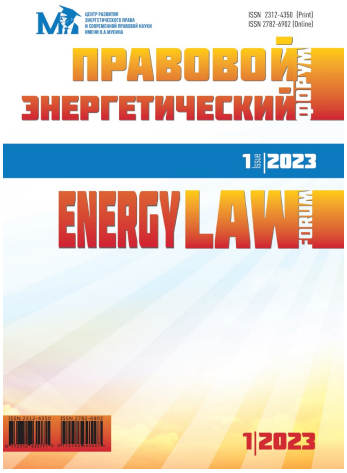

Правовой энергетический форум 2013-2024

ISSN 2079-8784

URL - http://ras.jes.su

Все права защищены

Выпуск № 1 Том . 2023

Охранные зоны и минимальные расстояния до магистральных нефтепроводов (нефтепродуктопроводов): понятие, правовой режим и значение для безопасной эксплуатации объектов магистрального трубопроводного транспорта

Капул Юрий Аркадьевич
Заместитель начальника отдела административных споров и исполнительного производства департамента судебной практики ПАО "Транснефть", ПАО "Транснефть"
Красногорск, 143410, Московская обл., г. Красногорск, Красногорский бул., д. 13, корп. 1, кв. 89

Аннотация

Существенным риском, с которым сталкиваются нефтепроводные организации при эксплуатации объектов магистрального трубопроводного транспорта, является нарушение третьими лицами режима охранных зон и минимальных расстояний до нефтепроводов и нефтепродуктопроводов (далее обобщенно – нефтепроводы). До настоящего времени не утверждены положения, устанавливающие правовой режим охранных зон и зон минимальных расстояний. Отсутствие подзаконного правового регулирования влечет проблемы правоприменения, в том числе возникновение судебных споров. В настоящей работе исследуются основные положения об охранных зонах и минимальных расстояниях в контексте их влияния на безопасность эксплуатации магистральных нефтепроводов, жизни и здоровья людей, проводится анализ понятий и режимов охранной зоны и минимальных расстояний с точки зрения цели их установлении, сформулированы рекомендации и предложения по минимизации правовых рисков.

Ключевые слова: энергетическое право, правовой режим магистрального трубопровода, зоны с особыми условиями использования территорий Охранная

зона магистрального трубопровода

Дата публикации: 31.03.2023

Ссылка для цитирования:

Капул Ю. А. Охранные зоны и минимальные расстояния до магистральных нефтепроводов (нефтепродуктопроводов): понятие, правовой режим и значение для безопасной эксплуатации объектов магистрального трубопроводного транспорта // Правовой энергетический форум – 2023. – Выпуск № 1 С. 41-51 [Электронный ресурс]. URL: https://mlcjournal.ru/S231243500024480-6-1 (дата обращения: 19.05.2024). DOI: 10.18254/S231243500024480-6

1 ## I. Введение

2 Одной из основных задач организации, эксплуатирующей опасный производственный объект, является обеспечение сохранности данного объекта, предотвращение аварий и инцидентов на опасных производственных объектах.

3 Статья 17.1 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Закон о промышленной безопасности) возлагает на организацию, эксплуатирующую опасные производственные объекты, ответственность за причинение вреда жизни или здоровью граждан в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте.

4 Поскольку нефтепроводы относятся к опасным производственным объектам, данная норма распространяется и на нефтепроводные организации [1].

5 Важным фактором обеспечения сохранности нефтепроводов является обеспечение соблюдения режима охранных зон, а в целях защиты окружающей застройки, жизни и здоровья людей, устанавливаются также минимальные расстояния до магистральных нефтепроводов.

6 В 2018 году Земельный Кодекс РФ (далее - ЗК РФ) дополнен главой XIX «Зоны с особыми условиями использования территорий», которая установила цели, виды и правовые основы зон с особыми условиями использования территорий (далее – ЗОУИТ).

7 При этом новая глава ЗК РФ не содержит определения ЗОУИТ [2].

8 Определение ЗОУИТ содержится в п. 4 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ: ЗОУИТ – это охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - объекты культурного наследия), защитные зоны объектов культурного наследия, водоохранные зоны, зоны затопления, подтопления, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, приаэродромная территория, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

9 Легальное определение не раскрывает понятие через его свойства, а лишь перечисляет возможные виды ЗОУИТ.

10 В литературе предложено несколько вариантов определения ЗОУИТ:

11 (1) ЗОУИТ – это зоны, устанавливаемые с целью обеспечения безопасности населения от воздействия объектов промышленности, энергетики, радиационно-опасных и ядерно-опасных объектов, пунктов хранения ядерных материалов и т.д., а также защита этих объектов от антропогенного воздействия [3].

12 (2) ЗОУИТ – определенная территория, в установленных границах которой в определенных целях установлен особый (специальный) правовой режим, заключающийся прежде всего в установлении ограничений в использовании земельных участков или частей земельных участков. [4].

