

Практический опыт

Проблемы отрасли
Мнение эксперта

Правовые аспекты установления охранных зон линейных объектов и условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон

В статье рассмотрен порядок установления охранных зон линейных объектов и условия использования земельных участков, расположенных в границах таких зон. На основе анализа законодательства Российской Федерации автор приходит к выводу о необходимости совершенствования нормативного регулирования некоторых вопросов. В частности, выявлена коллизия норм права в отношении охранных зон и предложен способ ее разрешения.

Ключевые слова: линейные объекты, эксплуатация линейных объектов, охранные зоны, кадастровый учет, ограничения использования земельных участков, собственники земельных участков, особые условия использования, административная ответственность.



Т.И. Славинская,
главный специалист Департамента
управления собственностью
и дочерними и зависимыми
обществами ОАО «ФСК ЕЭС»

Действующий порядок установления охранных зон

С целью защиты и обеспечения безопасной эксплуатации линейных объектов, а также обеспечения безопасности граждан, окружающей среды и объектов инфраструктуры необходимо установление охранных зон

линейных объектов. В соответствии с пунктами 4–11 действовавших до вступления в силу постановления Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 г. № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон» (далее – Постановление) Правил охраны электрических сетей напряжением свыше 1000 вольт, утвержденных постановлением Совета Министров СССР от 26 марта 1984 г. № 255 (далее – Правила охраны электрических сетей), охранные зоны электрических сетей устанавливаются вдоль воздушных линий электропередачи в виде земельного участка и воздушного

пространства, ограниченных вертикальными плоскостями, отстоящими по обе стороны линии на определенном расстоянии от крайних проводов при неотклоненном их положении. Постановлением (так же, как и ранее Правилами охраны электрических сетей) закреплены понятия охранных зон вдоль подземных и вдоль подводных кабельных линий электропередачи. Границы охранной зоны определяются организацией, эксплуатирующей линейный объект в соответствии с законодательством Российской Федерации. В пределах данной территории устанавливаются ограничения использования земельных участков.

Порядок установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства регулируется пунктом 6 Постановления. Согласно данной норме сетевая организация обращается в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий технический контроль и надзор в электроэнергетике (далее — Ростехнадзор), с заявлением о согласовании границ охранной зоны в отношении отдельных объектов электросетевого хозяйства. Данное заявление должно быть рассмотрено в течение 15 дней с даты его поступления в соответствующий орган. Порядок согласования установлен приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 24 мая 2010 г. № 179 «Об утверждении Порядка согласования Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору границ охранных зон в отношении объектов электросетевого хозяйства». В указанном приказе приведен перечень документов, прилагаемых к заявлению о согласовании границ охранных зон объектов электросетевого хозяйства, и порядок их рассмотрения Ростехнадзором.

В процессе реализации данной нормы применительно к охранным зонам электросетевого хозяйства, созданным в период до вступления в силу Постановления, возникают вопросы в отношении порядка внесения сведений об их границах в государственный кадастр недвижимости (далее — ГКН) и применимости Правила охраны электрических сетей.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» со дня введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации законодательные акты Союза ССР, содержащие нормы земельного права и действующие на территории Российской Федерации, не применяются. Таким образом, Правила охраны электрических сетей, по мнению Министерства экономического развития Российской Федерации (далее — Минэкономразвития России), не подлежали применению с 29 октября 2001 г.¹

Вместе с тем в отношении охранных зон объектов электросетевого хозяйства, созданных до вступления в силу Постановления, Минэкономразвития России занимает следующую позицию: сведения о границах таких охранных зон должны вноситься в ГКН на основании постановлений Совета Министров СССР от 11 сентября 1972 г. № 667 или от 26 марта 1984 г. № 255 без согласования с Ростехнадзором². Тут же возникает вопрос: а что же делать с объектами, созданными в период с 29 октября 2001 г. по 24 февраля 2009 г.? Минэкономразвития России предлагает использовать Постановление. На сегодняшний день разъяснения других уполномоченных органов по данному вопросу отсутствуют. На наш взгляд, необходимости в постановке на кадастровый учет, а также в согласовании границ охранных зон объектов электросетевого хозяйства, созданных до вступления в силу Постановления, нет. Постановление обратной силы не имеет. Кроме того, для постановки охранных зон объектов электросетевого хозяйства на кадастровый учет требуются большие финансовые вложения.

