

«Балласт» на балансе: как поступать с муниципальным имуществом, непригодным для реализации полномочий органов местного самоуправления

И.Е. Кабанова

кандидат юридических наук, аналитик Центра местного самоуправления Института управления и регионального развития Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Москва)

Ирина Евгеньевна Кабанова, kabanova-ie@ranepa.ru

Бесхозной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался. Согласно части 3 статьи 225 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) бесхозные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлению органа местного самоуправления (далее – ОМС), на территории которого они находятся (исключения – города федерального значения Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, в которых бесхозная недвижимость ставится на учет соответствующим органом власти субъекта Российской Федерации). Обращение бесхозной недвижимости в публичную собственность направлено на то, чтобы брошенный ценный объект не пустовал и разрушался, а использовался в общественных интересах (подробнее см. [2]). Движимые вещи по общему правилу могут быть приобретены в собственность граждан или юридических лиц в силу приобретательной давности.

Следует обратить внимание, что согласно части 3 статьи 225 ГК РФ постановка бесхозной недвижимой вещи на учет по заявлению органа местного самоуправления является обязательной, то есть органы

местного самоуправления обязаны обращаться с таким заявлением в орган, осуществляющий государственную регистрацию права на недвижимое имущество. Что же касается последующего оформления права муниципальной собственности на бесхозную вещь, то это не является обязанностью органов местного самоуправления. По истечении года со дня постановки бесхозной недвижимой вещи на учет орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь.

По мысли законодателя поступление в муниципальную собственность бесхозного недвижимого имущества не только позволяет сохранить его от разрушения, но и дает право использовать это имущество в соответствии с действующими законодательными нормами, а также способствует обеспечению безопасности населения и предотвращению чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гибели людей. Однако очевидно, что предложенный механизм не позволяет решить задачу минимизации количества бесхозной недвижимости – в подавляющем большинстве случаев у муниципалитетов отсутствуют как возможность, так и желание принимать бесхозную недвижимость в муниципальную собственность, к тому же они ограничены

требованием о целевом характере муниципальной собственности. Согласно статье 50 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении) в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, и имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не соответствующее этим и некоторым иным указанным в части 1 статьи 50 Закона о местном самоуправлении требованиям, оно подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению.

Передача в муниципальную собственность бесхозяйных вещей, главным образом бесхозяйных недвижимых вещей, в состоянии, исключающем их использование по назначению, принятие которых в собственность и дальнейшее содержание непосильным бременем ложится на местные бюджеты, а принятие в собственность имущества, которое не может принадлежать муниципальным образованиям или которое целесообразнее передать в собственность государства, не только бесполезно, но зачастую и потенциально опасно.

Согласно статьям 128 и 129 ГК РФ утраченной недвижимой вещью таких свойств, как пригодность для использования ее в целях, для которых она предназначена, влечет утрату свойства оборотоспособности вещи, что исключает юридические вопросы передачи в гражданский оборот отсутствующего объекта гражданских прав. Однако

фактически возложенная на муниципалитеты обязанность по принятию бесхозяйных недвижимых вещей в муниципальную собственность приводит к тому, что органы местного самоуправления вынуждены принимать в собственность имущество как непригодное к использованию, так и используемое для реализации полномочий, которые у органа местного самоуправления отсутствуют.

Например, органы местного самоуправления вынуждены принимать в собственность бесхозяйное газовое оборудование, вследствие чего возникает необходимость заниматься вопросами снабжения населения газом, хотя полномочий по обеспечению газоснабжения населения у органов местного самоуправления нет, что подчеркнул в определении [4] Конституционный Суд Российской Федерации, указав на недопустимость возложения на местные власти всей полноты ответственности за организацию газоснабжения. Конституционный Суд отметил, что организация газоснабжения поселений входит в полномочия муниципальных образований, но термин «организация» не может трактоваться как возлагающий на местные власти всю полноту ответственности, и его содержание должно раскрываться с учетом специального отраслевого законодательного регулирования. Обеспечение создания на земельных участках, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно, необходимой инфраструктуры, включая организацию их газоснабжения, относится к полномочиям как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления, которые входят в единую систему публичной власти Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения в том числе названных задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Ненормативное состояние муниципальных сетей в том числе переданных в муниципальные образования как бесхозяйные вещи становится причиной безвозвратных

потерь коммунальных ресурсов и приводит к значительным расходам местных бюджетов.

