

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

И. И. Гордиенко*

Правовое регулирование утилизации объектов недвижимости, находящихся в государственной собственности

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы, связанные с утилизацией объектов недвижимости, находящихся в государственной собственности.

Выделены две группы объектов, которые имеют особенности списания и утилизации: объекты, списание и утилизация которых происходят в общем порядке после снятия с них специального статуса (объекты культурного наследия, защитные сооружения), и объекты, списание и утилизация которых урегулированы специальным законодательством в связи с особым назначением таких объектов (объекты жилищного фонда, недропользования, водного транспорта). Рассмотрены особенности утилизации таких объектов, в частности необходимость снятия специального статуса до проведения процедуры утилизации объектов. Рассмотрена проблема оформления прав на земельные участки под объектами, которые подлежат сносу или фактически отсутствуют. Делается вывод о том, что необходимо совершенствование законодательства в части утилизации объектов, в том числе разработка порядка реализации материалов, образовавшихся в результате сноса объектов капитального строительства.

Ключевые слова: утилизация, списание, объекты недвижимости, защитные сооружения объектов гражданской обороны, объекты культурного наследия, объекты недропользования, акт обследования.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.106.9.185-192

В настоящее время в Российской Федерации достаточно много объектов, которые находятся в аварийном состоянии и подлежат утилизации. Данные объекты представляют собой потенциальную опасность как для насе-

ления, так и для экологической безопасности страны.

Утилизация представляет собой виды работ по обеспечению ресурсосбережения, при которых осуществляются переработка и/или

© Гордиенко И. И., 2019

* Гордиенко Ирина Игоревна, кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного права Государственного университета по землеустройству (г. Москва), начальник отдела Управления имуществом государственной казны Росимущества (г. Москва)

Irina.i_gordienko@hotmail.com

143405, Россия, г. Красногорск, Красногорский бул., д. 17

вторичное использование отслуживших установленный срок и/или отбракованных изделий, материалов, упаковки и т.п., а также отходов¹.

Порядок утилизации объектов недвижимости, находящихся в государственной собственности, урегулирован постановлением Правительства РФ от 14.10.2010 № 834 «О списании федерального имущества»². В сферу регулирования данного нормативного правового акта входят правоотношения, связанные со списанием имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения и оперативного управления за организациями, кроме:

- федерального имущества, изъятого из оборота;
- музейных предметов и коллекций;
- федерального имущества, расположенного за пределами РФ.

Списание и утилизация имущества, составляющего казну Российской Федерации, регулируется приказом Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 09.10.2012 № 220 «О порядке рассмотрения Росимуществом обращений по вопросам утилизации федерального имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации».

В понятие утилизации входят следующие виды работ: принятие решения об утилизации, мероприятия по утилизации, исключение объекта недвижимости из реестра федерального имущества и из единого государственного реестра недвижимости.

Принятие решения об утилизации объектов недвижимости зависит от того, в чьем пользовании оно находится.

В случае если федеральное имущество передано на праве оперативного управления либо хозяйственного ведения организациям, списание имущества осуществляется непосредственно данной организацией при наличии согласия собственника имущества. Если производится списание имущества, находящегося в оператив-

ном управлении у учреждений (федеральные казенные учреждения, федеральные бюджетные и автономные учреждения), также необходимо получить согласие учредителя данной организации.

Если учредителем организаций выступает Правительство РФ, списание имущества производится с согласия органа власти, осуществляющего полномочия собственника имущества. В настоящее время полномочия собственника федерального имущества возложены на Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, согласно положению, утвержденному постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом»³ (за исключением случаев, когда указанные полномочия в соответствии с законодательством РФ осуществляют иные федеральные органы исполнительной власти). Так, функции по управлению федеральным имуществом, закрепленным за Вооруженными силами на праве оперативного управления и хозяйственного ведения, осуществляет Минобороны России (постановление Правительства РФ от 29.12.2008 № 1053 «О некоторых мерах по управлению федеральным имуществом»)⁴.

Самостоятельно имеют право списывать имущество федеральные органы исполнительной власти, органы управления государственных внебюджетных фондов, государственные академии наук.

