

О ПРОБЛЕМНЫХ ВОПРОСАХ, ВОЗНИКАЮЩИХ МЕЖДУ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ, ЮРИДИЧЕСКИМИ И ФИЗИЧЕСКИМИ ЛИЦАМИ, В СФЕРЕ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

В. В. Поморгайло, начальник Управления муниципальной собственности департамента имущественных отношений Администрации г. Омска;

Н. Г. Корешкова, консультант Управления муниципальной собственности департамента имущественных отношений Администрации г. Омска

При решении вопросов местного значения органы местного самоуправления сталкиваются со множеством проблем, связанных с распоряжением объектами недвижимости. Анализ двух из них представлен в данной статье.

Это, во-первых, проблемы, возникающие в рамках передачи имущества из федеральной собственности в муниципальную в порядке, предусмотренном Федеральным законом 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 исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а во-вторых, это вопросы реализации норм Жилищного кодекса Российской Федерации (далее - ЖК РФ) в части определения состава общего имущества в многоквартирных жилых домах.

1. Первая проблема связана с передачей имущества из федеральной собственности в муниципальную в порядке, предусмотренном вышеназванным Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (далее - Федеральный закон № 122-ФЗ).

Указанный правовой акт в прессе часто называют законом «О монетизации льгот», однако для муниципалитетов он стал большой проблемой в связи с определением им нового порядка приема-передачи имущества муниципальными образова-

ниями, субъектами Федерации и Российской Федерации в рамках разграничения полномочий.

Нормы, касающиеся взаимной передачи имущества в связи с разграничением полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, были сформулированы в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ).

В соответствии с п. 3 ч. 7 ст. 85 этого закона Правительство Российской Федерации до 1 января 2008 г. обеспечивает безвозмездную передачу в муниципальную собственность находящегося в федеральной собственности имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения. В переходный период до регистрации права собственности на указанное имущество органы местного самоуправления вправе безвозмездно использовать указанное имущество для исполнения полномочий по решению вопросов местного значения.

Учитывая указанную норму Федерального закона № 131-ФЗ, в муниципальную собственность должно быть передано имущество, которое необходимо для решения вопросов местного значения, как таковые определены Федеральным законом № 131-ФЗ, и в качестве дополнительной льготы предусмотрено, что муниципалитеты могут уже заранее пользоваться указанным имуществом на безвозмездной основе.

Однако фактически органы федеральной власти воспользовались указанной нормой, чтобы передать имущество, которое, если можно так выразиться, «засоряет» Реестр федерального имуще-

ства, влечет бюджетные расходы и создает иные проблемы, связанные с обязанностью собственника имущества нести бремя его содержания.

Таким имуществом, конечно же, стал жилищный фонд, являющийся собственностью Российской Федерации. Состояние данного имущества, как правило, является крайне неудовлетворительным, многие дома являются аварийными, подлежащими сносу, расселению или ремонту.

Правовая позиция муниципального образования «Город Омск» по данному вопросу следующая.

Порядок передачи объектов в муниципальную собственность, предусмотренный Федеральным законом № 122-ФЗ, неприменим для передачи жилищного фонда, т. к. ЖК РФ допускает нахождение жилищного фонда в собственности Российской Федерации. Кроме того, в муниципальной собственности в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ может находиться только жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями на условиях договора социального найма. Жилые же помещения в вышеуказанных объектах недвижимости уже заняты гражданами на законных основаниях и повторно предоставлены быть не могут.

Однако органами государственной власти Российской Федерации данные доводы во внимание приняты не были. Воспользовавшись нормами Федерального закона № 122-ФЗ, которые предусматривают возможность утверждения передаточных актов в одностороннем порядке в случае отказа органов местного самоуправления на подписание таких актов, соответствующие акты были утверждены органами федеральной власти в одностороннем порядке.

Таким образом, было принято 10 распоряжений органов федеральной власти в отношении передачи в муниципальную собственность более 200 объектов.

При этом необходимо отметить, что законодатель, отходя от обычной практики регулирования оборота недвижимого имущества, установил, что право муниципальной собственности на переданное имущество возникает не с момента государственной регистрации права, а с момента, указанного в решении о передаче имущества (как правило, в качестве такого момента указана дата утверждения акта), соответственно, нормы Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» применяются в части, не противоречащей статье 154 рассматриваемого нами закона.

В целях соблюдения имущественных интересов муниципального образования департаментом имущественных отношений Администрации

г. Омска были предприняты попытки в судебном порядке признать недействительными распоряжения Федерального агентства по управлению федеральным имуществом и Территориального управления Росимущества по Омской области, касающиеся передачи имущества в муниципальную собственность.

