

06.01.02 Мелиорация, рекультивация и охрана земель

УДК 502/504 : 626.81 : 626.84 : 631/635 : 631.62

Г. Т. БАЛАКАЙ

Федеральное государственное бюджетное научное учреждение
«Российский научно-исследовательский институт проблем мелиорации», г. Новочеркасск

И. Ф. ЮРЧЕНКО, Е. А. ЛЕНТЯЕВА, Г. Х. ЯЛАЛОВА

Федеральное государственное бюджетное научное учреждение
«Всероссийский научно-исследовательский институт гидротехники и мелиорации имени А. Н. Костякова», г. Москва

УЧЕТ И УСТАНОВЛЕНИЕ СОБСТВЕННИКА ДЛЯ БЕСХОЗЯЙНЫХ МЕЛИОРАТИВНЫХ ОБЪЕКТОВ – ОПРЕДЕЛЯЮЩИЙ ФАКТОР ИХ ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Рассмотрены вопросы нормативно-методического и правового обеспечения мероприятий по сокращению сроков и затрат на оформление права собственности на бесхозяйное имущество (мелиоративные системы и гидротехнические сооружения) и на мелиоративные системы и гидротехнические сооружения, передаваемые из государственной собственности Российской Федерации в государственную собственность субъектов Российской Федерации, муниципальную собственность и в собственность сельскохозяйственным товаропроизводителям. Предложены пути совершенствования правового регулирования водохозяйственного комплекса, касающегося вопросов сокращения сроков и затрат при оформлении права собственности на бесхозяйные ГТС. Представлен перечень действующих документов, в которые предлагается внести изменения и дополнения с целью сокращения сроков и затрат при оформлении права собственности на бесхозяйные и передаваемые из федеральной собственности в собственность производителям сельскохозяйственных товаров мелиоративные системы и отдельно расположенные ГТС, а также их основные задачи. Дано краткое описание разработанных нормативно-технических документов. Реализация разработанных предложений повысит результативность реализации комплекса мероприятий, предусмотренных Федеральной целевой программой «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы» в части сокращения доли федеральной собственности на мелиоративные системы и гидротехнические сооружения, повысит ответственность новых собственников на мелиоративные объекты и эффективность их использования.

Мелиорация, мелиоративные объекты, гидротехнические сооружения, бесхозяйные, имущество, собственность.

There are considered problems of normative-methodological and legal support on reducing the terms and costs on registration of ownership on ownerless property (reclamation systems and hydraulic structures) and on reclamation systems and hydraulic structures transferred from the state property of the Russian Federation to the state property of the subjects of the Russian Federation, municipal property and property of agricultural producers. There are proposed the ways of improvement of legal regulation of the water economic complex concerning the problems of reduction of the terms and costs when registering an ownership of ownerless hydraulic structures. A list of the existing documents is presented in which it is proposed to bring changes and additions with the purpose of reduction of terms and costs when registering the ownership on ownerless and transferred from the federal property in the property of producers of agricultural goods reclamation systems and separately located hydraulic structures as well as their basic tasks. There is given a brief description of developed normative-methodological documents. Realization of the developed proposals will increase the effectiveness of realization of the complex of measures provided by the Federal target program «Development of reclamation of agricultural lands of Russia for the 2014–2020 years» in the part of reduction of the share of the federal property on reclamation systems and hydraulic structures, increase the responsibility of new owners on reclamation objects and effectiveness of their usage.

Land reclamation, reclamation objects, hydraulic structures, ownerless, belongings, property.

В настоящее время в связи со сложившейся внешнеполитической обстановкой и необходимостью обеспечения продовольственной безопасности страны России весьма актуальными становятся мероприятия по восстановлению мелиоративного водохозяйственного комплекса и повышению эффективности использования мелиорированных земель как основного гаранта устойчивого развития АПК [1]. Одним из таких мероприятий является ликвидация бесхозных мелиоративных объектов и оптимизация структуры форм собственности на имущество в сфере мелиорации.

