

Правовое регулирование расположения трубопроводов

Научный руководитель – Корепанов Константин Владимирович

Крючкова Ирина Евгеньевна

Студент (бакалавр)

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
Москва, Россия

E-mail: ira-kryuchkova1@yandex.ru

Правовое регулирование расположения трубопроводов. Актуальные проблемы.

Нефтегазовый комплекс является основой Российской экономики. В современном мире эта сфера, несмотря на различные оценки, все же преимущественно развивается, с каждым годом наращивая объемы добычи и соответственно увеличивая совокупные размеры транспортировки. Деятельность профессиональных субъектов, по объективным причинам подлежит строгой регламентации.

При этом стоит отметить, что субъекты, осуществляющие транспортировку таких энергетических ресурсов, как газ, нефть и продукт ее переработки, являются субъектами естественных монополий. Как отмечает В.В. Романова, рассматривая особенности правового положения субъектов частноправовых отношений в зависимости от состояния товарного рынка, необходимо учитывать, что в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» к сферам деятельности субъектов естественных монополий в том числе относятся: транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; транспортировка газа по трубопроводам.

Вопрос передачи энергии всегда был технически сложным, ведутся постоянные разработки с целью сокращения потерь и минимизации затрат. Ученые достаточно успешно решают данную задачу. Однако она, к сожалению, является не единственной. В настоящее время остро выделилась еще одна проблема, которую с уверенностью можно назвать глобальной. Данный вопрос лежит в плоскости правоотношений, складывающихся между нефтегазовыми компаниями, занимающимися транспортировкой энергетических ресурсов, и обычными гражданами, которые являются собственниками, владельцами, арендаторами участков, на которых расположен линейный объект или который находится в охранный зоне, в зоне «минимально допустимых расстояний».

Трубопроводы проходят по землям огромной протяженности, все участки, занятые ими должны находиться на каком-либо известном вещном праве. Однако известно, что весь земельный фонд распределен. Каким же образом происходит передача участков для нужд газотранспортирующих компаний? Законодательство предусматривает вариант предоставления земельного участка из государственного и муниципального фондов в аренду без проведения торгов юридическим лицам для размещения объектов, предназначенных для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи, нефтепроводов, объектов федерального, регионального или местного значения (пп.4 п.2 ст.39.6 Земельного Кодекса РФ - далее ЗК). Что же касается земель частного сектора, которые попадают под строительный план линии трубопровода, законодатель не дает однозначного ответа на данный вопрос, необходимым для рассмотрения вопроса будет обращение к п.8 ст.90 ЗК, согласно которой земельные участки, предоставленные под строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов трубопроводного транспорта, из состава земель других категорий не подлежат переводу в категорию земель транспорта и предоставляются на период осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта таких объектов. На земельные участки, где размещены подземные объекты

трубопроводного транспорта, относящиеся к линейным объектам, оформление прав собственников объектов трубопроводного транспорта в порядке, установленном Кодексом, не требуется. У собственников земельных участков возникают ограничения прав в связи с установлением охранных зон таких объектов. Это положение также подтверждается Письмом Минэкономразвития.

Таким образом, участки под нефтепроводами не изымаются, но становятся обремененными. Значит, компании должны, по своему усмотрению, выкупать у населения их земли или заключать договоры аренды; возникает вопрос, какая цена будет установлена в такой ситуации. Гражданин обладает монопольным правом установления цены за свой участок, проанализировав практику, можно заключить, что собственник устанавливает цену, порой в 300 раз превышающую рыночную. Также компаниями было выявлено, что участки люди скупают за два-три месяца до строительства трубопровода, осознавая, что стратегический объект будет строиться согласно утвержденным планам, изменение которых не представляется возможным, что обуславливает необходимость заключения договора по любой цене. Данный факт не мог остаться неизменным, просьбы энергетических компаний об устранении данных злоупотреблений были услышаны, теперь при невозможности заключения договора по приемлемой цене, компания вправе обратиться в суд и в каждом конкретном случае устанавливать цену с учетом множества фактических обстоятельств. Данное разрешение ситуации, по многим оценкам, безусловно, не лишено недостатков, однако, по моему мнению, важен факт того, что конфликт между крупной монопольной компанией и лица как таковой можно разрешить.

Большую актуальность в настоящее время имеет вопрос об установлении энергетическими компаниями «охранных зон» и «зон минимально допустимых расстояний» и регулировании нахождения в данных границах зданий, сооружений и иных построек.

