

РАСПОРЯЖЕНИЕ БЕСХОЗЯЙНЫМ НЕДВИЖИМЫМ ИМУЩЕСТВОМ В ВОПРОСАХ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ: ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ

Филиппова Екатерина Владимировна

старший преподаватель,
ГБОУ ВО «Нижегородский государственный
инженерно-экономический университет»
ngiei126@mail.ru

DISPOSAL OF OWNERLESS REAL ESTATE IN MATTERS OF LOCAL IMPORTANCE: FEATURES AND PROBLEMS

E. Philippova

Summary. In accordance with Federal Law No. 131-FZ dated 06.10.2003 «On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation», one of the issues of local importance of a municipal district is the possession, use and disposal of municipal property. Article 225 of the Civil Code of the Russian Federation refers to the powers of a local government body and measures to identify, account for, and recognize the right of municipal ownership of ownerless immovable property. However, often local authorities are unwilling to carry out the necessary work with the orphan, thereby violating the powers assigned to them in accordance with current legislation.

This is facilitated not only by the lack of appropriate financing in the local budgets of municipalities for the maintenance of ownerless real estate objects (for example, hydraulic structures), but also by protracted lawsuits, and the lack of qualified personnel (often, the lack of higher legal education).

In this article, we will consider the main problems that arise for local governments in dealing with the institute of mismanagement of special categories of real estate objects: hydraulic structures, ownerless cattle burial grounds, unclaimed land shares of agricultural land, and also formulate ways out of this situation.

Keywords: issues of local importance, ownerless immovable property, public owner, authority to dispose of municipal property, land plots, hydraulic structures, unclaimed (extortionate) land shares, ownerless cattle burial grounds.

Аннотация. В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к одному из вопросов местного значения муниципального округа является владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом. Статья 225 Гражданского кодекса РФ относит к полномочиям органа местного самоуправления и мероприятия по выявлению, учету, признанию права муниципальной собственности на бесхозные объекты недвижимого имущества. Однако, зачастую, местные органы власти не желают проводить необходимую работу с бесхозом, нарушая тем самым, возложенные на них полномочия в соответствии с действующим законодательством.

Этому способствует не только отсутствие соответствующего финансирования в местных бюджетах муниципальных образований на содержание бесхозных объектов недвижимого имущества (например, гидротехнических сооружений), но и затяжные судебные процессы, и отсутствие квалифицированных кадров (зачастую, отсутствие высшего юридического образования). В данной статье рассмотрим основные проблемы, возникающие у органов местного самоуправления по ведению работы с институтом бесхозности особых категорий объектов недвижимости: гидротехнические сооружения, бесхозные скотомогильники, невостребованные и выморочные земельные доли земель сельскохозяйственного назначения, а также сформулируем пути выхода из сложившейся ситуации.

Ключевые слова: вопросы местного значения, бесхозные объекты недвижимого имущества, публичный собственник, полномочия распоряжения муниципальным имуществом, земельные участки, гидротехнические сооружения, невостребованные (выморочные) земельные доли, бесхозные скотомогильники.

К вопросам местного значения муниципального округа относится владение, пользование и распоряжения имуществом, принадлежащим муниципальному образованию [1] или, иными словами, осуществление права муниципальной собственности на объекты имущества. Наряду с этими полномочиями существует, и обязанность органа местного самоуправления выявлять, вести учет и признавать право муниципальной собственности на бесхозные объекты недвижимого имущества [2].

Как показывает практика, зачастую, органы местного самоуправления, осуществляя полномочия по управле-

нию муниципальным имуществом, не ведут работы с институтом бесхозного недвижимого имущества.

Некоторые категории бесхозных объектов, которыми, по мнению автора, являются гидротехнические сооружения и бесхозные скотомогильники, органам местного самоуправления не интересны, так как порождают возникновение расходных обязательств. Указанные объекты невозможно, в дальнейшем, вовлечь в хозяйственный оборот и извлекать из них доходы, а их содержание и эксплуатация требует помимо денежных затрат, еще и определенной ответственности.

Остановимся более подробно на каждом объекте недвижимого имущества, отнесенного автором к особой категории бесхозяйного недвижимого имущества.

