

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части упрощения строительства, реконструкции, капитального ремонта и (или) эксплуатации линейных объектов"

Проект федерального закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части упрощения строительства, реконструкции, капитального ремонта и (или) эксплуатации линейных объектов" (далее - законопроект) разработан во исполнение абзаца первого подпункта "а" пункта 1 поручения Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № Пр-2347ГС, которым предусмотрено внесение в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на сокращение сроков и снижение стоимости услуг на оформление линейных объектов на условиях публичного сервитута, а также во исполнение 2-го этапа пункта 41 раздела II плана мероприятий ("дорожной картой") "Повышение доступности энергетической инфраструктуры", утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 1144-р (далее - план мероприятий), пункта 23 раздела II плана мероприятий ("дорожной карты") "Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства", утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 1336-р.

До 1 марта 2015 г. сроки оформления доступа к земельному участку и оформления прав на земельный участок и построенный линейный объект составляли до 2 лет. Из них сами строительные работы занимают 1 - 2 месяца. Таким образом, оформление прав в целом на линейный объект длилось около 16 месяцев. В случае необходимости изъятия земельного участка срок оформления прав затягивался еще от 2 до 5 лет.

В настоящее время Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" и Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" внесены изменения в законодательство, в соответствии с которыми срок предоставления земельного участка в аренду сократился на 4 месяца. Сроки изъятия земельных участков сократились до 1 года.

Исчисляемый в соответствии с новыми положениями срок оформления прав на земельные участки и строящиеся линейные объекты составляет около 1 года. При этом постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 г. № 861 "Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг и Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям" и от 30 декабря 2013 г. № 1314 "Об утверждении Правил подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" обязывают сетевые и газораспределительные организации осуществлять строительство (реконструкцию) объектов для технологического присоединения объектов потребителей в срок до 4 месяцев. Такой же срок содержится в проектах постановлений Правительства Российской Федерации, определяющих условия подключения к другим сетям: водоснабжения, газоснабжения, водоотведения.

Это свидетельствует о том, что значительная часть линейных объектов строится с нарушением установленного порядка: либо порядка оформления прав на линейный объект, либо порядка технологического подключения. При этом, например, стоимость оформления 1 погонного километра электросетевой инфраструктуры составляет в среднем 100 тыс. рублей, в отдельных регионах стоимость может достигать 180 тыс. рублей, число согласований, необходимых для предоставления земельного участка, составляет от 3 до 15 в зависимости от субъекта Российской Федерации. По данным сетевых компаний, удельный показатель стоимости оформления и стоимости строительства линейного объекта постоянно увеличивается: от 2% (до принятия Земельного кодекса Российской Федерации, далее - Земельный кодекс) и до 12 - 15% (в настоящее время). При том, что в Швеции, Норвегии этот показатель составляет 4%, а в Австрии и Германии - около 8%. Это свидетельствует о неэффективности системы регулирования вопросов размещения линейных объектов в Российской Федерации.

Также следует отметить ежегодно увеличивающиеся ограничения по росту тарифов и требования по сокращению расходов естественных монополий.

Следует отметить, что главными препятствиями в оформлении прав на земельные участки и создаваемые линейные объекты остаются следующие требования, которые не всегда являются адекватными и соразмерными размещению того или иного объекта: наличие проекта планировки, получение разрешения на строительство (в 40 субъектах Российской Федерации получение разрешений на строительство для большинства линейных объектов не требуется), образование земельных участков, государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав. В совокупности срок осуществления этих процедур может составлять более одного года, что не позволяет соблюсти сроки подключения объектов капитального строительства к инженерным сетям.

Законопроектом для решения существующих на практике проблем предлагается использование иного подхода, предусматривающего возможность размещения линейных объектов на условиях публичного сервитута, то есть административного решения органа государственной власти или органа местного самоуправления.

Аналогичная концепция регулирования вопросов, связанных с размещением линейных объектов, предусматривается Законом Республики Крым от 15 сентября 2014 г. № 74-ЗРК "О размещении инженерных сооружений". Это позволило Республике Крым выйти на первое место в Российской Федерации по оформлению прав на земельные участки для размещения линейных объектов на условиях публичного сервитута - всего за 20 дней. Похожие правила были закреплены и успешно опробованы в 8 специальных федеральных законах, в соответствии с которыми создавались благоприятные условия для размещения линейных объектов: от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ "Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", Федеральный закон от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ "Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран - участников форума "Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество" в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"; от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ "О подготовке и

проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"; от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ "Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

Приведенные в законопроекте предложения более точно регулируют существующие экономические отношения, суть которых можно свести к следующему выводу: значительную часть линейных объектов (кроме автомобильных и железных дорог) можно разместить на земельном участке, не прерывая текущую хозяйственную деятельность на нем, а значит, нет необходимости образовывать соответствующие земельные участки, прекращать права на них у прежних правообладателей; достаточно установить ограничение прав, позволяющее разместить линейный объект. Естественно, что при этом интересы обремененной публичным сервитутом стороны должны быть защищены законом - все убытки, причиняемые ограничением прав, должны быть дополнительно возмещены вне зависимости от платы за публичный сервитут. Это положение вводится законопроектом.

В то же время для размещения линейного объекта публичный сервитут интересен его владельцу тем, что не требуется образования земельного участка, а вместе с этим нет необходимости в значительном числе кадастровых работ и регистрационных действий, изменении категории земель и видов разрешенного использования земельных участков, изъятии и (или) предоставлении земельных участков. Как было указано выше, это существенно сокращает срок и стоимость оформления доступа к земельным участкам (до трех раз).

