

Особенности возникновения права муниципальной собственности на гидротехнические сооружения: анализ законодательства и правоприменения

Features of the emergence of the right of municipal ownership of hydraulic structures: analysis of legislation and law enforcement

Е.С.Шугрина

д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, профессор Омского государственного университета

Аннотация: В статье приводятся результаты опроса, проведенного по вопросу нахождения в муниципальном образовании гидротехнических сооружений. Более подробно раскрываются отдельные вопросы оформления права муниципальной собственности на ГТС, обслуживания и обеспечения безопасности ГТС, приводятся материалы судебной практики. Полученные данные показывают, что принятие бесхозяйных ГТС в муниципальную собственность без надлежащего финансового обеспечения ремонта и содержания таких объектов со стороны органов государственной власти является для органов местного самоуправления нецелесообразным и обременительным. Проведенное исследование и результаты опроса позволили сформулировать предложения по улучшению сложившейся ситуации, изменению действующего законодательства:

Ключевые слова: муниципальная собственность, бесхозяйный, безопасность, ГТС, возникновение права собственности.

Abstract: The article provides the results of a survey conducted on the location of hydraulic structures (GS) in the municipality. Separate issues of registration of the right of municipal ownership of the GS, maintenance and security of the GS are disclosed in more detail, materials of judicial practice are given. The data obtained show that the adoption of ownerless GS into municipal ownership without proper financial support for the repair and maintenance of such facilities by state authorities is impractical and burdensome for local governments. The study and survey results made it possible to formulate proposals for improving the current situation, changing the current legislation.

Keywords: municipal property, abandoned, security, GS, emergence of ownership.

Один из вопросов, который с завидной регулярностью возникает в правоприменительной практике, - вопрос содержания муниципальными образования гидротехнических сооружений. В марте 2022 года на основании обращения Совета муниципальных образований Ульяновской области Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления проводила опрос по вопросам понуждения органов местного самоуправления принять в состав муниципальной собственности бесхозяйные гидротехнические сооружения (далее – ГТС).

Опрос представителей муниципального сообщества проводился через советы муниципальных образований субъектов РФ (далее – СМО). По состоянию на апрель 2022 года были получены ответы из 38 субъектов РФ, однако полнота представленной информации была разной (см. таб-

лицу 1) . Опрашиваемым было предложено представить сведения о количестве ГТС, находящихся в муниципальной собственности, которые перешли в муниципальную собственность не по инициативе органов местного самоуправления с указанием основания такого перехода и не предназначены, не используются для решения вопросов местного значения; объем финансовых средств местных бюджетов на финансирование мероприятий по эксплуатации ГТС, обеспечению их безопасности, а также работы по предотвращению и ликвидации последствий аварий ГТС; суммы штрафов, наложенных в связи с неисполнением требований в области безопасности ГТС и неисполнением предписаний Ростехнадзора. В ряде ответов была представлена дополнительная информация, иллюстрирующая

остроту проблем, имеющих в конкретном регионе.

Анализ направленных субъектами РФ материалов показывает, что в большинстве случаев органы местного самоуправления понуждают принимать бесхозные ГТС на основании решений судов, представлений органов прокуратуры. Есть примеры того, что право муниципальной собственности возникает на основании решений органов государственной власти субъектов РФ. Во многих ответах констатируется, что муниципалитеты, на территории которых находятся ГТС, принимают их в муниципальную собственность. В значительном количестве ответов констатировалось, что решение этого вопроса осуществляется на основе принципа: «на территории какого муниципалитета расположено ГТС, тот муниципалитет и собственник». Но в то же время, в действующем законодательстве полномочий в сфере функционирования ГТС за органами местного самоуправления не закреплено.

Дополнительно была проанализирована правоприменительная практика, действующее законодательство. По результатам установлено следующее:

Большинство органов местного самоуправления, имеющих в собственности ГТС, не имеют финансовых, кадровых, материальных ресурсов для разработки всей требуемой дорогостоящей технической документации и выполнения мероприятий по безопасной эксплуатации, содержанию и ремонту ГТС. ГТС находятся на балансе муниципальных образований; персонал, обеспечивающий безопасность ГТС, штатным расписанием данных муниципальных образований не предусмотрен. Муниципальными образованиями осуществляется систематическое наблюдение за состоянием ГТС, а именно - обеспечение работоспособного состояния и безаварийной работы ГТС. Для безопасной эксплуатации ГТС в целях предотвращения чрезвычайных ситуаций требуется их регулярное и квалифицированное обслуживание. Обстоятельством, затрудняющим эффективную работу в данном направлении, является отсутствие финансовых средств в сельских поселениях, а также специалистов, обладающих со-

ответствующей квалификацией, и организаций, имеющих необходимую материально-техническую базу.