13 Представляется, что понятию ЗОУИТ можно дать следующее определение, исходя из его признаков, содержащихся в главе XIX ЗК РФ:

14 ЗОУИТ – это имеющие границы территории (акватории), которые устанавливаются в порядке, определенном действующим законодательством, в целях защиты жизни и здоровья граждан, обеспечения сохранности и безопасной эксплуатации объектов с особыми свойствами, охраны окружающей среды, обеспечения обороны страны и безопасности государства, в границах которых возникают ограничения использования земельных участков без изъятия таких участков у их владельцев, за исключением случаев, установленных законом.

15 До последнего времени в правовых актах имело место терминологическое неединообразие, применительно к разным зонам использовались термины «территория с особыми условиями использования», «особая территория» или не использовалось родового термина [5]. При этом в российском праве можно было выявить более пятидесяти видов различных зон [6]. Проведенная систематизация норм о ЗОУИТ в отдельной главе ЗК РФ призвана, в том числе, устранить данную проблему.

16 Статей 105 Закона установлено два самостоятельных вида ЗОУИТ:

17 • охранная зона трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов);

18 • зона минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов).

19 В литературе выражено мнение, что помимо указанных ЗОУИТ применительно к объектам трубопроводного транспорта могут быть предусмотрены и иные охранные зоны [7]. С данным утверждением сложно согласиться, так как перечень ЗОУИТ, установленный ст. 105 ЗК РФ является исчерпывающим [8].

20 Правовой режим каждого вида ЗОУИТ должен быть подробно урегулирован в положениях, утвержденных Правительством РФ, в которых, в частности, должен быть указан исчерпывающий перечень объектов, которые запрещается возводить и виды деятельности, которые запрещается осуществлять в соответствующей зоне [9].

21 На дату подготовки настоящей статьи Правительством РФ не утверждены положения об охранной зоне и зоне минимальных расстояний.

22 Согласно нормам Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 342-ФЗ) до утверждения положений сохраняет силу ранее действующее законодательство о соответствующих ЗОУИТ. Переходный период первоначально был установлен в соответствии с ч. 14 ст. 26 Закона № 342-ФЗ до 01.01.2022, однако, затем продлен до 01.01.2025 [10].

23 **II. Понятие и режим охранной зоны магистральных нефтепроводов**

24 Охранным зонам посвящен раздел 4 Правил охраны магистральных трубопроводов (утв. Минтопэнерго РФ 29.04.1992, Постановлением Госгортехнадзора РФ от 22.04.1992 N 9) (далее – Правила охраны), который устанавливает их режим, но не содержит определения.

25 В п. 3.31 ГОСТ 34182-2017 "Магистральный трубопроводный транспорт нефти и нефтепродуктов. Эксплуатация и техническое обслуживание. Основные положения" содержится следующее определение:

26 охранная зона магистрального нефтепровода [нефтепродуктопровода] – территория или акватория с особыми условиями использования, установленная вдоль магистрального нефтепровода [нефтепродуктопровода], предназначенная для обеспечения безопасности магистрального нефтепровода [нефтепродуктопровода].

27 В п. 5 Технического регламента ЕАЭС «О требованиях к магистральным трубопроводам для транспортировки жидких и газообразных углеводородов» (утв. Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 23.12.2020 № 121) (далее – ТР ЕАЭС 49/2020) (является обязательным на территории России в силу ст. 52 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014) содержится следующее определение:

28 охранная зона – территория или акватория с особыми условиями использования, прилегающая к объектам магистрального трубопровода, предназначенная для обеспечения безопасности объектов магистрального трубопровода и создания необходимых условий их эксплуатации, в пределах которой ограничиваются или запрещаются виды деятельности, несовместимые с целями ее установления.

29 Указанные определения, отличаются по содержанию, но из каждого из них следует, что назначением охранной зоны является обеспечения сохранности

объектов магистрального трубопроводного транспорта. Такая же цель установления охранной зоны указана в п. 4.1 Правил охраны.

30 До завершения переходного периода, утверждения Правительством РФ положения об охранных зонах, сохраняются ранее установленные охранные зоны (п. 8 ст. 26 Закона № 342-ФЗ, преамбула и п. 1 Обзора судебной практики, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23.06.2021).

31 Переутверждение ранее установленных охранных зон после принятия Правительством РФ положения об охранных зонах не предусмотрено.

32 Размеры охранных зон до магистральных трубопроводов установлены Правилами охраны:

33 • вдоль трасс нефтепровода – в виде участка земли, ограниченного условными линиями, проходящими в 25 м от оси трубопровода с каждой стороны;

34 • вдоль подводных переходов - в виде участка водного пространства от водной поверхности до дна, заключенного между параллельными плоскостями, отстоящими от осей крайних ниток переходов на 100 м с каждой стороны;

35 • вокруг технологических установок подготовки продукции к транспорту, иных наземных объектов, указанных в Правилах охраны - в виде участка земли, ограниченного замкнутой линией, отстоящей от границ территорий указанных объектов на 100 м во все стороны.

