

## **Проблемы совершенствования порядка безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга либо муниципальную собственность и пути их решения**

### **1. О ходе передачи военного недвижимого имущества в собственность городов Москвы, Санкт-Петербурга и муниципальную собственность**

В настоящее время Министерство обороны Российской Федерации ведёт целенаправленную работу по передаче объектов недвижимого имущества Минобороны России, подлежащих передаче в собственность городов федерального значения и муниципальных образований, в том числе жилых домов и объектов коммунальной инфраструктуры.

По оценке специалистов Минобороны России, в военных городках **проживают около 50-60% уволенных военнослужащих и членов их семей**. Большинство населения военных городков относится к группе граждан, нуждающихся в мерах социальной поддержки государства в силу пенсионного возраста и социального статуса.

Следует отметить, что в феврале 2013 года **Президент России В.В. Путин** обратил внимание на бедственное положение жителей военных городков и призвал навести порядок в этой сфере<sup>1</sup>. По словам Президента, эта проблема «сложная и дорогостоящая» с учётом износа оборудования ЖКХ и трудностей процесса передачи этих систем на баланс муниципалитетов.

До 2012 года комплексный подход к передаче недвижимого имущества, в том числе земельных участков, в границах военных городков практически отсутствовал. В муниципальную собственность передавались отдельные конкретные объекты жилого, коммунально-бытового и социально-культурного назначения. При этом передача свободных, незастроенных земельных участков не осуществлялась. В целом, процесс передачи высвобожденного военного недвижимого имущества начал затягиваться. По оценке Минобороны России, это было обусловлено отказами органов местного самоуправления принимать данное имущество в свою собственность<sup>2</sup>.

С 2012 порядок передачи имущества Минобороны России регламентирует **Федеральный закон от 08.12.2011 г. № 423-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»**.

В середине 2012 года в ведении Минобороны России находилось **7,5 тыс. военных городков**, из них 1644 военных городка не использовались по прямому назначению. На этот момент в Минобороны поступило более 400 обращений органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Федерации, издано 165 распорядительных актов о передаче в муниципальную собственность 9035 объектов недвижимого имущества.

26 июня 2012 года состоялось заседание Правительства Российской Федерации, посвященное вопросам передачи военного имущества. Для решения проблем в этой сфере было намечено:

- утвердить методику определения расчёта объёма средств, подлежащих перераспределению в бюджет субъектов на содержание передаваемых объектов;

<sup>1</sup> 27 февраля 2013 года Президент России В.В. Путин выступил на коллегии Минобороны России.

<sup>2</sup> См.: официальный ответ Минобороны России о передаче военного имущества в собственность муниципальных образований на запрос Общероссийского Конгресса муниципальных образований по итогам реализации ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов РФ» (август 2012 года) // Муниципальная Россия. 2012. № 9.

- производить передачу имущества в состоянии, пригодном к эксплуатации и с финансовыми средствами на их содержание;
- сформировать рабочие группы для разработки перечней неиспользуемого недвижимого имущества, а также планов-графиков его передачи;
- передавать объекты только с паспортами готовности.

За последние месяцы практика передачи военного недвижимого имущества была откорректирована. **За период с ноября 2012 года по апрель 2013 года было передано 475 военных городков**<sup>3</sup>.

Важно, что в составе военных городков зачастую передаются привлекательные для инвесторов земельные участки, распоряжение которыми позволяет органам местного самоуправления получить доход и направить вырученные средства на ремонт переданного военного недвижимого имущества. Таким образом, в процессе передачи военного имущества наметилась положительная тенденция.

13 сентября 2013 года состоялось совещание директора Департамента имущественных отношений Минобороны России Д.А. Куракина с начальниками территориальных имущественных управлений. Главный вопрос – необходимость ускорения проводимых Минобороны России мероприятий по передаче в собственность местных властей высвобожденных военных городков. Поставлены задачи – приложить все усилия, чтобы передать высвобожденные военные городки в установленный срок, руководителями территориальных управлений имущественных отношений завершить комплекс мер по учету военных активов до конца 2014 года. Принято решение командующим округов при необходимости оказывать содействие в процессе приема-передачи имущества<sup>4</sup>.