Органы местного самоуправления, советы муниципальных образований регулярно поднимаются вопросы нахождения ГТС в составе муниципальной собственности. Например, СМО Красноярского края включил этот вопрос в Доклад о состоянии местного самоуправления и перспективах его развития по итогам 2018 года, направив материалы в Правительство края, Общероссийский конгресс муниципальных образований.

Отдельные вопросы оформления права муниципальной собственности на ГТС. Ряд СМО обращает внимание на то, что у сельских территорий количество ГТС и требующиеся на них затраты (в особенности, если производить расчет на душу населения, проживающего на территории муниципального образования) существенно больше, чем у городских территорий. Например, в Самарской области количество ГТС, находящихся в муниципальной собственности, составляет 9 в городском округе Сызрань и 4 в городском округе Тольятти. Однако на территории ряда муниципальных районов количество муниципальных ГТС составляет 40 и более в каждом.

В регионах используются разные основания возникновения права муниципальной собственности на ГТС помимо воли органов местного самоуправления (понуждения органов местного самоуправления). Лидирующие позиции занимают решения судов, инициированные органами прокуратуры или иными контрольно-надзорными органами, а также органами государственной власти субъектов РФ.

Например, по бесхозным ГТС Министерством экологии и рационального природопользования Красноярского края ведется исковая работа, в рамках которой администрациям муниципальных образований края в судебном порядке предъявляются требования об оформлении права муниципальной собственности на бесхозные ГТС. До 2018 года требования судом удовлетворялись, однако, начиная с 2019 года, судебная практика изменилась и требова-

ния Министерства об оформлении права собственности муниципальных образований на бесхозные ГТС, отклоняются как не соответствующие требованиям законодательства. По сути администрации муниципальных образований вынуждены принять в муниципальную собственность бесхозные ГТС либо направить предложения об их ликвидации (консервации) с учетом мнения граждан.

Во Владимирской области отмечают случаи обновления перечня таких объектов в связи с фактами отказов собственниками ГТС (в основном сельскохозяйственные предприятия), от своих прав по причинам оптимизации расходов либо невозможности выполнять мероприятия по соблюдению требований в сфере безопасности ГТС. В целях решения вопроса по дальнейшей эксплуатации бесхозных ГТС с обоснованием их капитального ремонта, ликвидации или консервации администрацией Владимирской области в настоящее время создана межведомственная комиссия, в состав которой включён представитель Ассоциации.

В Самарской области некоторые ГТС переходили в муниципальную собственность по решениям судов, инициированных органами местного самоуправления. Это стало следствием требований такого оформления со стороны органов государственной власти Самарской области в 2013 — 2015 годах. По существу, тогда ставился вопрос об оформлении ГТС в собственность муниципальных образований либо их ликвидации. Учитывая дефицит водных ресурсов на территории отдельных муниципальных образований, особенно в засушливые периоды, ликвидация ГТС могла вызвать негативные последствия для ведения сельского хозяйства. Поэтому многие ГТС, находящиеся на территории муниципальных районов, были оформлены в муниципальную собственность.

В Республике Татарстан в 2006 году в ходе работ по разграничению государственного и муниципального имущества наряду с другими объектами республиканской собственности ГТС были переданы в муниципальную собственность (собственность поселений), при этом зачастую от-

сутствовала проектная и техническая документация. Аналогичная ситуация и в Хабаровском крае и в некоторых иных регионах. Причем в Хабаровском крае подобные решения принимались не только в 20080-2009 гг, но и в более позднее время (см., напр.: распоряжение Министерства имущественных отношений Хабаровского края от 20.05.2019 №834 «Об утверждении в одностороннем порядке передаточного акта на передаваемое в муниципальную собственность муниципального района имени Полины Осипенко Хабаровского края недвижимое имущество и исключение его из Реестра краевого государственного имущества»).

В Республике Татарстан многие водоемы – пруды не используются для орошения сельскохозяйственных земель в связи с их нерентабельностью для сельскохозяйственных товаропроизводителей. Данные водоемы – пруды стали зонами отдыха (для купания, ловли рыбы и т.д.) и объектами ландшафтного дизайна.