36 Размеры охранных зон изменению, в том числе сокращению, не подлежат.

37 В литературе выражено мнение, что размер охранной зоны может быть изменен, если в результате капитального ремонта трубопровода происходит повышение его категории [11]. Представляется, что в данном случае допущена неточность. Изменение характеристик нефтепровода может повлечь изменение не охранной зоны, а минимальных расстояний.

38 Охранная зона считается установленной с момента ввода в эксплуатацию трубопровода на основании нормативно-правового акта, которым являются Правила охраны. Правила не предусматривают принятия какими-либо органами власти решения об установлении охранной зоны [12], однако на практике органы местного самоуправления иногда такие решения принимают.

39 Режим охранной зоны прекращается после исключения сведений о ней из ЕГРН не ранее вывода из эксплуатации и полного демонтажа участка нефтепровода.

40 В охранных зонах запрещается производить любые действия, которые могут нарушить нормальную эксплуатацию трубопроводов либо привести к их повреждению, в частности перемещать, засыпать и ломать опознавательные знаки, контрольно-измерительные пункты, устраивать свалки, разрушать сооружения,

предохраняющие трубопроводы от разрушения, а прилегающую территорию и окружающую местность - от аварийного разлива транспортируемой продукции, разводить огонь и размещать открытые или закрытые источники огня.

41 Возводить любые постройки, высаживать деревья и кустарники, сооружать проезды и переезды, устраивать стоянки автотранспорта и иных механизмов, размещать сады и огороды и осуществлять некоторые другие виды деятельности допускается только с разрешения (согласования) трубопроводной организации.

42 Разрешительный порядок является эффективным механизмом обеспечения безопасной эксплуатации опасного производственного объекта, а также безопасности жизни и здоровья людей, которые могут находится в застройке, окружающей опасный производственный объект.

43 Однако реализация данного порядка на практике вызывает споры, так как Правила охраны и ТР ЕАЭС 49/2020 предусматривают необходимость получить разрешение трубопроводной организации, но не устанавливают ясно и четко сформулированных критериев, которыми трубопроводная организация должна руководствоваться при принятии решения.

44 Пунктом 3 статьи 106 ЗК РФ предусмотрено, что требовать согласования размещения зданий, сооружений или осуществления иных видов деятельности в границах зоны с особыми условиями использования территории не допускается.

45 Исходя из буквального прочтения, данную норму можно толковать двояко: либо как запрет лицу, которое планирует определенную деятельность в ЗОУИТ, требовать от трубопроводной организации согласовать такую деятельность, либо напротив, как запрет трубопроводной организации требовать от других лиц согласования с ней деятельность в ЗОУИТ.

46 Ясность была внесена Конституционным Судом РФ в постановлении от 13.10.2022 № 43-П. Суд разъяснил, что ч. 3 ст. 106 ЗК РФ исключает согласительный порядок как связанный с субъективным усмотрением трубопроводных организаций и поэтому необоснованно ограничивающий права владельцев земельных участков. Положения Правительства РФ о ЗОУИТ должны предусматривать исчерпывающий перечень ограничений в ЗОУИТ, не зависящий от решений трубопроводной организации. Однако, в переходный период до утверждения Правительством РФ положений согласительный порядок все же возможен в целях обеспечения безопасности, но при условии, что отказ в согласовании деятельности в ЗОУИТ должен быть обоснован с позиций безопасности (не должен носить произвольного характера).

47 В литературе отмечается, что уже сейчас новое законодательство содержит некоторые исключения из общего правила о запрете согласительного порядка деятельности в ЗОУИТ (для минимальных расстояний до магистральных трубопроводов, для приаэродромных территорий, придорожных полос) и выражается мнение о том, что в дальнейшем число таких исключений может увеличиться [13]. На наш взгляд, в целях поддержания последовательного подхода согласительный порядок следует сохранить не только применительно к

минимальным расстояниям, но и к охранным зонам при условии, что решения трубопроводных организаций должны быть мотивированными. Соответствующих позиций придерживается и КС РФ в постановлении от 13.10.2022 № 43-П:

48 *«Институт получения предварительного согласия уполномоченной организации на строительство или реконструкцию зданий и сооружений в охранной зоне объектов электросетевого хозяйства предназначен для обеспечения надежной и безопасной работы этих объектов, для защиты жизни и здоровья, притом что отказ в таком согласовании должен быть мотивированным и может быть оспорен в суде. Сам по себе данный институт отвечает требованиям статей 17 (часть 3) , 19 (части 1 и 2) , 34 (часть 1) , 35 (части 1 - 3) , 36 , 46 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку, выполняя свое предназначение, поддерживает равновесие имущественных и иных прав и законных интересов юридических и физических лиц, с одной стороны, а с другой - прав (полномочий) собственников (владельцев) объектов электросетевого хозяйства и их обязанностей.»*

49 В соответствии с Правилами охраны сведения об охранных зонах указываются на щитах-указателях, которыми обозначается трасса нефтепровода [14], а также подлежат внесению в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН) (ст. 106 ЗК РФ).

