Проект

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации**

**и совершенствованию гражданского законодательства**

**по проекту федерального закона № 523122-8 «О внесении изменений**

**в Федеральный закон «О мелиорации земель» и в статью 44 Федерального**

**закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах**

**Российской Федерации»**

Проект федерального закона № 523122-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О мелиорации земель» и в статью 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Проект) рассмотрен по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет).

Проект внесен в Государственную Думу Московской областной Думой.

Проект разделен на три статьи и предусматривает: внесение изменений в статью 2 Федерального закона от 10 января 1996 года № 4-ФЗ «О мелиорации земель» и дополнение его новыми статьями 191 и 192 (статья 1); дополнение части первой статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» новым пунктом 191 (статья 2); установление срока вступления Проекта в силу – со дня его официального опубликования – в случае принятия Проекта в качестве федерального закона (статья 3).

Как указывается в пояснительной записке, Проект «разработан с учетом обращения Губернатора Московской области А.Ю. Воробьева к Председателю Правительства Российской Федерации М.В. Мишустину от 25.07.2022 № ИСХ-11395/01-01 и поручения Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Р. Белоусова от 09.08.2022 № АБ-П11-13416» и направлен на «установление на уровне федерального законодательства единого порядка признания права собственности и признания недействующими бесхозяйных мелиоративных систем».

В числе недостатков существующего, а точнее, отсутствующего правового регулирования данного вопроса в пояснительной записке указывается на то, что на территории Московской области «практически все… мелиоративные системы построены до 1984 года и располагаются на землях бывших колхозов (совхозов). В настоящее время подавляющее большинство из указанных систем находится в изношенном состоянии и не подлежит восстановлению». Далее подчеркивается, что «… крайне распространены ситуации наличия на земельных участках, находящихся в частной собственности, мелиоративных систем, балансодержатели (собственники) которых отсутствуют и в отношении которых невозможно осуществить технический учет, инвентаризацию, постановку этих систем на баланс органов местного самоуправления по причине фактического отсутствия на земельном участке мелиоративной системы либо ее 100%-ного износа и невозможности (нецелесообразности) восстановления».

Между тем, отмечается в пояснительной записке, «…при наличии информации о расположении на земельном участке мелиоративной системы такой участок существенно ограничен в обороте, а именно может использоваться только как мелиорируемые сельскохозяйственные угодья и не может быть задействован в сельскохозяйственном (агропромышленном) производстве», что препятствует реализации планов правительства региона по «вовлечению в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения», поскольку «Данная работа предполагает использование соответствующих земельных участков для ведения сельского хозяйства и сельскохозяйственного производства, в том числе с возможностью размещения объектов капитального строительства, некапитальных строений и сооружений, нестационарных торговых объектов».

Также в пояснительной записке указывается, что «в большинстве случаев указанные мелиоративные системы не поставлены на государственный кадастровый учет и не зарегистрированы в Едином государственном реестре недвижимости» и, что «такое положение сложилось вследствие ликвидации (реорганизации) первоначальных балансодержателей указанных мелиоративных систем – колхозов и совхозов, которые при ликвидации (реорганизации) не передавали мелиоративные системы на баланс органов местного самоуправления либо на баланс своих правопреемников. Таким образом, повсеместно нарушался принцип единства судьбы земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости».

Особо в пояснительной записке отмечается, что «списание указанных мелиоративных систем и снятие ограничений использования земельных участков, на которых они расположены, осуществляется на основании решений судов об установлении факта отсутствия мелиоративной системы. Указанный механизм является правомерным, но неэффективным способом защиты прав и законных интересов собственников земельных участков, на которых расположены мелиоративные системы, поскольку порядок регулирования правоотношений по списанию мелиоративных систем должен быть определен на уровне федерального законодательства, а не определяться судами в каждом конкретном случае.

При этом признание фактов отсутствия на земельном участке мелиоративной системы в судебном порядке занимает от трех до шести месяцев, что существенно удлиняет процедуру вовлечения земель в оборот. Кроме того, установление указанных фактов влечет серьезную нагрузку на суды (арбитражные суды). Так, на территории Московской области ежегодно рассматривается порядка 150 – 200 дел указанной категории».

По Проекту могут быть высказаны следующие замечания.

1. В первую очередь необходимо отметить, что приведенный мотив, касающийся необходимости разгрузки судебной системы, не соотносится с текстом Проекта и даже вступает с ним в прямое противоречие, поскольку в проектируемой статье 191 Федерального закона «О мелиорации земель» (далее – Закон о мелиорации) прямо предусматривается именно судебный порядок признании права собственности на мелиоративную систему или отдельно расположенные гидротехнические сооружения на основании обращения граждан и юридических лиц, являющихся собственниками земельных участков, на которых такие системы (сооружения) расположены.

2. Анализ текста Проекта показывает, что в части проектируемых изменений статьи 2 и новой статьи 191 Закона о мелиорации разработчиками предпринята попытка внедрить в Закон о мелиорации положения, не относящиеся к предмету его регулирования, как он определен в преамбуле и статье 4 Закона о мелиорации, а именно: дополнить его понятием бесхозяйной вещи и правилами о порядке признания права на такие бесхозяйные вещи. Упомянутые положения являются по своей природе гражданско-правовыми, а поскольку проектируемое регулирование предполагает возможность приобретения права собственности на бесхозяйную вещь частными лицами, что расходится с имеющимся по этому вопросу регулированием в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ), Проект вызывает необходимость внесения соответствующих изменений и в ГК РФ.