Обращение органов местного самоуправления для постановки на учет ГТС в качестве бесхозного имущества в целях дальнейшей их государственной регистрации и списания также связана с существенными расходами. Так, в Хабаровском крае ориентировочная стоимость кадастровых работ, связанных с постановкой объектов на бесхозный учет, в среднем составляет 1000000 руб. Для местных бюджетов эти средства являются значительными. Например, бюджет Хабаровского муниципального района принят с предельным уровнем дефицита, лимиты финансирования на проведение кадастровых работ предусмотрены исключительно в отношении бесхозных коммунальных объектов, участвующих в технологическом процессе предоставления коммунальных услуг населению. Ввиду отсутствия необходимости использования указанных гидротехнических сооружений для решения вопросов местного значения, учитывая значительную для бюджета муниципального образования стоимость кадастровых работ в отношении таких объектов, Хабаровским муниципальным районом не осуществляются кадастровые работы и работы по постановке на учет в качестве

бесхозных объектов в отношении гидротехнических сооружений. Для сравнения, в Калининградской области расходы по проведению кадастровых работ и постановке в ЕГРП на учет в качестве бесхозных составила 42 489,0 тыс.рублей.

Во многих ответах СМО обращают внимание и на то обстоятельство, что признание судами права муниципального образования на объекты ГТС весьма спорно, поскольку объекты не обладают полной совокупностью признаков бесхозной вещи, так как располагаются частично на землях РФ и частично на землях субъекта РФ и имеют прочную взаимосвязь с водными объектами находящимися в собственности РФ, что исключают возможность отнесения указанного имущества к бесхозному и тем более для определения собственника в лице муниципального образования.

Из анализа норм ст. 50 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) следует, что в основу формирования муниципального имущества положен принцип «целевого характера имущества». Иными словами, в муниципальной собственности может находиться только имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, осуществления отдельных государственных полномочий, а также деятельности органов местного самоуправления. Иное имущество в соответствии с частью 5 статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ подлежит отчуждению или репрофилированию. В Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствует вопрос местного значения в области безопасности гидротехнических сооружений. Прямое указание в статье 3 Федерального закона № 117-ФЗ 21.07.1997 № 117-ФЗ (ред. от 11.06.2021) "О безопасности гидротехнических сооружений" на возможность наличия в муниципальной собственности гидротехнических сооружений создает определенную юридическую коллизию.

В субъектах РФ курируют вопросы, связанные с деятельностью ГТС, разные органы государственной власти. Например, в Красноярском крае ответственным орга-

ном за обеспечение безопасности ГТС до их передачи в собственность либо консервации (ликвидации) является Министерство экологии и рационального природопользования Красноярского края. В Республике Татарстан - ответственным органом по управлению обеспечением безопасности гидротехнических сооружений на территории Республики Татарстан является Министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 21.07.1997 № 117-ФЗ (ред. от 11.06.2021) "О безопасности гидротехнических сооружений" органы исполнительной власти субъектов РФ разрабатывают и реализуют региональные программы обеспечения безопасности гидротехнических сооружений, в том числе гидротехнических сооружений, которые не имеют собственника или собственник которых неизвестен либо от права собственности на которые собственник отказался.

Анализ полученных ответов показывает, что действительно во многих субъектах РФ подобные региональные программы есть, однако предусмотренное количество денежных средств и направления их расходования недостаточны для решения всей совокупности проблем, имеющих в регионе. Например, в утвержденной постановлением Правительства Самарской области от 30 октября 2013 года № 579 государственной программе Самарской области «Развитие водохозяйственного комплекса Самарской области в 2014 - 2030 годах» предусмотрены мероприятия по предоставлению муниципальным образованиям субсидий на разработку пакета документов по декларированию безопасности гидротехнических сооружений. Однако объем финансирования данной государственной программы не позволяет даже на 5 % закрыть потребности муниципальных образований.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 05.10.2020 № 1606 "Об утверждении Положения об эксплуатации гидротехнического сооружения и обеспечении безопасности гидротехнического сооружения, разрешение на строительство и эксплуатацию которого аннулировано (в том

числе гидротехнического сооружения, находящегося в аварийном состоянии), гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности на которое собственник отказался":

- при выявлении органом местного самоуправления гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности, на которое собственник отказался, данные о нем в 5-дневный срок со дня выявления направляются в орган государственного надзора и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено гидротехническое сооружение, для решения вопроса об обеспечении безопасности этого гидротехнического сооружения;

