



## СПРАВКА

### по вопросу принятия постановления Правительства РФ от 18.11.2013 № 1033 «О порядке установления охранных зон объектов по производству электрической энергии и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон»<sup>1</sup>

28 ноября 2013 года вступило в силу постановление Правительства Российской Федерации от 18.11.2013 № 1033 «О порядке установления охранных зон объектов по производству электрической энергии и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон» (далее – *Постановление № 1033*), утвердившее в развитие положений статьи 89 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – *ЗК РФ*) **Правила установления охранных зон объектов по производству электрической энергии и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон** (далее – *Правила*).

Утвержденные Правила предусматривают:

- требования к установлению охранных зон объектов по производству электрической энергии (далее - *охранные зоны*) и их границ,
- требования к использованию расположенных в границах охранных зон земельных участков (далее - *земельные участки*).

#### **1. Основание и цель принятия Правил**

В соответствии с абзацем четвертым пункта 2 статьи 89 ЗК РФ для обеспечения безопасного и безаварийного функционирования, безопасной эксплуатации объектов электроэнергетики устанавливаются охранные зоны с особыми условиями использования земельных участков независимо от категорий земель, в состав которых входят эти земельные участки. Порядок установления таких охранных зон для отдельных видов объектов и использования соответствующих земельных участков определяется Правительством Российской Федерации.

#### **2. Требования к установлению охранных зон и их границ**

Как следует из требований Правил, **охранные зоны** представляют собой части поверхности земли с особыми условиями использования территорий и особым режимом хозяйственной деятельности, обусловленными непосредственной близостью указанных объектов, ограничивающими или запрещающими те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления таких зон – обеспечение безопасного функционирования и эксплуатации объектов по производству электрической энергии.

Под **объектами по производству электрической энергии** (далее – *объект*) для целей Правил понимаются энергетические установки, предназначенные для производства электрической или электрической и тепловой энергии, состоящие из сооружений, оборудования для преобразования различных видов энергии в электрическую или электрическую и тепловую и распределительных устройств, мощность которых составляет 500 кВт и более.

Границы охранных зон устанавливаются в соответствии с требованиями, указанными в приложении к Постановлению N 1033:

1. Охранная зона устанавливается вдоль границы земельного участка, предоставленного для размещения объекта, в виде части поверхности участка земли, ограниченной линией, параллельной границе земельного участка, предоставленного для размещения объекта:

- а) на расстоянии 50 метров от указанной границы - *для объектов высокой категории опасности;*
- б) на расстоянии 30 метров от указанной границы - *для объектов средней категории опасности;*
- в) на расстоянии 10 метров от указанной границы - *для объектов низкой категории опасности и объектов, категория опасности которых не определена в установленном законодательством Российской Федерации порядке.*

2. Охранная зона устанавливается вдоль подземных линейных гидротехнических сооружений (напорных деривационных туннелей и др.) в виде части поверхности участка земли, ограниченной параллельными вертикальными плоскостями, отстоящими на 30 метров от внешнего края указанного гидротехнического сооружения по обе его стороны на глубину, соответствующую глубине прокладки подземного линейного гидротехнического сооружения.

<sup>1</sup> Справка подготовлена с учетом нормативной базы и правоприменительной практики по состоянию на 20.12.2013.



#### **Справочно:**

Категорирование объектов топливно-энергетического комплекса (объектов электроэнергетики) осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21.07.2011 N 256-ФЗ "О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса" (далее – *ФЗ о безопасности ТЭК*).

С учетом того, является ли объект топливно-энергетического комплекса критически важным, и в зависимости от степени потенциальной опасности объекта топливно-энергетического комплекса устанавливаются три категории объектов топливно-энергетического комплекса:

- 1) объекты высокой категории опасности;
- 2) объекты средней категории опасности;
- 3) объекты низкой категории опасности (пункт 2 статьи 5 ФЗ о безопасности ТЭК).

Исходные данные для проведения категорирования объекта, порядок его проведения и критерии категорирования установлены Правительством Российской Федерации в постановлении от 05.05.2012 N 459.

Перечень объектов топливно-энергетического комплекса, подлежащих категорированию, утверждается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению коллегиального органа по противодействию терроризму, который сформирован в субъекте Российской Федерации (пункт 4 статьи 5 ФЗ о безопасности ТЭК).

По окончании категорирования объекты включаются в реестр объектов топливно-энергетического комплекса, ведение которого осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса (пункт 5 статьи 5 ФЗ о безопасности ТЭК). Порядок формирования и ведения реестра объектов топливно-энергетического комплекса определен Правительством Российской Федерации в постановлении от 22.12.2011 N 1107 "О порядке формирования и ведения реестра объектов топливно-энергетического комплекса".