Списание имущества, которое находится в казне Российской Федерации, осуществляется по особому порядку, который прописан в приказе Росимущества от 09.10.2012 № 220.

Основаниями для списания имущества казны Российской Федерации являются:

- непригодность для дальнейшего использования, в том числе физического или морального износа;
- утрата вследствие хищения, гибели или уничтожения (в том числе помимо воли владельца);

¹ ГОСТ Р 52104-2003 «Ресурсосбережение. Термины и определения»: утв. постановлением Госстандарта России от 03.07.2003 № 235-ст.

² СЗ РФ. 2010. № 42. Ст. 5402.

³ СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2721.

⁴ СЗ РФ. 2009. № 3. Ст. 379.

— негодность в случае стихийных бедствий и иных чрезвычайных ситуаций.

При этом под физическим износом понимается несоответствие свойств основного средства его первоначальному состоянию, а под моральным износом понимается несоответствие основного средства современному уровню техники или иной области знаний⁵.

Одними из основных документов, необходимых для принятия решения об утилизации недвижимого имущества, являются:

- правоустанавливающие документы на объект и земельный участок, на котором он расположен;
- документы, подтверждающие основание для принятия решения об утилизации (заключение лицензируемой организации о невозможности дальнейшего использования объекта, справка о возбуждении уголовного дела о хищении, справка о пожаре и т.п.);
- решение комиссии;
- акт проверки объекта.

В процедуру по утилизации имущества, находящегося в казне Российской Федерации, входят следующие этапы:

- создание постоянно действующей комиссии в территориальном органе при Росимуществе, которая осматривает федеральное имущество, принимает решение о целесообразности дальнейшего использования, устанавливает причины списания и подготавливает акт о списании;
- документы рассматриваются комиссией в течение 14 дней со дня их поступления, при необходимости привлекаются эксперты;
- в случае наличия всех документов и соответствия их предъявляемым требованиям, комиссия принимает решение о списании;
- пакет документов направляется в центральный аппарат Росимущества для рассмотрения и согласования;

— в случае положительного решения об утилизации Росимущества направляется соответствующее поручение в адрес Территориального управления Росимущества;

- руководитель организации утверждает акт о списании;
- реализуются мероприятия, предусмотренные актом о списании (самостоятельно либо с привлечением третьих лиц на основании заключенного договора);
- после утилизации объекта при наличии документов, подтверждающих его фактическое отсутствие (акт выполненных работ; акт обследования, выполненный кадастровым инженером) данный объект исключается из реестра федерального имущества и единого государственного реестра недвижимости.

До сих пор не урегулирован вопрос по утилизации материалов и отходов, которые остаются после проведения мероприятий по утилизации объектов недвижимости. Такими материалами могут быть в том числе лом черных или цветных металлов, древесина, строительные материалы и т.п.

В соответствии ч. 1 ст. 220 Гражданского кодекса РФ⁶, если иное не предусмотрено договором, право собственности на новую движимую вещь, изготовленную лицом путем переработки не принадлежащих ему материалов, приобретает собственник материалов. То есть право собственности на полученные отходы принадлежит собственнику имущества, подлежащего утилизации, до момента перехода права собственности по договору к другому лицу.

Обладание чем-либо на праве собственности всегда влечет экономические последствия, поэтому вопросы собственности как права связаны с собственностью как экономическим фактором⁷.

Как отмечает М. В. Пономарев, важность определения момента перехода права собственности на отходы и определения их над-

⁵ См.: Беспалов М. В. Современный порядок списания основных средств в бюджетных учреждениях // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2014. № 3. С. 2 ; приказ Минфина России от 01.12.2010 № 157н. П. 51 // Российская газета. 2011. № 8.

⁶ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁷ Липски С. А. Земельная политика : учебник для академического бакалавриата. М., 2016. С. 88.

лежащего собственника состоит прежде всего в том, что на собственников отходов должны возлагаться обязательства по их содержанию (в том числе с соблюдением экологических и санитарно-эпидемиологических требований) до момента приобретения права собственности на них иным лицом⁸.

При этом реализация образовавшихся отходов, в частности металлолома, который является федеральной собственностью, возможна путем его продажи, которая должна проходить в соответствии с Федеральным законом от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»⁹.