С этой проблемой связана проблема принятия в муниципальную собственность выморочного имущества, когда муниципалитету в собственность достается жилая недвижимость вместе с долгами предыдущего собственника. В дальнейшем органы местного самоуправления не могут продать такое имущество, так как оно подлежит включению в жилищный фонд для предоставления гражданам, а использовать такое имущество также нельзя, так как в большинстве случаев родственники не вступают в наследство из-за невозможности использовать объект недвижимости для проживания из-за его состояния.

Для формирования единообразной судебной практики представляется целесообразным рекомендовать судам поддерживать иски администраций муниципальных образований об отказе в принятии бесхозяйного недвижимого имущества по следующим причинам:

- 1) объекты отсутствуют в натуре;
- 2) объекты находятся в неудовлетворительном, полуразрушенном, руинированном состоянии и восстановлению не подлежат;
- 3) объекты вследствие своего состояния представляют реальную опасность для жизни и здоровья населения;
- 4) объекты в целом разрушены настолько, что не обладают признаками недвижимого имущества, указанными в статье 130 ГК РФ, и не могут быть использованы муниципальным образованием в соответствии с их целевым назначением для решения вопросов местного значения.

Например, эта аргументация использована в судебном акте, на основании которого было отказано в удовлетворении требований истца об обязанности органа местного самоуправления подписать передаточные акты, внести в реестр муниципального имущества, принять к бюджетному учету и подписать акты о приеме-передаче объектов

недвижимого имущества военного городка (см. [5]).

Здесь можно по аналогии прибегнуть к аргументации, которую используют суды, рассматривая дела о понуждении органов местного самоуправления к принятию в муниципальную собственность так называемого непроданного имущества должника, то есть имущества, признанного банкротом должника, которое предлагалось к продаже, но не было продано в ходе конкурсного производства. В этом случае суды считают значимыми обстоятельствами невозможность использования непроданного имущества должника для решения вопросов местного значения, техническое состояние имущества, в том числе издержки органов местного самоуправления по его ремонту, содержанию, перепрофилированию и т. п. При определении принадлежности спорного имущества необходимо учитывать, что в муниципальную собственность может быть передано не все непроданное имущество должника, а лишь такое, которое жизненно необходимо для региона и его населения, а также все имущество, которое может находиться в муниципальной собственности. Если спорное имущество не может быть использовано в соответствии с целевым назначением, в том числе для решения вопросов местного значения, а содержание объекта для муниципального образования будет затратным и может повлечь за собой нарушение бюджетного законодательства, то такой объект не подлежит передаче в собственность муниципального образования (см. [6, 7]).

Однако выносятся и прямо противоположные решения, основанные на выводах суда о том, что Законом о местном самоуправлении не установлен прямой запрет на нахождение в муниципальной собственности спорного имущества. Иной правовой подход может привести и к тому, что имущество должника, не реализованное в ходе конкурсного производства, окажется фактически бесхозяйным и будет препятствием для завершения конкурсного производства.

Для того чтобы обязать орган местного самоуправления принять неликвидное имущество, суду необходимо лишь установить, что это имущество оборотоспособно и не отнесено к объектам, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности, а конкурсный управляющий осуществил все процедуры, предшествующие обращению с требованием о приемке имущества в муниципальную собственность, – провел первые и повторные торги в форме аукциона, торги посредством публичного предложения, предложил имущество кредиторам и учредителю должника (см. [8–12]).

В целях нахождения баланса между интересами участников процедуры конкурсного производства и интересами органов местного самоуправления целесообразно опираться на базовые принципы организации местного самоуправления, следующие из его конституционного статуса самостоятельного уровня публичной власти. Передачу конкурсным управляющим органу местного самоуправления имущества, которое нельзя списать и которое не может остаться без собственника, следует рассматривать как исполнение органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им Федеральным законом от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», если поступающее в муниципальную собственность имущество не может быть использовано для решения вопросов местного значения или репрофилировано, а его содержание влечет расходы для местного бюджета. Поступления из федерального бюджета должны покрывать реальные убытки местного бюджета, разницу между расходами и доходами. Расходы органов местного самоуправления на принятие и содержание неликвидного имущества как минимум должны учитываться законодателем при определении уровня доходов местных

бюджетов или компенсироваться по факту их появления (подробнее см. [14]).