50 III. Понятие и режим минимальных расстояний до магистрального нефтепровода

51 Согласно п. 5 ТР ЕАЭС 49/2020 минимальные расстояния до объектов магистрального трубопровода – минимальная приближенность не входящих в состав магистрального трубопровода объектов, зданий и сооружений к объектам магистрального трубопровода, при которой обеспечивается минимально необходимый уровень их защиты от опасных факторов, которые могут возникнуть в процессе эксплуатации объектов магистрального трубопровода.

52 В соответствии с п. 2.2 Правил охраны к опасным производственным фактором магистральных трубопроводов относятся: разрушение трубопровода или его элементов, сопровождающееся разлетом осколков металла и грунта, возгорание продукта при разрушении трубопровода, открытый огонь и термическое воздействие пожара, взрыв газовоздушной смеси, обрушение и повреждение зданий, сооружений, установок, пониженная концентрация кислорода, дым, токсичность продукции.

53 Из сопоставления определения минимальных расстояний с определением охранной зоны становится ясно различие в целях регулирования. Если охранная зона устанавливается в целях защиты самого нефтепровода, то минимальные расстояния – в целях защиты иных объектов, расположенных вблизи него.

54 До принятия Закона № 342-ФЗ минимальные расстояния не рассматривались в качестве ЗОУИТ, а являлись лишь градостроительными разрывами, установленными строительными нормами и правилами. На наш взгляд, включение минимальных расстояний в число ЗОУИТ лишь усложнило регулирование в том числе потому, что минимальные расстояния не имеют

единого размера и варьируются в зависимости как от типа нефтепровода, так и от типа объекта, до которого они устанавливаются. Возможно, законодателю следует пересмотреть данный подход и исключить минимальные расстояния из числа ЗОУИТ.

55 До утверждения Правительством РФ положения о зоне минимальных расстояний действуют «старые» минимальные расстояния, установленные – СП 36.13330.2012 Магистральные трубопроводы. Актуализированная редакция СНиП 2.05.06-85* (п. 2 Обзора судебной практики, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23.06.2021).

56 Согласно п. 1.1 СП 36.13330.2012 областью его действия является проектирование новых и реконструируемых магистральных трубопроводов.

57 На практике утвердился подход, согласно которому минимальные расстояния должны соблюдаться не только при проектировании и строительстве нефтепровода, но и при последующем возведении объектов вблизи него [15]. Данный подход имеет под собой законные основания, так как в силу ч. 5 ст. 55.24 Градостроительного кодекса РФ объект должен эксплуатироваться в соответствии с проектной документацией.

58 Судебной практикой также подтверждается, что нормы о минимальных расстояниях применяются не только в период проектирования и строительства, но и в период эксплуатации трубопровода (п. I.1 Обзора судебной практики, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 06.07.2016, определение Конституционного Суда РФ от 06.10.2015 № 2318-О).

59 Согласно таблице 4 СП 36.13330.2012 наименьший размер составляет 10 м, наибольший – 3000 м (до жилой застройки 75 – 200 м в зависимости от номинально диаметра трубы). Таблицей 5 СП36.13330.2013 предусмотрены также минимальные расстояния до площадочных объектов нефтепроводов. Аналогичные минимальные расстояния установлены в приложении № 2 ТР ЕАЭС 49/2020.

60 Размещение объектов ближе, чем минимальное расстояние, предусмотренное от нефтепровода до такого объекта, без согласования трубопроводной организации не допускается. Какие-либо иные запреты в связи с установлением минимальных расстояний не предусмотрены.

61 Как охранная зона, так и минимальные расстояния отсчитываются от оси трубопровода. Например, если охранная зона нефтепровода составляет 25 м, а минимальные расстояния – 100 м, то 25-метровая прилегающая к трассе полоса находится одновременно и в охранной зоне, и в минимальных расстояниях, а следующая за ней 75-метровая полоса только в минимальных расстояниях.

62 На территорию, которая находится одновременно в охранной зоне и в минимальных расстояниях, распространяются как ограничения, связанные с охранной зоной, так и запрет строительства, предусмотренный строительными нормами и правилами для минимальных расстояний (по аналогии с существующим принципом сложения ограничений [16]).

63 Сложности вызывает сложный недостаточно ясный и четкий, рассеянный в ряде нормативных актов порядок регулирования порядка сокращения минимальных расстояний.

64 Согласно прим. 4 к таблице 4 СП 36.13330.2012 минимальные расстояния допускается сокращать не более чем на 30% при условии увеличения номинальной (расчетной) толщины стенки труб на такую величину в процентах, на которую сокращается расстояние.

65 В соответствии с прим. 6 к таблице 4 СП 36.13330.2012 при расположении зданий и сооружений на отметках выше отметок допускается уменьшение минимальных расстояний до 25% при условии, что принятые расстояния должны быть не менее 50 м.