Следует отметить, что процедура продажи федерального имущества через прогнозный план приватизации достаточно сложна и требует много времени для прохождения всех процедур (наличие правоустанавливающей документации, включение в прогнозный план приватизации, проведение оценки имущества). Весь период до момента перехода права собственности к другому лицу государство обязано хранить данное имущество. Однако финансирование на объекты федерального имущества существенно ограничено.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным разработать порядок по утилизации образовавшихся в результате сноса объектов капитального строительства материалов либо упрощенного порядка по его реализации.

Вместе с тем существует проблема списания имущества, которое фактически не существует. Можно выделить три категории таких объектов:

- 1) объекты, которые внесены в реестр федерального имущества ошибочно, — такие объекты исключаются на основании утвержденного акта о технической ошибке;
- 2) в случае наличия оформленных прав на земельный участок объект подлежит списанию на основании акта проверки и удостоверения в фактическом отсутствии объекта (является основанием для внесения соответ-

ствующих изменений в реестр федерального имущества), а также документов, подтверждающих его утрату (справки о пожаре, возбуждении уголовного дела), кадастровым инженером составляется акт обследования для исключения объекта из ЕГРН (в случае наличия соответствующей записи в ЕГРН);

- 3) при отсутствии прав на земельный участок объект подлежит списанию только в случае оформления прав на этот участок.

Наиболее простым способом выбытия объекта из реестра федерального имущества представляется способ исправления допущенных технических ошибок. Второй вариант списания объекта занимает больше времени, поскольку необходимо подготовить документы на объект недвижимости.

Самым трудным и практически неразрешимым на сегодня является списание объектов недвижимости, которые были утрачены после их внесения в реестр федерального имущества и под которыми не оформлены права собственности на земельный участок. Дело в том, что наличие права собственности на объект недвижимости является одним из оснований для возникновения права на земельный участок (ст. 3.1 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»¹⁰). В то же время оформление прав на такой объект недвижимости практически невозможно. Так, при фактическом отсутствии объекта, в том числе в результате пожара, сноса и иных причин, невозможно получить кадастровый паспорт на несуществующий объект.

Проблема отсутствия прав на земельный участок возникает не только в случае фактического отсутствия объекта недвижимости. Например, наличие объекта недвижимости на земельном участке, принадлежащем на праве собственности третьим лицам; наличие отдельно стоящих линейных объектов — столбов, мачт и иных объектов, под которыми могут быть сформированы земельные участки малой площади

⁸ Пономарев М. В. Право собственности на отходы: правовые проблемы реализации и перехода // Журнал российского права. 2017. № 18. С. 58.

⁹ СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

¹⁰ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

(до 10 кв. м), не дает возможности оформить земельные участки в федеральную собственность. Так, формирование земельных участков под отдельно стоящими объектами малой площади сопряжено со следующими проблемами: земельный участок под такими объектами по площади меньше минимального размера земельного участка, допустимого к постановке на кадастровый учет, вовлечение такого участка в оборот существенно затруднено, как правило, данные объекты расположены на земельных участках, принадлежащих на правах пользования третьим лицам.

Существуют некоторые особенности списания и утилизации определенных категорий имущества, которые условно можно подразделить на две группы:

- объекты, списание и утилизация которых происходит по общему порядку после снятия с них специального статуса (например, объекты культурного наследия, защитные сооружения);
- объекты, списание и утилизация которых урегулирована специальным законодательством в связи с особым назначением таких объектов (объекты жилищного фонда, недропользования, водного транспорта).

Рассмотрим процедуру по списанию и утилизации таких специфических объектов недвижимости, как объекты гражданской обороны — защитные сооружения.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим правоотношения в части оборота объектов гражданской обороны, является Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне»¹¹.

Защитное сооружение гражданской обороны (убежище) — инженерное сооружение двойного назначения, отвечающее нормам проектирования инженерно-технических мероприятий гражданской обороны и обеспечивающее в те-

чение определенного времени укрытие людей, техники и имущества от воздействия современных средств поражения, поражающих факторов и воздействия опасных химических и радиоактивных веществ, опасностей, возникающих в результате последствий аварий и катастроф на потенциально опасных объектах, либо стихийных бедствий в районах размещения этих объектов и используемое в мирное время в интересах экономики¹².