Такие изменения представлены в связанном с Проектом по смыслу проекте федерального закона № 523267-8 «О внесении изменений в статью 225 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (Экспертное заключение Совета от \_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2024 года). Однако они не могут быть оценены положительно в связи со следующим. В Экспертном заключении \_\_\_\_\_\_\_\_2024 года по проекту федерального закона № 523267-8 «О внесении изменений в статью 225 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» Совет отметил, что известный гражданскому законодательству еще с советских времен режим бесхозяйных вещей (статья 143 Гражданского кодекса РСФСР от 11 июня 1964 года, статья 225 ГК РФ) в современных условиях конкурирует с институтом приобретательной давности, представляя собой некий «облегченный» ее вариант, доступный для публично-правовых образований и не доступный для иных субъектов гражданского права, что противоречит принципу равенства участников гражданского оборота.

Однако неоспоримым положением статьи 225 ГК РФ является то, что режим бесхозяйности может быть применим лишь к вещам. Вещами в гражданском праве именуются объекты материального мира, имеющие чувственно воспринимаемые границы, а в гражданском законодательстве содержание категории «вещь» определяется через сопоставление правовых режимов разных их видов: вещи движимые и недвижимые; вещи делимые и неделимые; вещи составные и несоставные; главная вещь и принадлежность и т.д.

В указанном контексте мелиоративная система вещью как объектом вещного права признана быть не может. Согласно легальной дефиниции, содержащейся в абзаце шестом статьи 2 Закона о мелиорации, «мелиоративные системы – комплексы взаимосвязанных гидротехнических и других сооружений и устройств, обеспечивающих создание оптимальных водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорированных землях». Таким образом, в силу легального определения мелиоративная система – это улучшение земельного участка, что исключает возможность признания за ней качества самостоятельной вещи.

Указанная позиция является достаточно устоявшейся в отечественной судебной практике (Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2016), утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 13 апреля 2016 года, определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 апреля 2016 года № 310-ЭС15-16638, определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 сентября 2015 года № 303-ЭС15-5520, пункт 38 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 года № 25; постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 января 2012 года № 4777/08 и др.).

Последнее из упомянутых дел является особенно ценным для понимания рассматриваемого вопроса, поскольку затрагивает вопросы определения правового режима именно мелиоративных систем и гидротехнических сооружений. Как указано в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 января 2012 года № 4777/08, «спорные объекты – система открытых проводящих каналов (канавы, выложенные железобетонными лотками) и закрытой осушительной сети, состоящей из асбестоцементных труб различного диаметра, уложенных на глубине 0,9 метра, созданных в целях осушения земель сельскохозяйственного назначения – не имеют самостоятельного функционального назначения, созданы исключительно в целях улучшения качества земель и обслуживают только земельный участок, на котором они расположены, поэтому являются его неотъемлемой частью и применительно к статье 135 Гражданского кодекса должны следовать судьбе этого земельного участка».

Очевидно, что такая квалификация исключает возможность применения к мелиоративным сооружениям, как составной части земельного участка, приобретательной давности или института бесхозяйной вещи.

Приведенные возражения указывают на то, что проектируемое регулирование коренным образом расходится с фундаментальными цивилистическими представлениями о классификации вещей, а также идет вразрез со сложившейся судебной практикой, что исключает возможность положительной оценки Проекта.

3. В остальной части Проекта (применительно к новой статье 192 Закона о мелиорации и в части проектируемых дополнений части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации») Проект содержит связанные по смыслу нормы, которые по своей отраслевой принадлежности должны быть отнесены преимущественно к публичному праву, так как содержат описание процедуры признания соответствующих мелиоративных систем недействующими. Данная процедура может быть поставлена в один ряд с такими процедурами, как признание здания аварийным и подобными им.

Относительно этих новелл ознакомление с Проектом не позволяет с уверенностью утверждать, имеют ли они самостоятельную ценность, или замысел разработчиков состоит в том, чтобы они применялись лишь в совокупности с проектируемыми нормами, в частности, с положениями новой статьи 191 Закона о мелиорации. Ответа на этот вопрос нет ни в тексте Проекта, ни в сопроводительных материалах к нему. Вместе с тем, даже если представить возможное самостоятельное применение рассматриваемых положений о порядке признания мелиоративных систем недействующими, то становится очевидным полное отсутствие в тексте Проекта каких-либо критериев такого признания или порядка их определения, что исключает возможность конструктивной критики Проекта в этой части и одновременно исключает возможность поддержать Проект в этой части по соображениям отсутствия в нем какого-либо содержания по заявленному предмету регулирования.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 523122-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О мелиорации земель» и в статью 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» не может быть поддержан.

*Проект заключения подготовлен*

*в Исследовательском центре частного права*

*имени С.С. Алексеева*

*при Президенте Российской Федерации*