

ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ И ОТДЕЛЬНЫЕ ОБЪЕКТЫ БЕСХОЗЯЙНОГО НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА

ISSUES OF LOCAL SIGNIFICANCE AND INDIVIDUAL OBJECTS OF OWNERLESS IMMOVABLE PROPERTY

E. Filippova

Summary. Federal Law of the Russian Federation No. 131-FZ of 06.10.2003 “On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” (Article 16) assigns to local authorities such issues of local importance as participation in the prevention and elimination of the consequences of emergency situations and the organization of environmental protection measures within the boundaries of the municipality [1].

While researching the institute of mismanagement in Russia, the author repeatedly claims that the “weakest” subject of civil legal relations — a municipal entity, cannot be responsible for the registration of some individual objects of ownerless real estate. Since the presence of some of them in the status of an orphan can lead to the onset of certain consequences that threaten the life and health of citizens. The author explores in this article ownerless hydraulic structures and unauthorized waste disposal sites on the example of a small municipality of the Nizhny Novgorod region — Knyagininsky Municipal District.

Keywords: local government, executive authority of the subject of the Russian Federation, ownerless real estate object, hydraulic engineering structure, threat to the life and health of citizens, safety of hydraulic engineering structures, unauthorized waste disposal sites, issues of local importance.

Изучая институт бесхозяйности в России, автор неоднократно доказывал свое утверждение, что местному органу власти «не под силу» самостоятельно и «единолично» осуществлять свои полномочия публичного собственника в работе по выявлению, учету и оформлению муниципального права собственности на бесхозяйные объекты недвижимого имущества.

Филлипова Екатерина Владимировна
Старший преподаватель, Нижегородский государственный инженерно-экономический университет;
Соискатель, Юго-Западный государственный университет
ngiei126@mail.ru

Аннотация. Федеральный закон РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 16) закрепляет за местными органами власти такие вопросы местного значения как участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и организацию мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального образования [1].

Занимаясь исследованиями института бесхозяйности в России, автор неоднократно утверждает, что «самый слабый» субъект гражданского правоотношения — муниципальное образование, не может нести ответственность за оформление некоторых отдельных объектов бесхозяйного недвижимого имущества. Так как нахождение некоторых из них в статусе бесхоза может привести к наступлению определенных последствий, которые угрожают жизни и здоровью граждан.

Автор исследует в настоящей статье бесхозяйные гидротехнические сооружения и несанкционированные места размещения отходов на примере небольшого муниципального образования Нижегородской области — Княгининский муниципальный округ.

Ключевые слова: местный орган власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, бесхозяйный объект недвижимости, гидротехническое сооружение, угроза жизни и здоровью граждан, опасность гидротехнического сооружения, несанкционированные места размещения отходов, вопросы местного значения.

Необходимо законодательно расширить круг субъектов гражданского права, которые могут приобрести право собственности на объекты недвижимости, подпадающие под признаки бесхозяйного имущества.

Отдельные категории бесхозяйного недвижимого имущества, исследуемые в настоящей статье, требу-

ют не только детального изучения, но и установления возможного собственника, которому «по силам» такой объект эксплуатировать и содержать. Неверными являются выводы некоторых правоприменителей о том, что отождествление полномочий по работе с бесхозом в России с некоторыми вопросами местного значения, прописанными в федеральном законе о принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [1] (далее — Закон № 131-ФЗ).

Именно об этом автор расскажет в настоящей статье, но более подробно.

Статья 16 Закона № 131-ФЗ относит к вопросам местного значения муниципального округа в Российской Федерации:

- ♦ участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального образования;
- ♦ организацию мероприятий по охране окружающей среды в границах такого муниципального образования [1].

Правоприменители (судьи и органы прокуратуры), основываясь на указанную норму права и не занимаясь детальным изучением вопроса о возможном собственнике бесхозных гидротехнических сооружений и несанкционированных мест размещения отходов, в «один голос» полагают, что полномочия по работе с такими объектами бесхозного недвижимого имущества отнесены к местным органам власти не только статьей 225 Гражданского кодекса РФ («Бесхозные вещи») [2]. Но и вопросы местного значения Закона № 131-ФЗ устанавливают за муниципальными органами власти проведение обязательных мероприятий по признанию права собственности муниципального образования на такие объекты гражданского права.

Начнем по порядку, рассматривая особые объекты бесхозного недвижимого имущества по отдельности на примере муниципального образования Нижегородской области — Княгининский муниципальный округ.

1. Несанкционированные места размещения отходов (далее — несанкционированная свалка).