Основные положения по присвоению и снятию статуса защитного сооружения объекта гражданской обороны отражены в приказе Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 15.12.2002 № 583 «Об утверждении и введении в действие правил эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны»¹³.

Снятие статуса с защитных сооружений объектов гражданской обороны осуществляется в следующем порядке:

- комиссия, образованная в территориальном органе Росимущества с представителями Главного управления МЧС России по соответствующему субъекту РФ, где расположен объект, осуществляет осмотр объекта и составляет соответствующий акт, в котором отражается состояние объекта, невозможность его дальнейшего использования по назначению (например, убежище не соответствует нормам проектирования и не оборудовано вентиляцией, несущие стены не способны обеспечить защиту от ударной волны, отсутствуют герметичные двери)¹⁴;
- собирается пакет документов и направляется в Главное управление МЧС России по соответствующему субъекту РФ, где проводится их проверка и экспертиза технического заключения о состоянии защитного сооружения объекта гражданской обороны;

¹¹ СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 799.

¹² См.: Методические рекомендации по организации и осуществлению государственного надзора в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденные МЧС России от 28.02.2018.

¹³ Российская газета. 2003. № 111.

¹⁴ См.: определение Верховного Суда РФ от 28.03.2016 № 308-ЭС16-1346 по делу № А32-5051/2014.

- после положительного решения издается акт о снятии с учета данного объекта как объекта гражданской обороны, который согласовывают Главное управление МЧС России по соответствующему субъекту РФ и территориальный орган Росимущества;
- вносятся изменения в реестр защитных сооружений объектов гражданской обороны и в реестр федерального имущества.

Хотелось бы отметить, что на территории Российской Федерации достаточно большое количество защитных сооружений заброшено и не соответствует предъявляемым требованиям. В случае разрушения объекта более чем на 70 % и невозможности его дальнейшего использования, а также нецелесообразности проведения ремонта такого объекта после снятия с объекта статуса защитного сооружения проводятся все процедуры по списанию и утилизации таких объектов в общем порядке.

Объекты культурного наследия также обладают рядом особенностей. Так, согласно Федеральному закону от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации»¹⁵ объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации представляют собой уникальную ценность для всего многонационального народа Российской Федерации и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия.

Все объекты культурного наследия включаются в реестр объектов культурного наследия, что является подтверждением их особого статуса. Основаниями для исключения таких объектов из данного реестра могут быть:

- полная физическая утрата объекта культурного значения;
- утрата объектом историко-культурного значения.

Решение об исключении объекта культурного наследия из реестра объектов культурного наследия принимается на основании акта Правительства РФ.

Основание для принятия такого решения зависит от категории данного объекта:

- представление федерального органа охраны объектов культурного наследия и заключение государственной историко-культурной экспертизы (объект культурного наследия федерального значения);
- представление федерального органа охраны объектов культурного наследия, заключение государственной историко-культурной экспертизы и обращение органа государственной власти субъекта РФ (объект культурного назначения регионального назначения);
- представление федерального органа охраны объектов культурного наследия, заключение государственной историко-культурной экспертизы и согласование органом местного самоуправления обращения органа государственной власти субъекта РФ¹⁶.

В случае издания акта Правительства РФ и, соответственно, исключения объекта из реестра объектов культурного наследия, списание и утилизация проводятся в общем порядке¹⁷.

Также необходимо отметить, что существуют некоторые особенности списания и утилизации определенных категорий имущества, в частности жилищного фонда, объектов недропользования.

Для утилизации объекта жилищного фонда необходимо признать дом аварийным и подлежащим сносу. Порядок признания дома аварийным регулируется постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструк-

¹⁵ СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

¹⁶ Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации». Ст. 23.

¹⁷ Суд отказал в признании незаконным акта о списании больничного комплекса (объект культурного наследия регионального значения), так как объект фактически снесен и исключен из государственного реестра (постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 21.11.2017 № Ф06-26263/2017).

ции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом»¹⁸.

