

Особенности правового регулирования отношений в области размещения, строительства и эксплуатации линейных объектов в США

Н. В. Свечникова

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: nsvech@mail.ru

Features of Legal Regulation of Relations in the Area of Placement, Construction and Maintenance of Linear Facilities in the USA

N. V. Svechnikova

PhD, Assistant Professor of the Department for Civil Legal Disciplines of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997,
Russian Federation.
E-mail: nsvech@mail.ru

Аннотация

В статье представлен анализ действующего гражданского, земельного и градостроительного законодательства Соединенных Штатов Америки в области отношений, возникающих при размещении, строительстве и эксплуатации линейных объектов (линий электропередачи, линий связи, трубопроводов, автомобильных дорог, железнодорожных линий). Подробно рассматриваются принципы отнесения объектов движимого и недвижимого имущества к числу линейных объектов. В данной работе также анализируется правовой режим земель, на которых либо под поверхностью которых размещены линейные объекты, а именно виды и порядок установления охранных и защитных зон.

Ключевые слова: линейные объекты, имущество, право собственности, сервитут, охранные зоны, земельный участок, США, недвижимое имущество, движимое имущество.

Abstract

The article presents an analysis of the current civil, land and urban planning legislation of the United States of America in the field of relations arising from the location, construction and operation of linear facilities (power lines, communication lines, pipelines, roads, railway lines). In detail the principles of reference of objects of personal and real estate to number of linear objects are considered. This article analyzes the legal regime of the land on which or under the surface of which linear features are available, namely, the types and the procedure for establishing security and protection zones.

Keywords: linear objects, property, ownership, easements, conservation zones, land, USA, real estate, movable property

Актуальность изучения особенностей правового регулирования отношений в области размещения, строительства и эксплуатации линейных объектов в США, а также других странах обусловлена необходимостью обобщения и анализа зарубежного опыта в данной сфере с целью использования результатов таких исследований для совершенствования законодательства Российской Федерации.

Следует отметить, что отсутствие в России универсального механизма правового регулирования отношений, возникающих при размещении, строительстве и эксплуатации линейных объектов (линии электропередачи,

линии связи, трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии), затрудняет их строительство, размещение и эксплуатацию, а также является препятствием для градостроительного и инвестиционного развития территорий и их благоустройства.

Особый интерес для исследования представляют принципы отнесения объектов движимого и недвижимого имущества к числу линейных объектов в Соединенных Штатах Америки. В частности, при характеристике имущества, которое относится к линейным объектам, в США применяется принцип неразрывности связи с землей. В американском

праве нет понятия «линейных объектов», кроме того, для деления имущества на движимое и недвижимое используется классификация, применяемая судами только в том случае, когда объектом регулирования являются правоотношения с участием «иностранного элемента», т. е. правоотношения, относящиеся к сфере международного частного права [2. – С. 319].

Исходя из функциональной роли имущества, которое можно было бы отнести к линейным объектам, в большинстве штатов США оно определяется как реальное имущество (realproperty, estateproperty) и включает различные инфраструктурные объекты, неразрывно связанные с землей, как то: здания, трубопроводы, линии электропередач и др. В отношении данного имущества могут применяться реальные иски в контексте владения. Правоустанавливающая практика США относит данные виды объектов к недвижимости. Обычно на практике для обозначения данных объектов используется термин «инфраструктура» (infrastructure) [7].

Важно отметить также тот факт, что в Соединенных Штатах Америки значительное количество земель находится в государственной собственности, и в большинстве случаев, исходя из правоприменительной практики, используется именно термин «государственные земли» в отличие от других стран англосаксонской правовой модели (Великобритании и Канады). На установленный порядок землепользования и регулирование градостроительной деятельности значительное влияние оказал так называемый «менеджеральный» подход, используемый в системе государственного управления. Поэтому большое значение в вопросах регулирования отношений, связанных со строительством линейных объектов, имеют соответствующие государственные программы.

Следует обратить внимание также на меры защиты правового режима земель, на которых либо под поверхностью которых размещены линейные объекты (виды и порядок установления охранных и защитных зон) в США.

