

УДК 347.243
ББК 67.407.1

DOI 10.22394/1682-2358-2021-6-74-83

E.V. Zazolina, assistant lecturer at the Constitutional and Civil Law Department, Dubna State University, Head of the Territorial Department No. 27 of the Branch of Rosreestr Department in Moscow Region

LEGAL REGULATION OF THE “GARAGE AMNESTY” IN RUSSIA: PROBLEMATIC ASPECTS OF IMPLEMENTATION AND POSSIBLE WAYS OF IMPROVEMENT

Legal basis for the representation of land plots for the placement of garages is considered. The state of modern Russian legislation in relation to “garage” land and property relations is analyzed. Proposals to improve the current legislation in the field of accounting and registration procedures regarding real estate – garages, are made.

Key words and word-combinations: land plot, Land Code of the Russian Federation, garage, ownership, Rosreestr.

Е.В. Зазолина, ассистент кафедры конституционного, гражданского права Государственного университета «Дубна», начальник территориального отдела № 27 Филиала Управления Росреестра по Московской области (email: elena_zazolina@mail.ru)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОВЕДЕНИЯ «ГАРАЖНОЙ АМНИСТИИ» В РОССИИ: ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Аннотация. Рассмотрены правовые основы предоставления земельных участков для размещения гаражей. Проведен анализ состояния современного российского законодательства в отношении «гаражных» земельно-имущественных отношений и внесены предложения по совершенствованию текущего законодательства в сфере осуществления учетно-регистрационных процедур в отношении объектов недвижимости – гаражей.

Ключевые слова и словосочетания: земельный участок, Земельный кодекс РФ, гараж, право собственности, Росреestr.

Издавна на Руси проблемы земельных отношений, возникновения прав на землю, аграрного вопроса являлись «исходной точкой» в социально-экономическом развитии и становлении государства. В современной России зе-

мельное законодательство динамично развивается с учетом как потребностей общества, так и социально-экономической обстановки.

Начиная с 1990 г., в связи с введением института частной собственности и возможности приватизации объектов недвижимости в обществе возрос интерес к оформлению права собственности на недвижимое имущество — в частности на земельные участки, занятые постройками хозяйственного, бытового назначения, в том числе на земельные участки, занятые гаражами (как отдельно стоящими, так и в составе ГСК). Процедура оформления прав, существовавшая на тот период, предполагала многочисленные обращения граждан в местные органы власти, земельные городские (районные) комитеты, органы БТИ и была весьма затруднительной и затянутой по времени. В большинстве случаев попытки оформить право собственности на объекты недвижимости (приобретенные гражданами в 1960–1980-х годах) заканчивались отрицательным результатом в силу того, что отсутствовали необходимые правоустанавливающие документы.

Для упрощения и легализации процедуры оформления прав граждан на принадлежащие им объекты недвижимости в России был принят Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» — так называемая «дачная амнистия» [1]. Данным нормативно-правовым актом была введена упрощенная процедура оформления прав граждан на землю для дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуальной-жилищного строительства, а также на объекты индивидуальной жилой застройки, расположенные на земельных участках под указанные цели.

Исходя из положительного опыта реализации «дачной амнистии», законодатель в целях наполнения реестра объектов недвижимости достоверными сведениями, исключения существующих противоречий в записях ЕРГН о земельных участках, правильности кадастрового учета и определения принадлежности земельных участков к определенной категории земель и исключения случаев «наложения и пересечения» земельных участков физических лиц с землями лесного фонда принимает Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» [2], который в дальнейшем получает название «лесная амнистия».

Несмотря на достаточно масштабную законодательную работу, проделанную в сфере легализации вещных прав и учета объектов недвижимости, до последнего времени оставался незатронутым в правовом регулировании вопрос о правовом статусе гаражей и о возможности оформления земли под объектами гаражного строительства.

Необходимость установления правового режима «гаражной недвижимости» приобрела особую актуальность в последние годы, хотя ранее подобного рода законопроекты разрабатывались. Законопроект от 12 апреля 2016 г. № 1043216-6 «О праве собственности на гаражи и гаражных объединениях» [3] не был принят. В 2019 г. законопроект № 785806-7 «О праве собственности на гаражи и гаражных объединениях» находился на рассмотрении в Совете Государственной Думы, но при проведении процедуры общественных слушаний конкретного результата не получил [4].