66 Данные формулировки часто влекут ошибочные выводы заинтересованных в сокращении минимальных расстояний лиц о том, что трубопроводная организация обязана согласовать такое сокращение, если запланированный к строительству объект находится на местности выше нефтепровода или о том, что увеличение толщины стенки трубы является единственным и достаточным условием сокращения минимальных расстояний на 30%.

67 В то же время, согласно п. 200 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности для опасных производственных объектов магистральных трубопроводов» (утв. Приказом Ростехнадзора от 11.12.2020 № 517) минимальные расстояния определяются с учетом расчета рисков аварий и инцидентов. Данный расчет выполняется в рамках подготовки обоснования промышленной безопасности опасного производственного объекта (Приказ Ростехнадзора от 15.07.2013 № 306).

68 Пунктом 11 приложения № 2 ТР ЕАЭС 49/2020 предусмотрено, что сокращение установленных минимальных расстояний возможно лишь при условии обеспечения компенсирующих инженерно-технических решений.

69 С учетом изложенного произвольное сокращение минимальных расстояний не допускается. Любое отступление от требований возможно только на основании результатов проведенного анализа риска при условии разработки и реализации компенсирующих безопасность мероприятий.

70 Для устранения спорных вопросов, связанных с возможностью сокращения минимальных расстояний, целесообразно уточнение правового регулирования либо, как минимум, принятие разъяснений Верховным Судом РФ.

71 Учитывая придание минимальным расстояниям статуса ЗОУИТ, на них распространяется общее требование о внесении сведений об их границах в ЕГРН (ст. 106 ЗК РФ в редакции Закона № 342-ФЗ).

72 В литературе высказана точка зрения, что обязанность по внесению зон минимальных расстояний до трубопроводов в ЕГРН была предусмотрена и до вступления в силу Закона № 342-ФЗ (то есть до 04.08.2018) [17], однако с данным

мнением сложно согласиться, так ранее минимальные расстояния не относились к числу ЗОУИТ, информация о которых включается в ЕГРН.

73 В соответствии с ч. 19 ст. 26 Закона № 342-ФЗ трубопроводные организации в срок до 01.01.2024 обязаны направить в Минэнерго России графические описания границ минимальных расстояний, исходя из наибольшей величины, предусмотренной таблицами 4, 5 СП 36.13330.2012. После проверки корректности и утверждения материалов Минэнерго передаст их в Росреестр для внесения сведения в ЕГРН в срок до 01.01.2025.

74 Внесение сведений в ЕГРН повлечет отображение границ минимальных расстояний на публичной кадастровой карте, которая доступна любому лицу в сети Интернет [18], что снизит риск незаконной застройки минимальных расстояний.

75 IV. Меры предупреждения нарушений режима охранных зон и минимальных расстояний

76 Основным механизмом предотвращения нарушения режима охранных зон и минимальных расстояний является обеспечение публичного доступа к информации об их границах.

77 Если муниципальные органы и правообладатели земельных участков не будут осведомлены о границах ЗОУИТ, это неминуемо будет приводить к отведению участков в ЗОУИТ под виды деятельности, которые противоречат режиму ЗОУИТ, и фактическому осуществлению такой деятельности с риском для безопасности людей и сохранности трубопроводов.

78 Статья 107 ЗК РФ и ч. 26 ст. 26 Закона № 342-ФЗ позволяют лицам, которые приобрели участки, не имея сведений об их обременении, требовать у владельцев магистральных трубопроводов, в пользу которых установлены обременения, либо у органов публичной власти, выкупа таких участков по рыночной стоимости. При этом трубопроводная организация является надлежащим ответчиком по спору о выкупе в том случае, если она ранее согласовала застройку участка или не предоставила в органы местной власти сведения о прохождении нефтепровода. С учетом этого как органы местной власти, так и трубопроводные организации заинтересованы в том, чтобы информация о ЗОУИТ была публичной. В противном случае они будут нести расходы по выкупу участков и компенсации убытков лицам, которые приобрели участки в условиях неосведомленности и/или застроили их.

79 Правила охраны трубопроводов предусматривают следующие способы оповещения о трассе прохождения нефтепровода и о связанных с этим ограничениях:

80 • Обозначение трассы нефтепровода на местности щитами-указателями высотой 1,5 - 2 м от поверхности земли, устанавливаемыми в пределах прямой видимости, но не реже, чем через 500 м, и на углах поворота.

81 • Направление (передача) материалов фактического положения трубопровода (исполнительная съемка), с привязкой охранных зон входящих в его состав коммуникаций и объектов, органам местной власти.

82 • Представление информации (не реже 1 раза в квартал) через местное радио и печать о местах прохождения трубопроводов.