В большинстве штатов Америки владелец линейного объекта имеет право по согласованию с местными органами власти и собственником земли, на котором построен ли-

нейный объект, на создание охранных зон для обеспечения безопасного функционирования и эксплуатации указанного объекта. Использование земли под его постройку может регулироваться при помощи договора долгосрочной аренды или сервитута в форме преимущества (easement).

Например, согласно гражданскому законодательству штата Калифорния земельные обременения или сервитуты в зависимости от их назначения могут быть следующими:

1. Право на пастбище.
2. Право рыбной ловли.
3. Право преимущественного проезда.
4. Право проведения законных видов спорта на земельном участке.
5. Право на возведение остановки общественного транспорта.
6. Право получения солнечного света на земле или над землей и др.

В этой связи интерес представляют положения California Civil Code (параграф 801), где указывается, что «Solar сервитут» означает право на получение солнечного света с использованием недвижимости другого лица с помощью элементов любой солнечной энергетической системы.

В понятие элементов солнечной энергетической системы входят:

1. Солнечный коллектор или другое устройство для получения солнечной энергии, основной целью которого является обеспечение сбора, хранения и распределения солнечной энергии для отопления помещений, охлаждения помещения или нагрева воды.
2. Сооружение, основная цель которого состоит в обеспечении сбора, хранения и распределения солнечной энергии для производства электроэнергии, отопления или охлаждения, а также нагрева воды.

Описание сервитута должно быть полным.

Следует отметить, что параграфом 815,1 указанного нормативного акта закреплено, что сервитут является обязательным для последующих владельцев таких земельных участков.

Цель сервитута заключается в сохранении земли преимущественно в ее природном состоянии [4].

Статус таких зон устанавливается нормативно-правовыми документами соответству-

ющих штатов. В пределах данных территорий запрещается любая хозяйственная деятельность, в том числе строительные работы.

Существуют различные виды и способы выделения таких охранных зон. Например, в штате Аризона используется установка специальных указателей по периметру таких зон, запрещающих проникновение на эту территорию и проведение любых работ. Аналогичный подход используется в таких штатах, как Калифорния, Мичиган, Флорида.

Так, согласно законодательству Флориды, «сервитут» означает любую полосу земли, созданную *subdivider* для государственных или частных коммунальных предприятий, дренажа, канализации или других конкретных целей, имеющих ограничения, право собственности на которые должно оставаться у собственника при условии, что право пользования обозначенным участком земли закреплено в сервитуте.

При этом понятие «коммунальное», применяемое к предприятиям и др., включает в себя любую государственную или частную программу: ливневую канализацию, канализацию, электроэнергию, водоснабжение, газовую службу или телефонные линии, будь то под землей или выше нее [5].

Нарушение правил об охранных зонах квалифицируется как деликт, и доказанная виновность нарушителя влечет ответственность в соответствии с законами штата.

Следует подчеркнуть, что на выделение охранных зон влияет также тот факт, что значительный процент земель в США находится в федеральной собственности. Кроме того, законодательством страны определены также земли с особым статусом, находящиеся под защитой Национального закона об историческом наследии (1965) и Закона о национальной политике в области природной среды (1969) [10].

В этой связи, необходимо учитывать, что регулирование земельных отношений базируется на некоторых основополагающих нормах Конституции США, кроме того, нормативным актом, регулирующим отношения в данной сфере, является Закон США «О федеральном землепользовании» (1976) [8]. Укажем также, что правила, касающиеся регулирования земельных отношений, содержатся в Своде законов США.

Процедуры образования и предоставления земельных участков для размещения и эксплуатации имущества, относящегося к числу линейных объектов, связаны с использованием института сервитутов, который применяют органы власти различных уровней.

Производится это для нужд промышленности и реализации государственных программ США по развитию инфраструктуры (федеральные дороги, строительство ЛЭП и т. д.).

Согласно п. 197.572 Florida Statutes Ch.197, сервитуты устанавливаются для государственных целей. В случае когда какие-либо земли продаются за неуплату налогов, переход права собственности на землю к другому собственнику будет осуществляться с сохранением сервитута. Это обеспечит работу телефона, телеграфа, трубопровода, передачу электроэнергии и др.

Действие сервитута должно быть подтверждено письменным документом, зарегистрированным в окружном суде в том округе, где находится земельный участок, обремененный сервитутом, и где должно быть проведено исполнение налогового акта [4].