1. Гидротехническое сооружение.

По мнению автора, гидротехническое сооружение представляет собой особую категорию бесхозяйного недвижимого имущества, требующего детального рассмотрения, так как является стратегически опасным объектом, и при возникновении чрезвычайных ситуаций — несет угрозу жизни и здоровью граждан.

Основу правового регулирования в отношении указанного объекта недвижимого имущества составляет Федеральный закон о безопасности гидротехнического сооружения [3]. Статья 9 указанного нормативно-правового акта устанавливает не только определенные обязанности собственника гидротехнического сооружения, но и ответственность за его безопасность, в том числе, ущерба, возникшего в результате его аварии.

Статья 210 Гражданского кодекса РФ, которая наравне с федеральным законом о безопасности гидротехнического сооружения, говорит о бремени содержания имущества собственником объекта.

Институт бесхозяйности и федеральный закон о принципах организации местного самоуправления к полномочиям (вопросам местного значения) муниципального образования в России относит не только работу по выявлению и учету таких стратегически опасных объектов, но и их эксплуатацию, даже до момента признания права муниципальной собственности на них.

Но не будем забывать о нецелевом расходовании бюджетных средств, которое устанавливает, что все расходы на содержание, капитальный и текущий ремонт органы по управлению и распоряжению муниципальным имуществом несут только после признания права собственности на них. До его возникновения имеют место быть нарушения правовых норм бюджетного и уголовного законодательства в Российской Федерации, а именно, статьи 306.4 Бюджетного кодекса РФ и статьи 285.1 Уголовного кодекса РФ.

Не коллизия ли в действующем законодательстве?

Помимо данной уголовной ответственности, у органа местного самоуправления существует еще одна, о которой автор упомянул ранее, это ответственность за нанесенный таким объектом бесхозяйного недвижимого имущества ущерб, возникший в результате аварии на нем.

Основным обстоятельством, как показывает практика, по которым органы прокуратуры обязывают органы

местного самоуправления принимать в муниципальную собственность такие «подарки», является создание повышенной опасности бесхозяйным гидротехническим сооружениям для проживающего вблизи населения. Поэтому для предотвращения чрезвычайной ситуации и стихийного бедствия принятие таких объектов в муниципальную собственность является необходимым.

С указанными обстоятельствами автор статьи категорически не согласен и об этом он уже писал ранее в своей статье «Гидротехническое сооружение как объект бесхозяйного недвижимого имущества в России: да или нет» [4].

Почему действующее законодательство возлагает такую огромную ответственность на «самое слабое звено» политической системы власти — органы местного самоуправления?

Проводя научное исследование института бесхозяйного недвижимого имущества, автор предлагает разграничить полномочия по распоряжению и управлению особо опасным бесхозяйным объектом недвижимого имущества — гидротехническим сооружением — между всеми исполнительно-распорядительными публичными органами власти.

Бремя содержания, обязанность по ремонту и обслуживанию, ответственность за ущерб, нанесенным гидротехническим сооружением, при возникновении на нем аварий, в конечном счете, должен нести либо федеральный орган исполнительной власти по управлению и распоряжению имуществом — Росимущество, либо орган государственной власти субъекта Российской Федерации — министерство земельных и имущественных отношений соответствующего субъекта, на территории которого оно располагается. Указанное разграничение полномочий будет зависеть от установленного класса опасности (I, II, III или IV), в соответствии с действующим федеральным законом о безопасности гидротехнического сооружения.

Полномочие же органа местного самоуправления муниципального образования будет ограничиваться исключительно действиями первого абзаца пункта 3 статьи 225 Гражданского кодекса РФ, а именно, подача заявления и необходимых документов для постановки на учет в качестве бесхозяйного объекта недвижимого имущества в органах, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество (органы Росреестра).

С требованием о признании права собственности на гидротехническое сооружение в порядке особого производства (статья 290–293 Гражданского процессуального кодекса РФ), в рамках второго и третьего абзаца

пункта 3 статьи 225 Гражданского кодекса РФ, обязано будет выходить Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество), либо «субъектовый» орган исполнительной власти, соответственно.