Исходя из многочисленных угроз, которые представляют собой объекты ТЭК, большое внимание всегда уделялось обеспечению энергетической и промышленной безопасности. Для реализации этой цели законодательно определены ограничения по расположению жилых объектов вблизи нефте- и газопроводов.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона "О газоснабжении в Российской Федерации" охранная зона объектов системы газоснабжения - это территория с особыми условиями использования, которая устанавливается в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, вдоль трассы газопроводов и вокруг других объектов данной системы газоснабжения в целях обеспечения нормальных условий эксплуатации таких объектов и исключения возможности их повреждения.

Так, согласно ЗК и ФЗ № 69 по обе стороны газопровода устанавливаются охранные зоны в пределах 25 м. В данной зоне запрещено строительство любых объектов, они используются только для проведения ремонтных и иных эксплуатационных работ. С этой зоной готовы согласиться все субъекты рассматриваемых правоотношений. Подобные расстояния регламентируют и европейские стандарты.

Но есть и другая зона, законодательного определения которой нет, но согласно судебной практике и разъяснениям газонефтяных компаний, органов государственной власти, можно определить её как «минимально допустимые расстояния». В соответствии с п. 6 ст. 90 Земельного кодекса РФ и ч. 6 ст. 28 Закона о газоснабжении границы охранных зон, на которых размещены объекты системы газоснабжения, определяются на основании строительных норм и правил, правил охраны магистральных трубопроводов, других утвержденных в установленном порядке нормативных документов.

Правила охраны магистральных трубопроводов, утверждены Министерством топлива и энергетики России от 29 апреля 1992 г., Постановлением Госгортехнадзора России от 22 апреля 1992 г. N 9. Согласно п. 4.1 Правил охраны предусмотрено установление охранных

зон для исключения возможности повреждения трубопроводов.

Пунктом 4.4 Правил охраны установлен запрет на возведение любых построек и сооружений в охранных зонах трубопроводов без письменного разрешения предприятий трубопроводного транспорта.

Охранные зоны фактически представляют собой минимально допустимые расстояния от оси подземных и наземных трубопроводов до населенных пунктов, отдельных промышленных и сельскохозяйственных предприятий, зданий и сооружений должны приниматься в зависимости от класса и диаметра трубопроводов, степени ответственности объектов и необходимости обеспечения их безопасности. Конкретные цифры приведены в СНиП № 2.05.06-85 "Магистральные трубопроводы" в зависимости от класса опасности. Пунктом 2.1. Магистральные газопроводы в зависимости от рабочего давления в них подразделяются на два класса:

I - при рабочем давлении свыше 2,5 до 10,0 МПа (свыше 25 до 100 кгс/см²) включ.;

II - при рабочем давлении свыше 1,2 до 2,5 МПа (свыше 12 до 25 кгс/см²) включ.

В соответствии с п. 3.16 расстояния от оси подземных и наземных (в насыпи) трубопроводов до населенных пунктов, отдельных промышленных и сельскохозяйственных предприятий, зданий и сооружений должны приниматься в зависимости от вышеуказанного класса и диаметра трубопроводов, степени ответственности объектов и необходимости обеспечения их безопасности, но не менее значений, указанных в таблице №4, а именно от 100 до 350 метров.

Согласно ст.23 ФЗ Здания, строения и сооружения, построенные ближе установленных строительными нормами и правилами минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения, подлежат сносу за счет средств юридических и физических лиц, допустивших нарушения. Насколько правомерно использование СНиПов в качестве источника права, ведь именно на них ссылаются судьи в подобного рода делах, сомнения вызывает и год разработки/принятия данных правил, которые не изменялись уже много десятков лет, в свою очередь, правоотношения и вся система права претерпели кардинальные изменения. О конституционности ограничения права на свободу частной собственности, выбора места жительства вышеуказанными нормами разъясняет в своем определении от 06.10.2015 N 2318 Конституционный суд РФ в ответе на жалобу Осиповой Л.В. Как следует из представленных материалов, решением Кетовского районного суда Курганской области от 13 августа 2014 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Курганского областного суда от 18 декабря 2014 года, были удовлетворены исковые требования собственника магистрального газопровода о возложении на Л.В. Осипову обязанности снести принадлежащие ей жилые дома. Судом было установлено, что принадлежащие гражданке жилые дома находятся, в нарушение действующего законодательства (именно расстояний, установленных СНиП 2-05-06.85), в границах минимально допустимых расстояний участка, относящегося к категории опасных производственных объектов, создающих угрозу жизни и здоровью людей, в связи с чем подлежат сносу за счет собственника самовольно возведенных сооружений. В основе жалобы заявительницы лежит, по ее мнению, нарушенное экономическое конституционное право на свободу частной собственности, выбора и защиты места жительства. Конституционный суд, в свою очередь, подчеркивает, что согласно Конституции, ограничения права собственности могут вводиться федеральным законом, если только они необходимы для защиты других конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, отвечают требованиям справедливости, разумности и соразмерности (пропорциональности), носят общий и абстрактный характер, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо данного конституционного права (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 2011 года N 7-П и др.).

