

К вопросу о «гаражной амнистии» как результате совершенствования нормативно-правовой базы государственного учета и регистрации гаражей

On the issue of «garage amnesty» as a result of improving the regulatory framework for state accounting and registration of garages



УДК 332.72

DOI 10.24411/2413-046X-2020-10708

Гальченко Светлана Альбертовна,

доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой землепользования и кадастров, ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству» (105064 Россия, г. Москва, ул. Казакова, д. 15), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1464-9877>

Бородина Ольга Борисовна,

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры землепользования и кадастров, ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству» (105064 Россия, г. Москва, ул. Казакова, д. 15), ORCID: <https://eos.guz.ru/system/tutorportfolio/tutor/?id=FF7407BB-3F7D-87E3-5045-14F85EAFE4DE>

Гвоздева Ольга Владимировна,

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры землепользования и кадастров, ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству» (105064 Россия, г. Москва, ул. Казакова, д. 15), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6240-4196>

Чуксин Илья Витальевич,

ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству» (105064 Россия, г. Москва, ул. Казакова, д. 15), ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9788-2692>

Galchenko S.A.,

s_galch@mail.ru

Borodina O.B.,

olga2700@mail.ru

Gvozdeva O.V.,

gvozdeva_ov@bk.ru

Chuksin I.V.,

chuksin-99@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы признания права собственности и государственного учета гаражей в свете разработки законопроекта № 785806-7 «О праве собственности на гаражи и гаражных объединениях». Авторами рассматриваются проблемы, вследствие которых процесс регистрации фундаментальных вещных прав на земельные участки, занятые гаражами, невозможно разрешить в полной мере. Основная причина – отсутствие до сегодняшнего дня нормативно-правового акта, регулирующего сферу гаражных боксов и иных хозяйственных сооружений. Авторы анализируют тенденции изменения процесса приобретения собственниками законных прав на гаражи, исходя из внесенного в октябре 2019 года в Государственную Думу Российской Федерации проекта Федерального закона № 785806-7. Авторы разделяют точку зрения разработчиков нового законопроекта о необходимости четкого формулирования общего подхода к определению объекта, предназначенного для стоянки и хранения транспортных средств, государственной регистрации прав на него, а также ввода понятия «гаражный комплекс» и «гараж», ранее поверхностно определяющихся в методических нормах и правилах. Авторы приходят к выводу, что преобразование системы государственного учета и регистрации таких объектов как гаражи является крайне необходимым действием со стороны государства. В статье одобряются предлагаемые преобразования на уровне проекта федерального закона. Подчеркиваются положительные действия по конкретизации некоторых, положений, что, безусловно, позволит в дальнейшем применять нормы в более прикладном характере.

Summary. The article discusses the issues of recognition of ownership and state registration of garages in the light of the development of bill No. 785806-7 «On the ownership of garages and garage associations». The authors consider the problems due to which the process of registration of fundamental property rights to land plots occupied by garages cannot be fully resolved. The main reason is the absence to date of a normative legal act regulating the field of garage boxes and other utility structures. The authors analyze the trends in changes in the process of acquiring legal rights to garages by owners, based on the draft Federal Law No. 785806-7 submitted to the State Duma of the Russian Federation in October 2019. The authors share the point of view of the developers of the new draft law on the need for a clear formulation of a general approach to the definition of an object intended for parking and storage of vehicles, state registration of rights to it, as well as the introduction of the concept of «garage complex» and «garage», previously

superficially defined in the methodological norms and rules. The authors come to the conclusion that the transformation of the system of state registration and registration of objects such as garages is an extremely necessary action on the part of the state. The article approves the proposed transformations at the level of the draft federal law. The author emphasizes positive actions to concretize some of the provisions, which, of course, will make it possible to further apply the norms in a more applied character.

Ключевые слова: вещные права, гараж, государственная регистрация, гаражная амнистия, упрощенный порядок, государственный учет, признание права, законопроект.

Keywords: real rights, garage, state registration, garage amnesty, simplified procedure, state registration, recognition of rights, draft law.