Это нашло отражение и в ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы» [2], согласно которой планируется преобразование форм собственности на объекты мелиоративного водохозяйственного комплекса, что обеспечивает повышение эффективности государственного управления имуществом в сфере мелиорации и эффективности использования мелиорированных земель. С этой целью Министерством сельского хозяйства Российской Федерации совместно с подведомственными ему учреждениями по мелиорации земель и сельскохозяйственному водоснабжению предусматривается подготовка мероприятий упорядочения имущественной принадлежности мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений и соответствующих предложений по их дальнейшей эксплуатации.

Сейчас действующим законодательством ответственность по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений (ГТС) возлагается на их собственника или эксплуатирующую организацию. Успешная реализация указанных законодательных актов в правоприменительной практике осложняется наличием в водохозяйственном комплексе Российской Федерации, включая и мелиоративный водохозяйственный комплекс, большого количества бесхозных сооружений, т. е. сооружений, не имеющих собственника, или собственник которых не установлен.

Нормативно-правовые и нормативно-технические документы, регламен-

тирующие отношения в части установления органа (лица или организации), ответственного за безопасность ГТС и/или оформление права собственности на бесхозные объекты, включают разнообразные положения, не отличающиеся однозначностью, ясностью и прозрачностью формулировок, что, в свою очередь, приводит к затруднениям в практике применения законодательства о бесхозных ГТС мелиоративного назначения. С целью разрешения этих противоречий, в рамках государственного контракта с Минсельхозом России, был проведен анализ текущего состояния и динамики изменений, коллизий и пробелов законодательства и нормативных документов, реализующих положения федерального закона по обеспечению безопасности ГТС в части определения собственника бесхозных объектов. Выполненный анализ показал необходимость совершенствования нормативно-правовых положений [3]. Это возможно осуществить путем:

формирования процедур постановки на учет бесхозных сооружений как недвижимого имущества, их закрепления за исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления;

закрепления полномочий по обеспечению безопасности бесхозных ГТС, расположенных в границах соответствующего муниципального образования, за органами местного самоуправления.

В связи с этим одной из основных задач в составе исследований стала разработка предложений по изменению и дополнению действующих законодательных актов по сокращению сроков и затрат на оформление права собственности на бесхозные и передаваемые из федеральной собственности в собственность сельхозтоваропроизводителям мелиоративные системы и отдельно расположенные ГТС.

Для усовершенствования законодательных актов в области обеспечения безопасности и введения в оборот бесхозных мелиоративных объектов, на создание которых в предыдущие годы затрачены бюджетные средства, предлагается внести изменения и дополнения в следующие документы:

1. В Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (редакции от 05.05.2014) (с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 01.09.2014): для установления не только права, но и обязанности органа, уполномоченного управлять муниципальным имуществом, обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на бесхозяйную вещь в случаях, предусмотренных Федеральным законом; для сокращения установленного периода отсрочки обращения в суд о признании права собственности на имущество, исчисляемого со дня подачи заявления о регистрации объекта мелиоративного водохозяйственного комплекса в качестве бесхозяйного; для закрепления базовой основы принятия решений судебных органов при определении собственников ГТС для осуществления безопасного пользования бесхозяйной недвижимой вещью.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (КоАП РФ) (с изменениями и дополнениями от 06.08.2014) для повышения ответственности граждан; должностных лиц; лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица; юридических лиц в обеспечении сохранности и безопасности ГТС, соблюдении правил эксплуатации и в предоставлении достаточного финансирования необходимых работ по реконструкции, капитальному ремонту и уходу за мелиоративными объектами и ГТС.

3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (редакция от 21.07.2014) для установления условий передачи полномочий Федеральным органом исполнительной власти в сфере мелиорации земель в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обязательных для исполнения.

4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (редакция от 21.07.2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для возложения на органы местного самоуправления полномочий по выявлению и по-

становке на учет в качестве объектов недвижимого имущества бесхозяйных мелиоративных объектов и отдельно расположенных ГТС, а также по обеспечению безопасности ГТС, не имеющих собственника и расположенных на территории соответствующего муниципального образования.

5. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» для уточнения перечня имущества, которое может находиться в собственности субъектов Российской Федерации.

6. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О безопасности гидротехнических сооружений» для: определения полномочий органов местного самоуправления в области безопасности ГТС; исключения положения о гидротехнических сооружениях, полномочия на обеспечение безопасности которых переданы органам местного самоуправления; дополнения изложения статьи, посвященной ведению Российского регистра гидротехнических сооружений.

