

Кроме того, считаем, что для различных обстоятельств, существенных с точки зрения определения виновности осужденного, предусмотреть специальные коэффициенты: например, при соучастии коэффициент исполнителя соста-

вит 1,0, подстрекателя – 0,9, пособника – 0,75. Окончательное наказание необходимо определять путем алгебраических операций с эквивалентом преступления и индивидуальными коэффициентами.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Кругликов Л. Л. Проблемы теории уголовного права. Избранные статьи (1982–1999). Ярославль, 1999. 200 с.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 30.12.2012 г.) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996 г. № 25. Ст. 2954.
3. Уголовное право России. Общая часть / под ред. А. И. Рарога. 3-е изд., с изм. и доп. М., 2009. 496 с.

REFERENCES

1. Kruglikov L. L. Problems of the theory of criminal law. Selected articles (1982–1999). Yaroslavl, 1999. 200 p.
2. The Criminal Code of the Russian Federation dated 13.06.1996 # 63-FZ (revision as of 30.12.2012) // Collection of the RF legislation. 17.06.1996. # 25. Article 2954.
3. Criminal Law of the Russian Federation. General part / edited by A. I. Rarog. Edition 3 revised and amended. M., 2010. 496 p.

УДК 347. 262
ББК 67.401.061.2

Луповской Михаил Сергеевич,
аспирант кафедры гражданского права и процесса
Юридического института Белгородского
государственного национального
исследовательского университета,
г. Белгород,
e-mail: lupovskoj@yandex.ru

Lupovskoy Mikhail Sergeyevitch,
Post-graduate student of the department
of the civil law and proceedings
of the Institute of law of Belgorod state
national research university,
Belgorod,
e-mail: lupovskoj@yandex.ru

К ВОПРОСУ ОБ ОБЩЕСТВЕННЫХ СЛУШАНИЯХ ПРИ УСТАНОВЛЕНИИ ПУБЛИЧНОГО КОММУНАЛЬНОГО СЕРВИТУТА

ON THE ISSUE OF PUBLIC HEARINGS FOR ESTABLISHING THE PUBLIC MUNICIPAL EASEMENT

В настоящее время одной из наиболее актуальных проблем является решение вопросов обеспечения беспрепятственного доступа к чужим земельным участкам для ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры. Указанные трудности напрямую связаны с практическим применением сервитута – права ограниченного пользования чужим земельным участком. Отсутствие ясности в действующем законодательстве по вопросу установления публичного коммунального сервитута, проведения общественных слушаний при установлении публичного коммунального сервитута и, как следствие, противоречивость правоприменительной практики порождают затяжные судебные споры и препятствуют развитию цивилизованных земельных гражданских отношений.

Currently, one of the most critical issues is providing the free access to the others land plots for repair of utilities, engineering, electrical and other lines and networks, as well as transport infrastructure. These difficulties are directly related to the practical application of the right of restricted use of the foreign land plot - easement. The lack of clarity in the current legislation on the establishing of public easement, performance of public hearings in the establishing of the public municipal easement

and therefore contradictory enforcement practice results in the long-term legal disputes and prevents development of civilized land civil relations.

Ключевые слова: общественные слушания, публичный сервитут, коммунальный сервитут, инженерные сети, коммуникации, протокол, порядок установления, платность, замечания, практика, нормативный акт.

Keywords: public hearings, public easement, utilities easements, engineering utilities, communications, protocol, procedure for establishment, payment, comments, enactment.

Коммунальный сервитут может устанавливаться для размещения, эксплуатации, ремонта и реконструкции объектов коммунального назначения (водопроводов, газопроводов, нефтепроводов, линий электропередачи, сооружений связи и иных подобных объектов). В силу коммунального сервитута собственник господствующей вещи вправе осуществлять строительные, эксплуатационные, ремонтные, восстановительные работы в отношении объекта коммунального назначения, осуществлять его реконструкцию в границах служащей вещи, для чего может производить земляные работы, размещать специальную технику, устройства и приспособления, необходимые для осуществления сервитута [1].

Действующим законодательством России не предусмотрен порядок установления публичного коммунального сервитута.

Это не удивительно, поскольку сам термин «коммунальный сервитут» не нашел еще своего закрепления в законодательстве РФ, о нем упоминается лишь в предложенных поправках к ГК РФ. В то же время ч. 2 ст. 23 ЗК РФ упоминает о том, что установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний [2]. Это означает, что и установление публичного коммунального сервитута должно сопровождаться проведением общественных слушаний. Однако названная форма (с учетом мнения населения) на сегодняшний день применяется лишь для информирования граждан и, как правило, носит формальный характер. В то же время несоблюдение данной процедуры установления публичного сервитута позволяет говорить о его неустановлении. В связи с этим считаем, что актуальность данной проблемы не вызывает сомнений.

Как следствие, судебная практика противоречива в этих вопросах. Так, Постановлением Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 10 апреля 2003 года № А12-17236/02-С43 отмечается, что п. 2 ст. 23 ЗК РФ определено: публичный сервитут устанавливается с учетом результатов общественных слушаний [3]. Данное установленное законом требование не было выполнено ответчиком. Отсутствие порядка проведения таких слушаний не освобождает орган, устанавливающий публичный сервитут, от получения каким-либо образом мнения общественности по данному вопросу. В материалах дела не имелось документов, подтверждающих утверждение ответчика о вынесении им постановления в интересах местного населения (потребителей), а также предпринимателей, осуществляющих торговую деятельность на территории истца. Суд признал установление публичного сервитута незаконным.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 12 ноября 2003 года № А12-3209/03 С-35 отмечалось, что администрация г. Волгограда как орган, принявший оспариваемый акт, не представила доказательств, подтверждающих, что публичный сервитут установлен для обеспечения интересов государства, местного самоуправления либо местного населения. Также не представлено доказательств, подтверждающих, что установление публичного сервитута осуществлено с учетом результатов общественных слушаний [4]. И напротив, в Постановлении Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 3 июня 2003 года № А12-10887/02-с6 суд установил, что на момент предъявления иска и рассмотрения дела порядок проведения общественных слушаний не установлен [5]. Для разрешения конфликтной ситуации и в интересах граждан был установлен публичный сервитут. Такое право предоставлено органам местного самоуправления. Таким образом, установление публичного сервитута не нарушило права и законные интересы СНТ «Газовик» и не противоречит законодательству [Там же].

Таким образом, отсутствие материалов общественных слушаний в разных случаях было истолковано судами двусмысленно: как имеющее, так и не имеющее юридического значения обстоятельство для разрешения дела по существу.

По нашему мнению, в целях восполнения пробелов законодательства РФ необходимо на федеральном уровне предложить и определить место закрепления процедуры проведения общественных слушаний при установлении публичного коммунального сервитута.

Поскольку положения о публичных сервитутах в действующем законодательстве рассредоточены несистемно, считаем, что местом закрепления процедуры проведения общественных слушаний при установлении публичных сервитутов необходимо считать ЗК РФ, в частности ст. 23, поскольку именно в ней закреплена возможность установления публичных сервитутов, раскрываются основные виды публичных сервитутов, некоторые особенности их установления. Данная норма является общей для всех публичных сервитутов, и закрепление в ней процедуры проведения общественных слушаний не вызвало бы сложностей в поиске и применении этой нормы. С учетом того, что сервитут устанавливается исключительно в отношении недвижимого имущества, связь с ЗК РФ, объектом которого являются земельные отношения, необходима, поэтому, считаем, было бы обоснованным все же дополнить именно ст. 23 ЗК РФ.

Общественные слушания, на наш взгляд, должны проводиться в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, получения мнения населения. Это объясняется тем, что институт общественных слушаний является формой реализации гражданами своих прав на участие в решении вопросов местного или государственного значения и направлен на обеспечение принятия уполномоченными органами законного и обоснованного решения.

Уполномоченный на проведение публичных слушаний орган местного самоуправления поселения или орган местного самоуправления городского округа в обязательном порядке должен доводить до населения информацию о предмете (повестке) предстоящих слушаний, организовывать выступления представителей органов местного самоуправления, других лиц на собраниях жителей, в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению. Участники публичных слушаний вправе представить в уполномоченный на проведение публичных слушаний орган местного самоуправления поселения или орган местного самоуправления городского округа предложения и замечания, которые заносятся в протокол публичных слушаний. Заключение о результатах публичных слушаний подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте поселения (при наличии официального сайта поселения), официальном сайте городского округа (при наличии официального сайта городского округа) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет [6].

Срок проведения публичных слушаний с момента оповещения жителей муниципального образования о времени и месте их проведения до дня опубликования заключения о результатах публичных слушаний должен конкретно определяться законом, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и не должен приобретать затяжной характер. Принимая во внимание Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 3 декабря 2012 года) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 28, которая устанавливает срок проведения общественных слушаний не менее одного месяца и не более трех месяцев [7, ст. 28], можно закрепить аналогичное правило применительно и к публичным сервитутам.

Для разрешения поставленной проблемы интересным представляется анализ региональной практики. Согласно ч. 3 ст. 13 Закона города Москвы «О землепользовании в городе Москве» (в ред. Закона г. Москвы от 03.02.2010 года № 3) в общественных слушаниях, по результатам которых Правительством Москвы принимается решение об установлении публичного сервитута, могут участвовать заинтересованные граждане и юридические лица, представители органов местного самоуправления и органов государственной власти города Москвы [8]. Правительство Москвы или уполномоченный им орган исполнительной власти города Москвы обеспечивает опубликование информации о проведении общественных слушаний об установлении публичного сервитута в средствах массовой информации, перечень которых устанавливается уполномоченным органом исполнительной власти города Москвы, не менее чем за 30 дней до их проведения. Опубликованию подлежат информация о времени и месте проведения общественных слушаний; о земельном участке, в отношении которого предполагается установить публичный сервитут; об обладателях прав на земельный участок; о цели, содержании и сроке установления публичного сервитута, а также проект межевания соответствующей территории с обозначенными зонами действия планируемого публичного сервитута.

Важно отметить, что согласно ч. 3 ст. 15 анализируемого закона до сведения обладателя прав на земельный участок, который предлагается обременить публичным сервитутом, указанная информация доводится в индивидуальном порядке путем направления уведомления о проведении общественных слушаний. Считаем важным это правило закрепить и на федеральном уровне. Обладатель прав на земельный участок, который предлагается обременить публичным сервитутом, имеет право письменно изложить свою позицию и выступить на общественных слушаниях [Там же].

Участники общественных слушаний проходят регистрацию. На общественных слушаниях принимается решение о необходимости и целесообразности установления публичного сервитута с учетом зоны его действия, цели, содержания и срока установления.

Согласно ч. 14 ст. 22 Правил землепользования и застройки в городе Белгороде, утвержденных решением Совета депутатов города Белгорода от 27 февраля 2007 года № 429, при проведении публичных слушаний обсуждаются вопросы о платности публичного сервитута, размере платы [9] и другие подобного рода вопросы.

Считаем, что эти положения необходимо заимствовать, а также учитывать, что в обязательном порядке обсуждению подлежат вопросы о сроках действия сервитута и месте (территории), где он будет размещаться.

Целесообразно было бы предложить, что при проведении общественных слушаний участники (население, организации) вправе высказать свои замечания и возражения, которые либо в письменном виде приобщаются к протоколу публичных слушаний, либо заносятся в протокол публичных слушаний, что придает важность сохранению и проведению этого мероприятия.

Согласно Правилам землепользования и застройки в городе Белгороде протокол публичных слушаний ведется представителем органов власти. По результатам проведения публичных слушаний соответствующий орган готовит заключение о результатах публичных слушаний. На основании заключения о результатах публичных слушаний по вопросу об установлении (прекращении) публичного коммунального сервитута Комиссия осуществляет подготовку

рекомендаций по установлению (прекращению) публичного сервитута либо по отказу в установлении (прекращении) публичного сервитута и направляет их главе администрации города Белгорода, который в течение трех дней со дня поступления рекомендаций поручает Управлению муниципальной собственности подготовку соответствующего решения об установлении (прекращении) публичного сервитута или об отказе в установлении (прекращении) публичного сервитута, с указанием причин отказа [Там же].

Информация о результатах общественных слушаний публикуется в официальных изданиях [8].

К сожалению, из действующего законодательства не следует, что результаты общественных слушаний имеют обязательный характер для представительного органа, принимающего нормативный акт об установлении публичного сервитута. В то же время из анализа региональной практики видно, что отсутствие утвержденного уполномоченными органами порядка проведения общественных слушаний не освобождает органы, устанавливающие публичный сервитут, от обязанности выяснения общественного мнения по вопросу установления сервитута [10, с. 46]. С учетом таких формулировок, как «решения принимаются большинством голосов от числа зарегистрированных участников общественных слушаний. Результаты общественных слушаний закрепляются протоколом, в котором указываются количество участников общественных слушаний, содержание выступлений, результаты голосования и принятые решения. К протоколу прилагаются списки участников общественных слушаний» [8], делается вывод, что отсутствие общественных слушаний, их проведение в отсутствие утвержденного порядка либо проведение их с нарушением указанного порядка может являться основанием для выводов о незаконности нормативного акта об установлении публичного сервитута и для признания его недействующим. При этом необходимо помнить, что судом должны быть установлены обстоятельства, указанные в ч. 1 и 2 ст. 192 АПК РФ [11, Ст. 192].

Таким образом, подводя итог нашего исследования, считаем необходимым предложить дополнить ч. 2 ст. 23 ЗК РФ следующим содержанием: «Общественные слушания проводятся в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, получения мнения населения. Уполномоченный на проведение публичных слушаний орган местного самоуправления поселения или орган местного самоуправления городского округа в обязательном порядке доводит до населения информацию о предмете (повестке) предстоящих слушаний, организывает выступления представителей органов местного самоуправления, других лиц на собраниях жителей, в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению. Участники публичных слушаний вправе представить в уполномоченный на проведение публичных слушаний орган местного самоуправления поселения или орган местного самоуправления городского округа свои предложения и замечания, которые заносятся в протокол публичных слушаний. Заключение о результатах публичных слушаний подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте поселения (при наличии официального сайта поселения), официальном сайте городского округа (при наличии официального сайта городского округа) в информационно-

телекоммуникационной сети Интернет. Срок проведения публичных слушаний с момента оповещения жителей муниципального образования о времени и месте их проведения до дня опубликования заключения о результатах публичных слушаний не должен быть менее одного месяца, но не более трех месяцев. В случае несогласия с заключением общественных слушаний заключение может быть обжаловано

вано в суд или прокурору в течение тридцати дней со дня его опубликования в средствах массовой информации или на интернет-портале».

Закрепление такого положения позволит, на наш взгляд, укрепить и придать важность институту общественных слушаний при установлении публичного коммунального сервитута.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Проект Федерального закона № 47538-6 (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 27.04.2012 года) // Правовая система «Консультант плюс».
2. Земельный кодекс Российской Федерации (принят ГД ФС РФ 25 октября 2001 года) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
3. Постановлении Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 10 апреля 2003 года № А12-17236/02-С43 // Правовая система «Консультант плюс».
4. Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 12 ноября 2003 года № А12-3209/03 С-35 // Правовая система «Консультант плюс».
5. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 3 июня 2003 года № А12-10887/02-с6 // Правовая система «Консультант плюс».
6. Градостроительный кодекс Российской Федерации (принят ГД ФС РФ 29 декабря 2004 года) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1. Ч. 1. Ст. 28.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 03.12.2012 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
8. О землепользовании в городе Москве: Закон города Москвы (в ред. Закона г. Москвы от 03.02.2010 г. № 3) // Правовая система «Консультант плюс».
9. Правила землепользования и застройки в городе Белгороде, утвержденные решением Совета депутатов города Белгорода от 27 февраля 2007 года № 429 (в ред. Решения Совета депутатов города Белгорода от 30.10.2007 года № 572) // Правовая система «Консультант плюс».
10. Егоркина О. Земельные сервитуты: проезжаем без препятствий // Налоговый учет для бухгалтера. 2010. № 5. С. 42–47.
11. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (принят ГД ФС РФ 24 июля 2002) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

REFERENCES

1. On Amendments to the first, second, third and fourth of the Civil Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation: Draft Federal Law # 47538-6 (revisions accepted by the State Duma in the reading I on 27.04.2012) // Legal Consultant Plus system.
2. The Land Code of the Russian Federation State Duma accepted on October 25, 2001 // Collection of the rf legislation. 2001. # 44. Art. 4147.
3. The Federal Arbitration Court of the Volga region from April 10, 2003 # A12-17236/02-S43 // Legal Consultant Plus system.
4. The decision of the Arbitration Court of Volgograd region on November 12, 2003 # A12-3209/03 C-35 // Legal Consultant Plus system.
5. The Federal Arbitration Court of the Volga region dated June 3, 2003 # A12-10887/02-s6 // Legal Consultant Plus system.
6. Urban Planning Code of the Russian Federation State Duma accepted on December 29, 2004 // Collection of the rf legislation 2005. # 1 (part 1). Art. 28
7. On general principles of local self-government in the Russian Federation: Federal Law as of October 6, 2003 # 131-FZ (revised on 03.12.2012) // Collection of the rf legislation. 2003. # 40. Art. 3822.
8. On the land tenure in Moscow: Law of Moscow (revision of the Law of Moscow dated 03.02.2010 # 3) // Legal Consultant Plus system.
9. Land use and development in the city of Belgorod, approved by the Board of Deputies of the Belgorod on 27 February 2007. # 429 (revision of Decisions of the Board of Deputies of the city of Belgorod dated 30.10.2007 # 572) // Legal Consultant Plus system.
10. Egorkina O. Land easements: pass without obstruction // Tax accounting for accountants. 2010. # 5. P. 42–47.
11. Code of Arbitration Procedure of the Russian Federation State Duma accepted on July 24, 2002 // Collection of the rf legislation. 2002. # 30. Art. 3012.