83 Как отмечалось выше, сведения обо всех ЗОУИТ подлежат внесению в ЕГРН (ст. 106 ЗК РФ). Если соответствующая работа в отношении охранных зон в значительной степени трубопроводными компаниями проведена, то в отношении минимальных расстояний ее завершения запланировано до 01.01.2025. Для предотвращения застройки минимальных расстояний процесс внесения сведений о них в ЕГРН целесообразно ускорить.

84 В то же время, внесение границ минимальных расстояний в реестр повлечет активизацию споров в отношении уже возведенных в данных границах построек третьих лиц.

85 До момента внесения сведений в ЕГРН трубопроводным организациям необходимо прилагать усилия для информирования органов местной власти и третьих лиц о существующих ограничениях, участвовать в процессе утверждения документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, в том числе, в соответствующих публичных слушаниях. В литературе справедливо отмечается важность документов по планировке территории как источника сведений об установленных ЗОУИТ [19].

86 **V. Меры пресечения нарушений режима охранных зон и минимальных расстояний**

87 Как отмечалось выше, задачей трубопроводных организаций является, прежде всего, обеспечение публичности сведений о границах охранных зон и минимальных расстояний.

88 При этом трубопроводные организации не подменяют органы публичной власти при осуществлении их полномочий по государственному и муниципальному надзору и контролю за соблюдением третьими лицами законодательства о ЗОУИТ.

89 Тем более, не является обязанностью трубопроводных организаций инициирование судебных процессов в отношении граждан и организаций, нарушающих режим ЗОУИТ (обращение в суд, кроме прямо установленных законом случаев, является правом, но никак не обязанностью [20]).

90 Редкие претензии территориальных контролирующих органов к трубопроводным организациям, связанные с застройкой охранных зон и минимальных расстояний, суды, как правило признают незаконными, так как виновными лицами в данном случае являются не трубопроводные организации, а лица, которые нарушают режим ЗОУИТ (Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 08.11.2012 по делу № А32-36729/2011, Решение АС Республики Татарстан от 17.04.2019 по делу № А65-35873/2018).

91 Органы Ростехнадзора имеют механизм воздействия на лиц, нарушающих охранные зоны путем привлечения их к административной ответственности по ст. 11.20.1 Кодекса об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ).

92 Статья 11.20.1 КоАП РФ к нарушениям минимальных расстояний не применяется. Поскольку размеры минимальных расстояний установлены СНиП, представляется, что лица, виновные в их нарушении, должны привлекаться к ответственности по ст. 9.4 КоАП РФ «Нарушение обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов (изделий)». Постановления по данной категории дел выносят должностные лица органов государственного строительного надзора.

93 Контролирующие органы также вправе выдать виновному лицу обязательное предписание об устранении нарушений действующего законодательства, за несвоевременное исполнение которого также предусмотрена административная ответственность (ст. 19.5 КоАП РФ).

94 Нефтепроводная организация, обеспечившая публичность сведений о ЗОУИТ, безусловно не может отвечать за противоправные действия третьих лиц, однако, она имеет право на безопасную эксплуатацию принадлежащих ей трубопроводов, а также заинтересована в предотвращении угрозы для жизни и здоровья людей в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте.

95 При выявлении нарушений трубопроводные организации могут защищать свои права следующим образом:

96 • Выдавать нарушителям требования о прекращении работ, выполняемых с нарушением режима охранной зоны или минимальных расстояний (п. 5.13 Правил охраны).

97 • Обращаться в контролирующие органы с заявлениями о проведении мероприятий государственного и/или муниципального контроля.

98 • Обращаться в суд при неэффективности других мер в ситуациях, когда нарушение непосредственно нарушает права трубопроводной организации (например, когда незаконные строительные работы в охранной зоне препятствуют доступу к трубопроводу либо влекут непосредственную угрозу его сохранности).

99 Правовым обоснованием для обращения в суд с требованием о прекращении незаконных работ в охранной зоне либо о сносе / демонтаже объектов, возведенных в охранной зоне или минимальных расстояниях, могут быть статьи 304 и 1065 ГК РФ. Статья 304 ГК РФ закрепляет право собственника вещи требовать устранения нарушений его права, не связанных с лишением владения (негаторный иск). Статья 1065 ГК РФ устанавливает, что опасность причинения вреда в будущем может явиться основанием к иску о запрещении деятельности, создающей такую опасность (превентивный иск [21]).

100 В силу абз. 1 п. 1 статьи 222 ГК РФ объект недвижимости, возведенный с нарушением обязательных требований, признается самовольной постройкой, которая, по общему правилу, подлежит сносу.

101 В литературе небезосновательно отмечается, что экономические нужды и право собственности (в данном случае на объекты, размещенные с нарушением режима ЗОУИТ) не являются безусловными и не должны перевешивать первостепенные интересы защиты окружающей среды, безопасности людей и т.п. [22].

102 Поэтому в случаях, когда безопасность невозможно обеспечить иным способом, снос незаконно возведенных построек является обоснованной и соразмерной мерой.