7. Федеральный закон от 26 декабря 2009 г. № 294-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» для включения в перечень видов государственного контроля (надзора), при осуществлении которого особенности организации и проведения проверок могут устанавливаться другими федеральными законами государственного надзора за безопасностью ГТС.

8. Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 225-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» для уточнения понятия «владелец опасных объектов».

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2003 г. № 580 (редакция от 12 ноября

2004 года) «Об утверждении Положения о принятии на учет бесхозяйных недвижимых вещей»* в части определения правила принятия на учет объекта недвижимого имущества, находящегося на территориях муниципальных образований.

Предложения по совершенствованию действующей нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы передачи из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации, муниципальную собственность и собственность сельхозтоваропроизводителям мелиоративных систем и отдельно расположенных ГТС, направлены на:

на установление условий передачи полномочий Федеральным органом исполнительной власти в сфере мелиорации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обязательных для исполнения;

устранение противоречий требований Федерального закона от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель» (редакция от 28.11.2011) [4] положениям Постановления Правительства РФ от 12.10.2013 № 922 (редакция от 05.07.2014) «О федеральной целевой программе «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы» [2].

При выборе объектов нового строительства и реконструкции ранее построенных мелиоративных систем предлагается принять в качестве приоритетного направления: развитие мелиорации в сельхозпредприятиях; на площадях крупных землевладельцев; в составе инвестиционных мелиоративных проектов, имеющих важное социально-экономическое и экологическое значение для региона. Указанные рекомендации связаны с требованием высокой эффективности проводимых мероприятий, которое трудно обеспечить в условиях мелкотоварного производства

* Действует до 01.01.2015. В дальнейшем вступает в силу «Порядок принятия на учет бесхозяйных недвижимых вещей», утвержденный приказом Минэкономразвития России от 22.11.2013 № 701 (зарегистрировано в Минюсте России 01.08.2014 № 33405).

на малых площадях фермеров и личных подсобных хозяйств.

С учетом выше изложенного с целью повышения эффективности использования имеющихся в распоряжении сельхозтоваропроизводителей мелиоративных фондов и мелиорированных земель и сокращения количества бесхозяйных объектов разработаны нормативно-технические документы, определяющие:

правила формирования перечня мелиоративных объектов федеральной формы собственности, подлежащих передаче в собственность субъектов Российской Федерации, муниципальную собственность и в собственность производителям сельскохозяйственных товаров;

критерии принятия решения о целесообразности изменения формы собственности на мелиоративные объекты;

правила оценки технического состояния и формирования перечня бесхозяйных мелиоративных систем и отдельно расположенных ГТС, подлежащих передаче в государственную собственность, муниципальную собственность и в собственность производителям сельскохозяйственных товаров;

порядок оформления передачи права собственности на мелиоративные объекты.

В данной статье приведено краткое описание разработанных документов. В связи с реформированием структуры собственности на землю в направлении увеличения доли собственности граждан и юридических лиц возникает потребность в соответствующем изменении структуры собственности на мелиоративные системы и отдельно расположенные ГТС, обслуживающие эти мелиорируемые земли, что нашло отражение в [2].

Нормативно правовую основу намеченных мероприятий по преобразованию собственности в сфере мелиорации определяет Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (редакция от 05.05.2014) [5].

Созданные в рамках научно-исследовательских работ методические указания «Правила включения мелиоративных систем и отдельно расположенных

гидротехнических сооружений государственной формы собственности Российской Федерации в перечень объектов, подлежащих передаче в муниципальную собственность и в собственность сельхозтоваропроизводителям» являются нормативно-методической основой информационной поддержки принятия решений по формированию перечня объектов государственной формы собственности, подлежащих передаче в собственность субъектов Российской Федерации, в муниципальную собственность и в собственность сельхозтоваропроизводителей (далее по тексту «Перечень»).

Правила определяют алгоритм действий и требования к пакету документов для передачи объектов мелиоративного водохозяйственного комплекса государственной формы собственности в муниципальную собственность и в собственность сельхозтоваропроизводителей.

Возможность и целесообразность формирования Перечня определяются в соответствии с критериями, разработанными в составе Методических указаний «Критерии принятия решения о целесообразности передачи мелиоративных систем и гидротехнических сооружений

из государственной федеральной формы собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации, муниципальную собственность и собственность сельхозтоваропроизводителей».

