

**О ЗОНАХ МИНИМАЛЬНЫХ РАССТОЯНИЙ ДО МАГИСТРАЛЬНЫХ ИЛИ
ПРОМЫШЛЕННЫХ ТРУБОПРОВОДОВ КАК ЗОНАХ С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ И ИХ ВЛИЯНИИ НА ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
ПОТЕНЦИАЛ ТЕРРИТОРИЙ**

© 2022 В.С. Буслаева

Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка», г. Самара, Россия

В статье рассматривается статус зон минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов как одного из видов зон с особыми условиями использования территорий, порядок и необходимость их установления, а также влияние информации о таких зонах на экономический потенциал территории. Проанализирована необходимость установления таких зон в ретроспективном порядке в целях соблюдения норм промышленной безопасности и эффективного планирования территорий.

Ключевые слова: зоны с особыми условиями использования территории, зоны минимальных расстояний, развитие территорий, охранные зоны линейных объектов, экономический потенциал территорий.

Федеральным законом № 342 от 03.08.2018 состав Земельного кодекса Российской Федерации был дополнен главой XIX «Зоны с особыми условиями использования территорий». Включение указанной главы позволило обобщить многообразие видов охранных зон в рамках одного нормативного акта, что дало возможность упорядочить и унифицировать этапы установления, изменения и прекращения охранных зон. Кроме того, зоны с особыми условиями территорий были типизированы, их количество ограничено видами, перечисленными в статье 105 Земельного кодекса Российской Федерации [1 - 4].

Под зонами с особыми условиями использования территорий подразумеваются охранные зоны различного типа. Основное назначение таких зон – защита окружающей среды от негативного воздействия объекта, в том числе с учетом его потенциальной промышленной опасности, а также обеспечение безопасной эксплуатации объекта путем исключения разрушающего воздействия среды.

Согласно Федеральному закону № 342 от 03.08.2018 порядок установления каждого из двадцати восьми видов зон с особыми условиями использования территории должен устанавливаться согласно положению, ут-

вержденному Постановлением Правительства Российской Федерации. Такие положения в отношении части зон были разработаны ранее, сведения о порядке установления некоторых видов зон содержались в ранее разработанных строительных и(или) санитарных нормах и правилах. Однако в отношении некоторых видов охранных зон положения вовсе отсутствовали на момент вступления в силу указанного федерального закона. Вместе с тем указанным федеральным законом предусмотрена разработка актуальных положений о порядке установления охранных зон, так как не все имеющиеся положения соответствуют требованиям промышленной безопасности и общему порядку, предусмотренному Федеральным законом № 342 от 03.08.2018, а некоторые – прямо противоречат, что затрудняет и без того неоперативный процесс установления различного рода зон с особыми условиями использования территорий [5].

Особое влияние наличие сведений о таких зонах оказывает на территориальное планирование, развитие территорий, их инвестиционную привлекательность и экономический потенциал территории [6]. Полная и достоверная информация о таких зонах позволяет снизить инвестиционные риски как

при выборе площадки для размещения новых объектов, так и при эксплуатации существующих. Важность значения и необходимость учета сведений о зонах с особыми условиями территории многократно подтверждена требованиями отдельных положений Градостроительного, Гражданского, Земельного кодексов и иных нормативных актов. Свое выражение эти сведения находят в документах территориального планирования, которые являются основополагающим вектором развития территории, в том числе в целях развития и приумножения ее экономического потенциала. Основные риски неучета сведений о таких зонах сводятся к риску невозможности завершения процедуры строительства объектов (завершения процедуры ввода объектов в эксплуатацию и технологического подключения), невозможности регистрации завершеного строительства или реконструкции объекта в качестве объекта недвижимости, в том числе объекта гражданских прав и экономических отношений, а также связаны с риском сноса объектов или корректировки проектной и иной сопроводительной документации, что предполагает не только дополнительные финансовые затраты (величина таких затрат может достигать стоимости самого размещаемого объекта), но и временные, что в отдельных случаях многократно превышает потери бизнеса. Указанные процессы оказывают непосредственное влияние на показатели рейтинга Doing Business, который определяет степень легкости и удобства ведения бизнеса, основная задача рейтинга – выявление проблем, препятствующих ведению бизнеса в рамках конкретной территории, и повышение ее инвестиционной и бизнес-привлекательности.