На территории Княгининского муниципального округа Нижегородской области в апреле 2022 года выявлено четырнадцать несанкционированных свалок, из которых:

- ♦ десять находятся на землях неразграниченной собственности;
- ♦ три — на землях, принадлежащих на правах собственности, действующим на территории муни-

ципального округа сельхозтоваропроизводителем;

- ♦ одна располагается на земельном участке из состава земель сельскохозяйственного назначения и находящемся на праве общей долевой собственности граждан (паи).

По первым десяти несанкционированным свалкам — все понятно. Полномочия по управлению и распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, относятся к полномочиям местных органов власти [3].

Три несанкционированные свалки находятся на правах частной собственности и принадлежат крупным сельскохозяйственным организациям исследуемого муниципального образования. В силу действия норм статьи 13 Земельного кодекса РФ с целью охраны земель собственники или любые другие законные пользователи земельных участков, обязаны проводить мероприятия по защите объектов своего права от загрязнений отходами производства и потребления и иного негативного воздействия [4].

В соответствии со статьей 42 Земельного кодекса РФ они обязаны осуществлять мероприятия по охране земель и не допускать их загрязнения, истощения, деградации, порчи и уничтожения земельных участков и иного негативного воздействия на них [4].

Правила обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденные постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156, устанавливают, что собственник земельного участка обязан обеспечить ликвидацию места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов собственными силами и за счет собственных денежных средств, либо заключить с региональным оператором по вывозу и утилизации твердых коммунальных отходов, договор на оказание услуг по ликвидации выявленного места несанкционированного размещения отходов (свалки) [5].

Для местного органа власти муниципального образования ликвидация несанкционированных свалок, расположенных на землях частной собственности, будет расцениваться действующим законодательством как нецелевой расход бюджетных средств, и предусматривать привлечение главы местного самоуправления (должностного лица получателя бюджетных средств) к уголовной ответственности [6].

А вот что делать со свалкой, которая расположена на земельном участке земель сельскохозяйственного назначения, находящемся на праве общей долевой собственности граждан? Большинство из собственни-

ков — дольщиков, считаются умершими. Однако в праве наследования на доли никто не вступил. Это невостробованные земельные доли (выморочные), которые автор рассматривает как отдельную категорию бесхозяйного недвижимого имущества.

Полномочия по работе с невостробованными земельными долями в Российской Федерации относятся к полномочиям органа местного самоуправления. В нашем случае, за администрацией Княгининского муниципального округа Нижегородской области — органом исполнительной власти муниципального образования. И пока он не проведет необходимые мероприятия по признанию и оформлению их в муниципальную собственность, он не сможет ликвидировать несанкционированную свалку. Данное действие органа местного самоуправления будет расцениваться контрольным финансовым органом как нецелевой расход бюджетных средств, о чем автор писал ранее.

Однако органы прокуратуры имеют совершенно противоположную точку зрения. Они основывают ее на следующих нормах права:

- ◆ организация местного органа власти деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов» (статья 16 Закона № 131-ФЗ) [1];
- ◆ осуществление мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального образования (статья 16 Закона № 131-ФЗ) [1];
- ◆ создание и содержание местным органом власти мест накопления твердых коммунальных отходов и ведение их реестра (статья 8 Федерального закона РФ от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»).

Автор не согласен с позицией правоприменителей по следующим основаниям:

1. Ликвидацию несанкционированной свалки проводит *собственник или арендатор земельного участка*, на котором она располагается, заключив договор с региональным оператором, осуществляющим вывоз и утилизацию отходов с данной территории [5].
2. Федеральный закон РФ от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» не дает определение понятиям «несанкционированная свалка» или «ликвидация несанкционированной свалки» и поэтому относить данное полномочие к вопросу местного значения муниципального образования об осуществлении деятельности по накоплению, сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию

и захоронению отходов [1] является неправильным.

Между тем, Федеральный закон РФ от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» относит к вопросу местного значения местного органа власти организацию проведения мероприятий по охране окружающей среды в своих границах [7].

За органами государственной власти субъектов Российской Федерации данным федеральным законом закреплено полномочие о принятии и реализации региональных программ в области охраны окружающей среды, на основании которого, на территории Нижегородской области, как раз, разработан и утвержден Порядок предоставления и распределения из областного бюджета бюджетам муниципальных образований Нижегородской области размещения отходов [8]. В соответствии с ним бюджетам муниципальных округов Нижегородской области предоставляется субсидия на проведение мероприятий по ликвидации несанкционированных свалок (80% — финансирование из областного бюджета, 20% — финансирование из местного бюджета).