Одним из фундаментальных вещных прав человека является право собственности, которое регулирует комплекс отношений по вопросам владения, пользования и распоряжения собственником, принадлежавшим ему благом, исходя из интересов собственника [1,2]. Собственность служит залогом устойчивого развития общества и государства на мировой арене, поэтому вопросы узаконивания объектов недвижимости являются крайне актуальными в современное время, в том числе, такие хозяйственные постройки как гаражи, являющиеся проблемной темой на протяжении долгого времени.

В 1990 году с развитием частной формы собственности граждане с преобладающим интересом хотели зарегистрировать свои права на земельные участки, занятые гаражами или иными хозяйственными постройками, которые были приобретены в период 60-80-х годов. Но, к сожалению, обращения в местные администрации и далее органы регистрации права не принесли желаемого результата, поскольку правоустанавливающие документы на такие объекты недвижимости отсутствовали у граждан. Основная причина этого – невыдача соответствующих документов, и отсутствие их наличия и предоставления в то время [13].

Ссылаясь на историю и методическую литературу, можно сказать, что кооперативы и гаражные товарищества, по своей сути, землю и земельные участки не получали в собственность, а всего лишь брали их в аренду [10, 11, 16]. Большая часть участков выделялась исполкомами и предприятиями, на которых были трудоустроены граждане на праве постоянного бессрочного пользования, и, как правило, такая земля не была соответственно оформлена.

Гаражи и машиноместо как объекты недвижимости не имеют правового законодательного статуса. Трактовка данных понятий предусмотрена СП 113.13330.2016 «Стоянки автомобилей. Актуализированная редакция СНиП 21-02-99», утвержденному

приказом Минстроя России от 7 ноября 2016 г. № 776/пр и Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» соответственно [4,9]. В 2017 году с момента вступления в силу № 218-ФЗ, частично были упомянуты вопросы постановки на государственный кадастровый учет машиномест, но только тех, которые непосредственно расположены внутри конкретных зданий и сооружений [4]. Вопросы же постановки на учет таких объектов недвижимости как гаражи не рассматривались данным нормативно-правовым актом.

Проанализировав законодательство, мы пришли к выводу, что на сегодняшний день, нормативно-правового акта, регулирующего сферу гаражных боксов и иных сооружений, не существует. Внесенный в Государственную Думу законопроект от 12.04.2016 № 1043216-6 «О праве собственности на гаражи и гаражных объединениях» был отклонен органом законодательной власти 25.07.2018 года [6]. В октябре 2019 года одноименный законопроект № 785806-7 «О праве собственности на гаражи и гаражных объединениях» был вновь рассмотрен Советом Государственной Думы, но не дал конкретного результата при проведении общественных обсуждений в отношении текста данного проекта Федерального закона [7].

По мнению, Н.А. Власенко, «неопределенность права проявляется как несовершенство права – дефект выражения воли нормоустановителя в процессе правотворчества, также как несовершенства правоприменения. Одним из видов несовершенства права является пробел – отсутствие юридической нормы, которая должна быть в системе права с точки зрения предмета правового регулирования, его объема и содержания» [15]. Таким образом, необходимо узаконить в полной мере вопросы регистрации прав на гаражные постройки, и как следствие, дальнейшее их постановка на государственный кадастровый учет.

Практика Верховного Суда Российской Федерации о признании права собственности на гаражные боксы носит отрицательную динамику, судебные дела и гражданские иски не удовлетворяются судом. На территории города Москвы Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации зачастую отменяет апелляционное решение и направляет дело о признании права собственности на гараж на новое апелляционное рассмотрение, так как действующее законодательство не содержит ряда условий для возникновения у граждан права собственности на гараж.

Юристы в области земельно-имущественного комплекса, ведущие такие дела, ссылаются на правовые основания иска о признании права собственности на гараж (гаражный бокс) разных нормативных актов, таких как:

- 1) ст. ст. 130, 131, 213, 218, 1152 Гражданского кодекса Российской Федерации [3];
- 2) разъяснения, изложенные в Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 года № 10/22 [8];
- 3) другие положения действующего законодательства, связанные с защитой и признанием права собственности на недвижимое имущество.

Пожалуй, сегодня, актуальность принятия законодательного акта любой направленности в области приобретения собственниками законных прав и правоустанавливающих документов на гаражные постройки, ни у кого не вызывает сомнений. Назревает крайняя необходимость принятия федерального закона, который своей юридической силой восполнит пробелы текущего законодательства.

