

*Кузьмина М.В.,
кандидат юридических наук, доцент
доцент кафедры «Предпринимательское и трудовое право»
Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е.
Кутафина (МГЮА) Россия, г. Оренбург*

*Смирнова П.В.,
студент,
3 курс, Оренбургский институт (филиал)
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Россия, г. Оренбург*

НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЪЕКТОВ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ: ПРОБЛЕМЫ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Аннотация. В статье рассматривается двойственная правовая природа защитных сооружений гражданской обороны (ЗС ГО) как объектов недвижимости, ограниченных в обороте, и объектов публичной безопасности. Анализируются коллизии земельного и гражданского законодательства в вопросах разграничения права собственности на данные объекты и земельные участки под ними. Особое внимание уделено проблеме «бесхозных» убежищ и правовому режиму частной собственности на ЗС ГО в контексте принципа единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов.

Ключевые слова: гражданская оборона, защитные сооружения, земельный участок, публичная собственность, частная собственность, обременения, приватизация.

SOME LEGAL ASPECTS OF CIVIL DEFENSE FACILITIES: PROBLEMS OF LAND AND PROPERTY RELATIONS

***Annotation.** This article examines the dual legal nature of civil defense protective structures (CDS) as real estate objects with limited circulation and public security facilities. It analyzes the conflicts between land and civil legislation regarding the delineation of ownership rights to these structures and the land plots beneath them. Particular attention is paid to the problem of "ownerless" shelters and the legal regime of private ownership of CDS in the context of the principle of the unity of fate of a land plot and the objects firmly connected to it.*

***Key words:** civil defense, protective structures, land plot, public property, private property, encumbrances, privatization.*

Правовой режим объектов гражданской обороны (далее – ГО) представляет собой сложный юридический феномен, находящийся на стыке административного, гражданского и земельного права. С одной стороны, защитные сооружения (убежища, противорадиационные укрытия) являются объектами недвижимости, физически связанными с землей. С другой стороны, их целевое назначение — защита населения от чрезвычайных ситуаций — диктует необходимость жестких публичных ограничений, что противоречит классическим цивилистическим подходам к свободе распоряжения собственностью.

В современной российской доктрине земельного права недостаточно глубоко исследован вопрос о том, как соотносится право на земельный участок с правом на подземное или заглубленное сооружение гражданской обороны, особенно в случаях, когда эти права принадлежат разным лицам. Цель настоящей статьи — выявить ключевые правовые коллизии в регулировании земельно-имущественных отношений по поводу объектов гражданской обороны и предложить механизмы их разрешения.

Для понимания специфики земельных отношений необходимо классифицировать объекты гражданской обороны как объекты недвижимости. Земельный кодекс РФ (далее — ЗК РФ) оперирует понятием «здания, сооружения, объекты незавершенного строительства» [1]. Постановление Правительства РФ от 1999 года относит к объектам гражданской обороны убежища, противорадиационное укрытие, укрытие, специализированное складское помещение (место хранения), санитарно-обмывочный пункт, станция обеззараживания одежды, станция обеззараживания техники, заглубленное помещение, приспособленное для укрытия населения и иные объекты гражданской обороны [2]. Каждый из объектов гражданской обороны имеет свои особенности и цели создания. С точки зрения земельного права ключевым является вопрос: является ли объект гражданской обороны самостоятельным объектом недвижимости или принадлежностью главной вещи (земельного участка либо здания, в котором он расположен)?

Встроенные убежища (подвальные помещения многоквартирных домов, заводоуправлений) представляют особую сложность. Формально, согласно ст. 130 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ), это часть здания, но в силу Закона о гражданской обороне они имеют особый статус, исключающий их свободное использование, например, под коммерческие склады [3]. Это создает коллизию с принципом «строение следует за землей», закрепленным в подп. 5 п. 1 ст. 1 ЗК РФ. [3]

В советский период строительство убежищ велось за государственный счет, часто без четкого оформления земли именно под объектом гражданской обороны (использовалось разрешение на застройку всего предприятия). При акционировании предприятий в 1990-е годы имущественные комплексы передавались в частную собственность, но объекты гражданской обороны либо не вошли в планы приватизации, либо были включены с обременением «обязательство сохранять целевое назначение». Земельные участки при этом часто передавались новым собственникам в собственность или долгосрочную

аренду для «производственных нужд». Возник правовой вакуум: частный собственник де-юре владеет землей, на которой (или под которой) расположен публичный по сути объект.

