

ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ОХРАННЫХ ЗОН ОБЪЕКТОВ ПО ПРОИЗВОДСТВУ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ

DOI 10.18572/2312-4350-2021-4-64-70



Бобров Сергей Юрьевич,

главный специалист по общему правовому сопровождению управления по правовой работе ПАО «Мосэнерго»

■ BobrovSY@mosenergo.ru

Настоящая статья посвящена особенностям и проблематике правового регулирования режима охраняемых зон объектов по производству электроэнергии. Автором проводится анализ действующего законодательства, устанавливающего запреты и ограничения использования земельных участков, расположенных в границах охраняемых зон объектов по производству электроэнергии, обращается внимание на наличие коллизий права, существенно снижающих эффективность правоприменения уполномоченными органами исполнительной власти специальных норм, регулирующих режим охраняемой зоны объектов по производству электроэнергии, в целях устранения и недопущения возможных нарушений вышеуказанного режима со стороны землепользователей смежных с генерирующими объектами земельных участков. Кроме того, автор указывает на отсутствие правовых механизмов, способствующих недопущению / пресечению выявленных нарушений режима охраняемой зоны объекта по производству электроэнергии. В результате выявленных коллизий действующих нормативно-правовых актов и отсутствия эффективных механизмов воздействия на лиц, допустивших нарушение режима охраняемой зоны объекта по производству электроэнергии, разработаны предложения по развитию правового регулирования и созданию действенных мер по пресечению и недопущению нарушений вышеуказанного режима.

Ключевые слова: энергетическое право, энергетическая безопасность, безопасность объектов топливно-энергетического комплекса, охраняемые зоны объектов по производству электроэнергии.

PECULIARITIES OF REGULATION OF THE LEGAL REGIME OF PROTECTIVE ZONES OF ELECTRICAL ENERGY PRODUCTION FACILITIES

Sergey Yu. Bobrov

Chief Specialist for General Legal Support of the Legal Directorate of Mosenergo, PJSC

This article is dedicated to peculiarities and problems of the legal regulation of the regime of protective zones of electrical energy production facilities. The author analyzes the applicable laws establishing prohibitions and restrictions in respect of the use of land plots located within the boundaries of protective zones of electrical energy production facilities, pays attention to legal conflicts that significantly reduce the efficiency of enforcement of special provisions regulating the regime of a protective zone of electrical energy production facilities by authorized executive authorities for the purposes of elimination and prevention of possible violations of the indicated regime by land users of land plots adjacent to the generation facilities. Besides, the author points out the absence of any legal mechanisms facilitating prevention/suppression of identified violations of the regime of a protective zone of an electrical energy production facility. As a result of the identified conflicts in the current legal acts and the absence of any efficient mechanisms of influence on the persons having committed the violation of the regime of a protective zone of an electrical energy production facility, the author has developed proposals for the development of the legal regulation and creation of efficient measures to suppress and prevent any violations of the abovementioned regime.

Keywords: energy law; energy security; security of facilities of the fuel and energy complex, protective zones of electrical energy production facilities.

Проблемы правового обеспечения энергетической безопасности включают различные аспекты, в том числе безопасность объектов топливно-энергетического комплекса. Проводимые правовые исследования представляются актуальными, поскольку речь идет об укреплении энергетического правопорядка с учетом различных внутренних и внешних вызовов и угроз. Эффективность энергетического правопорядка напрямую зависит от эффективности системы правового регулирования в сфере энергетики, которая состоит из множества элементов, каждый из которых представляет собой совокупность норм, устанавливающих правила, режимы, порядки для объектов, субъектов частноправовых и публично-правовых отношений в сфере энергетики [1]. К числу основных элементов системы правового регулирования в сфере энергетики, формирующих энергетический правопорядок, относится и правовой режим энергетических объектов [2]. Совершенствование нормативно-правовой базы по вопросам обеспечения безопасности, надежного и устойчивого функционирования инфраструктуры и объектов энергетики отнесено к первоочередным задачам в области обеспечения энергетической безопасности, в связи с чем проводимые исследования, в том числе по проблемным аспектам правового обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса [3], необходимы для дальнейшего развития правового регулирования.