13 февраля 2020 года в Правительство Российской Федерации был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях урегулирования вопросов приобретения гражданами прав на гаражи и земельные участки, на которых они расположены». Данный документ разрабатывался Министерством экономического развития Российской Федерации совместно с Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии в течение двух лет. Федеральный закон в быту стали классифицировать как «гаражная амнистия» сравнивая её с «дачной амнистией», которая исходя из практики, значительно упростила порядок оформления собственности для граждан.

Трудно судить о путях реализации такого проекта федерального закона без вступления его в юридическую силу, можно лишь классифицировать и дать независимую оценку содержанию проекта, предугадать его полную реализацию и рассмотреть составляющие части в системе регистрации прав на недвижимое имущество.

Ссылаясь на сведения Единого государственного реестра недвижимости (далее — ЕГРН), в стране более чем 3,5 миллиона гаражей не зарегистрированы в единой системе учета [18]. Процесс регистрации по протеканию является довольно «затяжной» процедурой, и зачастую зарегистрировать объект недвижимости предоставляет некоторые трудности и затраты времени. В гражданско-правовые отношения удачно вошло понятие «амнистия», которое можно трактовать как своего рода упрощение той или иной процедуры. «Гаражная амнистия» подразумевает упрощенный порядок оформления документов и сокращение стадий его принятия и согласования.

По статистическим данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии около 3,1 млн объектов недвижимого имущества

классифицированы в ЕГРН как здания и сооружения [17]. Регистрация права оформлена только на 1,7 млн объектов, и около 1,8 млн на помещения.

Главная цель принятия документа – это установление правового статуса гаражных кооперативов и как следствие, узаконивание правовой основы деятельности гаражных и гаражно-строительных объединений.

Ключевые положения проекта закона о гаражной амнистии приведены на рисунке 1.

Основная задача проекта федерального закона трактовать четкое понятие терминам, применяемым к гаражному владению и закрепить их правовое юридическое статуса. Главной особенностью «гаражной амнистии» является ее распространение исключительно на гаражи, которые входят в состав гаражных кооперативов и отдельно стоящих построек. Самовольные постройки граждан, так называемые «самострои» регистрироваться не будут, и соответственно под действие законопроекта «гаражной амнистии» не попадают.



Рисунок 1 - Ключевые положения проекта закона о «гаражной амнистии» № 785806-7 «О праве собственности на гаражи и гаражных объединениях»

Проект федерального закона о гаражах четко трактует виды индивидуальных гаражей, которые используются гражданами в личных целях. Стоит отметить, что законопроект

вывел за пределы своего действия индивидуальные гаражи, некапитальные гаражи и машиноместо для осуществления в них предпринимательской деятельности. На рисунке 2 представлены новые понятия и термины законопроекта № 785806-7.