Центральной проблемой является коллизия между исключительным правом на приватизацию земли под объектами недвижимости (ст. 39.20 ЗК РФ) и ограничениями оборотоспособности объектов ГО.

Постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-1 изначально отнесло объекты гражданской обороны исключительно к федеральной собственности. Однако на практике огромное количество убежищ оказалось в частной собственности в результате реорганизации колхозов, банкротства заводов или прямых нарушений при приватизации [4]. Суды (в частности, ВАС РФ, Постановление Президиума № 1395/09) последовательно занимают позицию, что объекты гражданской обороны, отвечающие критериям защитного сооружения, являются федеральной собственностью в силу закона, и сделки по их отчуждению ничтожны независимо от регистрации права частной собственности в ЕГРН.

Также возникает вопрос насчет земельного участка под объектом гражданской обороны. Здесь возникает противоречащая ситуация для собственника бывшего промышленного предприятия. Завод приобрел в собственность земельный участок, но под корпусом цеха обнаружено встроенное убежище, признанное федеральной собственностью. Согласно принципу единства судьбы: 1) собственник здания имеет исключительное право на земельный участок, 2) объект гражданской обороны (убежище) — это часть здания, следовательно, собственник убежища (РФ) должен иметь права на соответствующую часть земельного участка.

Однако земельное законодательство не предусматривает механизма выделения «подземного этажа» в самостоятельный земельный участок, за исключением случаев установления публичного сервитута (ст. 23 ЗК РФ), который не предназначен для таких ситуаций, либо размещения линейных

объектов. На практике это приводит к тому, что Российская Федерация, не имея зарегистрированного права на землю, эксплуатирует объект гражданской обороны, а частный собственник несет бремя содержания территории, не имея права использовать подземное пространство, что нарушает баланс интересов.

Наиболее адекватным земельно-правовым механизмом регулирования статуса объектов гражданской обороны является установление зоны с особыми условиями использования территорий (далее ЗОУИТ), однако и здесь имеются правовые дефекты. Например, статус территории вокруг убежищ

В соответствии с Постановления Правительства РФ от 29.11.1999 № 1309 «О порядке создания убежищ и иных объектов гражданской обороны», статус ЗС ГО определяется паспортом сооружения. При этом земельные участки, прилегающие к отдельно стоящим убежищам, должны обеспечивать беспрепятственный доступ населения в режиме ЧС. Однако ни Земельный Кодекс РФ, ни Градостроительный кодекс не выделяют отдельный вид ЗОУИТ «территория вокруг объекта ГО» [5]. На практике используются механизмы публичного сервитута для прохода/проезда или охранные зоны инженерных коммуникаций, что юридически некорректно.

Если земельный участок находится в частной собственности, а под ним расположено убежище, право собственности на землю обременяется в силу закона. Собственник ограничен в праве застройки, заглубления фундаментов, проведения работ с нарушением грунта. Это является ограничением прав в публичных интересах, которое, по смыслу ст. 56 и 57 ЗК РФ, должно порождать право на соразмерную компенсацию со стороны государства. Однако судебная практика часто отказывает в таких компенсациях, ссылаясь на то, что собственник знал или должен был знать о наличии сооружения в момент приобретения земли.

Проблема «бесхозных» защитных сооружений и выморочных земельных участков также является одной из острых вопросов в данной теме.

Массовое банкротство предприятий породило феномен «бесхозных» убежищ. Собственник здания ликвидирован, здание разрушено или продано с торгов, а убежище осталось неучтенным. В этой ситуации земельный участок часто переходит в частные руки под видом «земель промышленности» без обременений, поскольку органы Росреестра не всегда видят учетные записи МЧС о наличии ЗС ГО.