#### **Проблемы:**

1. применение названных требований к установлению границ охранных зон теплоэлектростанции (энергетического производственно-технологического комплекса станции) может оказаться затруднительным в связи с узким определением понятия объекта по производству электрической энергии для целей Правил, сопряженным с часто встречаемым на практике предоставлением субъекту электроэнергетики нескольких земельных участков для целей размещения комплекса объектов станции.

Так, в случае несоблюдения организацией, которая владеет объектом на праве собственности или на ином законном основании (далее - *владелец объекта*), требований к установлению границ охранных зон, предусмотренных Правилами, орган, уполномоченный на принятие решения об установлении границ охранной зоны, принимает мотивированное решение об отказе в установлении границ охранной зоны.

Буквальное толкование и исполнение требований Правил может на практике привести к тому, что в охранной зоне генерирующих объектов будут находиться объекты субъектов электроэнергетики, не являющиеся энергетическими установками, предназначенными для производства электрической и тепловой энергии, в связи с чем цель установления охранных зон (обеспечение безопасного и безаварийного функционирования, безопасной эксплуатации объектов электроэнергетики посредством установления особых условий использования земельных участков в охранных зонах (в отношении третьих лиц)) не будет достигнута. Кроме того, включение в охранные зоны земельных участков владельцев объектов будет иметь своим результатом распространение запретов и ограничений деятельности, установленных в охранных зонах, в отношении самих владельцев объектов. Так, в охранных зонах запрещается складировать любые, в том числе взрывоопасные, пожароопасные, горюче-смазочные, материалы; производить сброс и слив горюче-смазочных материалов (абзацы «в», «ж» пункта 8 Правил).

2. установление границ охранных зон объектов, в том числе определение объекта электроэнергетики, подлежащего охране, зависит от результатов категорирования объектов, проведенного в порядке, установленном ФЗ о безопасности ТЭК. При этом, порядок изменения установленных границ охранной зоны в случае определения/изменения категории опасности объекта Правилами специально не регламентирован. Представляется, что на практике изменение границ охранных зон будет производиться по требованию правоприменительных органов в порядке, предусмотренном для их установления, что повлечет возникновение дополнительных расходов владельцев объектов, в том числе связанных с подготовкой необходимой землеустроительной документации.

#### **3. Порядок установления охранных зон и их границ**

Порядок установления охранных зон и их границ включает в себя следующие этапы:

1. составление владельцем объекта карты (плана) объекта землеустройства в соответствии с требованиями Федерального закона "О землеустройстве" с отображением границ охранной зоны;
2. направление в орган энергетического надзора (далее - *РТН*) владельцем объекта заявления об установлении границ охранной зоны и карты (плана) объекта землеустройства;
3. принятие РТН решения об установлении границ охранной зоны (срок - 15 рабочих дней со дня поступления заявления);



4. направление в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий ведение государственного кадастра недвижимости (Росреестр), заявления о внесении сведений о границах охранной зоны в государственный кадастр недвижимости (*далее – ГКН*);

5. принятие Росреестром решения о внесении таких сведений в ГКН;

6. обозначение владельцем объекта на местности границ охранной зоны посредством установки по периметру объекта предупреждающих знаков, содержащих указания на размер охранной зоны, информацию об организации, эксплуатирующей объект, и о необходимости соблюдения предусмотренных Правилами ограничений и запретов.

**Важно:**

***Охранная зона считается установленной с даты внесения в ГКН сведений о ее границах*** (абзац 2 пункт 6 Правил).

**Справочно:**

1. Состав сведений ГКН о зонах с особыми условиями использования территорий определен статьей 10 Федерального закона от 24.07.2007 N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости". К указанным сведениям, в частности относятся описание местоположения границ зон, наименования органов государственной власти или органов местного самоуправления, принявших решения об установлении или изменении зон, реквизиты указанных решений и источники официального опубликования этих решений, содержание ограничений использования объектов недвижимости в пределах таких зон.

2. Порядок установки предупреждающих знаков для обозначения границ охранных зон объектов должен быть установлен РТН (абзац 2 пункта 7 Правил).

**Проблемы реализации:**

Установление охранных зон повлечет за собой существенные материальные и временные издержки субъектов электроэнергетики, вызванные, прежде всего, необходимостью составления карты (плана) объекта землеустройства, маркировкой охранных зон и поддержанием предупреждающих знаков в надлежащем состоянии, а также возмещением третьим лицам возможных убытков, вызванных установлением охранных зон.