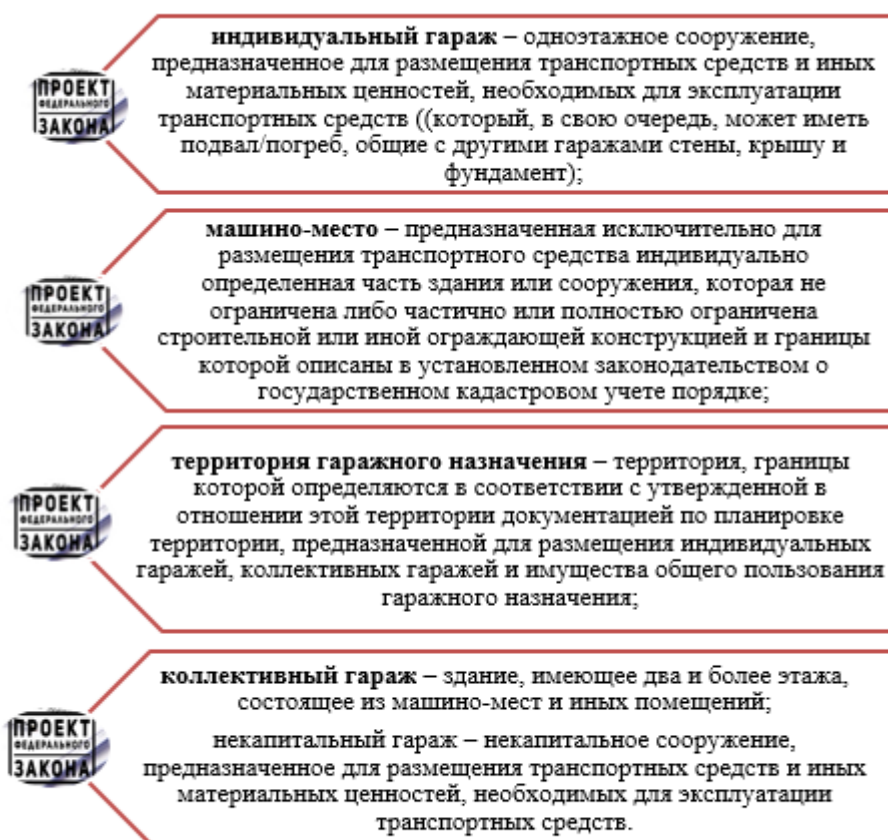


Рисунок 2 – Основные понятия проекта федерального закона

Важно отметить, что проект федерального закона о гаражной амнистии не коснется ряда гаражей, имеющих определенное местоположение, а именно тех гаражей, которые расположены на земельных участках территории загородного частного сектора или садовых некоммерческих товариществах (далее – СНТ). Гаражи и гаражные кооперативы территории СНТ попадают под так называемую «дачную амнистию», правила которой введены Федеральным законом от 30 июня 2006 г. N 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 N 93-ФЗ) [5].

Кроме этого, рассматриваемый проект не распространяется:

- 1) на гаражи, расположенные рядом с индивидуальными жилыми постройками и садовыми домами;
- 2) на подземные гаражи;

- 3) на гаражные помещения, находящиеся внутри Московской кольцевой дороги;
- 4) на коммерческие объекты, такие как торговые центры и т.д.

Гаражная амнистия как способ «быстрого» порядка учета гаражей, включает несколько главных требований, которым должны обладать такие объекты, чтобы действие федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях урегулирования вопросов приобретения гражданами прав на гаражи и земельные участки, на которых они расположены» распространялось на такие объекты учета (рисунок 3).

На основании части 3 статьи 1 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», государственная регистрация права собственности на объект недвижимого имущества представляет собой юридический акт признания и подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права определенного лица на недвижимое имущество или ограничения такого права и обременения недвижимого имущества [4]. В соответствии со статьей 164 Гражданского Кодекса Российской Федерации, в случаях, если законом предусмотрена государственная регистрация сделок, правовые последствия сделки наступают после ее регистрации [3].

Регистрация объектов недвижимости связана в первую очередь с необходимостью введения таких объектов в легальный юридический оборот, в первую очередь для целей налогообложения и пополнения налоговой базы Российской Федерации, а также для установления гарантий настоящему и будущему правообладателю в области получения и приобретения узаконенной недвижимости [14].

Оформление гаража, исходя из принципа оформления права собственности на недвижимое имущество, выполняется в силу определенных причин, которые определяют юридическую составляющую такого объекта недвижимости. Одна из них, защита действующего строения от физического сноса.



Рисунок 3 - Ключевые требования для гаражей

Отсутствие разрешительной правоустанавливающей документации на строительство зачастую приводит к сносу гаражных построек. После процесса приватизации недвижимости, действия подобного характера исключительно совершаются только при согласии с собственником недвижимого имущества.

Еще одной важной составляющей государственной регистрации гаражных построек является возможность заключения сделок с имуществом на основании приобретенного права собственности, с дальнейшей возможностью продажи, обмена или дара другому лицу такого объекта [11].

Рассматривая вопросы введения «гаражной амнистии» на территории Российской Федерации, можно выявить двойственную сторону его реализации в зависимости от заинтересованного субъекта в оформлении такого объекта недвижимости как гараж.

Муниципальные образования и другие органы государственной власти имеют заинтересованность в законодательном оформлении гаражей, поскольку зарегистрированный объект будет являться предметом налогообложения и как результат, одним из составляющих налогооблагаемой базы всей недвижимости Российской Федерации. В этом вопросе интересы органов исполнительной власти и органа регистрации права вполне понятны. Будущие собственники же не в полной мере заинтересованы в оформлении таких объектов, поскольку государственная пошлина зачастую может быть близка, или сопоставима со стоимостью гаражной постройки. Данный вопрос в первую очередь касается жителей небольших муниципальных образований, где стоимость гаража сводится к минимуму.