До 2011 г. в российском законодательстве отсутствовали нормативно-правовые акты, регулирующие сферу обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса. Правоотношения в указанной сфере регулировались как общими для всех отраслей экономики нормативными правовыми актами (Гражданским кодексом Российской Федерации, Уголовным кодексом Российской Федерации), так и специальными нормативно-правовыми актами: Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», Федеральным законом от 10 янва-

ря 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и др.

Вышеуказанные нормативно-правовые акты не учитывали в полной мере специфику обеспечения безопасного функционирования объектов топливно-энергетического комплекса в целом и объектов по производству электроэнергии в частности.

Учитывая особую значимость объектов топливно-энергетического комплекса для экономики, жизнеобеспечения и обороноспособности страны, законодателем был принят Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», предметом правового регулирования которого является:

1. Установление как организационных, так и правовых основ обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса в Российской Федерации в целях предотвращения и избежания актов незаконного вмешательства.

2. Определение уполномоченных органов исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, а также прав, обязанностей и ответственности субъектов топливно-энергетического комплекса.

В целях реализации п. 1 ст. 7 Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», предусматривающего установление Правительством Российской Федерации обязательных для выполнения субъектами топливно-энергетического комплекса требований по обеспечению антитеррористической защищенности и безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 458дсп утверждены Правила по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса (далее — Правила АТЗ).

Правилами АТЗ установлен ряд конкретных требований по обеспечению безо-

пасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса (включая объекты по производству электроэнергии), в зависимости от установленной категории опасности объектов.

В силу подп. 3 п. 9 ч. 2 Положения о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 30 сентября 2016 г. № 510, п. 22 ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» федеральный государственный контроль (надзор) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса осуществляет Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации.

Помимо принятия вышеуказанных нормативных правовых актов, направленных на предотвращение актов незаконного вмешательства на объекты по производству электроэнергии, законодателем также прорабатывался вопрос установления правового режима охранных зон объектов по производству электроэнергии, целью которого является обеспечение безопасного функционирования и эксплуатации последних.

Федеральным законом от 21 июля 2011 г. № 257-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» внесены изменения в абз. 4 п. 2 ст. 89 Земельного кодекса Российской Федерации, направленные на уточнение правового режима охранных зон объектов по производству электроэнергии, определение порядка их установления и возложению надзорных функций по соблюдению режима охранных зон на Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору.

В развитие положений Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», Правил АТЗ, а также в рамках реализации ст. 89 Земельного кодекса 28 ноября 2013 г. вступили в силу Пра-

вила установления охранных зон объектов по производству электрической энергии и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1033 (далее — Правила № 1033).

Целью принятия Правил № 1033 является обеспечение безопасного и безаварийного функционирования, безопасная эксплуатация объектов по производству электроэнергии путем установления границ охранных зон и особых условий использования данных земельных участков.

Размер охранной зоны объектов по производству электроэнергии устанавливается Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору в зависимости от присвоенной категории опасности, определенной согласно требованиям законодательства в области антитеррористической защищенности.

Под объектами по производству электрической энергии Правила № 1033 понимают энергетические установки, эксплуатируемые в целях производства электрической и тепловой энергии, состоящие из сооружений, оборудования для преобразования различных видов энергии в электрическую и/или тепловую, а также распределительных устройств, мощность которых составляет 500 кВт и более.

Предметом регулирования Правил АТЗ, в свою очередь, является определение требований не только к объектам электрогенерации, установленным Правилами № 1033, а также к иным объектам топливно-энергетического комплекса.

Таким образом, из зоны правового регулирования Правил № 1033 выбывают объекты по производству тепловой энергии (котельные), которые подлежат категорированию в соответствии с требованиями законодательства об обеспечении безопасности, а также объекты вспомогательного назначения, непосредственно используемые в процессе производства энергии.