Исследованная автором правовая конструкция разграничения полномочий по выявлению, управлению и распоряжению особыми опасными объектами недвижимого имущества исключит не только принудительное возникновение права муниципальной собственности, но и не допустит существование бесхозяйных объектов, состояние которых может угрожать жизни, здоровью и иным охраняемым законом благам граждан.

2. *Невостребованные и выморочные земельные доли.*

Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002 №101-ФЗ устанавливает основания, по которым земельная доля земель сельскохозяйственного назначения (пай) приобретает статус невостребованной земельной доли:

- доля, которой гражданин не распорядился должным образом (не сдал в аренду, не продал) в течение трех и более лет подряд;
- «сведения о собственнике которой не содержатся в принятых до дня вступления в силу Федерального закона РФ от 13.07.2015 №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» решениях органов местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий» [5].

С 01 января 2025 года невостребованные земельные доли автоматически переходят в муниципальную собственность. Однако это касается тех земельных долей, которые включены в реестр невостребованных земельных долей на общих собраниях участников общей долевой собственности земель сельскохозяйственного назначения. Земельные доли, по которым не утверждены реестры невостребованных земельных долей, будут иметь статус бесхозяйного объекта недвижимого имущества.

Теперь изучим понятие выморочная земельная доля.

В соответствии с нормами статьи 1151 Гражданского кодекса РФ объекты жилого фонда и земельные участки, с расположенными на них строениями, сооружениями, зданиями, переходят в порядке наследования по закону в собственность муниципальных образований. Доли в праве общей долевой собственности на указанные объекты недвижимого имущества, в том числе и рассматриваемые автором земельные доли, также переходят в собственность муниципального образования [6].

С принятием Федерального закона от 29.12.2022 №639-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» земельная доля, у которой собственник умер и отсутствуют наследники как по закону, так и по завещанию, стала считаться выморочной земельной долей и ее исключили из понятия невостребованной земельной доли.

Статья 12.2 закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения [5] устанавливает, что наследование выморочных земельных долей осуществляется в соответствии с нормами действующего законодательства, а именно, статьей 1181 Гражданского кодекса РФ («Наследование земельных участков»).

Разработанный и утвержденный порядок работы органа местного самоуправления с объектами выморочного имущества в настоящее время в Российской Федерации отсутствует. Органы местного самоуправления, которые уполномочены работать с выморочными объектами жилого фонда, земельными участками и долями в правах общей долевой собственности на них, не желают этого делать. Помимо имущества, публичный собственник приобретает и обязательства по уплате долгов умершего, которые он унаследует с переходом выморочного объекта в муниципальную собственность.

Многочисленные проблемы, возникающие при работе с такими объектами недвижимого имущества, к сокращению количества бесхозяйных объектов недвижимого имущества на территории Российской Федерации не приведут.

По мнению автора, дискуссия по поводу, «новоиспеченных» норм в закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения, начнется по истечении 2025 года, когда они «станут применяться на практике». В настоящее время, автор только предполагает, какие возникнут проблемы в будущем и какие изменения в закон необходимо будет принять после их детального применения.

Рассмотрим еще одну проблематику данной категории бесхозяйного недвижимого имущества.

С началом «мусорной» реформы, в начале 2019 года, органы местного самоуправления обязаны были закрыть свои действующие полигоны твердых коммунальных отходов.

С 2023 года, на территории Нижегородской области, например, началась огромная работа по ликвидации объектов накопленного вреда (полигоны твердых коммунальных отходов). Органы местного самоуправления разрабатывают проектную документацию для ликвидации указанных объектов.

При разработке документации, у одного из муниципальных образований выявилось распространение свалочных масс на земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся в собственности участников общей долевой собственности (другими словами — дольщиками). Мало того, большинство земельных долей имело признаки не востребуемых (выморочных) земельных долей.

В соответствии с действующим Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, к вопросам местного значения муниципального округа относятся:

- «организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального, городского округа» [1];
- «осуществление выявления объектов накопленного вреда окружающей среде и организация ликвидации такого вреда применительно к территориям, расположенным в границах земельных участков, находящихся в собственности муниципального округа, городского округа» [1].