С 1 сентября 2021 г. в России начал действовать Федеральный закон от 5 апреля 2021 г. № 79-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5] (далее — Закон № 79-ФЗ), получивший неофициальное название «гаражная амнистия». Проект Закона № 79-ФЗ разрабатывался на протяжении двух лет Министерством экономического развития РФ с участием Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). В процессе создания законопроекта проводилась также работа с органами исполнительной власти как в регионах, так и с органами местной власти на местах. Принятию закона о гаражной амнистии способствовало совпадение таких факторов, как социальный аспект и общественный запрос.

Термин «амнистия» больше относится к уголовному законодательству и в переводе с греческого означает “забвение”, “прощение” [6, с. 50]. По всей видимости, Закон № 79-ФЗ получил в народе название «гаражная амнистия» по аналогии с проводимыми в России «дачной» и «лесной» амнистиями. Указанный нормативно-правовой акт не несет в себе функции полного или частичного освобождения от наказания или замены наказания на более мягкое. По сути Закон № 79-ФЗ ориентирован на граждан, в свое время построивших и фактически владевших гаражами, не имея на построенные объекты каких-либо правоустанавливающих документов. Это объясняется тем, что на период начала фактического владения и / или строительства гаражей отсутствовала нормативно-правовая база для легализации права собственности на объекты гаражного строительства.

Вступивший в силу Закон № 79-ФЗ призван разрешить накопившиеся проблемы при оформлении гаражной собственности. Отметим, что до

момента принятия указанного Закона в России «гаражный вопрос» был не охвачен в правовом плане и тем самым в сущности находился вне правового поля государства. Анализируя основные положения Закона № 79-ФЗ, было бы правильнее говорить о «земельно-гаражной амнистии», так как механизм Закона № 79-ФЗ направлен в большей части на оформление прав на земельные участки, на которых располагаются объекты гаражного назначения. Указанный нормативно-правовой акт вносит изменения в достаточно большое количество федеральных законов, в том числе в Земельный кодекс РФ [7] и в Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» [8], по вопросам, регулирующим порядок предоставления земельных участков под объектами гаражной недвижимости. Следует отметить, что законодатель «дал на откуп» органам исполнительной власти субъектов РФ установление перечня документов, необходимых гражданину для подтверждения своих прав на земельный участок под гаражом в случае отсутствия у лица необходимых документов, установленных ч. 5–7 ст. 3.7 Закона № 137-ФЗ. Этот шаг законодателя обусловлен прежде всего тем, что с 1990-х годов в разных субъектах правовое регулирование регистрации прав на недвижимое имущество осуществлялось разрозненно — указами Президента РФ, актами субъектов РФ, которые, в свою очередь, самостоятельно определяли порядок осуществления и проведения процедуры государственной регистрации прав.

Законом № 79-ФЗ определено, что подлежат амнистии объекты, введенные в действие до вступления в силу Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. [9]. Определяя временные рамки для объектов, попадающих под амнистию, законодатель опирался на элементы действующего гражданского законодательства и законодательства в градостроительной деятельности. На институт приобретательной давности (ст. 234 Гражданского кодекса РФ [10]), согласно которому лицо, добросовестно, открыто владеющее объектами недвижимости в течение пятнадцати лет, приобретает право собственности на это имущество. Законодатель учел и тот факт, что Градостроительным кодексом РФ были введены первые нормы регулирования градостроительной деятельности на федеральном уровне. До этого правовое регулирование градостроительной деятельности в регионах осуществлялось в отсутствие единого нормативного акта федерального уровня. Таким образом, Градостроительный кодекс РФ закрепил необходимость получения разрешительной документации на землю как обязательного условия для осуществления строительных работ и возведения объектов недвижимости, в противном случае объект недвижимости расценивается как самовольная постройка.