**Справочно:**

В соответствии со статьей 57 ЗК РФ возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, подлежат убытки, причиненные ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

Возмещение убытков осуществляется лицами, в пользу которых ограничиваются права на земельные участки, а также лицами, деятельность которых вызвала необходимость установления охранных, санитарно-защитных зон и влечет за собой ограничение прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков или ухудшение качества земель.

**4. Обязательность и сроки установления владельцем объекта охранных зон**

Согласно пункту 2 Правил охранные зоны устанавливаются в соответствии с требованиями Правил.

В пункте 3 Постановления № 1033 Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору и Министерству энергетики Российской Федерации поручено обеспечить в первом полугодии 2014 г. установление охранных зон действующих объектов по производству электрической энергии.

При этом из требований Правил не следует обязанность владельцев объектов по производству электрической энергии по подаче заявления в РТН об установлении охранных зон и их границ применительно к объектам, введенным в эксплуатацию до вступления в силу Постановления № 1033.

Так, пункт 3 Правил предусматривает обязанность подачи заявления в РТН об установлении границ охранной зоны только в отношении владельца вводимого объекта.

**Справочно:**

Согласно пункту 3 Правил владелец вводимого объекта подает заявление об установлении границ охранной зоны и карту (план) объекта землеустройства **в течение 15 дней со дня ввода этого объекта в эксплуатацию**.

**Проблема:**

Полагаем, что подобная неоднозначность в решении вопроса о наличии обязанности владельцев объектов, введенных в эксплуатацию до вступления в силу Постановления № 1033, по обращению в РТН с соответствующим заявлением, процедуре и сроках установления охранных зон указанных объектов может иметь своим результатом трудности толкования названных положений в правоприменительной практике.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> К примеру, применительно к организациям, владеющим объектами электросетевого хозяйства, введенными в эксплуатацию до даты вступления в силу Постановления Правительства РФ от 24.02.2009 N 160 "О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон", установлено,



## **5. Последствия и риски отсутствия установленных границ охранных зон**

5.1. В настоящее время законодательство прямо не предусматривает конкретных мер административной ответственности за нарушение обязанности по установлению владельцами объектов охранных зон.

Вместе с тем, обращаем внимание на полномочия РТН в рассматриваемой сфере отношений.

В силу статьи 21 Федерального закона от 26.03.2003 N 35-ФЗ "Об электроэнергетике" в рамках осуществления полномочий, предусмотренных данным Законом, федеральные органы исполнительной власти вправе направлять юридическим и физическим лицам обязательные для исполнения предписания о совершении действий, предусмотренных законодательством Российской Федерации об электроэнергетике, о прекращении нарушений законодательства Российской Федерации об электроэнергетике, в том числе об устранении их последствий.

Пунктом 5.3.1.6 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 N 401, определено, что РТН осуществляет контроль и надзор за соблюдением в пределах своей компетенции требований безопасности в электроэнергетике.

При таких обстоятельствах, нарушение обязанности владельцами объектов по установлению охранных зон может быть квалифицировано РТН в качестве нарушения обязательных требований в сфере электроэнергетики и повлечь за собой выдачу РТН обязательного предписания об установлении границ охранных зон.

### **Справочно:**

Невыполнение в установленный срок или ненадлежащее выполнение законного предписания федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или **дисквалификацию на срок от одного года до трех лет**; на юридических лиц - **от четырехсот тысяч до семисот тысяч рублей** (часть 11 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

5.2. Как было показано выше, сведения о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий включаются в ГКН, являющийся федеральным государственным информационным ресурсом, в соответствии Федеральным законом от 24.07.2007 N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости".

Отсутствие сведений об охранных зонах в ГКН, в том числе об ограничениях прав на землю, может повлечь за собой признание действий лиц, запрещенных к осуществлению/производству в соответствии с Правилами (в отсутствие иных установленных нормативными актами запретов) в месте предполагаемого размещения охранных зон, правомерными<sup>3</sup>. Кроме того, отсутствие установленных охранных зон и (или) их маркировки может быть квалифицировано правоприменительным органом в качестве обстоятельства, освобождающего от ответственности лица, причинившего ущерб субъекту электроэнергетики в результате действий в охранных зонах<sup>4</sup>. Следует отметить, что устоявшаяся судебная практика по указанной проблематике в настоящее время отсутствует.