«ГОСТ 30772-2001. Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения» устанавливает, что собственником отходов является юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, производящие отходы, в собственности которых они находятся [7]. Если собственник отходов не выявлен, то полномочиями по ликвидации несанкционированных свалок наделяется собственник «главной вещи», которой, в данном случае, является земельный участок.

Статья 13 Земельного кодекса РФ в целях охраны земель возлагает на собственников и других законных пользователей земельных участков обязанность проведения необходимых мероприятий по защите земель от загрязнения отходами производства и потребления и другого негативного воздействия» [8].

Статья 42 Земельного кодекса РФ обязывает всех законных пользователей земельными участками осуществлять мероприятия по охране земель, не допускать загрязнения, порчу и уничтожение земельного покрова, и иное негативное воздействие на него.

В соответствии с Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 №1156, «собственник земельного участка обязан самостоятельно обеспечить ликвидацию места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов» [9].

Анализируя приведенные нормы действующего законодательства, следует, что федеральное законодатель-

ство возлагает обязанность по ликвидации несанкционированных мест накопления твердых коммунальных отходов, расположенных на земельных участках неразграниченной государственной собственности, на органы местного самоуправления муниципальных образований.

В рассмотренном автором примере выявленное несанкционированное место размещения отходов располагается на земельных участках, имеющих признаки бесхозяйного недвижимого имущества, а именно, на не востребуемых (выморочных) земельных долях.

Полномочиями по работе с не востребуемыми (выморочными) земельными долями наделен публичный орган власти — орган местного самоуправления, на территории которого они располагаются [5]. Однако пока не востребуемые (выморочные) земельные доли не будут признаны объектами муниципальной собственности (или иными словами — включены в реестр объектов муниципальной собственности органа местного самоуправления), полномочия по распоряжению средствами местного бюджета в отношении таких объектов будет расцениваться, как нецелевое расходование бюджетных средств, о чем ранее упоминалось автором.

Поэтому ликвидация органом местного самоуправления несанкционированного места размещения отходов, расположенного на не востребуемых (выморочных) земельных долях земель сельскохозяйственного назначения, является правонарушением, подпадающим под состав уголовного преступления.

Не коллизия ли в действующем законодательстве?

По мнению автора, не все земли сельскохозяйственного назначения, подпадающие под признаки бесхозяйного недвижимого имущества, должны автоматически переходить в собственность органов местного самоуправления, на территории которых они располагаются. К таким земельным участкам относится рассматриваемая автором особая категория объектов бесхозяйного имущества — не востребуемые и выморочные земельные доли, и земельные доли земель сельскохозяйственного назначения, которые граждане выделили в отдельные земельные участки, но не зарегистрировали права собственности на них в органах Росреестра.

В свою очередь, орган местного самоуправления, который выявил на территории своего муниципального образования такой объект бесхозяйного имущества, обязан:

- провести обследование данного земельного участка с целью установления факта его неиспользования, заброшенности, или, как в нашем случае, нахождения на нем несанкционированно-

го места размещения твердых коммунальных отходов (свалки);

- установить признаки не востребованности и выморочности земельной доли, в том числе, и выявить возможного титульного собственника.

После проведенных мероприятий, которые установят факт отсутствия титульного собственника, орган местного самоуправления включает такой земельный участок в муниципальную собственность для дальнейшего вовлечения его в хозяйственный оборот и приобретает законные основания по исполнению возложенных на него полномочий по ликвидации несанкционированного места размещения отходов.

Указанные автором мероприятия позволят исключить «захват» публичным собственником объектов бесхозяйного недвижимого имущества и коррупционную составляющую, которая присутствует в данных гражданских правоотношениях.

3. *Бесхозные скотомогильники.*

Особая категория бесхозяйного недвижимого имущества, требующего пристального внимания, наравне с описанными выше гидротехническими сооружениями — это бесхозные скотомогильники.

Скотомогильник — это «место для долговременного захоронения трупов сельскохозяйственных и домашних животных, павших от эпизоотии или забитых в порядке предупреждения её распространения» [10]. Он также относится и к объектам недвижимого имущества, так как имеется прочная связь с землей в соответствии с нормой статьи 130 Гражданского кодекса РФ.