Отметим, что законодатель предоставил возможность применения норм «гаражной амнистии» гражданам, «использующим» гараж (ч. 2 ст. 3.7 Закона № 137-ФЗ), но при этом в Законе не содержится норм, разъясняющих это понятие, а также норм о необходимости представления подтверждающих документов об использовании гаража непосредственно по его исходному назначению — хранению автотранспортных средств. Следовательно, остается неясным вопрос о возможности применения правил «гаражной амнистии» для лиц, кто имеет гаражи, но, к примеру, не имеет транспортного средства или использует гаражные объекты с целью извлечения прибыли — как мини-автосервисы, или использует гаражи для хранения продовольственных и непродовольственных товаров. Указанное несоответствие можно расценить как упущение законодателя и нуждается в уточнении существующей нормы данного Закона, изложив его ч. 2 ст. 3.7 следующим образом: «...использующим гараж для хранения автотранспортных средств и сезонного хранения автошин».

Законом № 79-ФЗ введены новая терминология и понятия, касающиеся объектов гаражной недвижимости. Понятие «гаражный бокс» заменено на термин «гараж». В Законе прямо указывается, что гаражные боксы, которые могут быть блокированы общими стенами с другими гаражами, иметь общие коммуникации, крышу, стены, то есть располагаться в одном гаражном блоке (пенале), признаются и считаются отдельно стоящими объектами недвижимости и должны учитываться в реестре объектов недвижимости как здание. Попытаемся разобраться в терминологии таких объектов недвижимости, как «гаражный бокс» и «гараж».

В российском законодательстве по настоящее время отсутствуют легальные определения понятий «гаражный бокс» и «гараж». Имеется закрепление трактовки понятия «гараж» в СП 113.13330.2016 «Стоянка автомобилей. Актуализированная редакция СНиП 21-02-99» [11]: «Здание и сооружение, помещение для стоянки (хранения) ремонта и технического обслуживания автомобилей, мотоциклов и других транспортных средств; может быть как частью жилого дома (встроенно-пристроенные гаражи), так и отдельным строением». Закон о «гаражной амнистии», вводя новую терминологию при определении гаражных боксов, которые в своей сущности являются нежилыми помещениями, признает их самостоятельными объектами недвижимости — зданиями. Для целей закрепления новой терминологии законодателю следовало включить в Закон № 79-ФЗ норму, поясняющую официальное понятие «гараж». Введение в российское законодательство легального понятия «гараж» позволит наиболее эффективно осуществлять правовое регули-

рование отношений, связанных как с возведением, эксплуатацией объектов гаражного строительства, так и с вопросами оформления прав на земельные участки под гаражами.

Законодатель в ст. 18 Закона № 79-ФЗ делает отсылку к Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее — Закон № 218-ФЗ) [12] и отмечает, что с 1 сентября 2021 г. гаражные боксы и гаражи следует учитывать в Едином государственном реестре недвижимости (далее — ЕГРН) с видом объекта недвижимости как здание, при этом указать назначение — «гараж». По объектам гаражной недвижимости, которые уже внесены в сведения ЕГРН и на которые уже в записях в ЕГРН внесены сведения о зарегистрированных правах (в том числе выданы на руки собственникам правоудостоверяющие документы — свидетельства о государственной регистрации права или выписки из ЕГРН), законодатель указывает на необходимость внесения соответствующих изменений в уже имеющиеся записи ЕГРН о виде объекта и его назначении. При этом законодатель установил заявительный принцип внесения такого рода изменений, определив круг лиц, имеющих право на обращение в орган регистрации права: непосредственно собственник гаража; гражданин, которому предоставлен земельный участок под гаражом; лицо, уполномоченное решением общего собрания гаражно-строительного кооператива или органы исполнительной власти / местного самоуправления. Действующим Законом № 218-ФЗ предусмотрена процедура учета изменений в сведениях ЕГРН в связи с приведением вида объекта недвижимости в соответствии с требованиями действующего законодательства. Сегодня на практике при рассмотрении такой учетно-регистрационной процедуры государственный регистратор прав (работник Росреестра) сталкивается с технической стороной вопроса. Информационная система ФГИС ЕГРН, с применением которой осуществляется внесение записей в ЕГРН, технически не позволяет провести процедуру изменения вида объекта недвижимости.

