власти или местного самоуправления (применительно к рассматриваемому вопросу). Только органы власти, выступая от лица собственника – государства или муниципального образования – могут наделить частное лицо каким-либо правом на земельный участок или предоставить лицу земельный участок в собственность. При этом они не могут передать прав больше, чем те, которыми обладают сами.

Орган же регистрации прав не обладает правом на предоставление земельных участков, он не может выступать от лица собственника земельных участков – публичного образования в отношении по их отчуждению. Таким образом, если регистратор прав внесет в ЕГРН при регистрации права сведения о праве собственности гражданина, представившего на регистрацию права документ на земельный участок, который, по сути, не является правоустанавливающим, т.к. не содержит указания на вид права, то со стороны такого регистратора это может считаться превышением должностных полномочий.

То же самое касается и нотариуса, который в случае смерти гражданина, использовавшего земельный участок на основании документа, в котором не указано право, в соответствии с рассматриваемой нормой Вводного закона вроде бы должен выдать наследникам этого лица свидетельство о праве на наследство на такой участок. Подобные действия также будут рассматриваться (с точки зрения законодательства о нотариате) как выход за пределы компетенции нотариуса.

Термин «признание» применительно к государственной регистрации прав нельзя приравнивать к признанию прав судом. В отличие от Росреестра суд может изменить правовое положение объекта недвижимости. Так, например, в соответствии со ст. 234 ГК РФ лицо приобретает право собственности на недвижимое имущество в силу приобретательной давности в судебном порядке.

Получается, если лицо, являясь членом садового, огородного объединения, не имеет каких-либо документов на земельный участок, оно должно обратиться в местную администрацию за его предоставлением в порядке, предусмотренном п. 2.7, 2.8, 2.10 Вводного закона. А если у гражданина имеется документ, в котором говорится, например, о закреплении за ним земельного участка без указания права, то, по всей видимости, такой гражданин должен обратиться в суд с требованием о признании права собственности. Причем иск предъявляется, как правило, к органу местного самоуправления, уполномоченному на распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной или неразграниченной государственной собственности.

То есть в обоих случаях ключевым моментом является участие в процедуре собственника земельного участка, от лица которого выступает местная администрация (как правило).

При этом согласно абз. 4 п. 9.1. ст. 3 Вводного закона принятие решений (видимо, органами местного самоуправления) о предоставлении таких земельных участков в собственность граждан не требуется.

⁶ Огородников М.С. Правовая природа акта государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: анализ концепций исследователей // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 5. С. 69-82.

⁷ Письмо Росреестра от 01.07.2021 № 14-4942-ГЕ/21 // СПС «КонсультантПлюс».

В связи с этим возникает вопрос: для чего законодатель, принимая нормы закона о дачной амнистии, решил увеличить количество работы российским судам, вместо того чтобы обязать органы, уполномоченные на предоставление земельных участков, предоставлять их всем обратившимся гражданам, представившим соответствующие документы? Ведь таким образом при признании судом права собственности гражданина на земельный участок процедура приобретения гражданином такого участка не упрощается, а наоборот - усложняется и требует от гражданина потратить на нее больше времени и финансовых средств (при найме представителя для защиты своих интересов в суде).

Что касается термина «считается» в абз. 2 п. 9.1 ст. 3 Вводного закона, следует отметить следующее.

Обратившись к ЗК РФ можно заключить, что термин «считается» часто используется, когда речь идет об установлении момента или срока совершения какого-либо юридически значимого действия. Например, согласно п. 11 ст. 56.6 ЗК РФ правообладатель изымаемой недвижимости считается уведомленным о принятом решении об изъятии со дня получения копии решения об изъятии или со дня возврата отправителю заказного письма.

То есть термин «считается» в подавляющем числе случаев его употребления как в земельном, так и в гражданском законодательстве используется в значении слова «расчет», а не в значении слова «признание».

Надо отметить, что в первоначальной редакции ЗК РФ и Вводного закона такого термина вообще не содержалось. Но с течением времени частота употребления термина «считается» в земельном законодательстве возрастает.