- обеспечение капитального ремонта, консервации и (или) ликвидации гидротехнических сооружений, которые не имеют собственника или собственник которых неизвестен либо от права собственности на которые собственник отказался, осуществляется органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений, на территории которого расположено это гидротехническое сооружение;

- орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений в 3-месячный срок организует обследование выявленного гидротехнического сооружения, разработку плана мероприятий по обеспечению безопасности такого гидротехнического сооружения, а также согласование указанного плана мероприятий с органом государственного надзора в порядке и в сроки, которые установлены им;

- орган государственного надзора на основании уведомлений органов местного самоуправления о выявлении гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности на которое собственник отказался, формирует и ведет перечень гидротехнических сооружений, которые не имеют собственника или собственник которых неизвестен либо от

права собственности на которые собственник отказался, а также осуществляет мониторинг выполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений планов мероприятий по обеспечению безопасности этих гидротехнических сооружений.

Анализ данных подзаконных актов показывает наличие явно выраженной позиции федерального законодателя, Правительства РФ о том, что именно органы государственной власти субъектов РФ должны заниматься ГТС, но не органы местного самоуправления.

Приказом Ростехнадзора от 04.12.2020 № 496 утвержден Порядок согласования плана мероприятий по обеспечению безопасности гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности на которое собственник отказался (за исключением судоходных и портовых гидротехнических сооружений)". Пунктом 2 указанного Порядка определено, что планируемым результатом исполнения мероприятий такого плана должны стать передача ГТС в муниципальную собственность либо его консервация и (или) ликвидация. Вместе с тем, действующее законодательство не предусматривает обязанность органов местного самоуправления, принимать в собственность бесхозные ГТС.

В некоторых регионах уже есть положительные примеры осуществления деятельности по обслуживанию и эксплуатации ГТС на региональном уровне; опыт создания государственных бюджетных учреждений по эксплуатации ГТС имеется в Республике Хакасия и Иркутской области. Так, например, на территории Республики Хакасия, Правительством которой создано специальное подразделение – Государственное бюджетное учреждение Республики Хакасия «Управление инженерных защит». Данное учреждение содержит почти две третьих сооружений водохозяйственного комплекса. У данной организации имеется персонал, специальная техника, опыт работы по текущему и капитальному ремонту сооружений, опыт по подготовке сооружений в паводковый период

при разных условиях. Таким образом прослеживается положительный эффект с точки зрения безопасной эксплуатации ГТС специально созданными органами.

Вопросы обслуживания и обеспечения безопасности ГТС. Нахождение ГТС в составе муниципальной собственности связано с большими проблемами для органов местного самоуправления. Значительной проблемой является обеспечение содержания и приведения в надлежащее состояние ГТС, проведение их декларирования и преддекларационного обследования в условиях отсутствия достаточно финансирования, а в ряде случаев и технической документации на ГТС. Согласно статье 10 Федерального закона от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» собственник гидротехнического сооружения и (или) эксплуатирующая организация составляют и представляют в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти декларацию безопасности гидротехнического сооружения при эксплуатации гидротехнического сооружения I, II или III класса, а также при консервации и ликвидации гидротехнического сооружения I, II, III или IV класса.

Отсутствие декларации является административным правонарушением, ответственность за которое предусмотрена статьей 9.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

В ответах СМО постоянно подчеркивается, что ГТС, представляющие опасность по результатам определения размера вероятного вреда, не должны находиться в муниципальной собственности, их необходимо передать в федеральную или региональную собственность либо на баланс специализированной организации по эксплуатации ГТС. Поэтому целесообразно установить градацию ГТС по мощности, по объему. И применять закон по безопасности согласно этой градации, т.е. не сравнивать ГТС, состоящее из земляного полотна и ГТС промышленных масштабов.

Например, в Самарской области объемы расположенных в сельских поселениях ГТС, их фактические параметры и их удаленность от населенных пунктов никакой

угрозы для населения не представляют. Поэтому, по мнению органов местного самоуправления, расходование бюджетных средств на выполнение требований законодательства о безопасности гидротехнических сооружений в отношении объектов, не несущих никакой угрозы для безопасности населения, не обоснованно. По результатам преддекларационного обследования возможно установление факта отсутствия угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций в результате разрушения ГТС и необходимости проведения расчета размера вреда и разработки декларации безопасности. Однако стоимость одного преддекларационного обследования в соответствии с требованиями приказа Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 04.12.2020 № 497 «Об утверждении формы акта регулярного обследования гидротехнического сооружения (за исключением судоходных и портовых гидротехнических сооружений)» составляет от 70 тыс. руб. Кроме того, по результатам такого обследования должен быть определен перечень необходимых мероприятий по обеспечению безопасности ГТС и сроки их выполнения для последующего включения в план работы эксплуатирующей организации на период действия очередного разрешения на эксплуатацию ГТС, утверждаемый в установленном порядке руководителем организации (собственника ГТС, эксплуатирующей организации). Проведение соответствующих мероприятий также требует финансирования из местного бюджета.