Таким образом, установленные ЗК, ФЗ №69, Правилами охраны и иными принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами, ограничения использования земельных участков, на которых размещены объекты системы газоснабжения, обусловленные взрыво- и пожароопасными свойствами газа, транспортируемого по газораспределительным сетям, и предусмотренные в связи с этим особые условия использования данных земельных участков и режим осуществления на них хозяйственной деятельности направлены в том числе на предотвращение аварий, катастроф и иных возможных неблагоприятных последствий и тем самым на защиту жизни и здоровья граждан, на обеспечение их безопасности, соответственно призваны обеспечить ещё более важное, основополагающее конституционное право каждого человека - право на жизнь и здоровье, благоприятную окружающую среду и безопасность. В связи с данными разъяснениями, Конституционный суд приходит к выводу об обязательности СНиПов, необходимости и целесообразности их применения в разрешении подобных дел судами.

Такой является позиция высшего суда Российской Федерации. Однако необходимо отметить, что данное определение относится к 2015 году, за последние три года тема приобрела максимальную актуальность, глобальный характер которой подтверждается огромным количеством исковых требований, следующих за ними судебных дел, рассматриваемых ежедневно в различных регионах, и принятых решений о сносе за собственные средства граждан. Объективно сложилась напряженная социальная ситуация, люди пишут во все инстанции, органы государственной власти, поэтому какое решение вынесла бы высшая судебная инстанция в настоящее время - вопрос открытый.

Необходимо выделить точку зрения президента на данную проблему, ведь именно его мнение может повлиять на законодательное оформление данного вопроса. В ходе прямой линии в июне 2017 года на вопрос представителя обеспокоенных граждан, глава государства отметил, что это несправедливо. Закон, по его мнению, нужно изменить. Безусловно, необходимо делать всё для обеспечения безопасности, однако людей, у которых дома построены ранее газопроводов или ранее расширения зон, необходимо оставить в прежних условиях.

Проанализировав судебные решения, можно наблюдать единую тенденцию, по которой, словно посредством негласной договоренности выносятся более трех лет подряд и до настоящего времени совершенно идентичные решения.

Нефтегазовая транспортная компания, имеющая в собственности газо-нефтепровод, подает исковое заявление на собственника жилого дома, находящегося в охранной зоне/зоне минимально допустимых расстояний. Суд рассматривает все правоустанавливающие документы гражданина на участок, само строение, зачастую отмечая факт получения собственником всех необходимых разрешений для строительства от местной администрации. Но, ссылаясь на совокупность норм, рассмотренных ранее, признает постройку самовольной и выносит решение о сносе гражданином здания/сооружения за собственные средства. И таких решений тысячи, ещё столько же дел находится на рассмотрении и готовится к суду, у многих людей это единственное жилье, которого они фактически должны лишиться сами и за собственные средства. Сложившаяся ситуация, по моему мнению, невозможна для демократического, правового государства, которым Россия себя позиционирует. Явно прослеживается пробел права, с учетом размеров проблемы, необходимо срочное принятие кардинальных мер в данном вопросе.

Несомненно, законодательство в этой сфере будет качественно изменяться, но чьи интересы будут защищены более, как это повлияет на данные правоотношения, одним из субъектов которых является лицо, монопольно осуществляющее специализированную деятельность и заведомо являющееся более сильной стороной, в то же время затрагиваются публичные интересы огромного количества людей - обычных граждан страны. Возмож-

но, посредством глубокого, концептуального изучения описанной проблемы, законодатель сможет нормой права достичь баланса интересов.