Устанавливая заявительный принцип внесения изменений в сведения ЕГРН о гаражной недвижимости (о виде объекта и о его назначении), законодателем не было учтено, что не все внесенные до 1 сентября 2021 г. в ЕГРН сведения о гаражах будут приведены в соответствие с требованиями действующего Закона № 79-ФЗ. Обусловлено это прежде всего тем, что зависит от волеизъявления граждан — собственников гаражей. Таким образом, с целью наполнения ЕГРН достоверными и соответствующим действующему законодательству сведениями, а также с целью минимизации обращений граждан в органы регистрации прав и повышения качества оказываемых услуг в сфере кадастрового

учета и регистрации прав на недвижимое имущество представляется возможным рекомендовать Росреестру инициировать проведение процедуры по автоматическому изменению в записях ЕГРН сведений о виде объекта (изменить с вида «помещение» на «здание») и указать назначение объекта — гараж.

Законодатель предлагает также исключить из состава сведений ЕГРН записи о зданиях, сооружениях, в которых были расположены гаражи-помещения в связи с изменением у гаражей-помещений вида объекта на здание (п. 1 ч. 2 ст. 18 Закона № 79-ФЗ). Указанное возможно лишь в том случае, когда в записях ЕГРН у всех учтенных в гаражном блоке (пенале) гаражах-помещениях будут учтены в ЕГРН изменения в отношении вида этих объектов, то есть данная норма (п. 1 ч. 2 ст. 18 Закона № 79-ФЗ) возможна к реализации в случае массового и одновременного внесения в записи ЕГРН изменений о виде объектов недвижимости гаражей-помещений.

Согласно положениям Закона № 79-ФЗ в круг лиц, в отношении которых действует «гаражная амнистия», входят граждане — физические лица, при этом согласно ч. 15 ст. 3.7 Закона № 137-ФЗ установлено, что земельный участок под гаражом может быть предоставлен в собственность наследнику гражданина, который владел гаражом, являющимся объектом капитального строительства и возведенным до дня введения в действие Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. Рассматриваемая норма «о наследнике гражданина» должна быть скорректирована законодателем в части указания «наследнику гражданина из числа физических лиц». В противном случае, исходя из толкования указанной нормы и учитывая положения п.1-2 ст. 1116 ГК РФ, закон о «гаражной амнистии» будет действовать в том числе и в отношении владельцев гаражей — юридических лиц и органов государственной власти Российской Федерации.

Правила принятого Закона № 79-ФЗ распространяют свое действие и на предоставление земельных участков, подлежащих образованию из состава земельного участка, который ранее был выделен гаражному кооперативу или иной организации для размещения гаражей (ст. 2 Закона № 137-ФЗ). Важно отметить, что в России подавляющее большинство собственников гаражей являются членами гаражных кооперативов, а земельные участки изначально предоставлялись всему гаражному кооперативу в постоянное бессрочное пользование или на праве аренды. В связи с этим представляется необходимым предусмотреть правовой механизм для реализации процедуры формирования земельного участка под гаражом гражданина из состава уже ранее сформированного и предоставленного земельного участка гаражному коопера-

тиву. Законодатель указывает в ч. 17 ст. 3.7 Закона № 137-ФЗ, что при выделении и образовании земельного участка под гараж, подлежащий предоставлению гражданину, из состава земельного участка, который изначально был предоставлен гаражному кооперативу на определенном виде права, согласие кооператива на образование земельного участка не требуется. При этом законодатель определил, что исходный земельный участок (ранее предоставленный в пользование или в аренду гаражному кооперативу либо иной организации) остается в измененных границах, а право гаражного кооператива на образуемый земельный участок прекращается.

Предложенный законодателем механизм формирования земельных участков под гаражами не в полной мере соответствует нормам действующего Земельного кодекса РФ в части установленного порядка образования земельных участков.

Ссылаясь на сведения ЕГРН [13], в России на большую часть земельных участков, ранее предоставленных гаражным кооперативам, сегодня оформлено право аренды, а земельные участки внесены в сведения ЕГРН как ранее учтенные объекты недвижимости.