Контрольно-надзорные органы регулярно проводят мероприятия по осуществлению государственного контроля (надзора) в области безопасности гидротехнических сооружений, выдаются предписания, которые являются неустраняемыми для муниципальных образований края ввиду отсутствия денежных средств, например:

- выполнить расчет максимального размера вероятного вреда, который может быть причинен в результате аварии на ГТС;
- составить декларацию безопасности на гидротехническое сооружение;
- заключить договора обязательного

страхования;

- разработать мероприятия и получить паспорт ГТС;

- осуществить меры по обеспечению технически исправного состояния ГТС в соответствии со сводом правил СП 58.13330.2012. и СНиП 33-01-2003;

- заключить муниципальный контракт между собственниками ГТС и подрядной организацией, имеющей право на эксплуатацию ГТС, согласованное в надзорных органах (в большинстве муниципальных образований таких организаций нет);

- определить материальные резервы по содержанию и ликвидации последствий аварий на ГТС;

- аттестовать ответственных лиц за эксплуатацию ГТС в органах Ростехнадзора;

- создать материальный резервный запас.

В связи с неисполнением предписания Ростехнадзор выносит в отношении администраций сельских поселений постановление о привлечении к административной ответственности по ч. 11 ст. 19.5 КоАП РФ за невыполнение в установленный срок или ненадлежащее выполнение законного предписания органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности в виде административного штрафа в размере 400 (четырёхсот) тысяч рублей. Данный размер штрафа по вышеуказанной норме КоАП РФ является минимальным, но муниципалитеты и его оплатить не в состоянии.

В Саратовской области есть примеры того, что администрации сельских поселений для частичного исполнения предписаний Ростехнадзора начали экономить на дорогах, на благоустройстве территории, на освещении улиц. Но не успев исполнить часть одного предписания Ростехнадзора, получают другое и вновь штраф 400 тысяч рублей. Муниципалитеты регистрируют гидротехнические сооружения, которые на самом деле таковыми не являются, во многих прудах нет воды она давно высохла. Вместо того, чтобы этот неэксплуатируемый объект законсервировать и ликвидиро-

вать Ростехнадзор штрафует органы местного самоуправления и обвиняет в бездействии. Не исключено, что через определенное время администрация сельского поселения, являясь юридическим лицом, из-за долгов и неоплаченных первоочередных платежей может начать процедуру банкротства.

Анализ материалов судебной практики. К сожалению, в правоприменительной практике сложился порочный принцип «самый слабый получает все». Мониторинг существующей судебной практики показывает, что действует примерно такая логическая цепочка, которую последовательно реализуют не только органы прокуратуры, но и суды: поскольку в статье 225 Гражданского кодекса Российской Федерации право обратиться за постановкой на учет бесхозяйного имущества предусмотрено только для органов местного самоуправления, то именно органы местного самоуправления должны получать это имущество в собственность, если иных желающих нет (правоохранительные органы решают вполне понятную утилитарную задачу поиска организации, которая будет за свой счет обеспечивать безопасность соответствующего гидротехнического сооружения)¹; более того, есть большое количество судебных решений, из которых следует, что обращаться за постановкой на учет должны органы местного самоуправления поселения, хотя спорное имущество находится одновременно и на территории поселения, и на территории муниципального района².

Таким образом, *de jure* дамбы, равно как и иные гидротехнические сооружения, не могут находиться в составе муниципального имущества, а *de facto* находятся. С учетом невозможности репрофилирования данного имущества, оно подлежит отчуждению. А как отчуждать имущество, которое органы местного самоуправления получили на основании решения суда, инициированного органами прокуратуры?