В связи с этим представляется не вполне корректным использование термина «считается» в абз. 2 п. 9.1 ст. 3 Вводного закона применительно к правам на земельные участки.

Согласно п. 1 ст. 25 ЗК РФ права на земельные участки возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральными законами, и подлежат государственной регистрации.

В соответствии со ст. 218, 235 ГК РФ и ст. 39.1 ЗК РФ право собственности гражданина на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, может возникнуть на основании сделок или решений соответствующих органов власти.

Для заключения сделки или издания акта органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка гражданину требуется волеизъявление публичного образования (от лица которого выступает орган власти), направленное на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей. Также, исходя из п. 1 ст. 170 ГК РФ, важно учитывать намерения собственника – участника сделки - создать соответствующие ей правовые последствия.

По мнению Д.В. Пяткова, решениями органов власти реализуется как публично-правовая, так и гражданская правоспособность публично-правовых образований. Потому акты государственных органов и органов местного самоуправления могут быть как публично-властными (административными) актами, так и сделками (сделка с точки зрения классификации юридических фактов – тоже акт). Значительная часть актов государственных органов и органов местного самоуправления допускает применение к ним гражданско-правовых норм, в частности – норм о сделках⁸.

Следовательно, важно при оценке документа, имеющегося у гражданина, на основании которого он использует земельный участок, учитывать намерение и волеизъявление органа власти при принятии решения о признании права собственности гражданина на земельный участок.

По всей видимости, ни один орган власти, кроме суда, не наделен правом толковать намерения других органов власти при осуществлении ими своих полномочий.

Что касается момента возникновения права собственности гражданина на земельный участок применительно к абз. 2 п. 9.1 ст. 3 Вводного закона, следует отметить следующее.

В данной норме говорится о том, что земельный участок считается предоставленным гражданину на праве собственности. То есть, видимо, имеется в виду с даты, указанной в документе, на основании которого гражданин использовал участок.

Однако, как указывалось выше, согласно п. 2 ст. 8.1 ГК РФ права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают, изменяются и прекращаются с момента внесения соответствующей записи в государственный реестр, если иное не установлено законом.

⁸ Пятков Д.В. Сделки и административные акты как основания гражданских правоотношений // Современное право. 2002. № 10.

В то же время возникает вопрос: можно ли в рассматриваемой ситуации считать право собственности гражданина возникшим в силу закона вне зависимости от осуществления соответствующей государственной регистрации прав?

Если ответ положительный, то в соответствии с ч. 2 ст. 69 Закона о регистрации права на объекты недвижимости, возникающие в силу закона (вследствие обстоятельств, указанных в законе, не со дня государственной регистрации прав), признаются юридически действительными при отсутствии их государственной регистрации в ЕГРН.

Однако, согласно все той же норме, государственная регистрация таких прав осуществляется по заявлениям правообладателей, решению государственного регистратора прав *при поступлении от органов государственной власти и нотариусов сведений, подтверждающих факт возникновения таких прав*, кроме случаев, установленных федеральными законами.

В контексте реализации права гражданина на регистрацию права собственности на земельный участок на основании документа, в котором не указано право, не вполне понятно, достаточно ли для этого одного из документов, предусмотренных ст. 49 Закона о регистрации, или потребуются еще какие-то сведения от органов государственной власти и нотариусов. Обращает на себя внимание то, что в ч. 2 ст. 69 Закона о регистрации указаны только органы государственной власти и нет указания на органы местного самоуправления, в которых, как правило, имеется информация о земельных участках, предоставленных частным лицам.

Таким образом, даже если предположить, что законодатель имел в виду, что моментом возникновения права собственности на земельный участок, указанный в абз. 2 п. 9.1 ст. 3 Вводного закона, является дата принятия уполномоченным органом документа, на основании которого гражданин использует земельный участок, для совершения сделок с таким участком понадобится регистрация права на него.

