№ 23002-СШ/Д26и от 23.09.2019 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения об охранных зонах железных дорог   
и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации   
от 12 октября 2006 г. № 611 «О порядке установления и использования полос отвода   
и охранных зон»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации   
от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения об охранных зонах железных дорог и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2006 г. № 611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон» (далее – проект акта), разработанный и направленный   
для подготовки настоящего заключения Минтрансом России (далее – разработчик),   
и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения повторно. Ранее Минэкономразвития России было подготовлено заключение об оценке регулирующего воздействия на проект акта, содержащее ряд замечаний, и направлено  
в Минтранс России письмом от 3 марта 2018 г. № 5598-СШ/Д26и. Представленная редакция значительно отличается от предыдущей.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета   
о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) в периоды   
со 2 февраля по 15 февраля 2018 года, с 27 июня по 8 июля 2019 года, с 16 августа   
по 27 августа 2019 года.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов   
в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru   
(ID проекта: 02/07/02-18/00077988).

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 28 Правил были проведены публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской деятельности и субъектами Российской Федерации в срок со 2 сентября по 9 сентября 2019 года. В ходе публичных консультаций были получены позиции ООО «Деловая Россия»,   
АО «Мосинжпроект», АО «АК «Железные дороги Якутии», ООО «Инженерный центр «Мосты и Тоннели», СРО Ассоциация «Объединение генеральных подрядчиков   
в строительстве», поддерживающих предлагаемое регулирование. Отдельные замечания   
и предложения приведены в приложении к настоящему заключению.

Проектом акта регламентируется процедура установления, изменения, прекращения существования охранных зон железных дорог (далее – охранная зона), а также условия использования земельных участков, расположенных в пределах охранных зон.

На основании публичных консультаций к проекту акта могут быть сделаны следующие замечания.

1. Положения проекта акта не позволяют в полной мере реализовать на практике подходы, установленные действующим законодательством, в частности, статьей 106 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ).

Так, в соответствии со статьей 106 ЗК РФ проект акта должен содержать перечень ограничений использования земельных участков, которые могут быть установлены   
в границах охранных зон, а также перечень ограничений хозяйственной и иной деятельности, которые могут быть установлены на водном объекте в случае,   
если в границы зоны с особыми условиями использования территории включаются акватория водного объекта, ее часть.

Пунктом 5 проекта акта установлен перечень запретов видов хозяйственной деятельности в случаях, если их осуществление угрожает безопасности движения   
и эксплуатации железнодорожного транспорта.

При этом проектом акта не раскрыты вопросы, в каких случаях и на основании   
каких критериев принимается решение об ограничении хозяйственной деятельности третьих лиц.

Таким образом, представляется необходимым детализировать особенности ограничения использования территорий при установлении охранных зон.

2. Абзацем вторым пункта 5.1 проекта акта устанавливаются требования   
к строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства и линейных объектов в охранных зонах, не относящихся к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования, конструктивно не связанных   
с железнодорожными путями и не предназначенными для их обслуживания и эксплуатации.

Так, в соответствии с проектом акта указанная деятельность должна осуществляться с соблюдением требований в области безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта.

Однако требования к строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства по обеспечению безопасности зданий, строений, сооружений определены Федеральным законом от 30 декабря 2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» и принятыми в его развитие нормативными правовыми актами.

При этом требования в части движения и эксплуатации железнодорожного транспорта не могут относиться к застройщикам объектов капитального строительства   
и линейных объектов, не связанных с эксплуатацией железнодорожного транспорта.

В этой связи установление требований для такой категории лиц представляется избыточным, вследствие чего необходимо исключить требования абзаца второго пункта 5.1 из проекта акта.

Кроме того, следует отметить, что абзацем первым пункта 5.1 проекта акта устанавливается, что строительство и реконструкция объектов капитального строительства и линейных объектов осуществляются владельцами железнодорожных путей, а в случае планируемого либо осуществляемого строительства или реконструкции железнодорожных путей – застройщиком.

При этом в соответствии с пунктом 10.1 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) железнодорожные линии относятся к линейным объектам.