Органы местного самоуправления г. Омска были не единственными, кто не согласился с подобным способом разграничения имущества. До рассмотрения подобного спора Федеральным арбитражным судом Московской области дошла и Администрация г. Иркутска.

К сожалению, данные попытки привели лишь к тому, что сложилась неблагоприятная для органов местного самоуправления судебная практика, в соответствии с которой арбитражные суды отказывают органам местного самоуправления в признании недействительными правовых актов органов государственной власти, принятых без направления органами местного самоуправления своих предложений.

Проанализировав сложившуюся ситуацию, можно сделать вывод, что арбитражные суды, принимая решения и постановления, не учитывают нормы Конституции о самостоятельности органов местного самоуправления в пределах своих полномочий, обособленности органов местного самоуправления от системы органов государственной власти, не разделяют мнение органов местного самоуправления о нарушении их прав передачей имущества из федеральной собственности в муниципальную в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 122-ФЗ. Отсутствие в отношениях с Российской Федерацией административной зависимости органов местного самоуправления от системы органов государственной власти отличает указанные отношения от публично-правовых отношений между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации внутри системы органов государственной власти.

Исчерпав возможные способы решения проблемы в арбитражных судах, департамент имущественных отношений принял решение о целесообразности восстановления нарушенных прав путем рассмотрения вопроса в Конституционном Суде Российской Федерации.

Так, в соответствии с ч. 11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ органы местного самоуправления направляют федеральному органу исполнительной власти предложения о передаче имущества, в случае передачи имущества из федеральной собственности в муниципальную и из муниципальной собственности в федеральную. Передача в федеральную собственность из муниципальной собственности имущества, не включенного в указанные предложения, не допускается.

Таким образом, из формулировки абз. 18 ч. 11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ можно сделать вывод, что передача в муниципальную собственность из федеральной собственности имущества, не включенного в предложения органов местного самоуправления, допускается, что является нарушением ч. 2 ст. 8, ст.ст. 12, 133 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция).

Согласно ч. 2 ст. 8 Конституции в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Таким образом, законодатель, установив норму о возможности передачи в муниципальную собственность имущества в одностороннем порядке, без учета предложений органов местного самоуправления, в результате перекладывает бремя содержания имущества на муниципалитет, тем самым сохраняет средства федерального бюджета, являющиеся собственностью Российской Федерации, то есть устанавливает приоритет государственной собственности над муниципальной.

Частью 11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ не предусмотрено, что решения о передаче имущества из федеральной собственности в муниципальную сопровождаются компенсацией органам местного самоуправления дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (что предусматривается статьей 133 Конституции). Тем самым нарушается принцип самостоятельности органов местного самоуправления, установленный ст. 12 Конституции.

Конституционным Судом Российской Федерации уже неоднократно рассматривались нормы ч. 11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ, но только в части передачи имущества из муниципальной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или в собственность Российской Федерации и из собственности субъекта Российской Федерации в собственность Российской Федерации.

На предмет передачи имущества из собственности Российской Федерации в муниципальную собственность без волеизъявления предполагаемого будущего собственника – органов местного самоуправления – и в части необходимости компенсации дополнительных расходов местного самоуправления, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, нормы ч. 11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ Конституционным Судом Российской Федерации не рассматривались.

Исходя из вышеизложенных позиций подготовлен соответствующий запрос в Конституционный Суд РФ, который в настоящее время согласован департаментом правового обеспечения Администрации г. Омска и в ближайшее время будет на-

правлен для подписания Председателю Правительства Омской области, Губернатору Омской области Л. К. Полежаеву как лицу, уполномоченному на подписание запроса в соответствии со ст. 84 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Таким образом, дальнейшее разрешение спорной ситуации зависит от рассмотрения Конституционным Судом РФ представленного выше запроса.

2. В отличие от вышеизложенной юридической проблемы, представляющей интерес для органов власти и, наверное, с точки зрения теории, для юристов-теоретиков, второй вопрос имеет более бытовое применение, поскольку затрагивает вопросы использования объектов недвижимости, расположенных в жилых многоквартирных домах.

Итак, в соответствии со ст. 36 ЖК РФ собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежат на праве общей долевой собственности помещения в данном доме, не являющиеся частями квартир и предназначенные для обслуживания более одного помещения в данном доме, в том числе межквартирные лестничные площадки, лестницы, лифты, лифтовые и иные шахты, коридоры, технические этажи, чердаки, подвалы, в которых имеются инженерные коммуникации, иное обслуживающее более одного помещения в данном доме оборудование (технические подвалы), а также иное общее имущество.