Оценка и обследование многоквартирного дома в целях признания его аварийным и подлежащим сносу осуществляются межведомственной комиссией, создаваемой в этих целях. Полномочия по принятию данной комиссией решений в отношении многоквартирных домов, находящихся в федеральной собственности, делегированы органам местного самоуправления в 2015 г., в соответствии с постановлением Правительства РФ от 25.03.2015 № 269 «О внесении изменений в Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции»¹⁹, что позволило упростить и ускорить данную процедуру и уменьшить количество аварийного и ветхого жилья, в том числе находящегося в федеральной собственности.

Особый порядок ликвидации установлен в отношении объектов недропользования, в частности скважин.

Ликвидация и консервация скважин производится в соответствии с разд. LVII приказа Ростехнадзора от 12.03.2013 № 101 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности “Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности”»²⁰.

Пользователь недр обеспечивает ликвидацию скважин, не подлежащих использованию, а также сохранность скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождения и (или) в иных хозяйственных целях. Работы по консервации и ликвидации скважин (с учетом результатов проверки технического состояния скважин) проводятся пользователем недр или его представителем. Ликвидация и консервация скважин считается завершенной после подписания акта ликвидации или консервации пользователем недр и территориальным органом Ростехнадзора. Акты на ликвидацию, консервацию скважин представляются в территориальный орган Ростехнадзора (п. 1264, 1268, 1269 разд. LVII вышеуказанного приказа Ростехнадзора).

Однако законодательство о недрах не регулирует вопросы обеспечения восстановления бездействующего фонда скважин, его вовлечения в промышленную эксплуатацию, обеспечения промышленной и экологической безопасности ликвидированных (консервированных) скважин.

В настоящее время требуется совершенствование законодательства в части утилизации объектов недвижимости, находящихся в государственной собственности, необходимого финансирования данных работ, в целях сохранения благоприятной окружающей среды и достойной жизни населения страны.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Беспалов М. В. Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях // Современный порядок списания основных средств в бюджетных учреждениях. — 2014. — № 3. — С. 2—8.
2. Липски С. А. Земельная политика : учебник для академического бакалавриата. — М., 2016. — 236 с.
3. Пономарев М. В. Право собственности на отходы: правовые проблемы реализации и перехода // Журнал российского права. — 2017. — № 18. — С. 53—64.

Материал поступил в редакцию 24 января 2019 г.

¹⁸ СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 702.

¹⁹ СЗ РФ. 2015. № 13. Ст. 1950.

²⁰ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 24.

LEGAL REGULATION OF THE STATE-OWNED REAL ESTATE DISPOSAL

GORDIENKO Irina Igorevna, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Land Law of the State University of Land Management (Moscow), Head of the Property Management Department of the State Treasury of the Federal Property Management Agency (Moscow)
Irina.i_gordienko@hotmail.com
143405, Russia, Krasnogorsk, Krasnogorskiy blvd., d. 17

Abstract. *The paper discusses the problems associated with the state-owned real estate disposal.*

Two groups of objects that have the features of disposition and disposal are distinguished: objects whose disposition and disposal occur in a general manner after removal of their special status (cultural heritage objects, protective structures), and objects whose disposition and disposal are regulated by special legislation in connection with the special purpose of such objects (housing, subsoil use, water transport). Features of the disposal of such facilities, in particular the need to remove special status prior to the disposal of the facilities, are considered. The problem of registration of rights to land plots under objects that are subject to demolition or are virtually absent is considered. It is concluded that it is necessary to improve the legislation regarding the disposal of facilities, including the development of a procedure for the sale of materials resulting from the demolition of capital construction facilities.

Keywords: *disposal, disposition, real estate objects, protective structures of civil defense objects, cultural heritage objects, subsoil use objects, inspection certificate.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bepalov M. V. Buhgalterskiy uchët v byudzhetnyh i nekommercheskih organizatsiyah // *Sovremennyy poryadok spisaníya osnovnyh sredstv v byudzhetnyh uchrezhdeniyah*. — 2014. — № 3. — S. 2—8.
2. Lipski S. A. *Zemel'naya politika : uchebnyk dlya akademicheskogo bakalavriata*. — M., 2016. — 236 s.
3. Ponomarev M. V. *Pravo sobstvennosti na othody: pravovye problemy realizatsii i perekhoda* // *Zhurnal rossijskogo prava*. — 2017. — № 18. — S. 53—64.