



ЕКАТЕРИНА ВИЛЕНСКАЯ,
партнер «Гид Луарэт Нуэль»

ОЛЬГА ЛЕСМАНОВИЧ,
юрист «Гид Луарэт Нуэль»

Самовольные постройки в охранной зоне газопровода

За последние годы существенно возросло количество судебных споров по признанию объекта недвижимости самовольной постройкой и его последующему сносу ввиду расположения в охранной зоне газопровода. Поскольку многие охранные зоны не были указаны в общедоступных документах, а более глубокой проверки не проводилось, даже добросовестные собственники или застройщики оказались не застрахованы от риска нахождения объекта недвижимости в такой зоне. Кроме того, предлагаем обратить внимание на риски, связанные с расположением объекта недвижимости в охранной зоне газопровода, с учетом тенденций судебной практики.

Правовое регулирование

Основные требования к охраняемым зонам газопроводов содержатся в различных нормативно-правовых актах, в частности, таковыми являются:

- Федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (далее — Закон о газоснабжении);
- Земельный кодекс РФ;
- Правила охраны магистральных трубопроводов, утв. Министерством топлива и энергетики РФ 29.04.1992 и Постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 22.04.1992 № 9 (далее — Правила охраны магистральных трубопроводов);
- СП 36.122220.2012. Свод правил. Магистральные трубопроводы. Актуализированная редакция СНиП 2.05.06-85, утв. Приказом Госстроя от 25.12.2012 № 108/ГС (далее — Свод правил).

Охранная зона объектов системы газоснабжения — это территория вдоль трассы газопроводов и вокруг других объектов системы газоснабжения, особые условия использования которой устанавливаются в порядке, определенном Правительством

РФ, в целях обеспечения нормальных условий эксплуатации таких объектов и исключения возможности их повреждения (ст. 2 Закона о газоснабжении, п. 1.3 Правил охраны магистральных трубопроводов).

Границы охранных зон объектов системы газоснабжения определяются на основании строительных норм и правил (СНиПов), Правил охраны магистральных трубопроводов, а также других утвержденных в установленном порядке нормативных документов. На указанных земельных участках не допускается строительство каких бы то ни было зданий, строений, сооружений в пределах установленного минимального расстояния от объектов системы газоснабжения (ст. 28 Закона о газоснабжении; п. 6 ст. 90 Земельного кодекса РФ; п. 4.4 Правил охраны магистральных трубопроводов).

Минимально допустимое расстояние от оси подземных и наземных трубопроводов до отдельных зданий и сооружений установлено в Своде правил и Правилах охраны магистральных трубопроводов в зависимости от класса и диаметра трубопроводов, степени ответственности объектов

и необходимости обеспечения их безопасности (п. 7.15 свода правил, п. 4.1 Правил охраны магистральных трубопроводов).

Здания, строения и сооружения, построенные по отношению к объектам систем газоснабжения на расстоянии, ближе установленного СНиПами, подлежат сносу за счет средств юридических и физических лиц, допустивших подобное нарушение (ст. 32 Закона о газоснабжении).

Кроме того, владельцы земельных участков не могут строить какие бы то ни было здания, строения и сооружения в пределах установленного минимального расстояния от объектов системы газоснабжения без согласования с организацией — собственником системы газоснабжения или уполномоченной ею организацией газоснабжения (ст. 28 Закона о газоснабжении).

Конституционный Суд РФ подтвердил важность соблюдения указанных норм в Определении от 06.10.2015 № 2318-О, указав, что особые условия использования данных земельных участков и режим осуществления на них хозяйственной деятельности установлены не только для обеспечения сохранности объектов системы газоснабжения при ее эксплуатации, обслуживании и ремонте, но и для предотвращения аварий, катастроф и иных неблагоприятных последствий, то есть для защиты жизни и здоровья граждан и обеспечения их безопасности. Также Конституционный Суд РФ подтвердил, что СНиП 2.05.06-85 «Магистральные трубопроводы» составляют дополнительную часть подлежащей обязательному исполнению нормативной базы. Нарушение указанных требований нормативно-правовых актов привело к возникновению большого количества судебных споров, инициированных организациями, эксплуатирующими газопроводы.

Тенденции в судебной практике

Анализ судебных решений за 2016-й год позволил прийти к выводу о том, что риск признания объекта недвижимости самовольной постройкой не снижается в следующих случаях:

- если минимально допустимое расстояние от оси газопровода до объекта недвижимости нарушено незначительно;
- право собственности на объект недвижимости зарегистрировано;
- разрешение на строительство и ввод объекта в эксплуатацию получено;
- в кадастре недвижимости не было данных об охранной зоне;
- строительство объекта согласовано с организацией, эксплуатирующей газопровод.

Так, в Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ № 2 (2016) сделан вывод, согласно которому

расположение здания на расстоянии 98 метров от оси газопровода вместо установленных законом 100 метров считается нарушением охранной зоны газопровода. Застройщик коттеджного поселка имел разрешение на строительство и ввод объекта в эксплуатацию, право собственности на здание было зарегистрировано. Судом апелляционной инстанции было установлено, что здание возведено под углом к газопроводу и нарушение в его расположении в пределах охранной зоны является незначительным. Однако Верховный Суд РФ постановил, что наличие указанных разрешений не устраняет допущенного нарушения градостроительных норм и правил, а незначительность нарушения в расположении здания в охранной зоне не может служить основанием для отказа в удовлетворении требований о его сносе.