В определении Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2019 года № 864-О констатируется, что решение вопроса о допустимости нахождения в муниципальной собственности конкретного имущества, а

именно отдельных берегоукрепительных дамб, расположенных на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, также должно приниматься с учетом целевого назначения муниципальной собственности и, соответственно, не должно включать имущество, не предназначенное для решения вопросов местного значения, содержание которого для муниципального образования является нецелесообразным и обременительным (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 2000 года № 8-П и от 20 декабря 2010 года № 22-П). Причем, по мнению Суда, конкретный гидротехнический объект, исходя из характера решаемых задач и их принадлежности в соответствии с законодательством соответствующему муниципальному образованию (виду муниципальных образований), может относиться и к муниципальной собственности.

Суд напомнил, что безвозмездная передача имущества от одного публичного собственника другому предполагает при ее реализации соблюдение общих принципов и гарантий, к числу которых относятся наличие волеизъявления всех заинтересованных субъектов и согласованность действий соответствующих уполномоченных органов, что обуславливает учет позиции органов местного самоуправления и в том случае, когда муниципальное образование выступает в роли получателя имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, т.е. при передаче имущества из федеральной собственности в собственность муниципальную.

Решение вопросов о допустимости передачи имущества от одного муниципального образования другому и о возможности нахождения определенного вида имущества в муниципальной собственности относится не только установление факта закрепления возможности передачи этого имущества на основании правового акта, но и учет иных обстоятельств, в том числе правомерность нахождения этого имущества у публично-правового образования, от которого оно передается; допустимость нахождения конкретного вида имущества в муниципальной собственности с учетом ее целевого назначения и необходимости

обеспечения принципа соразмерности ресурсов местного самоуправления предоставленным полномочиям (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 2000 года № 8-П и от 20 декабря 2010 года № 22-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 года № 540-О и от 4 декабря 2007 года № 828-О-П). При этом положения статьи 46 Конституции Российской Федерации определяют, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, обязанность суда исследовать по существу фактические обстоятельства и недопустимость установления лишь формальных условий применения нормы (постановления от 31 марта 2015 года № 6-П, от 5 июля 2016 года № 15-П, от 11 февраля 2019 года № 9-П и др.). Иное означало бы формальный подход суда к решению настоящего вопроса, что приводило бы к нарушению права муниципального образования на судебную защиту, гарантированного Конституцией Российской Федерации (статья 133).

Исходя из позиции, высказанной Верховным Судом Российской Федерации (определение по делу № 47-Впр 10-1 от 21.04.2010), следует, что согласно п. 8 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселения относится участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения (аналогичный вопрос местного значения закреплен и за муниципальным, городским округом). В связи с этим, по мнению Верховного Суда Российской Федерации, органы местного самоуправления поселения обязаны обеспечивать безопасность гидротехнических сооружений даже в том случае, если эти объекты не являются муниципальной собственностью, но размещены на территории соответствующего муниципалитета.

В случае, если на территории муниципального образования находится гидротехническое сооружение, не имеющее собственника, то орган местного самоуправления должен предпринять все меры, направленные на обеспечение его безопасности, в том числе, согласно пункта 3 статьи 225 Гражданского кодекса РФ обратиться с за-

явлением о постановке на учет бесхозного имущества в орган, осуществляющий государственную регистрацию права на недвижимое имущество, с последующим принятием мер по определению собственника имущества.

Исходя из вышесказанного следует, что в целях предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и, соответственно, для содержания в надлежащем состоянии бесхозные гидротехнические сооружения, расположенные на территории муниципального образования, органы местного самоуправления вынуждены оформлять данные объекты в муниципальную собственность, хотя в большинстве случаев, эти сооружения не являются имуществом, предназначенным для решения вопросов местного значения.

Подобную позицию ожидаемо занимают и суды первой инстанции. Так, судом Кировского районного суда Республики Крым по делу №2-500/2019 судом установлено, что отсутствие на ГТС прудов права собственности не освобождает орган местного самоуправления от обеспечения их безопасности. На территории муниципального образования ответчика выявлено шесть бесхозных гидротехнических сооружений №36-р, 37-р, 38-р, 39-р, 40-р, 42-р, которые являются водными объектами. Суд обязал администрацию Абрикосовского сельского поселения Кировского района Республики Крым в течение 12 месяцев со дня вступления решения суда в законную силу: определить размер вреда, который может быть причинен жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц, в результате аварии гидротехнических сооружений прудов №36-р, 37-р, 38-р, 39-р, 40-р, 42-р; провести преддекларационное обследование гидротехнических сооружений прудов №36-р, 37-р, 38-р, 39-р, 40-р, 42-р. На исполнение указанного решения суда администрацией поселения затрачено 719 600,00 руб.