Общее имущество в многоквартирном доме является единым, неделимым объектом и находится в общей долевой собственности. При этом следует отметить, что собственники помещений в многоквартирном доме не являются собственниками подвала, чердака, оборудования, земельного участка и т. д. в отдельности. Они являются собственниками общего имущества как единого имущественного комплекса. В данном случае объектом права собственности является общее имущество как самостоятельный объект.

Перечисленное в ч. 1 ст. 36 ЖК РФ общее имущество является принадлежностью помещений, расположенных в многоквартирном доме. Право собственности на это имущество возникает в момент государственной регистрации основного права – права собственности на помещение. Государственная регистрация возникновения, перехода, ограничения (обременения) или прекращения права на жилое или нежилое помещение в многоквартирном доме одновременно является государственной регистрацией неразрывно связанного с ним права общей долевой собственности на общее имущество.

Итак, в многоквартирном доме к общему относится все имущество, не выделенное в натуре, не имеющее титульного собственника и предназ-

наченное для содержания, обслуживания и доступа к помещениям.

Ранее действовавшая система обслуживания жилищного фонда предполагала нахождение многоквартирных домов на балансе (в хозяйственном ведении или оперативном управлении) обслуживающих организаций. Даже введенная Гражданским кодексом РФ 1994 г. норма об общем имуществе жилого дома мало изменила ситуацию - появившиеся собственники квартир использовали свое право собственности как право на распоряжение (продажу, предоставление в пользование) квартирой. Общее имущество всегда находилось в ведении и распоряжении предприятий жилищного хозяйства.

В связи с изменением системы управления жилищным фондом появились собственники помещений в многоквартирных домах, которые начали реально оценивать сложившуюся ситуацию: для нормального функционирования многоквартирного дома помимо средств проживающих граждан необходимо привлекать дополнительные источники дохода, в том числе: размещение рекламы на стенах дома, установка антенн сотовой связи на крыше и, конечно же, сдача в аренду подвальных помещений многоквартирных домов. Кроме того, появилась необходимость для размещения аппарата управления и обслуживающего персонала товарищества собственников жилья (далее - ТСЖ), управляющих организаций.

По вышеуказанным вопросам в настоящее время зачастую возникают споры между собственниками многоквартирных домов и муниципальными образованияами, органами государственной власти по вопросу передачи собственникам подвальных помещений, являющихся, по мнению собственников помещений, общим имуществом.

И если с такими объектами общего имущества, как стены, крыши жилых домов, проблем отнесения к общему имуществу не возникает, то в отношении подвальных помещений вопрос далеко не однозначен.

Эта проблема возникает, прежде всего, по вопросу идентификации помещений технических подвалов, по признаку, определенному ЖК РФ, т. е. наличием инженерных коммуникаций, иного обслуживающего более одного помещения в данном доме оборудования.

Данная норма ЖК РФ позволяет любое подвальное помещение отнести к разряду технических.

Приведем пример, демонстрирующий неудачность такого способа определения признака технического подвала. Как правило, в каждой квартире проходят транзитом стояки отопления, газовые трубы, трубы водоснабжения и канализации. Однако данный факт не используется в качестве формиру-

ющего какой-либо особый статус квартиры. Также не каждое нежилое помещение, расположенное в подвале жилого дома, является техническим подвалом и, по сути, изъятым из оборота.

При рассмотрении подобных споров суды должны всесторонне оценивать все представленные доказательства. Так, Федеральный арбитражный суд Московского округа по делу от 21.02.2000 г. № КА-А40/398-00 указал: «Суд должен при рассмотрении дать всестороннюю оценку экспликации помещений, поэтажному плану, техническому и функциональному назначению помещений, используются ли спорные помещения в обслуживании жилой части дома».

Однако зачастую суды к вынесению решений относятся формально. Так, например, в постановлении Федерального арбитражного суда от 16 мая 2006 г. по иску ТСЖ «Сосновка» о признании незаконным отказа департамента имущественных отношений в передаче в управление нежилых подвальных помещений суд не принял во внимание доводы департамента, что спорные помещения не являются техническими подвалами, а относятся к встроенным нежилым помещениям в подвале жилого дома и имеют учрежденческое назначение.