В связи с тем, что сведения о земельных участках, речь о которых идет в абз. 2 п. 9.1 ст. 3 Вводного закона, как правило, отсутствуют в ЕГРН, или сведения об их границах являются весьма приблизительными, то при поступлении от гражданина заявления о регистрации права собственности на основании документа на земельный участок, в котором не указано право, на котором он был предоставлен, органу регистрации прав будет затруднительно точно определить, может ли конкретный участок предоставляться в частную собственность (как этого требует рассматриваемая норма закона). Именно в связи с этим органу регистрации прав могут понадобиться сведения об отсутствии ограничений в обороте земельного участка, которые могут иметься в местной администрации.

При возникновении сомнений у регистратора прав в том, что земельный участок, о регистрации права собственности на который гражданин представил заявление, он всегда имеет возможность отказать в регистрации (что нередко и происходит), сославшись на то, что представленные для государственной регистрации прав в силу закона документы не свидетельствуют о факте возникновения права в силу закона (п. 14 ч. 1 ст. 26 Закона о регистрации) или на другие основания, предусмотренные ч. 1 ст. 26 Закона (п. 5, 7, 9, 10).

Таким образом, норма абз. 2 п. 9.1 ст. 3 Вводного закона не может толковаться как устанавливающая случай возникновения права собственности гражданина на земельный участок в силу закона, т. к. данное право не является бесспорным, а может возникнуть только при устранении сомнений в том, что участок не исключен и не ограничен в обороте и в соответствии с действующим законодательством может быть предоставлен в частную собственность. Следовательно, для регистрации права собственности гражданина на земельный участок в рассматриваемой ситуации необходимо установить факт отсутствия указанных ограничений. Какими документами и в чьи обязанности входит доказывание этого факта, в законе не указано. Так же, как и не урегулирована ситуация, когда в соответствии с действующим законодательством такой земельный участок все-таки не может предоставляться в собственность. Можно или нужно ли гражданину в этом случае оформлять, например, право аренды на земельный участок и в каком порядке.

На основании вышеизложенного можно заключить, что право гражданина, предусмотренное рассматриваемой нормой абз. 2 п. 9.1 ст. 3 Вводного закона, может быть реализовано только в судебном порядке. И судами вырабатывается соответствующая практика, расширяющая возможности приобретения права собственности гражданами на земельные участки на основании указанной нормы.

Так, например, судами придается рассматриваемой норме Вводного закона обратная сила. По мнению Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ, норма абз. 2 п. 9.1 ст. 3

Вводного закона должна применяться в отношении наследников гражданина, использовавшего земельный участок на основании документов, в которых не указано право на земельный участок, и умершего до вступления в силу указанной нормы. Свою позицию суд аргументирует тем, что данная норма Закона определяет правовой режим земельных участков, предоставленных гражданам до введения в действие Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и ЗК РФ⁹.

Такой подход суда согласуется с целями и задачами дачной амнистии по введению в оборот как можно большего количества земельных участков и учету их в качестве объектов налогообложения.

С 1 июля 2022 года вступил в силу Федеральный закон от 30.12.2021 № 478-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым вносятся изменения и дополнения в п. 9.1 ст. 3 Вводного закона. Теперь согласно абз. 1 п. 9.1 ст. 3 Вводного закона участок считается предоставленным гражданину на праве собственности, если земельный участок был предоставлен гражданину до дня введения в действие ЗК РФ на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, при условии, что такой участок в соответствии с федеральным законом может предоставляться в частную собственность.

Следует обратить внимание на то, что указанная норма распространяется на все земельные участки вне зависимости от вида разрешенного использования, то есть не только на участки, подпадающие под дачную амнистию, но и, например, на земельные участки для животноводства.

По мнению А.И. Бутовецкого, нововведения означают, что владельцу участка для приобретения на него права собственности не нужно будет обращаться в Росреестр для переоформления прав, что значительно упростит вовлечение таких земельных участков в гражданский оборот. При наличии документов старого образца о праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования (например, свидетельства на землю) он сможет распоряжаться своим земельным участком – продать его, сдать в аренду и т. д. Закон предлагает принадлежащие гражданам права постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения земельными участками признавать правом собственности в силу закона. Это позволит наследникам признать право собственности на такие земельные участки¹⁰.