## **6. Требования к использованию земельных участков в охранных зонах**

Запреты и ограничения в отношении использования земельных участков, предусмотренные пунктами 8 и 9 Правил:

1) *в охранных зонах запрещается* осуществлять действия, которые могут нарушить безопасную работу объектов, в том числе привести к их повреждению или уничтожению и (или) повлечь причинение

---

что согласование границ охранных зон указанных объектов с РТН не требуется. Сведения о границах охранных зон вносятся в государственный кадастр недвижимости на основании заявления организации. Такие сведения должны быть предоставлены в Росреестр до 1 января 2015 года (**пункт 3 Постановления Правительства РФ от 26.08.2013 N 736**).

<sup>3</sup> См., например, постановление ФАС Поволжского округа от 28.08.2012 по делу N A06-3466/2011.

<sup>4</sup> При рассмотрении одного из дел по иску о взыскании ущерба, причиненного в результате повреждения электрических сетей, суды пришли к выводу об отсутствии оснований для возложения на ответчика ответственности за вред, причиненный истцу, принимая во внимание отсутствие в деле доказательств, свидетельствующих о надлежащем оформлении истцом охранных зон кабельных линий, доказательств установления обременения или прав на земельные участки, необходимые для эксплуатации принадлежащих ему объектов электросетевого хозяйства. При этом, неустановление охранных зон и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, квалифицировано в качестве неосторожного поведения самого истца (Постановление ФАС Поволжского округа от 22.08.2012 по делу N A06-7211/2011).



вреда жизни, здоровью граждан и имуществу физических или юридических лиц, а также нанесение вреда окружающей среде и возникновение пожаров и чрезвычайных ситуаций, *а именно:*

- а) убирать, перемещать, засыпать и повреждать предупреждающие знаки;
- б) размещать кладбища, скотомогильники, захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;
- в) производить сброс и слив едких и коррозионных веществ, в том числе растворов кислот, щелочей и солей, а также горюче-смазочных материалов;
- г) разводить огонь и размещать какие-либо открытые или закрытые источники огня;
- д) проводить работы, размещать объекты и предметы, возводить сооружения, которые могут препятствовать доступу к объектам, без создания необходимых для такого доступа проходов и подъездов;
- е) производить работы ударными механизмами, сбрасывать тяжести массой свыше 5 тонн;
- ж) складировать любые материалы, в том числе взрывоопасные, пожароопасные и горюче-смазочные.

2) в пределах охранных зон *без письменного согласования* владельцев объектов юридическим и физическим лицам *запрещается:*

- а) размещать детские и спортивные площадки, стадионы, рынки, торговые точки, полевые станы, загоны для скота, гаражи и стоянки всех видов машин и механизмов;
- б) проводить любые мероприятия, связанные с пребыванием людей, не занятых выполнением работ, разрешенных в установленном порядке;
- в) осуществлять горные, взрывные, мелиоративные работы, в том числе связанные с временным затоплением земель.

**Важно:**

Ограничения и запреты, установленные Правилами, не применяются к зданиям, сооружениям и иным объектам, размещенным в границах охранных зон объектов до даты вступления в силу Постановления № 1033 (пункт 2 Постановления № 1033).

При обнаружении осуществления в границах охранных зон запрещенных действий владельцы объектов направляют заявление об этих фактах в надзорные органы, уполномоченные на рассмотрение дел о соответствующих правонарушениях (пункт 11 Правил).

**Справочно:**

Надзор за соблюдением особых условий использования земельных участков в границах охранных зон объектов электроэнергетики осуществляется федеральным органом исполнительной власти, на который возложены функции по федеральному государственному энергетическому надзору (пункт 2 статьи 89 ЗК РФ).

В настоящее время функции по федеральному государственному энергетическому надзору возложены на РТН, имеющий право применять предусмотренные законодательством РФ меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений (пункт 6.6. Положения, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 N 401 "О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору").

Правила устанавливают возможность ограниченного использования расположенных в границах охранных зон земельных участков владельцами объектов.

Так, плановые (регламентные) работы по техническому обслуживанию объектов производятся с предварительным письменным уведомлением собственников (землепользователей, землевладельцев, арендаторов) земельных участков не позднее чем за 7 рабочих дней до дня начала проведения соответствующих работ.

Работы по предотвращению или ликвидации аварий и их последствий на объектах могут проводиться без предварительного уведомления собственников (землепользователей, землевладельцев, арендаторов) земельных участков.

Владельцы объектов обязаны направить собственникам (землепользователям, землевладельцам, арендаторам) соответствующее уведомление не позднее чем через 2 рабочих дня со дня начала работ. В уведомлении указываются характер и вид повреждения объектов, а также сроки начала и окончания работ (пункты 13 и 14 Правил).

20.12.2013