Рассматривая данную категорию бесхозяйного недвижимого имущества, автор исследует бесхозный скотомогильник как единый объект недвижимого имущества, имеющий в своем составе бесхозный земельный участок и расположенный на нем бесхозный скотомогильник.

Земельный участок, который выделяется для расположения скотомогильника, и сам скотомогильник, должны отвечать установленным ветеринарно-санитарным правилам сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов [11]. Их нарушение создает угрозу распространения возбудителей инфекционных болезней животных и угрозу заболевания населения зооантропонозными болезнями. За что предусмотрена администра-

тивная и уголовная ответственность (статья 10.6 Кодекса об административных правонарушениях РФ, статья 249 Уголовного кодекса РФ).

Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия граждан является расходным обязательством Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 30.03.1999 №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Федеральный закон об организации местного самоуправления к вопросам местного значения муниципального округа относит участие местного органа власти в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и организацию им мероприятий по охране окружающей среды в границах своего муниципального образования [1].

Как показывает изученная автором правоприменительная практика, контрольно-надзорные органы через суды в рамках действия статьи 225 Гражданского кодекса РФ обязывают органы местного самоуправления муниципальных образований признавать право муниципальной собственности на объекты бесхозного недвижимого имущества — бесхозные скотомогильники и нести всю ответственность (административную и уголовную) по их должному содержанию и эксплуатации.

Органам местного самоуправления муниципального образования «не по силам» возлагать на себя такую ответственность, да и к их полномочиям санитарно-эпидемиологическая обстановка не относится. Функции по постановке на учет скотомогильников не отнесены к вопросам местного значения муниципального округа в рамках участия в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Исходя из требований указанного действующего законодательства, собственниками скотомогильников могут являться только органы по управлению и распоряжению федеральным и государственным имуществом. Возможность нахождения такой особой категории объектов гражданского права в муниципальной собственности не установлена.

Автор утверждает, что необходимо законодательно разграничить действия норм статьи 225 Гражданского кодекса РФ между исполнительными органами всех уровней, аналогично схеме по разграничению полномочий при работе с бесхозными гидротехническими сооружениями.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.03.2010 №131-ФЗ (ред. от 23.03.2024). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/f0cefce0e845309261e82ed31a42579f64eebbfc/ (дата обращения: 19.01.2025);
2. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ (ред. от 11.03.2024). Раздел 2 Право собственности и другие вещные права. Глава 14 Приобретение права собственности. Статья 225. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <http://gkodeksrf.ru/>. (дата обращения: 19.01.2025);
3. Федеральный закон от 21.07.1997 №117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (ред. от 29.05.2023). — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <https://base.consultant.plus.ru/>. (дата обращения: 19.01.2025);
4. Филиппова Е.В. Гидротехническое сооружение как объект бесхозяйного недвижимого имущества в России: да или нет.// Журнал «Вопросы российского и международного права», 2022, стр.241-247;
5. Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002 №101-ФЗ (ред. от 26.12.2024). — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37816/c8123a2e7ee8a782e2eea04c226b3ca308f3edaf/. (дата обращения: 19.01.2025);
6. Гражданский кодекс РФ (часть третья) от 26.11.2001 №146-ФЗ (ред. от 08.08.2024). Раздел V. Наследственное право. Глава 63. Наследование по закону. Статья 1151. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34154/5646edf4af763454a22ff6e4e5a9846cc7f4215f/. (дата обращения: 19.01.2025);
7. ГОСТ 30772-2001. Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200028831>. (дата обращения: 19.01.2025);
8. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 26.12.2024). — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/56937c3e71a16317d6be39b0d52decf85830768a/. (дата обращения: 19.01.2025);
9. Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 №1156 (ред. от 18.03.2021, с изм. от 30.05.2023) «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. №641». — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207118/. (дата обращения: 19.01.2025);
10. Большая российская энциклопедия — электронная версия. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <https://old.bigenc.ru/agriculture/text/3624306>. (дата обращения: 19.05.2025);
11. Ветеринарно-санитарные правила сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов (в ред. Приказа Минсельхоза РФ от 16.08.2007 №400). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <https://fsvps.gov.ru/ru/fsvps/laws/165.html>. (дата обращения: 19.01.2025).

© Филиппова Екатерина Владимировна (ngiei126@mail.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»