Согласно установленному механизму, условие о получении согласия от гаражного кооператива на образование земельного участка для эксплуатации гаража не требуется. Указанное правило идет «в разрез» с требованиями ч. 4 ст. 11.2 Земельного кодекса РФ, которой закрепляется, что «образование земельных участков допускается при наличии в письменной форме согласия землепользователей, землевладельцев, арендаторов, залогодержателей исходных земельных участков». Условие об исключении необходимости получения согласия от гаражного кооператива на образование формируемого участка может быть продиктовано стремлением законодателя оптимизировать и упростить для граждан процесс оформления «гаражной недвижимости». Но возникает следующий вопрос о правах так называемых третьих лиц на исходный участок — гаражных кооперативов. У них имеются оформленные отношения с органами местного самоуправления на пользование исходным земельным участком. При этом необходимо учитывать, что при оформлении права на земельный участок, подлежащий предоставлению гражданину под его гараж, исходный земельный участок будет оставаться в измененных границах. Следовательно, одновременно с процедурой постановки на учет формируемого земельного участка в сведения ЕГРН одновременно вносятся изменения в исходный земельный участок в части указания площади объекта. В силу ч. 3 и 4 ст. 8 Закона № 218-ФЗ сведения о площади земельного участка являются одной из основных характеристик объекта, что позволяет выделить такой

объект недвижимости в качестве индивидуально-определенной вещи. Таким образом, для упорядочивания земельных отношений гаражным кооперативам придется обращаться в органы местного самоуправления с целью внесения изменений в договоры аренды и заключения дополнительных соглашений к договорам. Учитывая большое количество объектов «гаражной недвижимости», гаражным объединениям и кооперативам придется не один раз обращаться в районные / городские комитеты по управлению имуществом за внесением соответствующих изменений в документы на землю. На этом уровне представляется возможным рекомендовать законодателю разработать и внедрить правовой рычаг для оптимизирования процедуры по учету изменений в документы на землю у гаражных кооперативов, так как в противном случае их постоянное обращение в местные администрации приведет к значительному увеличению числа документов, что, в свою очередь, может добавить приличный объем работы для органов исполнительной власти / органов местного самоуправления и затруднить сам процесс работы этих органов.

Так называемый закон о гаражной амнистии (Закон № 79-ФЗ) только начал действовать. Механизм реализации гаражной амнистии до конца не отработан, еще предстоит решение многих проблемных задач и вопросов для легализации гаражной недвижимости. Тем не менее первый шаг со стороны законодателя сделан — на законодательном уровне принят закон об упрощенном оформлении прав на объекты гаражной недвижимости и земельные участки под ними. Принятие закона о гаражной амнистии имеет своей целью урегулировать существующие вопросы приобретения и оформления гражданами своих прав на гаражи и земельные участки, занятые гаражами. Поставленные в данной публикации вопросы и возможные пути их реализации в основном относятся к проблеме преобразования системы государственного кадастрового учета и регистрации права собственности на гаражи, что в настоящее время является одним из приоритетных направлений в сфере правового регулирования оборота объектов недвижимости в отечественном законодательстве.

Библиографический список

1. О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества: Федер. закон от 30 июня 1996 г. № 93-ФЗ (в ред. от 30 апр. 2021 г.) // СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2881.
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель:

Федер. закон от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ (в ред. от 30 апр. 2021 г.) // СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4829.

3. О праве собственности на гаражи и гаражных объединениях: проект Федер. закона № 1043216-6 (в ред., внесенной в Государственную Думу РФ, текст по состоянию на 12 апр. 2016 г.). URL: <http://asozd.duma.gov.ru/>

4. О праве собственности на гаражи и гаражных объединениях: проект Федер. закона № 785806-7 (в ред., внесенной в Государственную Думу РФ, текст по состоянию на 30 авг. 2019 г.). URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/>

5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 5 апр. 2021 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. 2021. № 15 (ч. I). Ст. 2446.

6. Большой советский энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. М., 1986.

7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

8. О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 137-ФЗ (в ред. от 5 апр. 2021 г.) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

9. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

10. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 28 июня 2021 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

11. СП 113.13330.2016 «Стоянка автомобилей. Актуализированная редакция СНиП 21-02-99» СНиП 21-02-99: приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 7 нояб. 2016 г. № 776/пр (в ред. от 10 дек. 2017 г.) // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. 2017. № 3.

12. О государственной регистрации недвижимости: Федер. закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344.

13. ФГИС ЕГРН // Официальный сайт. URL: <http://egrnn.ru/fgis/>