103 Однако, если застройщик объективно не знал или не мог знать об обременении земельного участка охранной зоной или минимальными расстояниями, возведенный им объект не признается самовольной постройкой (абз. 2 п. 1 ст. 222 ГК РФ). Снос такого объекта возможен в порядке, установленном Законом № 342-ФЗ с предварительным возмещением всех расходов собственника.

104 Снос построек, не признанных самовольными, в минимальных расстояниях по закону возможен не ранее внесения сведения о границах минимальных расстояний в ЕГРН с предварительным возмещением расходов собственнику и при условии, что обеспечить безопасность невозможно иными мерами (ч.ч. 38-40 ст. 26 Закона № 342-ФЗ).

105 Как обоснованно указано в литературе, ограничения в использовании земельных участков содержатся в нормативных актах, которые официально публикуются, что создает презумпцию осведомленности о таких ограничениях третьих лиц [23]. Тем не менее для того, чтобы определить границы охранной зоны и минимальных расстояний, заинтересованное лицо, как минимум, должно обладать информацией о расположении трассы нефтепровода.

106 Следует отдельно упомянуть случаи, когда условия для застройки охранных зон и минимальных расстояний возникают в результате неправомерных действий органов местного самоуправления, например, утверждения документов территориального планирования или установления вида разрешенного использования земельного участка без учета ЗОУИТ. В такой ситуации трубопроводная организация также вправе обжаловать незаконные действия (акты) муниципальных органов в судебном порядке.

107 **VI. Выводы**

108 Охранные зоны до магистральных нефтепроводов являются важными инструментами обеспечения безопасности нефтепроводов, а минимальные расстояния – инструментом защиты жизни и здоровья людей, окружающей застройки.

109 Следует согласиться с высказанным в литературе мнением о том, что на сегодняшний день реализация обновленных положений ЗК РФ затруднена

отсутствием необходимых правовых основ (Правительством РФ не утверждены положения о ЗОУИТ), неоднозначным толкованием требований законодательства и отсутствием в необходимом объеме правоприменительной практики [24].

110 Сохраняется проблема с самовольной застройкой охранных зон и минимальных расстояний. Особенно серьезный характер она имеет применительно к минимальным расстояниям. Данная проблема должна решаться путем оперативного внесения сведений об охранных зонах и границах минимальных расстояний в ЕГРН. При этом в целях преемственности правового регулирования и во избежание его необоснованного усложнения полагаем, что минимальные расстояния не должны относиться к ЗОУИТ, а должны являться, как и ранее, градостроительными разрывами, установленными строительными нормами и правилами.

111 Проблему образует также недостаточно четкое регулирование сокращения минимальных расстояний, в связи с чем требуются уточнение регулирования либо, как минимум, разъяснения Верховного Суда РФ.

112 В текущих условиях для трубопроводных организаций является важным продолжение работы, направленной на придание сведениям о трассе прохождения нефтепроводов, их охранных зонах и минимальных расстояний публичного статуса, а также на реагирование на факты нарушения третьими лицами режима ЗОУИТ способами, описанными в настоящей статье (прежде всего путем выдачи требований о прекращении нарушений и обращений в контролирующие органы).

113 В то же время обеспечить соблюдение режима ЗОУИТ только усилиями трубопроводных организаций невозможно. Приоритетное значение имеет юридически квалифицированная работа органов публичной власти при зонировании территории, выделении земель под застройку, осуществлении государственного и муниципального надзора (контроля). Ну и, конечно, важнейшее значение имеет соблюдение гражданами и организациями требований законодательства о ЗОУИТ, осуществление строительства и осуществление иной деятельности на земельных участках вблизи нефтепроводов с должной степенью добросовестности и осмотрительности.

Библиография:

1. Тихомирова Л.А. Особенности и проблемы идентификации, классификации и регистрации опасных производственных объектов // СПС КонсультантПлюс. 2018.

2. Золотова О.А. К вопросу о понятии и видах зон с особыми условиями использования территорий // Экологическое право. 2020. N 3. С. 9 - 13. DOI: 10.18572/1812-3775-2020-3-9-13.

3. Боронина И.Ю. О проблемах в области защиты прав собственников земельных участков и капитальных строений, попавших в охранную зону // СПС КонсультантПлюс. 2020.

4. Воронцова А.А., Заславская Н.М. Правовой режим зон с особыми условиями использования территории // Экологическое право. 2019. N 2. С. 10 - 14.

5. Воронцова А.А., Заславская Н.М. Правовой режим зон с особыми условиями использования территории // Экологическое право. 2019. N 2. С. 10 - 14.

6. Золотова О.А. Правовой режим охранных зон: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

7. Филаткина Ю.Е. Управление юридическими рисками, связанными с ограничением использования и хозяйственного оборота земельных участков // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. N 3. С. 96 - 101.

8. Аверьянова Н.Н. Зонирование земель и территорий по законодательству Российской Федерации // Экологическое право. 2022. N 3. С. 29 - 32. DOI: 10.18572/1812-3775-2022-3-29-32.