Границы охранной зоны определяются организацией, эксплуатирующей линейный объект в соответствии с законодательством Российской Федерации. В пределах данной территории устанавливаются ограничения использования земельных участков.

В соответствии с пунктами 6 и 7 Постановления после согласования границ охранной зоны сетевая организация обращается в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий кадастровый учет и ведение ГКН (орган кадастрового учета), с заявлением о внесении сведений о границах охранной зоны в документы государственного кадастрового учета недвижимого имущества. На основании этого заявления указанный федеральный орган исполнительной власти принимает решение о внесении в документы государственного кадастрового учета недвижимого имущества сведений о границах охранной зоны.

Охранная зона считается установленной с даты внесения в документы государственного кадастрового учета сведений о ее границах.

¹ Письмо Минэкономразвития России от 13 декабря 2011 г. № Д23-5115.

² Письмо Минэкономразвития России от 9 июня 2011 г. № 11882 ИМ/Д23.

Охранные зоны подлежат маркировке путем установки за счет сетевых организаций предупреждающих знаков, содержащих указание на размер охранной зоны, информацию о соответствующей сетевой организации, а также о необходимости соблюдения установленных требований.

Особые условия использования земельных участков в границах охранных зон линейных объектов

Ограничения использования земельных участков в пределах охранной зоны перечислены в Постановлении.

Так, в соответствии с пунктом 2 раздела 1 Постановления в охранных зонах в целях обеспечения безопасных условий эксплуатации и исключения возможности повреждения линий электропередачи и иных объектов электросетевого хозяйства устанавливаются особые условия использования территорий. В пределах таких территорий запрещается осуществлять любые действия, которые могут нарушить безопасную работу объектов электросетевого хозяйства, в том числе привести к их повреждению или уничтожению, и (или) повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан и имуществу физических или юридических лиц, а также повлечь нанесение экологического ущерба и возникновение пожаров, в том числе:

- а) набрасывать на провода и опоры воздушных линий электропередачи посторонние предметы, а также подниматься на опоры воздушных линий электропередачи;
- б) размещать любые объекты и предметы (материалы) в пределах созданных в соответствии с требованиями нормативно-технических документов проходов и подъездов для доступа к объектам электросетевого хозяйства, а также проводить любые работы и возводить сооружения, которые могут препятствовать доступу к объектам электросетевого хозяйства, без создания необходимых для такого доступа проходов и подъездов;
- в) находиться в пределах огороженной территории и помещениях распределительных устройств и подстанций, открывать двери и люки распределительных устройств и подстанций, производить переключения и подключения в электрических сетях (указанное требование не распространяется на работников, занятых выполнением разрешенных в установленном порядке работ), разводить огонь в пределах охранных зон вводных и распределительных устройств, подстанций, воздушных линий электропередачи, а также в охранных зонах кабельных линий электропередачи;
- г) размещать свалки и др.

В пунктах 10 и 11 Постановления перечислены действия, осуществлять которые без письменного решения о согласовании сетевых организаций запрещено.

Для получения такого решения заинтересованные лица обращаются с письменным заявлением к сетевой организации (ее филиалу, представительству или структурному подразделению), ответственной за эксплуатацию соответствующих объектов электросетевого хозяйства, не позднее чем за 15 рабочих дней до осуществления необходимых действий.

Лица, получившие решение о согласовании осуществления действий в охранных зонах, обязаны осуществлять их с соблюдением условий, обеспечивающих сохранность объектов электросетевого хозяйства.

Сетевая организация в течение двух дней с даты поступления заявления рассматривает его и принимает решение о согласовании (отказе в согласовании) осуществления соответствующих действий.

Письменное решение о согласовании (отказе в согласовании) осуществления действий вручается заявителю либо направляется ему почтовым отправлением с уведомлением о вручении. Заявитель также информируется сетевой организацией о принятом решении с использованием факсимильных или электронных средств связи в случае, если в заявлении указано на необходимость такого информирования.

Отказ в согласовании действий допускается, если их осуществление нарушает требования, установленные нормативными правовыми актами, и может повлечь нарушение функционирования соответствующих объектов электросетевого хозяйства. Отказ должен быть мотивированным и содержать ссылки на положения нормативных правовых актов, которые будут нарушены вследствие производства заявителем соответствующих работ (осуществления соответствующих действий).