Иными словами, одно положение проекта акта содержит требование о том, что строительство и реконструкция линейных объектов осуществляются владельцем железнодорожного пути, а другое – о том, что это может делать только застройщик. В этой связи представляется необходимым привести указанные нормы в соответствие.

3. В соответствии с пунктом 3 проекта акта размеры охранных зон устанавливаются в том числе на основании проектной документации.

При этом в соответствии с частью 2 статьи 48 ГрК РФ проектная документация представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой и графической формах и (или) в форме информационной модели и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения   
для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства,   
их частей, капитального ремонта.

Содержание проектной документации определено постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию», которым не предусмотрены положения   
об охранных зонах железных дорог. Следовательно, размеры охранных зон железных дорог не могут быть установлены на основании проектной документации.

Кроме того, проектом акта не раскрывается ситуация установления охранных зон   
для уже существующих объектов, в том числе в случае, если проектная документация   
у владельцев таких объектов отсутствует.

На основании вышеизложенного, а также исходя из того, что охранные зоны устанавливаются в целях обеспечения сохранности, прочности и устойчивости железнодорожных путей, представляется достаточным при установлении границ таких зон опираться прежде всего на природные условия местности, необходимость создания защиты инфраструктуры железнодорожного транспорта от негативного воздействия, а также защиты жизни и здоровья населения.

4. Пунктом 6 проекта акта устанавливаются требования к опознавательным знакам охранной зоны, а именно необходимость их расположения не реже, чем через 500 метров. Аналогичные требования установлены, например, для трасс подземных газопроводов.

Учитывая, что в соответствии с пунктом 3.1 проекта акта охранные зоны устанавливаются в случае прохождения железнодорожных путей, например, по лесам, выполняющим функции защитных лесонасаждений, можно предположить, что уровень риска негативного воздействия инфраструктуры железнодорожного транспорта на людей может оказаться ниже, чем при расположении трасс подземных газопроводов. Полагаем,   
что требования к расстоянию могут учитывать степень риска негативного воздействия   
в таких случаях и устанавливаться с его учетом.

Кроме того, в соответствии с разделом 11 сводного отчета разработчиком подтверждено, что предлагаемое регулирование не повлечет расходов субъектов предпринимательской деятельности, однако при этом не учтены затраты на приобретение   
и установку опознавательных знаков. Так, стоимость опознавательного знака   
на столбике может составить порядка 500 рублей. Таким образом, на каждые 100 км железнодорожных путей потребуется порядка 100 тысяч рублей без учета стоимости установки, а учитывая планируемую протяженность скоростных и высокоскоростных магистралей к 2030 году в 11,3 тысяч километров, стоимость оборудования только этих участков составит 11,3 миллиона рублей.

Вместе с тем отмечаем, что представленная формулировка пункта 6 проекта акта   
не позволяет однозначно определить, какие знаки должны быть установлены: размером, предполагающим высоту знака не менее 1,5 метров, или знаки могут быть любого размера, но располагаться на высоте не менее 1,5 метров от поверхности земли. Считаем целесообразным конкретизировать формулировку указанного пункта.

Отдельно отмечаем, что проектом акта не предусмотрен переходный период. Вместе с тем, учитывая затраты субъектов предпринимательской деятельности, представляется необходимым установить переходный период как минимум по указанному положению   
не менее 6 месяцев.

5. Кроме того, формулировка пункта 5.1 проекта акта о том, что строительство, проведение реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства   
и линейных объектов в охранных зонах осуществляются непосредственно владельцами железнодорожных путей либо застройщиками или правообладателями данных объектов, ограничивает участие третьих лиц в строительстве, проведении реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства и линейных объектов   
в охранных зонах, в том числе и по договору.

Учитывая, что действующим законодательством такое ограничение не предусмотрено, представляется необходимым исключить его из проекта акта.

6. В соответствии с проектом акта заинтересованными организациями являются владельцы железнодорожных путей. В соответствии с пунктом 8.1 заявление   
об установлении, изменении, прекращении существования охранных зон должно содержать наименование заинтересованной организации, то есть заявление могут подать только владельцы железнодорожных путей.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 7 проекта акта правом на подачу заявления   
об установлении, изменении, прекращении существования охранных зон обладают заинтересованные организации, а в случае планируемого либо осуществляемого строительства или реконструкции железнодорожных путей – застройщик.