Правовой режим охранной зоны объекта по производству электроэнергии представляет собой ограничения использования

земельных участков, находящихся в границах установленной Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору охранной зоны, рядом запретов и ограничений.

В Правилах № 1033 законодатель устанавливает как императивные запреты на совершение определенных действий, так и допустимость совершения определенных действий в границах охранной зоны при наличии письменного согласования владельца объекта по производству электроэнергии.

Согласно п. 8 Правил № 1033, в охранных зонах объекта по производству электроэнергии запрещено:

а) убирать, засыпать, перемещать и повреждать предупреждающие знаки;

б) размещать кладбища, захоронения отходов производства и потребления, скотомогильники, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;

в) производить слив и сброс едких и коррозионных веществ, в том числе растворов кислот, щелочей и солей, а также горючесмазочных материалов;

г) разводить огонь, а также размещать открытые или закрытые источники огня;

д) проводить работы, размещать объекты, сооружения, строения, предметы, препятствующие доступу к объектам, в случае отсутствия условий для такого доступа проходов и подъездов;

е) производить работы ударными механизмами, сбрасывать тяжести массой свыше пяти тонн;

ж) складировать любые материалы (взрывоопасные, пожароопасные и горючесмазочные).

Перечень действий, разрешенных в охранный зоне при наличии письменного согласования владельца объекта по производству электроэнергии, установлен п. 9 Правил № 1033, к ним относятся:

а) размещение детских, стадионов, спортивных площадок, рынков, торговых точек, полевых станков, загонов для скота, гаражей, стоянок, парковок всех видов машин и механизмов;

б) проведение мероприятий, связанных с пребыванием людей, не занятых выполнением работ / оказанием услуг, разрешенных в установленном порядке;

в) осуществление горных, мелиоративных работ, взрывных, в том числе связанных с временным затоплением земель.

Установленный Правилами перечень действий, запрещенных режимом охранной зоны либо требующих согласования владельца объекта по производству электроэнергии, содержит неопределенные формулировки, приводящие к неоднозначному толкованию.

Запреты и ограничения, налагаемые Правилами № 1033, зачастую противоречат Правилам АТЗ, не запрещая, например, возможность примыкания к ограждению объекта по производству электроэнергии зданий, сооружений, пристроек и т.д.

Вместе с тем перечень запрещенных действий, установленный Правилами АТЗ, значительно шире требований Правил № 1033.

Одним из недостатков Правил № 1033 является также тот факт, что в соответствии с п. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1033, ограничения и запреты, установленные указанными Правилами, не распространяются на здания, сооружения и иные объекты, размещенные в границах охранных зон объектов по производству электрической энергии до 28 ноября 2013 г.

Данное обстоятельство в случае размещения спорного здания, сооружения или иного объекта в непосредственной близости от периметрального ограждения объекта по производству электроэнергии препятствует его владельцу обеспечить возможность соблюдения требований Правил АТЗ.

В этой связи единственным возможным вариантом соблюдения Правил АТЗ для владельца объекта по производству электроэнергии является возмещение в полном объеме убытков, в том числе упущенной выгоды, землепользователям смежных земельных участков, чьи права были ограничены установленной охранной зоной. Следует отметить, что данный механизм является непрозрачным и непроработанным,

возлагает чрезмерное бремя на владельцев объектов по производству электроэнергии, осуществляющих социально значимую функцию, и может послужить фактором для роста тарифов на электроэнергию.

Представляется, что нарушение режима охранной зоны объекта по производству электроэнергии, как правило, влечет за собой также одновременное нарушение требований антитеррористической защищенности объекта топливно-энергетического комплекса.

Вышеизложенное свидетельствует о неразрывной связи положений Правил № 1033 и Правил АТЗ.

Следует отметить, что Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору не обладает полномочиями по контролю за соблюдением режима охранной зоны объекта по производству электроэнергии, следовательно, не осуществляет плановые / внеплановые проверки, не выдает обязательные для исполнения предписания и т.д.

