

**Принято на заседании Совета
31 марта 2022 г.
№ 217-8/2022**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 90784-8 «О внесении изменений в
Федеральный закон «О мелиорации земель» и отдельные законодательные
акты Российской Федерации в целях совершенствования регулирования
правоотношений по оформлению прав на мелиоративные сооружения»**

Проект федерального закона № 90784-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О мелиорации земель» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования регулирования правоотношений по оформлению прав на мелиоративные сооружения» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Комитетом Государственной Думы по государственному строительству и законодательству (письмо от 24 марта 2022 г. № 3.1-10/304).

Проект внесен в Государственную Думу Калининградской областной Думой и находится на стадии предварительного рассмотрения.

Как отмечают авторы Проекта в пояснительной записке, «в настоящее время сложилась неоднозначная правоприменительная практика по вопросу отнесения проводящих (магистральных) мелиоративных каналов как самостоятельных объектов недвижимости к объектам капитального строительства, подлежащим государственному кадастровому учету и государственной регистрации прав... орган регистрации прав отказывает в оформлении права государственной собственности на мелиоративные каналы...».

Другой проблемой, обозначенной авторами Проекта, является то, что «значительная часть... мелиоративных каналов и других инженерных объектов, предназначенных для улучшения земель... не может пройти процедуру

государственной регистрации по причине отсутствия... правоустанавливающих документов». Речь при этом в значительном большинстве случаев идет о мелиоративных каналах, введенных в эксплуатацию «в довоенный период», то есть в период, когда соответствующие земли нынешней Калининградской области находились в составе Германии.

Как отмечают авторы Проекта, «отсутствие на многие объекты и сооружения правоустанавливающих документов юридически не влекут ограничений прав на земельные участки, в границах которых находятся такие объекты, вследствие чего могут нарушаться правила их эксплуатации». Кроме того, это влечет за собой «риски, связанные с невозможностью обеспечения их эксплуатации, обслуживания и реконструкции».

Для решения указанных проблем авторы Проекта предлагают «упростить оформление мелиоративных систем и отдельных входящих в их состав сооружений и устройств, находящихся на балансе государственных и муниципальных учреждений (предприятий)». Сделать это предлагается путем установления публичного сервитута для размещения мелиоративных каналов и сооружений на основании ходатайства государственных или муниципальных учреждений (предприятий) и без необходимости оформления прав на земельные участки, на которых они расположены. Предлагаемая Проектом к внесению в Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» статья 3⁹ предусматривает, что «публичный сервитут для... размещения мелиоративных систем... сооружений и устройств может быть установлен на основании ходатайства государственного или муниципального учреждения либо... предприятия, в отношении которых у таких учреждения или предприятия отсутствуют оформленные права, предусмотренные Гражданским кодексом,... при условии, что такая мелиоративная система... сооружения и устройства находятся на балансе... учреждения или предприятия. При этом предоставление правоустанавливающих документов на указанную

мелиоративную систему... сооружения и устройства не требуется» (статья 3 Проекта).

Также в соответствии с Проектом предлагается осуществлять кадастровый учет и регистрацию прав на мелиоративные системы, размещенные на условиях публичного сервитута, «на основании декларации об объекте недвижимости».

Срок действия такого порядка регистрации мелиоративных систем и сооружений (называемого разработчиками Проекта «особым») предлагается сделать ограниченным – до 1 января 2025 года (статья 4 Проекта).

Среди прочего для решения вышеуказанной задачи авторы Проекта предлагают «устранить имеющуюся правовую неопределенность в части разграничения движимых и недвижимых вещей в составе мелиоративных комплексов. Предлагается ввести более четкие признаки и характеристики недвижимых вещей». Для этого Проект предлагает изменить определение «мелиоративной системы», содержащееся в абзаце шестом статьи 2 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» (далее – Закон о мелиорации земель), прямо закрепив, что мелиоративная система – это комплекс «являющихся недвижимыми вещами гидротехнических и других сооружений (каналы, коллекторы, трубопроводы, плотины, дамбы, насосные станции, водозаборы, другие подобные сооружения)» (пункт 1 статьи 1 Проекта).

При этом, если мелиоративные системы являются подземными, то в соответствии с частью 3 статьи 26 Закона о мелиорации земель в редакции Проекта «оформление прав собственников таких систем в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, в случае, если не предполагается осуществление реконструкции указанных систем, не требуется» (пункт 3 статьи 1 Проекта).