## **2. Правовое обеспечение безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в муниципальную собственность**

Передача военного недвижимого имущества и организация его последующей эксплуатации ведётся с 1995 года. Первоначально действовали нормативные акты, разработанные Правительством Российской Федерации в отношении конкретных субъектов Федерации<sup>5</sup>.

В 2004 году был принят Федеральный закон № 122-ФЗ, который урегулировал основания и порядок передачи любого вида имущества одного публичного субъекта другому. Однако предложенная законом процедура передачи имущества не удобна и требует оформления большого количества документов<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> При подготовке данного информационно-аналитического материала использованы стенограммы и рекомендации «круглого стола», состоявшегося в Совете Федерации 26 ноября 2012 г., на тему «Проблемы финансового обеспечения содержания имущества военных городков после его передачи в собственность субъектов РФ и муниципальных образований», а также «круглого стола» на тему «Практика реализации положений ФЗ от 8 декабря 2011 года № 423-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов РФ - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», состоявшегося в Государственной Думе 18 апреля 2013 г.

<sup>4</sup> <http://www.arms-expo.ru/049051124051051049053053.html>

<sup>5</sup> См., например, распоряжение Правительства РФ от 29.06.1995 № 905-р «О передаче в государственную собственность Республики Карелия жилищного фонда и иного недвижимого имущества бывшего военного городка № 1 Минобороны России (г. Кемь, Республика Карелия)»; распоряжение Правительства РФ от 02.02.1996 № 127-р «О безвозмездной передаче в государственную собственность Калининградской области жилищного фонда и иного недвижимого имущества военных городков Минобороны России».

<sup>6</sup> Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

**Федеральный закон от 08.12.2011 г. № 423-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»** предусматривает целый комплекс мер, направленных на упрощение и ускорение процедуры передачи военного недвижимого имущества.

Важно, что Законом установлена возможность комплексной, «пакетной» передачи военного недвижимого имущества в границах военных городков и земельных участков. Объекты капитального строительства, а также объекты незавершенного строительства, должны передаваться вместе с земельными участками, в том числе и не застроенными.

В соответствии с документом, отсутствие государственной регистрации права собственности Российской Федерации на военное недвижимое имущество или отсутствие его государственного учета, а также установленных в соответствии с законодательством границ земельных участков, не являются препятствием для принятия решения о передаче военного недвижимого имущества. В случае если границы военных городков и земельных участков законодательно не определены, такие границы могут быть определены по их фактическому использованию.

Кроме того, Законом установлен жесткий срок для принятия решения о передаче имущества (2 месяца от даты поступления соответствующего заявления), а также минимальные требования к перечню документов, необходимых для регистрации перехода прав на недвижимое имущество.

Законом предусмотрено одно допустимое основание для отказа в передаче военного недвижимого имущества – если военное недвижимое имущество, расположенное в границах военного городка или земельного участка, необходимо для осуществления полномочий в области обороны страны и безопасности государства.

### **3. Основные проблемы, препятствующие реализации процесса передачи военного недвижимого имущества, и пути их решения**

Федеральный закон № 423-ФЗ действует более года, однако его правоприменительная практика уже выявила множество проблем, требующих скорейшего урегулирования.

Одна из важнейших проблем – **недостаток денежных средств, необходимых для ремонта и эксплуатации переданного имущества**. Большинство передаваемых объектов недвижимого имущества не отремонтировано и находится в ветхом и аварийном состоянии. Органы местного самоуправления, как правило, не обладают достаточными финансовыми ресурсами, необходимыми для ремонта и содержания передаваемых объектов социальной сферы, жилого фонда, инженерных коммуникаций.