Исходя из пояснительной записки к указанному выше закону, нововведения в абз. 1 п. 9.1 ст. 3 Вводного закона обусловлены тем, что до сих пор сохраняются административные препятствия в оформлении прав наследников на земельные участки, предоставленные наследодателям на праве постоянного (бессрочного) пользования, которые не успели воспользоваться дачной амнистией¹¹.

Таким образом, суть изменений рассматриваемой нормы Вводного закона сводится к тому, чтобы обеспечить возможность перехода к наследникам гражданина, которому земельный участок был предоставлен на праве постоянного (бессрочного) пользования, прав на этот участок.

Действительно, этот вопрос является весьма актуальным в связи с тем, что, как указывалось выше, земельные участки, предоставленные гражданам на праве постоянного (бессрочного) пользования, в случаях, если на них отсутствуют дома, принадлежащие таким гражданам на праве собственности, по наследству не переходят¹². Более того, в случаях, когда в акте о закреплении за гражданином земельного участка не указано право, на котором он был предоставлен, суды нередко толкуют этот факт именно в пользу права постоянного (бессрочного) пользования, прямо не указывая это в судебных актах, но говоря о том, что доказательства выделения спорного участка в собственность или пожизненное наследуемое владение гражданину в материалы дела не представлены. То есть в такой ситуации вместо применения абз. 2 п. 9.1 ст. 3 Вводного закона суды применя-

⁹ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 02.02.2016 № 85-КГ15-14 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ «Дачная амнистия 2.0»: Госдума в III чтении приняла законопроект об упрощенном оформлении прав на земельные участки и объекты индивидуального жилищного строительства. URL: <https://rosreestr.gov.ru/press/archive/dachnaya-amnistiya-2-0-gosduma-v-iii-chtenii-prinyala-zakonoproekt-ob-uproshchennom-oformlenii-prav/> (дата обращения: 01.07.2022 г.).

¹¹ Проект Федерального закона № 1243284-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² См., напр.: Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 22.12.2021 № 88-29770/2021 по делу № 2-340/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

ли абз. 1 п. 9.1 ст. 3 данного закона и отказывали наследникам такого гражданина в признании права собственности на земельный участок в порядке наследования¹³.

Тем не менее, следует отметить, что обновленная норма абз. 1 п. 9.1 ст. 3 Вводного закона затрагивает не только право постоянного (бессрочного) пользования, но и право пожизненного наследуемого владения, а также, как и рассмотренная подробно выше норма абз. 2 п. 9.1 ст. 3 данного закона, не содержит четких указаний на то, кем и как право собственности на такие участки должно считаться или признаваться. Поэтому ее реализация порождает массу вопросов. Должно ли право на земельный участок наследников такого гражданина признаваться в судебном порядке, или за изменения вида права на участок ответственны нотариусы, выдающие свидетельство о праве на наследство? Если умершему гражданину земельный участок был предоставлен на праве пожизненного наследуемого владения, то именно оно переходит по наследству или все же сам земельный участок, который в силу закона считается предоставленным наследодателю на праве собственности? Что должен указывать нотариус в свидетельстве о праве на наследство – земельный участок или право пожизненного наследуемого владения? Если в свидетельстве о праве на наследство будет по-прежнему указано право пожизненного наследуемого владения, то какое право наследников должен зарегистрировать Росреестр? Если за изменение вида права законодатель предполагал сделать ответственным нотариуса, то как последнему установить бесспорность того факта, что конкретный участок в соответствии с федеральным законом может предоставляться в частную собственность?

Также возникают сомнения по поводу возможности совершения сделок с земельными участками, предоставленными на указанных вещных правах. Вправе ли гражданин, которому участок предоставлен на каком-либо из этих прав, заключить договор купли-продажи участка до регистрации своего права собственности? Должен ли такой договор удостоверять нотариус при обращении к нему сторон договора? И будет ли Росреестр осуществлять регистрацию перехода права по такой сделке? Ведь, по сути, в данном случае по договору купли-продажи земельного участка продавец должен передать прав больше, чем сам имеет.