Указанный документ направлен на совершенствование информационного обеспечения управленческих решений по повышению заинтересованности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и сельхозтоваропроизводителей в развитии и эффективном использовании объектов мелиорации при сокращении доли государственной собственности Российской Федерации в общем объеме мелиоративных объектов.

В основу классификации мелиоративных систем и отдельно расположенных сооружений по формам собственности положены следующие критерии: территориальное расположение объекта, его функциональное назначение, класс опасности, мощность. Предложенная классификация мелиоративных систем и отдельно расположенных сооружений по формам собственности в соответствии с представленными критериями приведена в таблице.

Критерии классификации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений по формам собственности

Критерий	Форма собственности на мелиоративный объект			
	Федеральная	Субъектов Российской Федерации	Муниципальная	Иных форм собственности
Территориальное расположение	Объект расположен на территории двух и более субъектов Российской Федерации	Объект расположен на территории одного субъекта Российской Федерации и в границах двух и более муниципальных образований	Объект расположен на территории одного муниципального образования	Объект расположен на территории одного собственника земли
Функциональное назначение	Используются для осуществления мелиоративных мероприятий на территории двух и более субъектов Российской Федерации	Используются для осуществления мелиоративных мероприятий в границах двух и более муниципальных образований на территории одного субъекта Российской Федерации	Используются для мелиоративных мероприятий в границах одного муниципального образования	Используются для нужд собственника
Мощность, тыс. га мелиорируемых земель	Более 300,0	Менее или равна 300,0 и более 100,0	Менее или равна 100,0 и более 10,0	Менее или равна 10,0
Класс опасности	I	II	III, IV	IV

Документ Методические указания «Правила определения технического состояния и отнесения бесхозяйных мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений к мелиоративным объектам, подлежащим передаче в муниципальную собственность и в собственность сельхоз-

товаропроизводителям» содержит требования к учету и формированию реестра бесхозяйных мелиоративных объектов. В реестре представляются перечень бесхозяйных объектов мелиоративного водохозяйственного комплекса, в целом, с выделением перечней объектов, подлежащих передаче

в собственность субъекта Российской Федерации, в муниципальную собственность или в собственность сельскохозяйственным товаропроизводителям, в соответствии с которыми в дальнейшем реализуется задача обретения собственника бесхозными объектами.

Базовой основой разработки реестров являются материалы перечня мелиоративных объектов и ГТС, не имеющих собственника, формируемого органом государственного надзора субъекта Федерации в соответствии с постановлением Правительства РФ от 27.02.1999 № 237 [6].

Правила оценки технического состояния бесхозных объектов по результатам технического обследования включают: цель оценки, основание для выполнения обследования, состав выполняемых работ и требования к их реализации, перечень представляемой технической документации. Сведения, полученные в результате технической инвентаризации бесхозных объектов мелиоративного водохозяйственного комплекса (Кадастровый паспорт, Технический паспорт), являются основой для последующей государственной регистрации права муниципальной собственности или собственности субъектов Российской Федерации на данные объекты, ведения государственного статистического учета, определения размера налога на имущество.

Разработанный документ «Правила и порядок оформления права собственности на мелиоративные системы и отдельно расположенные гидротехнические сооружения, передаваемые из федеральной собственности в муниципальную собственность и в собственность сельхозтоваропроизводителям» содержит правила и определяет порядок действий, а также объем необходимой документации при оформлении права собственности на мелиоративные системы и отдельно расположенные ГТС, передаваемые из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации, в муниципальную собственность и в собственность сельскохозяйственным производителям и являются базой нормативно-методического и правового обеспечения решений по сокращению сроков и затрат на оформ-

ление права собственности на бесхозное имущество (мелиоративные системы и гидротехнические сооружения) и на мелиоративные системы и гидротехнические сооружения. В документе:

освещается нормативно правовая основа мероприятий по преобразованию собственности в сфере мелиорации, определяемая Гражданским кодексом Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (редакция от 05.05.2014) [5];

правила согласования перечня передаваемого из федеральной собственности имущества, с перечнем имущества, формируемого в соответствии с Правилами включения мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений государственной формы собственности Российской Федерации в перечень объектов, подлежащих передаче в муниципальную собственность и в собственность сельхозтоваропроизводителям;

представлена форма «Перечень имущества, предлагаемого к передаче из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность».

