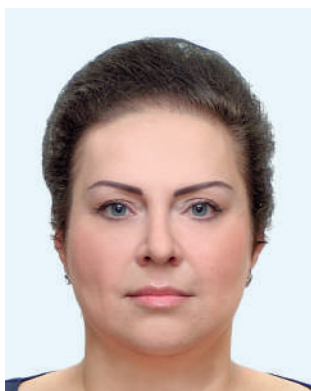


ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЭКСПЛУАТАЦИИ МАГИСТРАЛЬНЫХ ГАЗОПРОВОДОВ

DOI 10.18572/2312-4350-2021-3-36-40



Жуковская Мария Викторовна,

аспирант Центра энергетического права

Санкт-Петербургского государственного экономического университета

■ energylaw211@unecon.ru

Несмотря на некоторую активизацию развития энергетического законодательства, правовой режим магистральных газопроводов как объектов отношений по эксплуатации характеризуется пробелами и элементами правовой неопределенности, что влечет появление спорных ситуаций и обуславливает дисбаланс интересов участников энергетических рынков. Автор выделяет наиболее острые проблемы правового регулирования, рассматривает возможные варианты дальнейшего развития правового обеспечения эксплуатации магистральных газопроводов с учетом имеющейся правоприменительной практики. В работе сделан вывод о целесообразности дополнительного изучения поставленных проблем и проведении работы по унификации положений, регламентирующих эксплуатацию магистральных газопроводов.

Ключевые слова: энергетическое право, правовой режим энергетических объектов как объектов эксплуатации, зоны минимальных расстояний.

CHALLENGING ASPECTS OF THE LEGAL SUPPORT OF SECURITY IN THE OPERATION OF MAIN GAS PIPELINES

Maria V. Zhukovskaya

Postgraduate Student of the Center for Energy Law
of the Saint-Petersburg State Economic University

Despite some intensification of the development of energy laws, the legal regime of main gas pipelines as objects of operating relations is characterized by gaps and legal uncertainty elements, which entails the appearance of controversial situations and causes an imbalance of interests of energy markets players. The author singles out the most acute legal regulation problems, reviews the possible options for the further development of the legal support of the operation of main gas pipelines taking into account the available law enforcement practice. The paper concludes that it is expedient to study the raised problems further and unify the provisions governing the operation of main gas pipelines.

Keywords: energy law, legal regime of power facilities as operation facilities, minimum distance zones.

Российская Федерация является одним из крупнейших поставщиков газа на мировом рынке. Внутренняя экономика страны во многом зависит от газа, поставляемого для нужд как предприятий, так и организаций и жителей населенных пунктов.

Газ как на экспорт, так и внутри страны транспортируется магистральными трубопроводами.

Обеспечение безопасности при транспортировке газа — залог своевременного исполнения всех взятых обязательств, обеспечение сохранности жизни и здоровья жителей страны и сохранение экологии. Содержание правового режима магистральных трубопроводов, зон минимальных расстояний до линейных объектов вызывают справедливый интерес в правовой литературе [1].

В настоящей работе автор исследует проблемные аспекты правового обеспечения эксплуатации газопроводов.

К таким проблемным аспектам относятся в том числе следующие:

1) существующие нарушения зон минимальных расстояний (далее — ЗМР), не позволяющие эксплуатировать объекты газотранспортной системы с максимальной пропускной способностью.

Не стану отдельно останавливаться на причинах возникновения таких нарушений, лишь отмечу, что, несмотря на отнесение законодателем зон минимальных расстояний к зонам с особыми условиями территорий (ЗОУИТ), до сегодняшнего дня Правительством Российской Федерации не утверждены. Положения о зоне с особыми условиями использования территории соответствующего вида, что оставляет в «подвешенном» состоянии эксплуатируемые магистральные газопроводы, введенные в эксплуатацию еще в 70–80-х годах прошлого столетия.

При отсутствии детальной регламентации получится замкнутый круг: все ЗМР закоординированы, но Росреестр не ставит их на кадастровый учет потому, что в их границах имеются земельные участки, предоставленные гражданам и организациям муниципальными или региональными властями под строительство, и требует решения органов местного самоуправления от текущей даты об установлении таких ЗМР, несмотря на то что трубопроводы были введены в эксплуатацию более 30 лет назад. Ну, а органы местного самоуправления, естественно, такие решения не утверждают.

Несмотря на то что такое положение характерно для всей страны, имеются регионы, в которых нет нарушений ЗМР, и там постановка на кадастровый учет таких ЗМР осуществлена еще в 2018–2019 годах.