В свою очередь, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации при проведении проверок соблюдения требований антитеррористической защищенности объектов по производству электроэнергии не вправе применять Правила № 1033.

В рамках п. 11 Правил № 1033 на владельца по производству электрической энергии возложена обязанность при выявлении случаев нарушения режима охранной зоны направить заявление в орган энергетического надзора и/или органы исполнительной власти, уполномоченные на рассмотрение дел о соответствующих правонарушениях.

Вместе с тем Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору не только не осуществляет межведомственное взаимодействие с Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации при выявлении нарушений Правил № 1033, но и не обладает полномочиями по осуществлению контроля и надзора за соблюдением режима охранной зоны объекта по производству электроэнергии.

Административная ответственность, применяемая к нарушителю режима охранной зоны объекта по производству электроэнергии, законодательством не установлена.

Таким образом, неопределенные формулировки Правил № 1033, отсутствие установленных законодательством мер административного воздействия к нарушителю затрудняют профилактику и делают невозможным устранение выявленных нарушений режима охранной зоны объекта по производству электроэнергии.

С учетом активной застройки промышленных зон, прилегающих к объектам по производству электроэнергии, преобразования их в промышленные кластеры, технопарки и размещения жилых комплексов, тенденции по ужесточению требований антитеррористической защищенности и экологического законодательства, Правила № 1033 перестали отвечать целям и критериям, для которых они принимались.

Стоит отметить, что с даты принятия Правил № 1033 какие-либо существенные изменения в части правового режима охранной зоны в них не вносились. Однако неоднократно принимались попытки по его изменению, в частности:

— в 2017 г. предполагалось внесение изменений, уточняющих случаи, при которых должно быть отказано в согласовании действий в охранной зоны, в том числе при размещении объекта капитального строительства, приводящего к отсутствию доступа к объекту по производству электроэнергии, а также при условии нарушения конструктивных особенностей объектов по производству электроэнергии;

— в 2019 г. планировалось принятие Постановления Правительства РФ, существенно изменяющего правовое регулирование в сфере электроэнергетики. Предполагалось признать утратившими силу два постановления Правительства РФ: Постановления Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 160 и Правил № 1033. Взамен вышеуказанных документов предполагалось утверждение Положения об охранных зонах объектов электроэнергетики, устанавливающего правовой режим охранных зон

как для электросетевых объектов, так и генерирующих. Одним из существенных новелл данного документа предполагался запрет размещения в охранных зонах зданий и сооружений, а также гаражей и стоянок транспортных средств.

Представляется, что неудачные попытки пересмотра Правил № 1033 обусловлены отсутствием оптимальных вариантов решения проблем охранных зон с учетом законодательства о безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, а также положениями Земельного кодекса Российской Федерации.

В связи с вышеизложенным автором подготовлены варианты по развитию правового регулирования как Правил № 1033, так и законодательства об обеспечении безопасности объектов топливно-энергетического комплекса.

Вариант № 1

1. Внесение изменений, направленных на распространение действий Правил № 1033 на объекты по производству тепловой энергии и объекты вспомогательного назначения, непосредственно используемые в процессе производства тепловой и электрической энергии.

В настоящее время указанные объекты подлежат категорированию в рамках требований Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» и размещаются на земельных участках, с видом разрешенного использования: для размещения объектов энергетики.

Однако законодатель, невзирая на стратегическую важность объектов по производству тепловой энергии и объектов вспомогательного назначения, непосредственно используемых в процессе производства тепловой и электрической энергии для жизнеобеспечения, предъявляет к ним лишь требования по соблюдению антитеррористической защищенности, не устанавливая при этом в отношении данных объектов режим охранной зоны.

2. Передача полномочий по контролю за соблюдением режима охранной зоны на

уровень субъекта РФ. Данная возможность предусмотрена частью 2 ст. 4 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ».