Таким образом, предложенные выше нормативно-правовые и нормативно-методические мероприятия повышения ответственности сельхозтоваропроизводителей за воспроизводство почвенного плодородия мелиорируемых и мелиорированных земель направлены на обеспечение эффективности использования мелиорированных земель и безопасности гидротехнических сооружений [7].

Выводы

Сложившаяся на мелиорируемых землях в результате последних реформ хозяйственного механизма множественность организационно-правовых форм землепользования:

обусловила актуальность вопросов изучения существующих и разработки перспективных мер повышения ответственности сельскохозяйственных товаропроизводителей за использование основных мелиоративных фондов, мелиорируемых и мелиорированных земель;

выявила крайнюю необходимость в качественной и количественной структуризации и в учете всех мелиоративных

объектов для определения потенциала их дальнейшего эффективного использования [8].

Реализация разработанных предложений по совершенствованию нормативно-правового, нормативно-методического и информационно-аналитического обеспечения управленческих решений по ликвидации бесхозных объектов значительно упростит и ускорит процесс передачи мелиоративных объектов из государственной собственности Российской Федерации в государственную собственность субъектов Российской Федерации, муниципальную собственность и в собственность сельскохозяйственным товаропроизводителям. Применение на практике выше описанных разработок повысит результативность реализации комплекса мероприятий, предусмотренных Федеральной целевой программой «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы» в части сокращения доли федеральной собственности на мелиоративные системы и гидротехнические сооружения, повысит ответственность новых собственников на мелиоративные объекты и эффективность их использования.

1. Балакай Г. Т. Развитие мелиорации – основа стабилизации производства сельскохозяйственной продукции в России // Научный журнал Российского НИИ проблем мелиорации. – 2011. – № 2(02). – С. 1–9.

2. Постановление Правительства РФ от 12.10.2013 N 922 «О федеральной целевой программе «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы» (с изменениями от 15.01.2015). – М., 255 с.

3. Совершенствование нормативно-правовых документов в части сокращения сроков и затрат по оформлению права собственности на бесхозное имущество (мелиоративные системы и гидротехнические сооружения) и на передаваемые из государственной собственности Российской Федерации в государственную собственность субъектов Российской Федерации и собственность сельскохозяйственным товаропроизводителям мелиоративных систем и ги-

дротехнических сооружений / Л. В. Кирейчева, И. Ф. Юрченко, Г. Т. Балакай [и др.] : Отчет о НИОКР ФГБНУ «ВНИИГиМ им. А. Н. Костякова». – Рег. номер в ЦИТиС 114120870108. – 2014. – 240 с.

4. Федеральный закон от 10.01.1996 N 4-ФЗ «О мелиорации земель» (ред. от 28.11.2011). – М., 17 с.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 05.05.2014). – М., 173 с.

6. Постановление Правительства РФ от 27.02.1999 N 237 «Положение 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» (ред. от 21.08.2014). – М., 5с.

7. Мероприятия повышения ответственности сельхозтоваропроизводителей за воспроизводство почвенного плодородия мелиорируемых и мелиорированных земель / Г. Т. Балакай [и др.] // Агротехнический вестник. – 2015. – № 2. – С. 39–41.

8. Носов А. К., Юрченко И. Ф. Выявление потенциально опасных ГТС сферы мелиорации // Пути повышения эффективности орошаемого земледелия. – 2013. – № – 51. – С. 101–110.

Материал поступил в редакцию 29.01.2015.

Балакай Георгий Трифионович, доктор сельскохозяйственных наук, зам. директора

Тел. (8635) 26-65-00

E-mail: balakaygt@rambler.ru

Юрченко Ирина Федоровна, доктор технических наук, заведующая сектором

Тел. 8 916 328 85 81,

E-mail: irina.507@mail.ru

Лентяева Екатерина Алексеевна, кандидат технических наук, старший научный сотрудник

Тел. 8 499 976 23 49

E-mail: elentyaeva@mail.ru

Ялалова Гульшат Халиловна, научный сотрудник

Тел. 8 499 976 23 49

E-mail: gylkin.86@mail.ru