Это подтверждается, в частности, и мировым опытом - сервитут или ему подобные права стали основным способом размещения инженерных сооружений во многих странах Европы (Швеция, Германия, Англия), США и бывшего СССР (Белоруссия, Казахстан, Туркменистан). Соответствующие правила были в РСФСР: институт временного занятия земельного участка и сохранения прав в границах охранных зон объектов с одновременным обеспечением права обслуживать такие объекты был своеобразным административным сервитутом.

Хотя сервитут и является выгодным с точки зрения оформления прав на него для размещения линейных объектов, некоторые обстоятельства сдерживают его применение: для установления сервитута необходимо наличие

зарегистрированного права на земельный участок и точное описание его границ. В настоящее время этим требованиям удовлетворяет только 52% земельных участков. Также следует иметь в виду, что примерно 30% территории страны приходится на так называемые земли, т. е. пространство, не разделенное на земельные участки, в отношении которых сервитут в частном правовом порядке не может быть установлен.

Кроме того, следует иметь в виду отсутствие желания у значительного числа правообладателей земельных участков размещать линейные объекты, притом, что их размещение выполняет общественные задачи развития: обеспечивает население и промышленность жизненно важными услугами. Линейные объекты, имея большую протяженность, пролегают по значительному количеству земельных участков, принадлежащих разным собственникам. В результате единообразно и в одно время решить вопросы со всеми лицами соглашения о заключении договоров аренды земельных участков либо соглашений об установлении сервитутов практически невозможно. Российское законодательство в этом вопросе не вполне последовательно. Так, разрешая изъятие, т.е. полное и принудительное прекращение прав для размещения линейных объектов (статья 49 Земельного кодекса), запрещается мера, решающая ту же задачу, но с меньшими потерями для собственника - обременение земельного участка сервитутом с условием возмещения всех причиняемых убытков.

Кроме того, в законодательстве нет ответа о соотношении деятельности, осуществляемой на условиях сервитута, с видами деятельности, предписанными правовым режимом категорий земель, видами разрешенного использования, требованиями документации по планировке территории, охранными зонами и т.п.

В связи с изложенными недостатками правового регулирования предлагается перейти к обновленному институту публичного сервитута как к основному способу предоставления прав на землю для размещения линейных объектов.

Концепция законопроекта изменяет содержание публичного сервитута, предполагая, что публичный сервитут становится правом юридического лица обеспечить размещение общественно значимых объектов (линии электропередач, водопроводов, газопроводов и т.п.).

Целесообразность использования конструкции публичного сервитута применительно именно к линейным сооружениям обусловлена также тем, что прохождение линейных сооружений по множеству земельных участков с различным режимом использования должно быть приведено к единому началу

именно в силу властного решения, а не частного-правового соглашения. Кроме того, должны быть обеспечены единые сроки строительства линейного объекта на всем его протяжении, особенно принимая во внимание то обстоятельство, что на протяжении линейного сооружения встречаются как участки, права на которые оформлены, так и земли и земельные участки, права на которые не оформлены. Как было показано выше, в большинстве случаев сервитут не может быть оформлен в силу отсутствия надлежаще оформленных прав, возложение обязанности по оформлению прав на которые попутно с оформлением сервитута будет отнесено несправедливо к обладателю сервитута. Таким образом, основное отличие сервитута от публичного сервитута по земельному законодательству состоит в том, что публичный сервитут устанавливается не путем заключения договора, а в одностороннем порядке, путем принятия нормативного правового акта прежде всего в публичных интересах.

Законопроектом предусматривается закрепление в Земельном кодексе оснований для установления публичного сервитута, соответствующих полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, правил формирования правоотношений между правообладателем земельного участка и лица, по ходатайству которого устанавливается публичный сервитут.

При этом законопроектом обеспечивается соблюдение баланса частных и публичных интересов при установлении публичного сервитута. Так, правообладатель земельного участка сохраняет все средства защиты своего права на землю: требование платы за установление сервитута, возможность судебного оспаривания, требование изъятия земельного участка, в случае если установление сервитута приводит к невозможности использования земельного участка в соответствии с разрешенным использованием. Кроме того, следует учитывать, что сервитут не может быть установлен в отношении земельных участков, предназначенных для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства, садоводства и огородничества, за исключением случаев необходимости установления сервитута для подключения к инженерным сетям объектов, расположенных на таких земельных участках. Таким образом, предлагается перейти к новой разновидности публичного сервитута, обеспечивающего общественно значимую (публичную) деятельность юридического лица, отличительными чертами которого являются:

установление административным решением на всем протяжении трассы линейного объекта;

отсутствие необходимости определять господствующую недвижимость для целей установления сервитута;

регулирование вопроса платы за установление публичного сервитута;

невозможность прекращения сервитута исключительно по желанию собственника обремененного земельного участка;

возможность ограниченного оборота таких сервитутов в связи с оборотом размещенных на нем линейных объектов;

сервитут должен оформляться в упрощенном порядке (путем внесения сведений о нем в реестр границ) вне зависимости от точных границ земельных участков и (или) наличия зарегистрированных прав на них.

Представляемый законопроект решает вышеуказанные задачи и, соответственно, значительно сокращает материальные и временные издержки по оформлению прав на земельные участки с целью строительства, реконструкции и (или) эксплуатации линейных объектов.

Предлагаемый подход не отрицает применение всех имеющихся в законодательстве Российской Федерации способов информирования населения в целом и конкретных правообладателей земельных участков о будущем размещении на определенных территориях тех или иных объектов. Так, в частности, в настоящее время инженерные сооружения, являющиеся линейными объектами, отображаются в документах территориального планирования поселений и городских округов (статья 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации), которые подлежат обсуждению на публичных слушаниях (статья 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Кроме того, строительство линейных объектов осуществляется в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории, которая также подлежит обсуждению на публичных слушаниях (статья 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Законопроект соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.