3. Дополнение перечня действий, запрещенных режимом охранной зоны, требованиями, установленными Правилами АТЗ, например, запретом на примыкание зданий, сооружений, пристроек, площадок для складирования оборудования и материалов к ограждению объекта топливно-энергетического комплекса.

4. Установление ответственности за нарушение режима охранной зоны с внесением соответствующих изменений в КоАП РФ, поскольку в настоящее время не установлена административная ответственность за нарушение режима охранной зоны объекта по производству электроэнергии.

При реализации мероприятий, представленных в варианте № 1, предполагается достижение следующих целей:

- появление правовых механизмов демонтажа зданий, сооружений, пристроек, препятствующих доступу к генерирующим объектам, так как на уровне субъекта РФ имеются соответствующие органы и регламентирован порядок действий.

Например, в Москве это Государственная инспекция по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы, окружные комиссии по пресечению самовольного строительства. Порядок действий в данном случае урегулирован Постановлением Правительства Москвы от 2 ноября 2012 г. № 614-ПП [4], а также Постановлением Правительства Москвы от 8 декабря 2015 г. № 829-ПП [5];

- разрешение проблем межведомственного взаимодействия при выдаче разрешений на строительство с учетом расположения охранных зон;

- систематизация данных о наличии установленных охранных зонах;

- снижение случаев нецелевого и самовольного использования земельных участков;

— распространение ответственности, предусмотренной Кодексом города Москвы об административных правонарушениях [6], за земельные правонарушения, на нарушителей режима охранных зон (ст. 6.7, 6.9, 6.11 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях).

Вариант № 2

1. Отмена Правил № 1033 с внесением изменений в Правила АТЗ, предусматривающих:

— установление в отношении категоризованных объектов топливно-энергетического комплекса зоны отторжения по аналогии с охранными зонами, с внесением соответствующих данных в паспорта безопасности объектов топливно-энергетического комплекса;

— установление исчерпывающего перечня действий, запрещенных в зоне отторжения или требующих согласия субъекта топливно-энергетического комплекса.

2. Возложение полномочий по установлению зоны отторжения и контролю за соблюдением ее режима на территориальные органы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, с квалификацией противоправных действий, допущенных в зоне отторжения, как воспрепятствование соблюдению требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса (ст. 20.30 КоАП РФ).

При реализации мероприятий, представленных в варианте № 2, предполагается достижение следующих целей:

— достижение целей Правил АТЗ, то есть всестороннее обеспечение безопасности объектов топливно-энергетического комплекса с действенными механизмами реализации мер ответственности;

— снижение рисков безопасности объектов топливно-энергетического комплекса;

— создание действенных превентивных мер, направленных на недопущение нарушений режима зоны отторжения;

— оперативное пресечение правонарушений в границах зоны отторжения.

Выводы

Подводя итоги, следует отметить, что действующие Правила № 1033 не соответствуют целям, для которых они принимались, и не обеспечивают безопасного функционирования и эксплуатации объектов по производству электроэнергии.

В этой связи Правила № 1033, а также и законодательство, регулирующее обеспечение антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса, нуждаются в серьезной доработке, поскольку в действующей редакции с высокой долей вероятности могут создавать предпосылки для совершения актов незаконного вмешательства, а также злоупотреблений со стороны землепользователей участков, расположенных в границах охранной зоны. ■

Литература:

1. Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи / В.В. Романова. Москва : Юрист, 2016. 255 с.
2. Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи / В.В. Романова. Москва : Юрист, 2016. 255 с.
3. Проблемы и задачи правового обеспечения энергетической безопасности и защиты прав участников энергетических рынков : монография / под редакцией В.В. Романовой. Москва : Юрист, 2019. 263 с.
4. Постановление Правительства Москвы от 2 ноября 2012 г. № 614-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2012. № 63.
5. Постановление Правительства Москвы от 8 декабря 2015 г. № 829-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2015. № 69.
6. Кодекс города Москвы об административных правонарушениях // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».