Также Проект предполагает внесение ряда законодательных изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, прямо предусматривающих

возможность установления публичных сервитутов для «размещения мелиоративных систем либо отдельных входящих в их состав сооружений и устройств» в порядке, предусмотренном главой V.7 Земельного кодекса Российской Федерации.

Совет считает необходимым указать на следующие недостатки Проекта, имеющие принципиальный характер.

1. Авторы Проекта предлагают изменить общефедеральное правовое регулирование, установив в качестве обязательных на территории всей страны положения, порожденные региональной спецификой, а именно особенностями: а) территории, на которой мелиоративные каналы и системы в подавляющем большинстве были созданы до присоединения ее к СССР в рамках другого государства и иного правопорядка; б) прибрежной территории, значительная часть которой находится ниже уровня моря и подвергается риску затопления.

Признавая наличие поднятых авторами Проекта проблем и необходимость их решения в Калининградской области, нельзя прежде всего не выразить опасений в отношении открываемой Проектом для всей территории России возможности регистрации права собственности на определенные объекты (мелиоративную систему или ее элементы) только на основании их наличия «на балансе» (статья 3 Проекта). Такое решение не может быть поддержано также и на том основании, что, упоминая о регистрации права собственности, Проект предрешает отнесение соответствующих объектов к недвижимому имуществу.

2. Вызывает возражения возможность отнесения мелиоративных каналов к объектам недвижимости и в принципе к самостоятельным объектам гражданских прав. Мелиоративные каналы, не являясь отдельной вещью, по существу представляют собой искусственно созданный рельеф местности, предназначенный для улучшения качества земельного участка, на котором он создается. Указанный рельеф неотделим от самого участка и не имеет ценности сам по себе, но всегда может быть использован только как улучшение

конкретного участка. Таким образом, мелиоративные каналы являются неотъемлемой частью и характеристикой земельного участка.

Указанный подход, закрепленный в нормах Закона о мелиорации, поддерживается и в судебной практике. Так, в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 6 июля 2016 г.) указывается, что если объект инженерной системы создан исключительно для улучшения качества и обслуживания земельного участка и такой объект не обладает самостоятельным функциональным назначением, он является неотъемлемой частью земельного участка, поэтому не может быть признан объектом недвижимости, права на который подлежат государственной регистрации.

Аналогичная позиция содержится в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 7 апреля 2016 г. № 308-ЭС15-15218 по делу № А32-25579/2014: инженерная рисовая система как специфичный объект не имеет самостоятельного функционального назначения, создана исключительно в целях улучшения качества и обслуживания земельных участков, на которых она расположена, поэтому является их неотъемлемой частью и применительно к статье 135 Гражданского кодекса Российской Федерации должна следовать судьбе этих земельных участков.

В постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 января 2012 г. № 4777/08 по делу № А56-31923/2006 указывается, что если гидротехнические сооружения (мелиоративные системы), которые представляют собой систему открытых проводящих каналов (канавы, выложенные железобетонными лотками) и закрытой осушительной сети, состоящей из асбестоцементных труб различного диаметра, созданы в целях осушения земель сельскохозяйственного назначения, такие объекты не имеют самостоятельного функционального назначения, созданы исключительно в целях улучшения качества земель и обслуживают только земельный участок, на котором расположены. Соответственно, спорные сооружения являются

неотъемлемой частью земельного участка и в силу статьи 135 Гражданского кодекса Российской Федерации должны следовать его судьбе. Аналогичная позиция содержится в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 июня 2013 г. № 294/13 по делу № А56-57771/2011.

Таким образом, не усматривается оснований для признания мелиоративных каналов и систем отдельными недвижимыми вещами в гражданско-правовом смысле.

3. Решением обозначенной авторами Проекта проблемы в рамках уже имеющегося законодательного регулирования может стать установление сервитутов мелиорации, в том числе публичных. Обременение служащих земельных участков с расположенными на них мелиоративными каналами, сооружениями и устройствами в пользу соответствующего господствующего объекта недвижимости (земельного участка с расположенным на нем узловым мелиоративным сооружением или устройством и т. п.) позволит иметь все необходимые правовые, в том числе гражданско-правовые, возможности как для обслуживания и реконструкции систем мелиоративных каналов, так и для их защиты от нарушений правил эксплуатации.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 90784-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О мелиорации земель» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования регулирования правоотношений по оформлению прав на мелиоративные сооружения» не может быть поддержан.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников