

Риски и способы их устранения при возникновении споров относительно построек, возведенных в охранной зоне трубопроводов

При возведении построек вблизи охранных зон трубопроводов застройщик зачастую не подозревает о том, с какими рисками он может столкнуться. Среди них и риски эксплуатации трубопроводов, и риски сноса постройки в судебном порядке. О том, что с каждым годом все больше застройщиков могут с ними столкнуться, свидетельствует и то, что выработкой единой позиции по этому вопросу занялся Верховный суд РФ. В своем Обзоре судебной практики по спорам, связанным с возведением зданий и сооружений в охранных зонах трубопроводов и в границах минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов, от 23.06.2021 (далее — Обзор ВС РФ) ВС РФ обобщил значимые выводы судебной практики в рамках этой проблемы. В данной статье рассмотрены позиции Верховного суда, касающиеся разрешения споров не только об уже созданных в охранных зонах постройках, но и в отношении которых заявлены требования о демонтаже построек, а также проанализирована судебная практика по этому вопросу.



Марина СТРОКАНЬ,
старший юрист
Land Law Firm

Риск эксплуатации трубопроводов определяется совокупностью опасных производственных факторов процесса перекачки — разрушение трубопровода или его элементов, токсичность и возможное возгорание, взрыв продуктов, сопровождающиеся обрушением или повреждением зданий.

При возникновении споров в отношении таких построек первоочередной целью разрешения дел об устранении нарушения прав собственника трубопровода путем освобождения земельных участков в границах охранных зон является обеспечение юридических гарантий публичного интереса в благоприятных и безопасных условиях жизни и здоровья граждан, предотвращение возможных негативных последствий.

Справедливым в экономическом и правовом аспектах подходом к разрешению споров о судьбе таких построек представляется подход к сносу как к крайней мере восстановления нарушенного права, обеспечение баланса публичного и частного интереса с учетом конституционных гарантий права частной собственности.

Анализ судебной практики по спорам о самовольных постройках в охранных зонах трубопроводов позволяет сделать вывод о наличии трудностей правоприменения, связанных с комплексной технической нормативной базой (СНИПы, отраслевые законы, регулирующие установление охранных зон для различных трубопроводов). Подход к разрешению споров изменился с вступлением в силу федеральных законов от 03.08.2018 № 340-ФЗ и от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ).

Учитывая это, при разрешении спора о сносе самовольной постройки в охранных зонах трубопроводов судам необходимо разбираться не только с историей появления объекта (дата и условия возведения, осведомленность, отсюда — и добросовестность застройщика и публичного органа и т.д.), но и с нюансами правоприменения. Решение о судьбе постройки также может приниматься судом в условиях противоречивых выводов экспертов относительно уровня опасности и возможных последствий сохранения объекта в охранной зоне трубопровода.

Особое внимание при разрешении споров о сносе построек в охранных зонах трубопроводов судам надлежит обращать на обстоятельства возникновения такой постройки: соблюдение порядка оформления разрешительной документации на строительство и ввода объекта в эксплуатацию, наличие сведений об охранной зоне трубопровода в публичном поле, добросовестность застройщика, обозначение охранной зоны трубопровода на местности при помощи специальных опознавательных знаков, действия организации — собственника трубопровода, направленные на обеспечение безопасных условий эксплуатации трубопровода.

ПРИ КАКИХ УСЛОВИЯХ МОЖНО СОХРАНИТЬ ПОСТРОЙКУ В ОХРАННОЙ ЗОНЕ (В ЗОНЕ МИНИМАЛЬНЫХ РАССТОЯНИЙ) ТРУБОПРОВОДА

ВС РФ защитил добросовестного застройщика (п. 5 Обзора ВС РФ), указав на недопустимость признания самовольной постройки, собственник которой не знал и не мог знать о действии ограничений в использовании земельного участка, в частности, если не был обеспечен публичный доступ к сведениям о зоне

с особыми условиями использования территории и о границах такой зоны.

Так, общество — собственник газопровода обратилось с иском к сельскохозяйственному кооперативу о признании самовольными постройками и о сносе объектов, расположенных в границах минимальных расстояний до газопровода. Решением Арбитражного суда Вологодской области от 20.05.2019, оставленным без изменения постановлением Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.12.2019, нежилое здание молочно-товарной фермы признано самовольной постройкой; в удовлетворении требования о понуждении кооператива устранить нарушение зоны минимально безопасных расстояний до газопровода путем сноса отказано.

Кассационная инстанция исправила ошибочные выводы нижестоящих судов, обратив внимание на ряд принципиально важных аспектов спора: кооператив не обладал сведениями о местоположении газопровода и параметрах охранной зоны, поскольку указанная информация не была отражена в документах территориального планирования. Суд округа применил абз. 2 п. 1 ст. 222 ГК РФ и сделал вывод о том, что наличие опубликованных сведений о параметрах газопровода-отвода (давлении в нем и его диаметре) имеет значение для рассмотрения настоящего спора, поскольку в отсутствие обозначения в документах территориального планирования специально установленных зон определить нормативно предъявляемые требования, а именно размер минимально безопасных расстояний от оси подземного газопровода до объектов недвижимости, возможно только на основании характеристик этого газопровода (постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.06.2020 по делу № А13-17418/2016).

Абзац 2 п. 1 ст. 222 ГК РФ, введенный Федеральным законом от 03.08.2018 № 339-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 22 Федерального закона „О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации“», исключил из числа самовольных построек легально созданные объекты. Уточнение ст. 222 ГК РФ в этой части было обусловлено необходимостью обеспечения гарантий защиты прав добросовестного застройщика, который действовал в условиях отсутствия публичного доступа к сведениям о таких зонах, их границах, ограничениях в использовании земельных участков в таких зонах.

Публичный доступ к сведениям о зоне с особыми условиями использования территории и границах такой зоны обеспечивается в соответствии с п. 37 Закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ разными способами: например, посредством включения в ЕГРН, ГПЗУ, в правила землепользования и застройки или документацию по планировке территории с одновременным обозначением границ ЗОУИТ на местности.

Таким образом, добросовестная реализация органом исполнительной власти своих обязанностей по доведению сведений о ЗОУИТ любыми предусмотренными законодательством способами в долгосрочной перспективе позволит сократить количество таких споров.

ЧТО ДЕЛАТЬ, ЕСЛИ СВЕДЕНИЯ О ЗОУИТ ВНЕСЕНЫ В ЕГРН

Не подлежит сносу постройка, расположенная в границах минимальных расстояний до магистральных и промышленных трубопроводов, даже при наличии в ЕГРН сведений о границах таких объектов в случаях, установленных ч. 39 ст. 26 Закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ.

К обстоятельствам, позволяющим сохранить объект, построенный с нарушением установленных законодательством ограничений в связи с прохождением трубопровода, относятся следующие:

■ наличие согласования с организацией — собственником системы газоснабжения, правообладателем магистрального или промышленного трубопровода либо уполномоченной ими организацией. При этом постройка должна быть возведена в соответствии с условиями такого согласования и само согласование должно отвечать требованиям законодательства, действовавшего на дату его выдачи;

■ постройка создана до дня ввода в эксплуатацию магистрального или промышленного трубопровода, и получено согласование организации — собственника системы газоснабжения, правообладателя иного магистрального или промышленного трубопровода, соответствующее требованиям законодательства на дату выдачи;

■ применительно к постройкам, расположенным в границах минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов), или к указанным трубопроводам реализованы технические и (или) технологические решения, в результате которых отсутствует угроза жизни и здоровью граждан и (или) безопасной эксплуатации указанных линейных объектов;

■ применительно к трубопроводам в соответствии с Федеральным законом от 21.07.97 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» разработаны обоснования безопасности с реализацией технических и (или) технологических решений, в результате которых обеспечиваются достижение допустимого риска нахождения зданий и сооружений с нарушениями минимальных расстояний от опасных производственных объектов трубопроводного транспорта и безопасная эксплуатация самих объектов трубопроводного транспорта.

В деле № А41-105418/2015 по иску АО «Транснефть — Верхняя Волга» и ООО «Газпром трансгаз Москва» к ООО «Лидком Инвестментс Лимитед» и ООО «Ашан» о сносе автостоянки и здания многофункционального торгового-развлекательного комплекса «Зеленопарк» с элементами спортивной, семейно-досуговой и сопутствующей инфраструктуры Верховный суд поддержал позицию апелляционной инстанции (п. 8 Обзора ВС РФ).

Несмотря на наличие у ответчика документации, необходимой для строительства МТРК, на наличие документов, подтверждающих ввод в эксплуатацию здания МТРК, истец настаивал на признании построек самовольными ввиду нарушения охранной зоны газопровода. Апелляционная коллегия отказала ответчику ООО «Ашан» в проведении экспертизы, вместе

с тем усмотрела основания для отмены решения суда первой инстанции. Апелляция учла два фактора, упущенных из внимания судом первой инстанции:

— сведения о границах зон минимальных расстояний отсутствовали в документах в отношении земельного участка — в градостроительном плане, кадастровом паспорте, а также в выписке из ЕГРН на дату рассмотрения спора. Более того, точное расположение нефтепродуктопровода было определено только в 2017 г. в рамках рассмотрения дела при проведении судебной экспертизы. С учетом указанного обстоятельства суд правомерно применил норму ч. 38 ст. 26 Закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ, запрещающую снос объектов, нарушающих зоны минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов, до даты внесения в ЕГРН сведений о границах указанных зон минимальных расстояний;

— при строительстве здания МТРК были разработаны и согласованы специальные технические условия (СТУ) и комплекс инженерно-технических мероприятий по обеспечению пожарной безопасности (КИТОМ), реализация которых позволила исключить угрозу жизни и здоровью. Таким образом, при строительстве МТРК «Зеленопарк» было учтено расположение нефтепродуктопровода и газопровода, что позволило суду апелляционной инстанции применить норму п. 3 ч. 39 ст. 26 Закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ (постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 15.07.2019 по делу № А41-105418/2015).

НЕОДНОЗНАЧНАЯ ПРАКТИКА

Мнения судов разных инстанций относительно сноса и его необходимых пределов (при разрешении вопроса о сносе комплекса зданий/сооружений, объединенных функциональным назначением) зачастую не совпадают.

Так, в деле № А09-11603/2015 по иску «Газпром трансгаз Москва» к ООО «Снежнянка» собственник газопровода заявил требования об устранении нарушения охранной зоны и зоны минимальных расстояний от оси магистрального газопровода путем освобождения земельного участка от комплекса зданий базы отдыха, включая ограждение территории. В обоснование требований истец указал на возведение объектов при значительном нарушении строительных норм и правил — расположение в зоне минимальных расстояний от оси магистрального газопровода на расстоянии от 25,03 м до 27,33 м, при допустимом расстоянии 200 м.

Доказывая необходимость частичного освобождения земельного участка, собственник газопровода исходил из обязательности применения Таблицы 4 СП «36.13330.2012. Свод правил. Магистральные трубопроводы. Актуализированная редакция СНиП 2.05.06-85*», регламентирующей минимально

допустимые расстояния от оси трубопроводов до объектов, зданий, сооружений, поскольку в указанной части СНиП включен в Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

Суд первой инстанции отметил, что п. 1 свода правил «36.13330.2012 — Магистральные трубопроводы в актуализированной редакции СНиП 2.05.06-85*», вступившего в силу с 01.07.2013, распространяет действие документа на проектирование новых и реконструируемых магистральных трубопроводов. Поскольку к моменту введения в действия правил 36.13330.2012 спорные строения уже существовали, а сам газопровод не являлся строительством нового газопровода, суд счел не подлежащими применению требования к обеспечению минимальных расстояний от оси трубопровода до зданий и сооружений.

Руководствуясь позицией Конституционного суда РФ (Определение Конституционного суда Российской Федерации от 06.10.2015 № 2318-О), апелляционная инстанция отменила решение, указав на значение «СНиП 2.05.06-85 Магистральные трубопроводы» как дополнительной части подлежащей обязательному исполнению нормативной базы, определяющей технические параметры строительства и эксплуатации объектов системы газоснабжения.

Суд кассационной инстанции дополнительно указал на недопустимость возложения ответственности за наступление аварий, катастроф и иных возможных неблагоприятных последствий на истца, при этом освобождая ответчика от ответственности за отступление от особых условий использования земельного участка и соблюдения режима осуществления на нем хозяйственной деятельности, направленной на защиту жизни и здоровья граждан, на обеспечение их безопасности. Важно отметить, что магистральный газопровод истца был введен в эксплуатацию в 1976 г., то есть задолго до возведения объектов ответчиком, нанесен на карты землепользователей и поставлен на кадастровый учет, что подтверждается актами от 1996, 2006 и 2010 гг.

При таких обстоятельствах ответственность за наступление аварий, катастроф и иных возможных неблагоприятных последствий должен нести орган исполнительной власти, в задачи которого входят как обеспечение доступности сведений о зонах с особыми условиями использования территории, так и согласование строительства.

Как правило, администрация (уполномоченный орган, выдавший РНС/акт ввода в эксплуатацию) выбирает пассивную стратегию в попытке снять с себя ответственность и рассмотреть спор в плоскости отношений

Публичный доступ к сведениям о зоне с особыми условиями использования территории и границах такой зоны обеспечивается: посредством включения в ЕГРН, ГПЗУ, в правила землепользования и застройки или документацию по планировке территории с одновременным обозначением границ ЗОУИТ на местности. Таким образом, добросовестная реализация органом исполнительной власти своих обязанностей по доведению сведений о ЗОУИТ любыми предусмотренными законодательством способами в долгосрочной перспективе позволит сократить количество таких споров

только собственника постройки и трубопровода. ВС РФ напомнил, какую функцию выполняет публичный орган в процессе строительства — доводит до сведения застройщика информацию о наличии охранных зон посредством включения такой информации в ГПЗУ, документы территориального планирования и градостроительного зонирования (генплан и ПЗЗ). В зону ответственности публичного органа входит задача сделать такие сведения открытыми и доступными для застройщика. При невыполнении таких обязанностей с учетом осведомленности об охранных зонах уполномоченный орган обязан возместить убытки несенного по его вине объекта, поскольку доступ к сведениям об охранных зонах не был своевременно обеспечен собственнику.

ПРЕЗУМПЦИЯ ЗАЩИТЫ ДОБРОСОВЕСТНОГО ЗАСТРОЙЩИКА

Еще один механизм защиты прав собственников заключается в возможности пересмотра уже вынесенного до 04.08.2018 (с 04.08.2018 вступила в силу редакция ст. 222 ГК РФ, закрепившая презумпцию защиты добросовестного застройщика) решения о сносе постройки. Решение суда о сносе строения, расположенного в границах минимальных расстояний до магистрального или промышленного трубопровода, принятое до 04.08.2018, может быть пересмотрено по новым обстоятельствам в соответствии с п. 6 ч. 4 ст. 392 ГК РФ, п. 6 ч. 3 ст. 311 АПК РФ, если при его вынесении не устанавливались обстоятельства, связанные с наличием или отсутствием осведомленности собственника такого строения о существовании ограничений в использовании земельного участка, либо установлено, что он не знал и не мог знать о наличии данных ограничений (п. 6 Обзора ВС РФ).

Выводы

Анализ судебной практики по рассматриваемой категории дел позволяет заключить, что зачастую причиной возникновения споров относительно построек в границах охранных зон или минимальных расстояний до оси трубопровода является неосведомленность застройщика ввиду отсутствия публичного доступа к таким сведениям. Несмотря на наличие в действующем законодательстве механизмов защиты собственников проблемных построек, во избежание потенциальных исков о сносе застройщику рекомендуется проявлять должный стандарт осмотрительности — помимо изучения сведений ЕГРН о земельном участке, обратиться к документам территориального планирования и градостроительного зонирования, запросить сведения о ЗОУИТ в отношении рассматриваемой территории в уполномоченном ОИВ или напрямую у собственника трубопровода при наличии такового в непосредственной близости.