В связи с этим необходимо рассмотреть вопрос о выделении недостающих денежных средств из федерального бюджета. Одним из способов решения данной проблемы может быть включение в Закон № 423-ФЗ положения о необходимости согласования перечней передаваемого в следующем финансовом году военного недвижимого имущества с органами власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, органами местного самоуправления поселений и городских округов до утверждения федерального бюджета на следующий год и плановый период, с тем, чтобы в законе о федеральном бюджете были учтены денежные средства, выделяемые соответствующим публичным образованиям на содержание и эксплуатацию военного недвижимого имущества. При этом фактическую передачу имущества необходимо осуществлять в следующем году.

Также, существенной проблемой является **отсутствие технической и правоустанавливающей документации на передаваемые объекты**. Зачастую передача объектов недвижимого имущества осуществляется без правоустанавливающих документов, а также документов, содержащих описание передаваемых зданий, сооружений и объектов незавершенного строительства. В целях регистрации права муниципальной собственности на принятые объекты недвижимости органы местного самоуправления вынуждены за счет средств муниципальных бюджетов обеспечивать подготовку документов, необходимых для государственной регистрации.

Отсутствие технической документации, как правило, связано с тем, что передаваемые объекты (например, котельные) были построены в период с 1935 по 1971 годы и на текущий момент их изношенность составляет 100%. Ремонт таких объектов экономически не целесообразен. В ряде случаев принимается решение об их утилизации.

Законом № 423-ФЗ **ограничен перечень публичных образований, которые могут принимать военное недвижимое имущество**. Так, в составе передаваемого военного недвижимого имущества могут быть объекты, которые не соотносятся с вопросами местного значения поселений. Например, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>7</sup>, полномочия по организации предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования отнесены к компетенции городских округов и муниципальных районов. Однако передача объектов недвижимости детских дошкольных учреждений в собственность муниципальных районов в рамках Закона № 423-ФЗ невозможна.

Председателем комитета Совета Федерации по обороне и безопасности В.А. Озеровым был разработан и внесён на рассмотрение законопроект № 34601-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>8</sup>. Согласно положениям данного законопроекта, вносятся изменения, предусматривающие возможность передачи военного недвижимого имущества в собственность не только городских и сельских поселений, но и муниципальных районов.

Следует отметить, что в настоящее время экспертами ставится вопрос о возможности передачи военного недвижимого имущества в собственность не только субъектов Федерации – Москвы и Санкт-Петербурга, **но и в собственность других субъектов Российской Федерации**<sup>9</sup>.

Процесс передачи военного имущества сдерживает **необходимость заблаговременного согласования перечней передаваемого неиспользуемого военного недвижимого имущества и планов-графиков их передачи**. Закон № 423-ФЗ не предусматривает процедуры заблаговременного согласования перечней передаваемого военного недвижимого имущества. Правоприменительная практика показала, что одной из причин, препятствующих эффективной передаче военного недвижимого имущества, является невозможность учета требуемых для ремонта переданного имущества денежных средств в расходных статьях бюджета принимающей стороны на соответствующий период.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

<sup>8</sup> Авторы законодательной инициативы – член Совета Федерации В.А. Озеров, депутат Государственной Думы М.Л. Шакум, законопроект принят в 1-м чтении 23.10.2012 г.

<sup>9</sup> Следует отметить, что наделение городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга полномочиями принимать военное недвижимое имущество, в соответствии с Законом № 423-ФЗ, было вызвано исключительно особенностями организации местного самоуправления в этих субъектах Российской Федерации.

Согласование перечней передаваемого военного недвижимого имущества, а также планов-графиков передачи недвижимого имущества необходимо осуществлять до принятия нормативного правового акта соответствующего публичного образования о бюджете на период, в течение которого планируется передача военного недвижимого имущества.

Практика показала, что **передачу объектов недвижимого имущества необходимо осуществлять вместе с земельными участками**. В течение первого года правоприменения Федерального закона № 423-ФЗ получила распространение незаконная практика передачи объектов недвижимого имущества без земельных участков, на которых они расположены. Предусматривая возможность «пакетной» передачи военного недвижимого имущества, законодатели исходили из презумпции невозможности развития территорий муниципальных образований в отсутствие прав на земельные участки.