Предприятия, эксплуатирующие магистральные газопроводы, устраняют нарушения ЗМР в судебном порядке. Однако после 2018 года это стало делать сложнее, поскольку законодатель, защищая собственников зданий, строений и сооружений, предусмотрел возмещение ущерба в случае сноса строений, находящихся в пределах ЗМР. Одним из успешных решений в такой ситуации представляется побуждение собственников земельных участков и строений выйти с иском к муниципалитетам, предоставившим земельные участки и выдавшим разрешения на строительство, о возмещении ущерба, связанного с невозможностью эксплуатации имеющихся объектов. При этом организация, эксплуатирующая магистральные газопроводы, выступает в качестве третьего лица в судебном процессе, поддерживая сторону истца и предъявляя доказательства того, что муниципалитет был не вправе выделять земельный участок под строительство

и разрешать строить на нем. Такой подход был впервые применен в 2018 году. На протяжении двух лет сформировалась положительная судебная практика, устоявшая во всех судебных инстанциях. Имеются и исполненные судебные решения;

2) отказ собственников земельных участков, под которыми проложены подземные трубопроводы от предоставления таких земельных участков во временное пользование (аренда с возмещением причиненного ущерба землям сельскохозяйственного назначения, сервитут и т.п.) для проведения плановых ремонтных работ линейной части магистральных трубопроводов, по причине желания получить сумму аренды и возмещения, превышающую рыночную в 2–7 раз, и отсутствие в правовом регулировании механизма, позволяющего оперативно побудить таких собственников к оформлению правоотношений по пользованию земельным участком на период проведения ремонтных работ, что ставит под угрозу безопасную эксплуатацию такого участка магистрального трубопровода.

В подобных случаях есть четыре варианта решения:

— дожидаться, пока переговоры увенчаются успехом (практически никогда такого не происходит);

— установить публичный сервитут, так как необходимый земельный участок находится в охранной зоне магистрального газопровода. Для экстренных ситуаций это небыстрое решение, занимающее длительное время (получение у уполномоченного органа исполнительной власти решения об установлении публичного сервитута; проведение оценки для установления размера платы за сервитут; оформление договорных отношений с собственником земельного участка. В случае несогласия собственника с пла-

той или иными условиями сервитута — время судебного процесса);

— уведомить собственника о начале производства работ и самовольно, без оформленных надлежащим образом документов, зайти на такой земельный участок согласно ст. 42 Земельного кодекса Российской Федерации [2] и ст. 28 Федерального закона «О газоснабжении» [3], так как собственник земельных участков обязан не препятствовать организации — собственнику объекта системы газоснабжения либо уполномоченной ею организации в выполнении ими работ по обслуживанию и ремонту расположенных на земельных участках и (или) под поверхностью земельных участков объектов системы газоснабжения. При этом следует дополнительно уведомить территориальное управление Россельхознадзора и региональную прокуратуру о препятствии со стороны собственника земельных участков проведению работ и срыва сроков капитального ремонта. Здесь имеются риски: собственник земельного участка приостановит работы, обратившись в правоохранительные органы и Россельхознадзор. Наложение административного штрафа от 2 до 3 процентов кадастровой стоимости земельного участка, но не менее ста тысяч рублей;

— оформить ремонтные работы как аварийную ситуацию с последующим оформлением всех необходимых документов. В случае несогласия собственника с расчетами и ценой — принятие решения в судебном порядке. В этом случае есть необходимость уведомлять Ростехнадзор и МЧС, которые отреагируют на такое сообщение проведением внеплановой проверки. Механизм подлежит применению лишь в реальных аварийных ситуациях;

3) включение в границы населенных пунктов земель, входящих в состав

ЗМР МГ, градостроительное зонирование таких земель, идущее вразрез с целями и задачами функционирования ЗМР МГ.

Растущие города и поселки неизбежно прирастают территорией. Зачастую, осуществляя процедуру включения в границы населенного пункта земель, ни органы местного самоуправления, ни региональные власти не удосуживаются проверить по имеющимся у них материалам вхождение таких земель в границы ЗМР МГ. Результатом является последовательное издание акта регионального министерства строительства, градостроительное зонирование, как правило, для квартальной жилой застройки, в том числе для реализации национальных проектов («Молодой семье — доступное жилье», «Жилье для многодетных семей» и т.п.). Эксплуатирующая организация узнает об этом тогда, когда начинается фактическое освоение земельных участков: установка ограждений, проведение земляных работ, заливка фундамента, и направляет новым собственникам уведомления, информирующие о невозможности ведения строительства на таких земельных участках, несмотря на установленное разрешенное использование для строительства жилья. Это, безусловно, становится неприятной новостью для людей, планировавших жить в комфортных условиях. Далее следуют судебные процессы, исходом которых являются судебные решения о сносе таких объектов;