В юридической литературе отмечается, что обобщение правового регулирования в различных странах (США, Англия, Австралия, Канада, Германия, Швеция) демонстрирует, что сервитут остается одним из основных прав на землю, обеспечивающих нахождение на ней инженерных и транспортных коммуникаций: газопроводов, водопроводов и иных трубопроводов, линий связи, линий электропередачи и т. п. [1. – С. 80].

Активное использование сервитутов в отношениях, связанных с линейными объектами, характерно для реализации ограниченных прав собственности на недвижимое имущество в США [3. – С. 160].

Федеральные правила, которые имеют название «Управление земельными ресурсами» [6], содержат обширные регулятивные нормы по классификации земель, полномочиям Бюро по управлению землями, управлению, использованию и развитию государственных земель, разработке, утверждению, техническому обслуживанию, изменениям и пересмотру планов управления ресурсами.

Государственные земли находятся в ведении Федерального землеустроительного бюро (Bureau of Land Management), которое представляет собой подразделение Департамента (Министерства) внутренних дел США. Бюро составляет планы управления земельными ресурсами.

При строительстве объектов различного назначения в США используются стандарты. В частности, один из них – новая земельная система классификации [9], разработанная Американской ассоциацией планирования (American Planning Association (APA)) и представляющая собой полный банк данных для максимально эффективного использования как органами местного самоуправления, так и остальными уровнями власти.

Кроме того, отметим, что система уточняет традиционную классификацию землепользования несколькими дополнительными измерениями, в том числе функциональным назначением земель, а также вопросы ограничения прав собственности, типы зданий (строений) на земельном участке и т. п.

Говоря о порядке разработки и утверждения градостроительной документации для размещения линейных объектов, а также выдачи разрешений на их строительство в США, стоит указать, что вопросы градостроительства в США регулируются на местном уровне так называемыми Кодексами городского землепользования.

Несмотря на прецедентный характер законодательства США в целом, роль статутного права в современных условиях возрастает. В значительной степени ограничивающие использование земли два основных федеральных закона были приняты несколько десятилетий назад. Это уже упомянутые выше Национальный закон об историческом наследии (1965) и Закон о национальной политике в области природной среды (1969).

Федеральные правила «Управление земельными ресурсами» различают следующие установления в области имущественных отношений, связанных с землей: сервитут, лизинг и разрешение (параграф 2920-5 Правил). В этой связи, используется термин «право прохода», а также термин «права на пути», которые применяются при установлении или выдаче сервитута, аренды, разрешения или лицензии на занятие, использование или пе-

ресечение государственных земель. Так называемые «права на пути» (rights-of-way) для целей размещения, строительства, эксплуатации, технического обслуживания и использования трубопроводов в США на территории федеральных земель регулируются Rights-of-way for Pipelines through Federal Lands. В частности, право использования федеральной земли может быть предоставлено заявителю, обладающему соответствующей квалификацией, уполномоченным должностным лицом (например, соответствующим руководителем агентства) для эксплуатации трубопроводов в целях транспортировки нефти, природного газа, синтетического жидкого или газообразного топлива или любого рафинированного продукта, произведенного из него.

Могут быть заключены межведомственные соглашения в рамках федеральных агентств, под юрисдикцией которых находятся федеральные земли, где предполагается осуществить прокладку трубопровода.

Данные соглашения заключаются с целью избежать дублирования при решении указанных вопросов, а также с целью возложения ответственности. Тем самым достигается оперативность в рассмотрении заявок на получение разрешений.

В связи с тем, что строительство нового трубопровода может оказать существенное влияние на окружающую среду, соответствующее уполномоченное лицо имеет право до выдачи разрешения требовать от заявителя представить план строительства, эксплуатации и реабилитации. Кроме того, глава агентства должен издавать нормативные акты, в которых устанавливаются: (А) требования к восстановлению, рекультивации нарушенных земель, предотвращению эрозии поверхности земли; (В) требования, обеспечивающие соблюдение стандартов качества воды и воздуха; (С) требования для контроля или предотвращения (I) ущерба окружающей среде (в том числе повреждения рыбы и мест обитания диких животных), (II) ущерба государственной или частной собственности, и (III) опасности для здоровья и безопасности населения и др. [11; 12].