Здания, построенные в охранной зоне газопровода (даже если границы охранных зон отсутствовали в кадастре), признаются самовольными постройками. В Определении Верховного Суда РФ от 27.09.2016 по делу № 309-ЭС16-5381 между ответчиками и администрацией района было заключено соглашение о комплексном освоении территории под строительство таунхаусов, бизнес-центра, поликлиники и детского сада. Застройщики получили разрешение на строительство и ввод объектов в эксплуатацию, право собственности на них было зарегистрировано. Охранные зоны были нанесены на карту района и указаны в паспорте безопасности территории муниципального образования, однако, в кадастре отсутствовали сведения о каких-либо ограничениях в использовании таковых. С учетом всех обстоятельств суд признал построенные здания самовольными постройками, подлежащими сносу, отметив, что ограничения действуют независимо от осведомленности застройщика о них, а факт наличия разрешения на строительство и прочих документов само по себе не является подтверждением законности постройки.

Похожая ситуация, когда охранные зоны не были отражены в кадастре недвижимости, рассматривалась в Апелляционном определении Свердловского областного суда от 09.09.2016 по делу № 33-15985/2016. Собственник объекта недвижимости не знал о наличии охранной зоны газопровода. Как выяснилось в ходе судебных заседаний, администрация городского округа располагала такими сведениями, они были указаны на картах землепользования и в плановых материалах администрации. Несмотря на это, администрация городского округа выдала разрешение на строительство и ввод в эксплуатацию объекта в пределах охранной зоны газопровода. Суд признал объекты недвижимости самовольными постройками, подлежащими сносу.

Отсутствие сведений об охранных зонах в государственном кадастре недвижимости не свидетельствует об отсутствии охранных зон как таковых

Апелляционное определение от 13.07.2016 № 33-7588/2016 также подтверждает рассмотренные позиции судов. В нем указано, что охранные зоны и связанные с ними ограничения установлены нормативно-правовыми актами. Отсутствие сведений об охранных зонах в государственном кадастре недвижимости не свидетельствует об отсутствии охранных зон как таковых.

Также обращаем внимание на требование ст. 28 Закона о газоснабжении, которая устанавливает возможность строительства объектов недвижимости на земельном участке в пределах минимального расстояния от объектов системы газоснабжения только по согласованию с собственником системы газоснабжения или уполномоченным им лицом. Таким образом, собственники газопроводов подтверждают соблюдение СНиПов о минимально допустимом расстоянии от оси газопровода. Однако в некоторых случаях даже такое согласование не гарантирует того, что объект недвижимости не будет признан самовольной постройкой. Так в Решении Сергиево-Посадского городского суда Московской области от 26.12.2016 проект отвода и планировки земельного участка был согласован Ногинским управлением магистральных газопроводов. Однако, по мнению суда, наличие данного согласования не повлияло на тот факт, что при строительстве зданий было нарушено минимально допустимое расстояние от оси газопровода. Суд признал здание самовольной постройкой.

Рекомендуемые действия, предвещающие строительство или приобретение объекта недвижимости

Как показывает последняя судебная практика в отношении существующих объектов недвижимости, исключение риска признания самовольной постройкой объекта, находящегося в охранной зоне газопровода, не представляется возможным даже при наличии зарегистрированного права собственности, разрешения на строительство и ввод в эксплуатацию, согласованного решения о строительстве с организацией, эксплуатирующей газопровод,

а также в отсутствие данных об охранных зонах в кадастре.

В связи с изложенным на случай приобретения объекта недвижимости или начала строительства рекомендуем запросить у местных органов власти:

- карту землепользования периода постройки объекта недвижимости (в отсутствие правил землепользования и застройки в тот период);
- паспорт безопасности территории (форма паспорта утверждена Приказом МЧС России от 25.10.2004 № 484);
- плановые документы периода постройки объекта недвижимости.

Суды ссылаются на указанные документы как на основание для подтверждения наличия информации о существовании охранной зоны, которую собственник объекта недвижимости, признанного самовольной постройкой, мог проверить.

Также советуем согласовать строительство с организацией-собственником или пользователем газопровода. Не гарантируя соблюдения требований по минимальному расстоянию от объекта недвижимости до объектов системы газоснабжения, наличие указанного согласования позволяет организации, эксплуатирующей газопровод, дополнительно проверить при строительстве объекта недвижимости соблюдение СНиПов, касающихся охранных зон.

Кроме того, полезно провести фактическую проверку на местности. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 20.11.2000 № 878 «Об утверждении Правил охраны газораспределительных сетей» трассы подземных газопроводов обозначаются на местности опознавательными знаками, устанавливаемыми в пределах прямой видимости на расстоянии не менее 500 метров друг от друга. На опознавательных знаках указываются расстояние до газопровода и глубина его заложения. Для проведения фактической проверки на местности желательно пользоваться услугами соответствующих технических специалистов.

Отдельно хотелось бы отметить наличие позитивной новеллы, введенной Федеральным законом от 13.07.2015 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которой на собственников газопроводов возложена обязанность по предоставлению информации об охранных зонах в кадастр недвижимости. Сведения о местоположении границ всех зон с особыми условиями использования территории подлежат внесению в кадастр недвижимости до 1 января 2022 г. Отражение охранных зон в кадастровых документах поможет снизить риск самовольного строительства в пределах охранных зон газопроводов. 