Исходя из содержания решения Нижегородского районного суда по делу №2а-108/2017, в собственности поселения может находиться имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах

поселений (пункт 8 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ).

Вывод: Принятие бесхозных ГТС в муниципальную собственность без надлежащего финансового обеспечения ремонта и содержания таких объектов со стороны органов государственной власти является для органов местного самоуправления нецелесообразным по следующим основным причинам: отсутствие значимости бесхозных ГТС для решения вопросов местного значения; обременительное содержание таких объектов вследствие затратности мероприятий по их эксплуатации и безопасности, предотвращению и ликвидации аварий; существенный размер штрафных санкций за невыполнение мероприятий в области безопасности ГТС.

Предложения по улучшению сложившейся ситуации, изменению действующего законодательства:

1. Рассмотреть вопрос о закреплении в действующем законодательстве положения о том, что ГТС, не предназначенные и не используемые для решения вопросов местного значения, могут находиться исключительно в государственной или частной собственности. Для этого внести соответствующие изменения в Гражданский и Водный кодексы Российской Федерации, федеральные законы от 21.07.1997 №117 «О безопасности гидротехнических сооружений», от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». При этом сохранить действующее в настоящее время в федеральных законах от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положение о том, что ор-

ганы местного самоуправления могут быть наделены отдельными государственными полномочиями по обеспечению безопасности ГТС с передачей необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств.

2. Собрать сведения о ГТС, находящихся в составе муниципальной собственности, но не используемых для решения вопросов местного значения и принять решение о передаче данных объектов в государственную собственность субъекта РФ. Одновременно принять решения и ликвидировать те ГТС, которые осушены и находятся в аварийном состоянии, никакого интереса для граждан, живущих на данной территории, не представляют.

Рассмотреть возможность создания единой организации, на которую возложить функции обслуживания (содержания) ГТС. Централизованное обслуживание позволит сократить расходы на содержание ГТС, а также будет способствовать обеспечению безопасности жизнедеятельности населения. Для этого дополнить Федеральный закон от 21.07.1997 N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений" нормой, что вопросами эксплуатации и безопасности должны заниматься специализированные организации, созданные, как минимум на уровне субъектов РФ и с привлечением в данную сферу федеральных средств, достаточных для соблюдения всех требований законодательства.

3. Внести изменения в законодательство в части исключения требований о страховании и декларировании безопасности ГТС, не несущего угрозы для безопасности населения. При этом выявление наличия или отсутствия такой угрозы должно иметь упрощенный, не затратный для органов местного самоуправления порядок.

Одновременно необходимо рассмотреть возможность проведения сплошной государственной экспертизы технического состояния всех имеющихся ГТС, особенно тех, которые находятся в аварийном состоянии и имеют угрозу разрушения. Это позволит с определением степени износа ГТС принимать решения о государственном финансировании работ по капитальному ре-

монту ГТС.

Необходимо рассмотреть возможность уменьшения стоимости проведения государственными проектными организациями научно-исследовательских работ по разработке дорогостоящей технической документации, требуемые ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», для ОМСУ.

4. Существенно упростить процедуру списания ГТС, которое не эксплуатируется и не представляет никакой угрозы. Действующая процедура очень сложна и фактически невыполнима для муниципалитетов. Значительные финансовые средства, выделяемые из местных бюджетов на содержание фактически отсутствующих, но юридически существующих ГТС, могут быть перенаправлены на иные цели, связанные с благоустройством и содержанием населенных пунктов и прилегающих территорий.

5. Законодательно закрепить обязанности исполнительных органов государственной власти Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений обеспечивать безопасность, нести расходы по содержанию, проведению ремонта, консервации, ликвидации гидротехнических сооружений, поставленных в соответствии с законодательством Российской Федерации на учет в качестве бесхозяйного имущества, вследствие отсутствия собственника гидротехнического сооружения или когда он неизвестен, а также установить ответственность органов государственной власти Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений за ее неисполнение

Одновременно необходимо провести мониторинг государственных программ субъектов РФ с помощью которых предусматривается оказание финансовой помощи органам местного самоуправления - собственникам на проведение капитального ремонта данных сооружений.

6. Внести изменения в Кодекс об административных правонарушениях РФ в части уменьшения штрафных санкций в отношении юридических лиц (администраций муниципальных районов, городских округов и городских и сельских поселений)

при проверке ГТС государственными инспекторами Ростехнадзора, Росприроднадзора.