9. Болтанова Е.С. Ограничение прав в связи с установлением зоны с особыми условиями использования // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. N 5. С. 55 - 65. DOI: 10.24411/2072-4098-2019-10505.

10. Маркелова А.А., Карачун А.В. Регуляторные изъятия (regulatory takings) в России и за рубежом // Закон. 2021. N 11. С. 169 - 182; N 12. С. 156 - 171.

11. Жаркова О.А. Создание нового объекта недвижимости: публичное и гражданское законодательство // Закон. 2022. N 4. С. 171 - 187. DOI: 10.37239/0869-4400-2022-19-4-171-187.

12. Тихомирова Л.А. Охранные зоны трубопроводов // СПС КонсультантПлюс. 2019.

13. Завьялов А.А. Охранные зоны. Новое в правовом регулировании. Краткий анализ последствий принятия Федерального закона от 3 августа 2018 года N 342-ФЗ // Журнал "Имущественные отношения в Российской Федерации", N 4, апрель 2020 г., С. 103 - 110.

14. Романова Г.В. Земельное право: курс лекций для бакалавров. М.: Юстиция, 2016. 190 с.

15. Александров Ю.Н. Ограничение возможности строительства на территориях, в границах которых установлен особый режим ведения хозяйственной деятельности // Журнал "Имущественные отношения в Российской Федерации", N 9, сентябрь 2017 г., с. 53-63.

16. Воронцова А.А., Заславская Н.М. Правовой режим зон с особыми условиями использования территории // Экологическое право. 2019. N 2. С. 10 - 14.

17. Тихомирова Л.А. Охранные зоны трубопроводов // СПС КонсультантПлюс. 2019.

18. Хаустов Д.В. Обзор нового законодательства // Экологическое право. 2010. N 4. С. 39 - 46.

19. Башарин А.В. Проблемы отображения санитарно-защитных зон в градостроительной документации. Комментарий к Апелляционному определению Верховного Суда Российской Федерации от 17.10.2018 N 64-АПГ18-7 // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. N 12. С. 97 - 110. DOI: 10.24411/2072-4098-2019-11208.

20. Дюкова Е.А., Чепурнова Н.М. Судебный контроль как вид контрольной деятельности государства // "Российский судья", 2007, N 10, С. 13 - 18.

21. Мурадьян Э.М. Превентивные иски // Государство и право, N 4, 2001. С. 21 – 26.

22. Лазарев Л.В., Морщакова Т.Г., Страшун Б.А. и др. / Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда России (постатейный) // М.: Институт права и публичной политики, 2005. 670 с.; Луценко С.И. Охранные зоны // СПС КонсультантПлюс. 2021.

23. Петрищев В.С., Подмаркова А.С. Очередная реформа норм о самовольном строительстве: оценка новелл // Закон. 2019. N 2. С. 56 - 69.

24. Тихомирова Л.А. Охранные зоны трубопроводов // СПС КонсультантПлюс. 2019.

Protected Zones and Minimum Distances to Main Oil Pipelines (Petroleum Product Pipelines): The Concept, Legal Regime and Meaning for Secure Operation of Main Pipeline Transport Facilities

Yury A. Kapul
Deputy Head of the Division of Administrative Disputes and Enforcement Proceedings of the Department of Judicial Practice of Transneft, PJSC, PJSC Transneft
Krasnogorsk, 143410, Moscow region, Krasnogorsk, Krasnogorsky boulevard, 13, building 1, apt. 89

Abstract

A significant risk faced by oil pipeline companies in operation of main pipeline transport facilities is violation by third parties of the regime of protected zones and minimum distances to oil pipelines and petroleum product pipelines (collectively referred to as “oil pipelines”). No regulations establishing the legal regime of protected zones and minimum distance zones have been adopted yet. Absence of any regulations triggers law enforcement problems including origination of court disputes. This paper studies the main provisions on protected zones and minimum distances within the framework of their impact on the security of operation of main oil pipelines, life and health of people, analyzes concepts and regimes of the protected zone and minimum distances from the standpoint of the goal of their introduction, brings forward recommendations and proposals for minimization of legal risks.

Keywords: energy law, legal regime of a main pipeline, restricted use zones, protected zone of a main pipeline

Publication date: 31.03.2023

Citation link:

Kapul Y. Protected Zones and Minimum Distances to Main Oil Pipelines (Petroleum Product Pipelines): The Concept, Legal Regime and Meaning for Secure Operation of Main Pipeline Transport Facilities // Energy law forum – 2023. – Issue 1 C. 41-51 [Electronic resource]. URL: https://mlcjournal.ru/S231243500024480-6-1 (circulation date: 19.05.2024). DOI: 10.18254/S231243500024480-6

Код пользователя: 0; Дата выгрузки: 19.05.2024; URL - http://ras.jes.su/mlc/s231243500024480-6-1 Все права защищены.