Иная ситуация складывается в крупных городах и агломерациях, где средняя стоимость земельной сотки во много раз превышает среднюю цену земли в муниципальных образованиях. Таким образом, граждане больше заинтересованы оформить право собственности на гаражные постройки и поставить данные объекты на государственный кадастровый учет. Однако местные органы власти лишатся возможности «легкого» изымания таких построек, к примеру, в рамках уплотнительной застройки, проводившейся довольно часто в крупных городах. Следовательно, чем больше видов обременений объектов недвижимости на конкретных земельных участках, тем процесс их освобождения будет сложнее в случае крайней необходимости органами власти.

Подводя итог вышесказанному, отметим, что в «основе любого решения, любого нормативного акта, любой правовой позиции должен лежать ключевой принцип обеспечения защиты прав человека» [12]. Обращая внимание на то, что одним из ключевых прав человека является его право собственности на конкретные объекты

недвижимого имущества, считаем, что предлагаемые изменения и основные положения законопроекта будут служить основой реформирования системы государственного кадастрового учета (далее – ГКУ) и государственной регистрации прав (далее – ГРП) на объекты недвижимости, что действительно является необходимым шагом в свете реализации земельной политики. Уже то, что данный вопрос находится в широком общественном обсуждении, осуществляется интенсивная работа над реформированием системы ГКУ и ГРП гаражей, является крайне положительным моментом для государства, общества и профессиональной сферы.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 [Электронный ресурс] / Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020) / [Электронный ресурс]. Доступ из справочной — правовой системы «Консультант Плюс» / (дата обращения 30.10.2020)
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) / [Электронный ресурс]. Доступ из справочной — правовой системы «Консультант Плюс» / (дата обращения 30.10.2020)
4. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О государственной регистрации недвижимости» / [Электронный ресурс]. Доступ из справочной — правовой системы «Консультант Плюс» / (дата обращения 30.10.2020)
5. Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» от 30.06.2006 N 93-ФЗ (последняя редакция) / (дата обращения 30.10.2020)
6. О праве собственности на гаражи и гаражные объединения: проект федерального закона № 1043216-6.
7. О праве собственности на гаражи и гаражных объединениях: проект федерального закона № 785806-7
8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ N 10, Пленума ВАС РФ N 22 от 29.04.2010 (ред. от 23.06.2015) «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»

9. СП 113.13330.2016 Стоянки автомобилей Актуализированная редакция СНиП 21-02-99: приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 7 ноября 2016 г. № 776/пр.
10. Алейников Б. Н. Социальное государство и собственность // Государство и право. 2008. № 1.
11. Алейников, Б. Н. К вопросу о признании права собственности на гараж и хозяйственную постройку [Текст] / Б. Н. Алейников, И. О. Большаков, В. А. Кустова. //Имущественные отношения в Российской Федерации. -2016. — № 12. — С. 11 — 17
12. Бородина О.Б. Чуксин И.В. Актуальные вопросы совершенствования землеустройства (научная статья) // [Электронный ресурс] // Московский экономический журнал. – 2020. — №2 (№1331 в перечне ВАК)
13. Варламов А.А. История земельных отношений и землеустройства: учеб. для студентов вузов [Текст] / А.А. Варламов., С.А. Гальченко, В.Н. Хлыстун, М.М.Демидова — М.: КолосС, 2000 — 336 с.
14. Варламов А.А., Гальченко С.А. Государственный кадастр недвижимости [Текст] / А.А. Варламов, С.А. Гальченко — М.: КолосС, 2012 — 679 с.: с ил.- (Учебники и учебн. пособия для студентов высш. учебн. заведений).
15. Власенко Н. А. Неопределенность в праве: понятие и пути исследования // Российское правосудие. 2006. № 7.
16. Соловьев В. Н., Потапенко С.В. Гражданско-правовые способы защиты права собственности на недвижимость: научно-практическое пособие по применению гражданского законодательства /А. В. Зарубин [и др.] ; под общ. ред. В. Н. Соловьева; науч. ред. С. В. Потапенко. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт. Серия: Практика применения. 2012.
17. Официальный сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/> (дата обращения 30.10.2020).
18. Официальный сайт ФГИС ЕГРН [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://egrnn.ru/fgis/> (дата обращения 30.10.2020).