¹ На этом фоне выделяется Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14.04.2010 № 32-В10-5 в котором данная логическая цепочка разорвана. Верховный Суд РФ указал на то, что бесхозные скотомогильники и биотермические ямы не могут находиться в составе муниципальной собственности, поскольку Федеральный закон № 131-ФЗ это не предусматривает.

² См., напр.: Определения Верховного Суда РФ от 22.06.2016 № 39-КГПР16-3, от 21.04.2010 № 47-Впр10-1, от 16.03.2010 № 47-Впр10-1; Определение Приморского краевого суда от 17.07.2014 по делу № 33-5687; Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 13.10.2016 № 33-20072/2016; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 24.06.2015 № 33-10230/2015; Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 22.05.2018 по делу № 33аа-658/2018; Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 26.12.2016 по делу № 33а-17380/2016; Апелляционное определение Челябинского областного суда от 12.02.2018 по делу № 11а-2435/2018; Апелляционное определение Московского областного суда от 09.11.2016 по делу № 33а-30954/2016; Постановление Президиума Краснодарского краевого суда от 20.06.2018 по делу № 44г-227/2018. Подобных решений более сотни.

Таблица 1. Сведения о наличии в муниципальных образованиях гидротехнических сооружений и объеме денежных средств, направляемых на их содержание

Субъект РФ	Количество ГТС		Объем денежных средств, т.р.									Суммы штрафов, т.р.					
	перешли в мун. собственность помимо воли ОМСУ	не использую тся для решения вопросов местного значения	разработка декларации безопасности ГТС			определение расчёта вероятного вреда в результате аварии ГТС			страхование гражданской ответственности владельца ГТС			на органы местного самоуправления			на должностных лиц		
			2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Республика Башкортостан			99,35	297,75											20		
Республика Карелия	15	15	95			0			13,8	13,8	19,7	20			2		
Республика Крым	1336	106	16572,1	11750	17350	3300	250	0	719,2	719,2	788,8	20	20	200	0	0	0
Республика Марий Эл	104	29	0	0	0	104164	10714	115966				60	40	1250	23	15	30
Приморский край	10	3	294	5950	580			694	66	154	133	штраф в 400 отменен			3		
Ставропольский край	72	70	0	0	419,7	0	0	419,7	19,7	22	22	0	0	0	2	30	30
Хабаровский край																	
Брянская область	447		финансирование за счет средств государственной программы									0			0		
Владимирская область	Всего 51 ГТС, в т.ч. 24 помимо воли ОМСУ	38	в 2019 г. - 9920.4 т.р.; в 2020 - 4887 т.р.; 2021 - 17065.3 т.р.									0	0	440 т.р.	5 т.р.	0	4 т.р.
Волгоградская область	755 (+ 9 бесхозных)	411	1350	3290	2540	2746	3625	4361,3	7509,2	9225,2	1042,9	100	120	641	12,1	33	151,6

	ГТС)																
Калининградская область	37 (+ 6 бесхозных ГТС)	37						898,5			155,3			40			4
Калужская область	27	6	134	193,4	839,7	0	90	149	435	435	844,8	0	40	40	11	80	77
Кемеровская область - Кузбасс	102	26															
Курганская область	20	10	2019 г. - 175; 2020 г. - 692; 2021 г. - 428									2019 г. - 30; 2020 г. - 40; 2021 - 40					
Курская область	Всего 77 ГТС, в т.ч. Помимо воли ОМСУ 58		0	0	0	190	212	244	148,8	41,8	302,2	0	0	0	6	12	22
Мурманская область	3	3	0	0	0	0	0	0	69,6	69,6	69,6	0	0	0	0	0	0
Новгородская область	6	6	2019 - 807,6; 2020 - 816; 2021 - 1837,4									в 2021 - 43					
Оренбургская область	56	55	0			1290			1816			40			12		
Ростовская область	всего 837, помимо воли ОМСУ 619	235	31568,6			7405,4			13651,5			3850			764,3		
Самарская область	около 400		0	0	0	438,8	202,2	1010,1	353,4	506,5	431,6	40	430	480	0	8	98
Саратовская область	499		78694,5									2059					
Тюменская область	21	3	18807,1			2435,8			6180,1			4240	2448	5154	0	20	32

Ульяновская область	всего 33 ГТС, в т.ч. помимо воли ОМСУ 26	26	1873,7			518			926,7			1760			62		
Ханты-Мансийский автономный округ	17	1	4954,4	600	644	0	0	0	147,5	495,9	495,9	0	0	0	0	0	0