Однако для предоставления субсидии из областного бюджета необходимо, чтобы несанкционированные места размещения отходов (свалки) были расположены на земельных участках, которые находятся:

- ◆ либо в собственности муниципального образования и не были переданы во владение и (или) пользование третьих лиц;
- ◆ либо в границах муниципального образования Нижегородской области на земельных участках с неразграниченной государственной собственностью [8].

Именно поэтому важно, чтобы был установлен собственник или лицо, уполномоченное на управление и распоряжение земельными участками с неразграниченной государственной собственностью. А невостробованные земельные доли (выморочные), исследуемые автором, имеющие признаки бесхозяйного недвижимого имущества, относить к земельным участкам, находящимся в собственности муниципального образования, неправильно, так как они не прошли процедуру оформления их в муниципальную собственность. И относить их к землям неразграниченной государственной собственности, также нельзя.

Федеральные органы законодательной ветви власти, прописывая в своих нормативно-правовых актах полномочия публичного собственника на бесхозяйное недвижимое имущество, запрещает органам местного самоуправления использовать денежные средства об-

ластного и местного бюджетов на ликвидацию несанкционированных свалок на таких земельных участках.

Как вам такая коллизия в праве?

Действующая судебная практика не стоит на стороне органа местного самоуправления. Наоборот, несмотря на уголовную ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств, органы прокуратуры, обращаясь в суды с исками в отношении неопределенного круга лиц, обязывают местные органы власти муниципальных образований устранять несанкционированные свалки [9].

Исключение составляют лишь несанкционированные свалки, которые располагаются на земельных участках из состава земель лесного фонда, обязанность по ликвидации которых несут исключительно областные органы исполнительной власти (например, Министерство лесного хозяйства и охраны животного мира Нижегородской области).

3. 2.Бесхозные гидротехнические сооружения.

На территории Княгининского муниципального округа располагается три бесхозных гидротехнических сооружения, которые, путем обращения органа прокуратуры муниципального образования в Княгининский районный суд Нижегородской области в интересах неопределенного круга лиц, были оформлены в собственность сельских поселений Княгининского муниципального района Нижегородской области, на территории которых они располагаются.

Надзорные органы, руководствуясь Законом № 131-ФЗ, закрепляют в качестве полномочия местного органа власти — вопроса местного значения об участии в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах такого муниципального образования [1]. Они настаивают на том, что при отсутствии собственника гидротехнического сооружения, который осуществлял бы за ним должный контроль и безопасно его эксплуатировал, такие объекты могут быть разрушены. Граждане, проживающие рядом с бесхозным опасным объектом, будут подвержены опасности от возможного его обрушения. Да и окружающей среде будет нанесен колоссальный ущерб.

Основывая свою точку зрения на действующее федеральное законодательство автор делает однозначный вывод о том, что муниципальные образования Российской Федерации *вынуждены*, на принципе «самому слабому — все», нести «на своих плечах» бремя ответственности за бесхозные особо опасные производственные объекты, проводить необходимые мероприятия по их выявлению, постановке на учет и признанию

права собственности муниципального образования на них, а в последствии, их правильно эксплуатировать и содержать.

Как показывает действующая судебная практика, органу местного самоуправления не удастся отстоять в судах общей юрисдикции свою позицию о том, что включение в реестр муниципальной собственности стратегически опасных объектов недвижимости — гидротехнических сооружений, требует не только огромных финансовых затрат, но и непомерного груза ответственности за содержание его в исправном техническом состоянии, как это прописывает Федеральный закон РФ от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений».

Так и рассматриваемое автором, в качестве примера, муниципальное образование данное обстоятельство «не обошло стороной» и в середине 2011 году Княгининский районный суд Нижегородской области удовлетворил требования прокуратуры и обязал администрации городского и сельского поселения района принять необходимые меры по постановке трех бесхозных гидротехнических сооружений на учет в Управление Росреестра [10,11].

Изучая данную тематику в своей научной работе, автор неоднократно говорит о том, что относить некоторые полномочия в решении вопросов местного значения исключительно к полномочию местного органа власти как «единоличного» собственника и равнять с ними — неправильно. Например, вопрос о принятии участия муниципального образования в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, произошедших в его границах, и полномочие по осуществлению мероприятий публичного собственника в оформлении гидротехнического сооружения, подпадающего под признаки бесхозного объекта, установленные статьей 225 Гражданского кодекса РФ. Обратите внимание, что местные органы власти принимают лишь *участие* в мероприятиях по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Федеральный закон РФ от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» устанавливает в качестве некоторых полномочий областных органов исполнительной власти в вопросах их безопасности, а именно:

- ◆ разработка и реализация региональных программ обеспечения безопасности бесхозных гидротехнических сооружений [12];
- ◆ обеспечение капитального ремонта, консервации и ликвидации бесхозных гидротехнических сооружений [12].