Таким образом, считаем необходимым привести указанные положения проекта акта   
в соответствие друг другу.

7. В соответствии с пунктом 11 проекта акта в случае планируемого строительства железнодорожного пути, в случае реконструкции железнодорожного пути застройщик   
до дня обращения на выдачу разрешений на строительство должен обратиться с заявлением об установлении или изменении охранной зоны.

Следует отметить, что строительство объектов железнодорожного транспорта может осуществляться только после выдачи разрешения на строительство. Обращение на выдачу разрешения на строительство не гарантирует выдачу такого разрешения. В этой связи подача заявления на установление охранной зоны представляется преждевременным.

Кроме того, застройщик должен для подачи заявления на установление, изменение границ охранной зоны указать информацию, поименованную в пункте 8 проекта акта,   
а именно:

* наименование заинтересованной организации;
* наименование железнодорожного пути и данные о месте его нахождения;
* сведения о правах заинтересованной организации в отношении железнодорожного пути;
* описание местоположения границ охранной зоны, сведения о границах охранной зоны.

Во-первых, учитывая замечание 6 настоящего заключения, застройщик, не являясь заинтересованной организацией, не сможет предоставить указанную информацию в полном объеме.

Во-вторых, до получения разрешения на строительство и ввода в эксплуатацию железнодорожного пути не представляется возможным указать информацию   
о наименовании, местонахождении пути, а также о правах в отношении пути,   
так как формально правообладатель и сам железнодорожный путь не могут быть определены до момента создания объекта.

На основании вышеизложенного отмечаем, что требование по установлению, изменению охранной зоны до получения разрешения на строительство является избыточным.

8. В соответствии с пунктом 2 проекта акта основаниями для установления охранной зоны являются:

а) движение по железнодорожным путям скоростных и высокоскоростных поездов;

б) прохождение участков железнодорожных путей, прилегающих с обеих сторон   
к полосе отвода железных дорог, по следующим участкам:

* по земельным участкам, подверженным снежным обвалам (лавинам), оползням, размывам, селевым потокам, оврагообразованию, карстообразованию и другим опасным геологическим воздействиям;
* по земельным участкам в районах подвижных песков;
* по лесам, выполняющим функции защитных лесонасаждений, в том числе по лесам в поймах рек и вдоль поверхностных водных объектов;
* по лесам, где сплошная вырубка древостоя может отразиться на устойчивости склонов гор и холмов и привести к образованию оползней, осыпей, оврагов или вызвать появление селевых потоков и снежных обвалов (лавин), повлиять на сохранность, устойчивость и прочность железнодорожных путей.

Вместе с тем пунктом 14 проекта акта предусмотрен перечень оснований для отказа в принятии решения об установлении, изменении или прекращении существования охранной зоны. К числу таких оснований относятся следующие:

* с заявлением об установлении охранной зоны обращается не уполномоченное лицо;
* заявление не содержит необходимых сведений;
* отсутствуют основания для установления, изменения или прекращения существования охранной зоны.

Представляется, что проектируемый перечень оснований для отказа в установлении охранных зон требует уточнения и не учитывает иные возможные ситуации, такие как, например, предоставление недостоверных сведений, несоответствие содержащихся   
в проекте охранной зоны данных о ее размерах и границах требованиям законодательства, и подобные.

Кроме того, проектом акта не раскрываются критерии принятия решения Росжелдором   
об установлении, изменении, прекращения существования охранной зоны, в том числе случаи установления ограничений хозяйственной деятельности третьих лиц в охранных зонах. Также проектом акта не раскрыты все случаи прекращения существования охранной зоны, например, в случае прекращения негативного воздействия на железнодорожные пути, за исключением случая ликвидации железнодорожных путей.

В этой связи представляется целесообразным детализировать процедуру принятия решения об установлении, изменении, прекращении существования охранной зоны с учетом возможных ситуаций.

По результатам оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России может быть сделан вывод о том, что:

* наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, обоснованы;
* в проекте акта выявлены положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.