Лица, получившие решение о согласовании осуществления действий в охранных зонах, обязаны осуществлять их с соблюдением условий, обеспечивающих сохранность объектов электросетевого хозяйства (пункт 12 Постановления). Согласно данной норме на сетевые организации возлагаются распорядительные функции, которые могут быть сравнимы с функциями органов государственной власти и местного самоуправления.

Мнения судов

Существуют противоречивые мнения судов в отношении реализации запрета на ограничение осуществления определенных действий в охранных зонах линейных объектов.

Так, Федеральным арбитражным судом Северо-Кавказского округа был сделан вывод о том, что установление охранной зоны электрических сетей обусловлено необходимостью обеспечения сохранности линий электропередачи, создания нормальных условий ее эксплуатации и предотвращения несчастных случаев, что не является препятствием для передачи земельного участка в аренду. Названные ограничения возлагают на пользователей земельных участков обязанность по принятию всех зависящих от них мер, способствующих обеспечению сохранности линий электропередачи³. Вместе с тем можно привести и другой пример из судебной практики, говорящий об обратном. В соответствии с постановлением главы города Смоленска индивидуальному предпринимателю С.Н. Лялину был выделен в аренду земельный участок для размещения платной автостоянки.

Во исполнение указанного постановления между муниципальным образованием г. Смоленск (арендодатель) и индивидуальным предпринимателем С.Н. Лялиным (арендатор) был заключен договор аренды земельного участка, по условиям которого арендодатель предоставил, а арендатор принял в пользование земельный участок из земель поселений для размещения автостоянки. Ссылаясь на то, что указанная автостоянка размещена в охранной зоне высоковольтной линии ВЛ 110 кВ «Смоленск-1 – Южная», ОАО «МРСК Центр» обратилось в арбитражный суд с иском.

Суд удовлетворил заявленные требования. Руководствуясь Постановлением и Правилами охраны электрических сетей, он пришел к выводу, что размещение автостоянки в охранной зоне противоречит указанным в этих документах нормам и правилам, в связи с чем договор аренды земельного участка был признан недействительным (ничтожным)⁴.

Порядок взаимодействия организаций, эксплуатирующих линейные объекты, с собственниками и иными законными владельцами земельных участков

Согласно пункту 16 Постановления для предотвращения или устранения аварий работникам сетевых организаций обеспечивается беспрепятственный доступ к объектам электросетевого хозяйства, а также возможность доставки необходимых материалов

и техники. При этом направление предварительного уведомления собственникам и иным законным владельцам не требуется (пункт 18 Постановления).

В случае необходимости проведения плановых (регламентных) работ по техническому обслуживанию объектов электросетевого хозяйства собственники (землепользователи, землевладельцы, арендаторы) земельных участков должны быть предварительно уведомлены. Форма, порядок и сроки направления такого уведомления регламентированы Постановлением. Такой порядок явно ограничивает собственников и иных законных владельцев в осуществлении их прав в отношении земельного участка, вытекающих из гражданского законодательства Российской Федерации. Пункт 3 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает, что владение, пользование и распоряжение землей осуществляются свободно в той мере, в которой это дозволено законом, в случае, если это не нарушает интересов других лиц и не наносит ущерб окружающей среде. Подобные ограничения создают большие препятствия в реализации вещного права, что, несомненно, ведет к нецелесообразности владения и пользования такими земельными участками. Создается конфликт интересов, в результате которого собственник находится в худшем положении, чем другие субъекты гражданских прав.

Кроме того, согласно части 4 статьи 45 Лесного кодекса Российской Федерации в целях обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации линейных объектов, в том числе в охранных зонах линейных объектов, осуществляется использование лесов для проведения выборочных рубок и сплошных рубок деревьев, кустарников, лиан без предоставления лесных участков. Данная норма обеспечивает поддержание охранных зон линейных объектов, расположенных в лесах, в надлежащем состоянии и закрепляет особый правовой режим осуществления рубок. В отношении объектов электросетевого хозяйства установлен уведомительный порядок осуществления рубок. Требования, предъявляемые к уведомлениям, установлены приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 10 июня 2011 г. № 223 «Об утверждении правил использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов». Необходимо отметить, что данный порядок использования лесов распространяется только на отношения, связанные с эксплуатацией линейного объекта, и не применяется при строительстве или реконструкции линейного объекта.

³ Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29 ноября 2011 г. № А63-16986/2008.

⁴ Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 10 сентября 2009 г. № А62-4462/2008.

Если охранные зоны установлены на сельскохозяйственных угодьях, плановые работы по техническому обслуживанию объектов электросетевого хозяйства согласно пункту 19 Постановления должны проводиться в период, когда эти угодья не заняты сельскохозяйственными культурами или когда возможно обеспечение сохранности этих культур. Таким образом, земли, занятые сельскохозяйственными угодьями, являются наиболее защищенными и «труднодоступными» для проведения работ.

Достаточно хорошо защищены от подобного вмешательства также собственники и иные законные владельцы автомобильных дорог. Работы по обслуживанию кабельных линий электропередачи, нарушающие дорожное покрытие, не могут осуществляться без предварительного согласования условий их проведения с лицами, владеющими автомобильными дорогами на праве собственности или ином законном основании, а в пределах поселений — также с органами местного самоуправления (п. 20 Постановления).

В целях согласования условий проведения работ сетевая организация, осуществляющая эксплуатацию соответствующих кабельных линий электропередачи, направляет указанным субъектам не позднее чем за семь дней до начала проведения работ письменное заявление, в котором указываются содержание и сроки проведения работ, а также проект схемы организации движения на этот период. Лица, владеющие на праве собственности или ином законном основании автомобильными дорогами (органы местного самоуправления поселений, в пределах которых расположены соответствующие автомобильные дороги), обязаны рассмотреть указанное заявление сетевой организации в течение двух рабочих дней с даты его поступления и принять решение о его согласовании (отказе в согласовании). Отказ в согласовании допускается в случаях, если содержание и сроки проведения работ не соответствуют установленным обязательным требованиям или проект схемы организации движения не соответствует требованиям нормативных правовых актов в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

По согласованию с лицом, владеющим на праве собственности или ином законном основании автомобильной дорогой, выполнение работ по устранению повреждений, причиненных дорогам, может производиться указанным лицом за счет средств соответствующих сетевых организаций (п. 20 Постановления).

На наш взгляд, было бы целесообразно уравнивать в правах всех субъектов гражданского оборота, чьи интересы могут быть затронуты при проведении соответствующих работ, в том числе предусмотреть меры по защите леса и частного собственника земельного участка.

⁵ Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 24 марта 2003 г. № А56-31766/02.

Ответственность за соблюдение особых условий

Надзор и контроль за соблюдением особых условий использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства, осуществляется Ростехнадзором в соответствии с правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2010 г. № 103 «О мерах по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением особых условий использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства, Ростехнадзор вправе проводить проверки соблюдения обязательных требований по охране и защите электрических сетей, а также особых условий использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон, в форме плановых и внеплановых документарных и выездных проверок. Кроме того, Ростехнадзор имеет право при выявлении нарушений привлекать к административной ответственности, в том числе по инициативе сетевой организации.

Сетевые организации и иные лица, обнаружившие факты осуществления в границах охранных зон запрещенных действий (или действий, на которые не получено необходимое письменное решение о согласовании сетевой организации), направляют заявление о наличии таких фактов в Ростехнадзор. Они также вправе в соответствии с законодательством Российской Федерации обратиться в суд и (или) органы исполнительной власти, уполномоченные на рассмотрение дел о соответствующих правонарушениях.

В соответствии со статьей 9.7 КоАП повреждение электрических сетей влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1000 до 1500 рублей, на должностных лиц — от 2000 до 3000 рублей; на юридических лиц — от 20 000 до 30 000 рублей. Нарушение правил охраны электрических сетей, в том числе нарушение особых условий использования земельных участков, находящихся в границах охранной зоны, в соответствии со статьей 9.8 КоАП карается наложением административного штрафа на граждан в размере от 500 до 1000 рублей, на должностных лиц — от 1000 до 2000 рублей, на юридических лиц — от 10 000 до 20 000 рублей. Как видно из анализа судебной практики, в отношении юридических лиц обычно применяется мера наказания в виде штрафа в размере 20 000 рублей⁵. На наш взгляд, столь незначительные санкции не выполняют превентивную функцию. Требуется ужесточение наказания в виде повышения штрафа как минимум в пять раз, а для юридических лиц — вплоть до приостановления деятельности. □

© Т.И. Славинская, 2012, e-mail: t.s.lawer@gmail.com