В соответствии с данным разделом указанные права предоставляются министром внутренних дел или соответствующим руко-

водителем агентства для целей строительства трубопроводов для транспортировки нефти, природного газа, синтетического жидкого или газообразного топлива и т. п.

«Права на пути» предоставляются на основании плана строительства, эксплуатации и реабилитации окружающей среды.

При этом заявитель должен иметь технические и финансовые возможности, чтобы строить, эксплуатировать, и обслуживать линейный объект [13; 14].

Необходимо отметить, что при решении вопросов в области земельных отношений важное место отводится экологическим согласованиям.

Кроме того, следует действовать на основе и с учетом рекомендаций целого ряда федеральных и региональных ведомств. Например, в штате Калифорния таковыми являются Калифорнийский Совет по воздушным ресурсам, Калифорнийская прибрежная комиссия, Департамент по контролю за токсичными веществами, Калифорнийская энергетическая комиссия, Калифорнийский Департамент рыбного и лесного хозяйства, Комиссия по земельным вопросам штата Калифорния, Калифорнийский Государственный горно-геологический Совет, Комиссия по коммунальному хозяйству, Совет по комплексному регулированию отходов, Агентство по ресурсам штата Калифорния, Калифорнийская служба по изучению исторического наследия, Департамент по водным ресурсам штата Калифорния, Министерство внутренних дел США и множество др.

Комплексный подход к анализу законодательства и правоприменительной практики в рамках отношений, возникающих при разме-

щении, строительстве и эксплуатации линейных объектов (линий электропередачи, линий связи, трубопроводов, автомобильных дорог, железнодорожных линий) в США позволил определить особенности правового регулирования в рассматриваемой сфере и выявить ряд проблем.

Можно заключить, что в действующем федеральном законодательстве США, а также законодательстве отдельных штатов отсутствуют специальные законы, регулирующие отношения в области размещения, строительства и эксплуатации линейных объектов.

Кроме того, важно констатировать, что единый термин «линейные объекты» или аналогичный ему в американском законодательстве отсутствуют. В большинстве случаев в целях правового регулирования применяется термин «инфраструктура».

Нельзя не отметить, что возведение и эксплуатация таких объектов, как линейные, зачастую не оказывает значительного воздействия на возможность осуществления различных правомочий в рамках права собственности отдельных лиц. Поэтому смены собственника с применением процедур изъятия и др. не требуется.

Учитывая, что разрешительной и контрольной деятельностью в области создания и функционирования линейных объектов подчас занимается большое количество ведомств в США, в настоящий период наблюдается снижение эффективности действия механизма правового регулирования в данной сфере.

Список литературы

1. Бочаров М. В., Королев Д. В. Оформление земельных участков под объектами недропользования и линейными объектами: актуальные проблемы и перспективы законодательного регулирования // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2010. – № 11. – С. 76–86.
2. Гражданское и торговое право зарубежных государств : учебник / под ред. Е. А. Васильева, А. С. Комарова. – М. : Международные отношения, 2004.
3. Гражданское и торговое право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. Р. А. Курбанова. – М. : Проспект, 2016.
4. California Civil Code. – URL: http://www.leginfo.ca.gov/html/civ_table_of_contents.html
5. Florida Statutes. – URL: http://www.leg.state.fl.us/Statutes/index.cfm?App_mode=Display_Statute&URL=0100-0199/0177/0177.html

6. Land Resource Management, 2000. – URL: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/43/chapter-II/subchapter-B>
7. The American Heritage Dictionary of the English Language. – Fifth Ed. – Boston : Houghton Mifflin, 2011.
8. The Federal Land Policy and Management Act of 1976. – URL: <http://www.blm.gov/flpma/FLPMA.pdf>
9. The Land Based Classification Standards (LBCS). – URL: <https://www.planning.org/lbcs/>
10. The National Environmental Policy Act. – URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/browse/collectiontab.action>
11. United States Code United States Code. – URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text>
12. URL: <https://www.usa.gov/>
13. URL: <https://www.usa.gov/laws>
14. URL: <https://www.congress.gov>