В настоящее время как на уровне субъектов Федерации, так и в ряде муниципальных образований, имеются объекты недвижимости, расположенные на земельных участках, право распоряжения которыми до сих пор принадлежит Минобороны России. Подобная ситуация приводит к нарушениям законных прав граждан (например, участников долевого строительства жилья и граждан, приватизировавших жилые помещения в многоквартирных домах) и юридических лиц, которые лишены возможности оформить права на земельные участки под объектами недвижимости. В этой связи необходима скорейшая передача земельных участков под переданными объектами недвижимого имущества.

Кроме того, чтобы осуществить полноценную передачу имущества, в Росреестр необходимо представить полный пакет документов, в числе которых **кадастровые паспорта земельных участков и технические паспорта зданий**. У многих объектов таких документов нет. У Минобороны России и муниципалитетов не хватает средств на проведение работ по межеванию земель. Поэтому в Закон № 423-ФЗ следует внести изменения, которые определяют не только порядок передачи, но и источники финансирования подготовки названных документов. Пока же муниципалитеты, имеющие военное имущество, не оформленное юридически, действуют по своему усмотрению<sup>10</sup>.

Негативным фактором является и то, что **Федеральный закон № 423-ФЗ не предусматривает возможности передачи отдельных помещений**. Однако в ряде случаев существует объективная необходимость передачи органам местного самоуправления таких помещений, как например, дошкольные образовательные учреждения, расположенные в пристроенных помещениях, или жилые помещения в многоквартирных домах.

\* \* \*

В настоящее время в Государственной Думе рассматриваются два законопроекта, которые направлены на устранение существующих проблем передачи военной собственности городам федерального значения и муниципальным образованиям<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Например, такова ситуация с Авиагородком в г. Батайске (Ростовская область). Поскольку городок имеет население, мэр города обязан готовить к зиме социальные объекты, однако, согласно законодательству, пока данные объекты не включены в городской реестр, любое финансирование работ будет считаться нарушением бюджетного законодательства.

<sup>11</sup> Законопроект № 34601-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления возможности передачи военного недвижимого имущества в собственность муниципальных районов) внесен на рассмотрение в Государственную Думу 11.03.2012. Законопроект был принят в 1 чтении 23.10.2012г.

Законопроект № 233392-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении

Проектом федерального закона № 34601-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» упрощается правовой механизм передачи военного недвижимого имущества из федеральной собственности в собственность муниципального района. Законопроект приводит к единообразию правовое регулирование вопросов передачи военного недвижимого имущества в собственность муниципальным образованиям в рамках Федерального закона от 08.12.2011г. №423-ФЗ.

Законопроект № 233392-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривает обязательное согласование передачи военного имущества с уполномоченными органами исполнительной власти городов федерального значения и органами местного самоуправления, в собственность которых переходят объекты недвижимости. Кроме того, уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в сфере управления и распоряжения военным имуществом должны согласовать с уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено передаваемое имущество, размер финансирования на текущее содержание передаваемых объектов. Законопроектом устанавливается, что передаваемое недвижимое имущество должно быть пригодно к эксплуатации.

Принятие вышеуказанных законопроектов будет способствовать совершенствованию процедуры передачи военного недвижимого имущества.

Вместе с тем, для решения всех указанных выше проблем представляется необходимым также:

- завершить инвентаризацию и кадастровое оформление всего военного недвижимого имущества;
- решить проблему оформления собственности на объекты военной недвижимости и земельных участков, на которых они находятся;
- обеспечить контроль за реализацией муниципальными образованиями имущества, которое было принято от федеральных органов власти;
- разработать порядок финансирования указанных объектов;
- рассмотреть вопрос о необходимости целевого предоставления средств федерального бюджета субъектам Российской Федерации на ремонт и реконструкцию переданных военных объектов;
- непрерывно вести мониторинг передачи военного недвижимого имущества.

*Исп.: Боргоякова Т.В., т.: (495) 697 6067  
Наумкин А.П., т.: (495) 697 4843*