В связи с существующей неполнотой сведений ЕГРН не будет ли считаться зарегистрированное право собственности гражданина на такой земельный участок условным в связи с тем, что впоследствии могут выявиться обстоятельства, которые в соответствии с законом являлись препятствием для приобретения такого участка в собственность?

К. Скловский говорит об условном праве собственности в контексте ст. 223 и ст. 302 ГК РФ, которые позволяют собственнику истребовать его имущество у приобретателя, когда оно было приобретено от лица, которое не имело права его отчуждать. Причем в случае его безвозмездного приобретения – вне зависимости от осведомленности приобретателя о том, что лицо, передавшее имущество, не имело права его отчуждать (кроме случаев истребования жилых помещений публично-правовыми образованиями).

С одной стороны, отмечает ученый, добросовестный приобретатель становится собственником сразу. Но, с другой стороны, если будет заявлен иск прежнего собственника и будет опровергнута добрая совесть приобретателя, то его право собственности исчезнет. Такого быть не должно¹⁴.

В то же время применительно к рассматриваемым земельным участкам такое развитие событий маловероятно, т.к. гражданам, обладающим ограниченными вещными правами на земельные участки, при изъятии таких участков для государственных или муниципальных нужд в соответствии с действующим законодательством подлежит возмещению рыночная стоимость земельного участка (ст. 56.8 ЗК РФ). То есть изменение титула, на котором гражданин обладает участком, с ограниченно-вещного права на право собственности для публичного образования в этом случае, по сути, роли не играет.

Но в случае, например, ненадлежащего использования земельного участка, у собственника земельный участок отчуждается путем продажи с публичных торгов (ст. 286 ГК РФ, ст. 6 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»), а у обладателей ограниченных вещных прав – права подлежат прекращению без какого-либо возмещения (ст. 54 ЗК РФ).

¹³ См., напр., Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 06.10.2021 № 88-19969/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Скловский К. Дикому рынку - соответствующий закон // Эж-Юрист. 2005. № 2.

То есть в случае обнаружения органами власти нарушений использования земельного участка со стороны новоиспеченного собственника, при выявлении оснований для ограничения участка в обороте для публичного образования будет выгоднее сначала истребовать участок на основании ст. 223 и ст. 302 ГК РФ, а потом прекратить право на него.

Таким образом, учитывая обширную судебную практику по поводу признания прав граждан и их наследников на земельные участки, подпадающие под дачную амнистию, вступившая в силу норма Вводного закона оставляет без ответа большое количество вопросов о том, как и кто должен ее практически реализовывать. Поэтому на данный момент трудно согласиться с представителями Росреестра в том, что рассматриваемое нововведение значительно облегчит жизнь, то есть позволит обойтись без долгих судебных процедур как самим обладателям прав постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения на земельные участки, так и их наследникам.

Поступила в редакцию 05.07.2022

Землякова Галина Леонидовна, доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник
Институт государства и права Российской академии наук
119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10
E-mail: landlaw@igpran.ru

G.L. Zemlyakova

**RE-REGISTRATION OF LIMITED PROPERTY RIGHTS OF CITIZENS TO LAND PLOTS:
PROBLEMS OF INTERPRETATION OF LEGISLATION**

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-4-690-698

The writing of this article provoked the entry into force on July 1, 2022 of the updated norms of legislation on "dacha amnesty", equating the right of permanent (indefinite) use and lifelong inherited ownership of a land plot to the right of ownership of it. The author analyzes the practice of applying the provisions of legislation establishing the right of ownership of citizens to land plots in cases where the documents for such plots do not indicate the right on which it was granted, or the type of right cannot be established. Drawing the corresponding analogies between these norms, the author comes to the conclusion that the legislative innovations will hardly simplify the acquisition of land plots by the heirs of citizens to whom they were granted the right of permanent (indefinite) use, and will be implemented outside the judicial procedure for recognizing ownership of land plots.

Keywords: land plot, permanent (perpetual) use, ownership, recognition of rights, state registration of rights, inheritance.

Received 05.07.2022

Zemlyakova G.L., Doctor of Law, Associate Professor, Leading researcher
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
Znamenka st., 10, Moscow, Russia, 119019
E-mail: landlaw@igpran.ru