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ *

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : Федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ.

2. Церковников М. А. Об исковой давности по виндикационному иску // Закон. 2018. № 12. С. 79–86.

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

4. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации Сургутского муниципального района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на нарушение ее конституционных прав пунктом 4 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также абзацами вторым и третьим части первой статьи 8.1 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 31 января 2023 года № 200-О.

5. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 5 марта 2022 года № Ф03-507/2022 по делу № А51-23037/2019.

6. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16 мая 2019 года № Ф07-4965/2019 по делу № А56-26579/2016.

7. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23 января 2018 года № Ф04-5833/2017 по делу № А27-15041/2012.

8. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 21 июля 2021 года № Ф06-70347/2020 по делу № А12-59287/2015.

9. Постановление Арбитражного суда

* Доступ к нормативным правовым актам и постановлениям региональных судов из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

Западно-Сибирского округа от 22 января 2021 года № Ф04-6204/2020 по делу № А27-11770/2014.

10. Постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17 декабря 2020 года № Ф08-11208/2020 по делу № А53-13989/2017.

11. Постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 9 сентября 2020 года № Ф08-6783/2020 по делу № А53-18742/2017.

12. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22 августа 2019 года № Ф09-1697/16 по делу № А07-26755/2014.

13. О несостоятельности (банкротстве) : Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ.

14. *Сергеев А. А.* Непроданное имущество должника и обязанности органов местного самоуправления в процедуре конкурсного производства // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 61–66.

 <p>СТАТУТ ШКОЛА ПРАВА</p>	<p>Негосударственное образовательное учреждение дополнительного образования «Школа права «СТАТУТ»</p> <p>ЮРИДИЧЕСКИЕ СЕМИНАРЫ ДЛЯ ПРОФЕССИОНАЛОВ</p> <p>Телефон: (499) 750-72-72 http://www.statut.ru/ E-mail: post@statut.ru</p>
<p><i>Место проведения:</i> Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), г. Москва</p>	
<p>11–15.03</p>	<p>БАНКРОТСТВО ОРГАНИЗАЦИЙ И ГРАЖДАН: комментарий новелл законодательства и анализ судебной практики</p>
<p>14–15.03</p>	<p>РАСПОРЯЖЕНИЕ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫМИ ПРАВАМИ: договоры отчуждения исключительного права, лицензионный договор, служебные произведения</p>
<p>18–22.03</p>	<p>ДОГОВОРНОЕ ПРАВО: реформа гражданского кодекса РФ и актуальные вопросы судебной практики</p>
<p>25.03–08.04</p>	<p>ЖИЛАЯ И НЕЖИЛАЯ НЕДВИЖИМОСТЬ В ЗДАНИИ (СООРУЖЕНИИ) ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО И СДЕЛКИ С НЕДВИЖИМОСТЬЮ</p>
<p>01–2.04</p>	<p>РЕФОРМА ЗЕМЕЛЬНОГО И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: приобретение публичных земель, оборот земельных участков и комментарий изменений законодательства</p>
<p>03–5.04</p>	<p>КОМПЬЮТЕРНЫЕ ПРОГРАММЫ И БАЗЫ ДАННЫХ: регистрация, патентование, лицензии, налогообложение, судебная практика ПРАВА НА РЕЗУЛЬТАТЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ</p>
<p>09–11.04</p>	<p>ХОЛДИНГИ: новое в правовом регулировании. особенности корпоративного управления в группах компаний</p>
<p>10–2.04</p>	<p>АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СУБСИДИАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЛИЦ, КОНТРОЛИРУЮЩИХ ДОЛЖНИКА ПРИ БАНКРОТСТВЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА)</p>
<p>15–17.04</p>	<p>БЕЗОПАСНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ С ПРОВЕРЯЮЩИМИ ПО ФЗ № 248-ФЗ: комментарий законодательства и обзор судебной практики</p>
<p>18–19.04</p>	<p>ЗАКУПКИ ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ОТДЕЛЬНЫМИ ВИДАМИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПО 223-ФЗ: рекомендации по применению и анализ судебной практики</p>