В обоснование своих доводов департаментом имущественных отношений был представлен технический паспорт, в котором помещения были обозначены как учрежденческие. Судом было указано, что обозначение в техническом паспорте помещений как учрежденческих не свидетельствует об их использовании и возможности использования по указанному назначению. Кроме того, суд кассационной инстанции пришел к выводу о правильности постановления суда апелляционной инстанции о незаконности отказа департамента в передаче в управление ТСЖ нежилых подвальных помещений.

Данный вывод суда противоречит ст. 37 ЖК РФ, в соответствии с которым доля в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме собственника помещения в этом доме следует судьбе права собственности на указанное помещение. То есть установление факта, что определенные подвальные помещения относятся к разряду технических, означает, что указанное имущество входит в состав общего имущества, являющегося общей долевой собственностью, и отдельной передаче в управление или на баланс собственникам, ТСЖ или управляющей организации не подлежит.

Проблема разрешения подобных споров усугубляется отсутствием независимого, компетентного органа, который мог бы дать заключение о принадлежности таких подвальных помещений к общему имуществу жилого дома.

Проанализировав вопросы отнесения подвальных помещений жилых домов к общему имуществу многоквартирных домов, к местам общего пользования, департамент имущественных отношений Администрации г. Омска пришел к выводу, что основаниями отнесения помещений к той или иной категории могут быть лишь данные первичной технической инвентаризации дома с указанием на фактическое целевое использование помещения либо проектная документация на дом с таким же указанием на целевое назначение помещения.

То есть, если в соответствующем первичном документе дана ссылка на использование помещения в качестве склада, кабинета, комнаты, тарника или иным способом, говорящая о его потребительском использовании в том или ином качестве, данное помещение не относится к общему имуществу жилого дома – техническому подвалу, несмотря на наличие в нем каких-либо коммуникаций.

Отсутствие данных о виде использования помещений или прямое указание на их принадлежность к системам инженерной инфраструктуры, т. е. щитовые, вентиляционные, тепловые узлы и другие, говорят о принадлежности такого имущества к имуществу, необходимому для эксплуатации жилого дома.

Пока, учитывая вышеуказанное отсутствие соответствующего уполномоченного органа, арбитром по данным вопросам при регистрации права муниципальной собственности на такие помещения выступает орган, регистрирующий сделки с не-

движимым имуществом, т. е. Управление Федеральной регистрационной службы по Омской области (далее – ФРС).

ФРС всесторонне оценивает пакет документов, представленный для регистрации права (документы, подтверждающие передачу в муниципальную собственность подвального помещения, технический паспорт, справка об отсутствии обременения), запрашивает дополнительные документы – справки обслуживающих организаций, подтверждающих отсутствие инженерных коммуникаций, необходимых для обслуживания многоквартирного дома.

В подавляющем большинстве ФРС по предоставляемому на регистрацию права муниципальной собственности комплектам документов принимается положительное решение, что говорит об одинаковом трактовании норм законодательства.

Однако, как было указано выше, устойчивая практика применения норм ЖК РФ в части отнесения к общему имуществу подвальных помещений в многоквартирных домах в г. Омске пока не разработана, но, учитывая то, что объем таких объектов весьма значителен (только в Реестре муниципального имущества г. Омска значится более 120 объектов общей площадью около 21 тыс. кв. м), данная тема еще не раз, видимо, будет предметом судебных споров, а департаментом имущественных отношений Администрации г. Омска решению данного вопроса будет уделяться самое пристальное внимание.

ЭЛЕКТРОННЫЕ СДЕЛКИ С НЕДВИЖИМОСТЬЮ

А. В. Шуваев, юриконсульт ПО «Система электронных сделок» (г. Омск)

Правовое регулирование гражданского оборота создавалось в эпоху, когда все юридически значимые документы оформлялись на бумажных носителях. Компьютеризация документооборота на ряде хозяйствующих объектов привела к возникновению целого ряда проблем, в том числе и правовых. Сегодня использование информационных систем для обмена электронными документами по-прежнему нуждается в правовой регламентации.

Правовые нормы, содержащиеся в российских законах, фрагментарно регулируют отношения по использованию электронных документов в договор-

ных отношениях. Основополагающие положения, предоставляющие предпринимателям право заключать договоры с применением электронных аналогов собственноручной подписи и передавать соответствующие документы при помощи электронной связи, закреплены в ст.ст. 160 и 434 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹ регламентирует порядок документирования информации, в том числе с использованием автоматизированных информационных систем (ст.ст. 11, 15).

¹ См.: Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 31 (ч. 1). - Ст. 3448.