4) процедура кадастрового учета ЗОУИТ, к которым в настоящее время отнесены ЗМР МГ, не предусматривает четкий порядок постановки на кадастровый учет СУЩЕСТВУЮЩИХ ЗМР МГ, которые были введены в эксплуатацию в 80–90-х годах прошлого века, что способствует возникновению новых нарушений ЗМР МГ ввиду отсутствия отображения таких ЗОУИТ в ГПЗУ, получаемых

собственником для освоения земельного участка.

Тот факт, что законодатель предусмотрел возможность внесения таких ЗОУИТ, как ЗМР МГ, в ЕГРН до 2025 года, не снимает напряженности по части того, как эта процедура должна быть осуществлена для существующих на протяжении многих лет эксплуатируемых МГ. Несмотря на то что муниципалитеты владеют сведениями о трассах МГ, сведениями об ОЗ и ЗМР МГ, они позволяют себе не отображать эти сведения в ГПЗУ, чем вводят в заблуждение собственников, планирующих осуществить строительство;

5) непроработанность положений по созданию организациями, эксплуатирующими МГ, локальных систем оповещения о ЧС, что приводит к появлению у надзорных органов дополнительных возможностей для оказания давления и вынесения предписаний в отношении эксплуатирующих организаций.

В рамках проведения проверок территориальными управлениями МЧС России с целью контроля за соблюдением обязательных (установленных) требований в области ГОиЧС по утвержденным проверочным листам (приказы МЧС России от 27 февраля 2018 года № 77, 78 «Об утверждении форм проверочных листов...») в общей сложности проверяется 151 контрольный вопрос [4]. В 2021 году в качестве нарушения обозначается отсутствие локальных систем оповещения (далее — ЛСО) на опасных производственных объектах 1-го класса опасности (далее — ОПО) — участках магистральных газопроводов.

МГ являются линейными, взрывопожароопасными объектами 1 класса опасности. С учетом требований по их размещению и отсутствием на них токсичных веществ, возможные аварии на МГ не несут угрозы причинения вреда жизни

и здоровью населения за пределами радиусов термического и осколочного поражения, которые не превышают зоны минимальных расстояний, составляющие в зависимости от технических характеристик МГ 100–350 м в каждую сторону от оси.

Скоротечность развития аварии на МГ (разгерметизация и горение газовой смеси) исключает возможность своевременного информирования людей, находящихся вблизи. Данный факт, а также отсутствие последствий аварии на магистральном газопроводе (радиоактивное, химическое заражение, затопление и др.) делает оповещение бессмысленным.

Кроме того, для строительства ЛСО вдоль участков МГ в настоящее время нет

проработанных технических решений, в том числе по сопряжению с территориальными системами оповещения в границах линейных крановых узлов (от 15 до 30 км), используемых для локализации возможной аварии.

Выявленные пробелы и противоречия в правовом регулировании строительства и эксплуатации магистральных газопроводов свидетельствуют о необходимости дальнейшего совершенствования энергетического законодательства в целях обеспечения баланса интересов всех участников исследуемых правоотношений, в связи с чем целесообразно проведение соответствующих правовых исследований, изучение зарубежного опыта правового регулирования. ■

Литература

1. Липски С.А. Тенденции в изменении подходов законодателя к установлению и обеспечению правового режима земельных участков / С.А. Липски // Правовые вопросы недвижимости. 2019. № 2. С. 19–23 ; Корякин В.И. Новое в правовом регулировании размещения линейных объектов / В.И. Корякин // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 6. С. 17–30 ; Приходько И. Серые зоны (комментарий судебной практики по спорам вокруг строений и участков, расположенных вблизи магистральных газопроводов) / И. Приходько // Хозяйство и право (Приложение). 2017. № 4. С. 3–48.
2. Земельный кодекс Российской Федерации // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.
3. Федеральный закон от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1999. № 14. Ст. 1667.
4. Приказ МЧС России от 27 февраля 2018 года № 77 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов), используемого при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера при проведении плановых проверок по контролю за соблюдением обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 27.03.2018 ; Приказ МЧС России от 27 февраля 2018 года № 78 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов), используемого при осуществлении государственного надзора в области гражданской обороны при проведении плановых проверок по контролю за соблюдением установленных требований в области гражданской обороны» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 28.03.2018.