Поэтому, *только* орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации *обязан* обеспечивать безопасность гидротехнического сооружения, имеющего признаки бесхозяйного объекта, и проводить его капитальный ремонт, с целью предотвращения его обрушения и наступления чрезвычайной ситуации, а не орган местного самоуправления, на которого судами возлагают данные полномочия.

Если орган местного самоуправления проведет необходимые мероприятия по постановке бесхозяйного гидротехнического сооружения на учет и оформит право собственности на него, то вся ответственность по наступлению чрезвычайных ситуаций и их ликвидации «ляжет на плечи» публичного собственника, осуществившего свои полномочия, прописанные ему статьей 225 Гражданского кодекса РФ. При этом орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации будет не уполномочен проводить капитальный ремонт бесхозяйного гидротехнического сооружения, как установлено ему статьей 5 Федерального закона РФ от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», так как:

- ◆ гидротехническое сооружение уже «потеряет» статус бесхозяйного объекта;
- ◆ денежные средства областного бюджета, направленные на ремонт имущества муниципального образования, будут приравнены к нецелевому расходованию бюджетных средств.

Поэтому автор статьи утверждает, что не все бесхозяйные объекты недвижимого имущества в России необходимо «равнять» под общий смысл статьи 225 Гражданского кодекса РФ. Автор считает, что логично было бы, *законодательно* разграничить полномочия местного органа власти и органа исполнительной власти субъекта РФ в вопросах обращения с отдельными объектами бесхозяйного недвижимого имущества и не оставлять его в руках «самого слабого звена» системы органов исполнительной ветви власти в Российской Федерации, несмотря на вопросы местного значения, прописанные Законом № 131-ФЗ. Более подробно о разграничении таких полномочий можно прочитать в ранее опубликованной статье автора «Гидротехническое сооружение как объект бесхозяйного недвижимого имущества в России» [13].

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.03.2010 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022). [Электронный ресурс].— Режим доступа: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/f0cefc0e845309261e82ed31a42579f64eebbfc/ (дата обращения: 07.12.2022);
2. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 21.12.2021). 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: 07.12.2022);
3. Федеральный закон РФ от 25.10.2001 № 137-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Статья 3.3. [Электронный ресурс].— Режим доступа: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33764/a14270cadfaadf838ea25952686e69367efe2c7d/. (дата обращения: 07.12.2022);
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 14.07.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.10.2022). [Электронный ресурс].— Режим доступа: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/56937c3e71a16317d6be39b0d52decf85830768a/. (дата обращения: 07.12.2022);
5. Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 (ред. от 18.03.2021) «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641» (вместе с «Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами»). [Электронный ресурс].— Режим доступа: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207118/. (дата обращения: 07.12.2022);
6. Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 21.11.2022). Статья 285.1. [Электронный ресурс].— Режим доступа: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/2f03d6f5caa72ecd6b7296dcb862dd953b3ad400/. (дата обращения 07.12.2022);
7. Федеральный закон от 10.01.2002 N7-ФЗ (ред. от 26.03.2022) «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2022). Статьи 6,7. [Электронный ресурс].— Режим доступа: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/034d84b2bf94b369ce654da7ed26eb0a7ef1722d/. (дата обращения 07.12.2022);
8. Постановление Правительства Нижегородской области от 01.09.2022 № 703 «О внесении изменений в государственную программу «Охрана окружающей среды Нижегородской области», утвержденную постановлением Правительства Нижегородской области от 30 апреля 2014 г. № 306». [Электронный ресурс].— Режим доступа: URL: <https://www.consultant.ru>. (дата обращения 07.12.2022);
9. Апелляционное определение Ульяновского областного суда от 24.10.2017 по делу № 33а-4283/2017. [Электронный ресурс].— Режим доступа: URL: <https://sudact.ru> (дата обращения 07.12.2022);
10. Решение Княгининского районного суда Нижегородской области № 2–18/2011 от 5 мая 2011 г. [Электронный ресурс].— Режим доступа: URL: <https://sudact.ru> (дата обращения 09.12.2022);

11. Решение Княгининского районного суда Нижегородской области № 2–19/2011 от 11 мая 2011 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <https://sudact.ru> (дата обращения 09.12.2022);
12. Федеральный закон РФ от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (ред. от 11.06.2021). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <https://base.consultant.plus.ru/>. (дата обращения: 06.12.2022);
13. Филиппова Е.В. Гидротехническое сооружение как объект бесхозяйного недвижимого имущества в России. Журнал «Вопросы российского и международного права», 2022, стр.241–247.

© Филиппова Екатерина Владимировна (ngiei126@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



г. Нижний Новгород