Возникает правовая коллизия: является ли неучтенный объект ГО принадлежностью земельного участка? Согласно ст. 225 ГК РФ, бесхозное недвижимое имущество принимается на учет и может перейти в муниципальную собственность. Однако муниципалитеты не заинтересованы в приемке убежищ в силу высоких затрат на их содержание (вентиляция, гидроизоляция). В результате возникает фактическая «серая зона», где земельный участок используется собственником, но подземная часть требует охраняемых мероприятий, которые никто не финансирует.

В данном случае можно внести следующее законодательное предложение: необходимо внести в ЗК РФ дополнение, согласно которому при переходе права на земельный участок, на котором расположено ЗС ГО (или встроенно-заглубленное сооружение под ним), к приобретателю переходит обязанность по заключению охранного обязательства с МЧС РФ на условиях безвозмездного допуска граждан в угрожаемый период.

Проведенный анализ правового регулирования оборота и использования земельных участков, обремененных защитными сооружениями гражданской обороны, позволяет констатировать наличие системного дисбаланса между публичными интересами государства в сфере безопасности и частноправовыми гарантиями стабильности гражданского оборота недвижимости.

Исследование показало, что действующее земельное законодательство, базирующееся на принципе единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов, вступает в прямое противоречие с императивными

нормами о принадлежности объектов ГО к исключительной федеральной собственности. Наиболее остро данная коллизия проявляется в следующих аспектах: во-первых, легальный механизм разграничения прав на «подземный этаж» и поверхность земли отсутствует. Статья 23 ЗК РФ, регулирующая публичный сервитут, не адаптирована под специфику заглубленных фортификационных сооружений, а инструментарий зон с особыми условиями использования территорий (ст. 106 ЗК РФ) не содержит отдельного вида ЗОУИТ для объектов ГО. Это порождает правовую неопределенность, при которой Российская Федерация эксплуатирует убежище де-факто без оформления прав на землю, а частный собственник несет бремя содержания участка без возможности его полноценного хозяйственного использования; во-вторых, проблема «бесхозных» убежищ выявила неспособность существующего механизма, предусмотренного ст. 225 ГК РФ, разрешить ситуацию с выморочными защитными сооружениями. Экономическая незаинтересованность муниципалитетов в приемке на баланс дорогостоящих в содержании, но ограниченных в гражданском обороте объектов ведет к их фактической деградации и, как следствие, к неготовности системы гражданской обороны к выполнению задач по предназначению; в-третьих, судебная практика по вопросам компенсации собственникам земельных участков убытков, вызванных ограничениями прав в связи с нахождением ЗС ГО, демонстрирует отсутствие единообразного подхода. Отказ в соразмерном возмещении со ссылкой на презумпцию осведомленности приобретателя недвижимости не всегда справедлив, особенно в условиях отсутствия публичных сведений об обременениях в Едином государственном реестре недвижимости.

Использованные источники:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.07.2025, с изм. от 25.03.2026, с изм. и

доп., вступ. в силу с 01.08.2025).

2. Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 02.05.2026).

3. Градостроительный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 23.03.2026).

4. О Порядке создания убежищ и иных объектов гражданской обороны : постановление Правительства РФ от 29.11.1999 № 1309 (ред. от 02.10.2025).

5. О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность : постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-1 (ред. от 24.12.1993).

6. Кокорин, Е. В. Проблематика правового регулирования вопросов, связанных с решением государственной задачи по предоставлению населению объектов гражданской обороны // Проблемы экономики и юридической практики. – 2019.

7. Хлобыстин, С. И. О некоторых аспектах эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны и обеспечения ими различных категорий населения // Технологии гражданской безопасности. – 2022.

8. Гавриленко, Е. А. Методика учета объектов недвижимости, утративших статус защитного сооружения гражданской обороны // Вестник СГУГиТ (Сибирского государственного университета геосистем и технологий). – 2016.