Необходимость установления зон с особыми условиями использования территории очевидна, так как напрямую связана с жизненным циклом всех объектов недвижимости, в том числе для обеспечения безопасности как для окружающей среды, так и для конструктива самих объектов. Вместе с тем достаточно длительное время в рамках законодательства вопрос установления зон с особыми условиями использования различного типа носил формальный характер. Сведения о таких зонах попросту вносились в Единый

государственный реестр недвижимости в заявительном порядке в исключительных случаях. В целях стимулирования внесения сведений о зонах с особыми условиями использования территорий до 1 января 2022 года был предусмотрен переходный период, в течение которого установление зон с особыми условиями использования территорий не предполагало компенсацию убытков, которые предполагаются к выплате правообладателям объектов недвижимости, попавших в границы таких зон, в том числе в результате сноса или переустройства таких объектов. С 1 января 2022 года правообладатель объектов, установивших охранные зоны, будет обязан по требованию лиц, понесших убытки, компенсировать их.

Вместе с тем, как было отмечено выше, в отношении некоторых видов зон с особыми условиями в настоящее время по-прежнему не приняты соответствующие положения, что значительно затрудняет процесс внесения сведений о них в Единый государственный реестр недвижимости или вовсе делает его невозможным.

Так, например, одним из наиболее актуальных вопросов остается статус одного из видов зон с особыми условиями использования территории – зон минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов. Указанные виды трубопроводов обладают потенциальной промышленной опасностью, их наличие ограничивает использование территории с целью защиты окружающей территории и возможности обеспечения безопасной эксплуатации таких объектов. Однако отсутствие положения о таких зонах не позволяет совершить процедуру по внесению сведений в Единый государственный реестр недвижимости. Это приводит к размещению в потенциальных границах опасных промышленных объектов зданий, строений и иных сооружений, чье размещение недопустимо. Однако механизм информирования при отсутствии установленных границ в настоящее время отсутствует и выполняется при необходимости в ручном режиме, что постоянно подвергает риску как жизнь людей, сохранность их имущества, так и безопасную эксплуатацию производственных объектов такого типа.

Так, рядом предприятий ПАО «Газпром» ведется судебная кампания в российских судах в отношении подразделений Росреестра в рамках оспаривания отказов федеральной службы внести в Единый государственный реестр недвижимости данные о зонах минимальных расстояний до магистральных газопроводов.

В настоящее время два процесса уже завершились в региональных судах первой инстанции, решения подтверждены также апелляционными инстанциями. В Арбитражном суде Хабаровского края в сентябре 2021 года одержана победа в суде по зонам минимальных расстояний отводов от газопровода «Сахалин — Хабаровск — Владивосток»; в декабре апелляция подтвердила решение.

Арбитражный суд Ростовской области в ноябре вынес аналогичное решение в отношении газопроводов «Починки — Изобильное — Северо-Ставропольское ПХГ», «Новопсков — Аксай — Моздок», «Северный Кавказ — Центр», «Таганрог — Амвросиевка», «КС Сохрановка — КС Октябрьская», «Таганрог — Мариуполь», «Ростов — Майкоп», «Аксай — Таганрог», «Чалтырь — Таганрог», «Краснодарский Край — Серпухов», «Ленинградская — Ростов»; многочисленных отводов и газораспределительных станций. В феврале 2022 года апелляция подтвердила правоту этого решения.

Новое решение также опубликовал Арбитражный суд Алтайского края. Резолютивная часть решения объявлена 9 февраля, в полном объеме решение изготовлено 16 февраля. Оно касается газопроводов «Новосибирск — Барнаул» и «Барнаул — Бийск — Горно-Алтайск с отводом на Белокуриху», а также их отводов и газораспределительных станций.

Аналогичные иски поданы в суды в отношении решений ФКП Росреестра по Пермскому, Краснодарскому краю, Тверской области, Курганской, Челябинской области.

Обосновывая невозможность внесения сведений о зонах минимальных расстояний в Единый государственный реестр недвижимости, Федеральная кадастровая палата Росреестра указала, что Правительством Российской Федерации не принято положение о зоне минимальных расстояний до магист-

ральных трубопроводов и что в настоящее время отсутствует уполномоченный орган.

Кроме того, по мнению Росреестра, был пропущен срок для внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о границах зон минимальных расстояний, установленный статьей 71.1 Федерального закона № 218 от 13.07.2015 «О государственной регистрации недвижимости».

Росреестр полагает, что зоны минимальных расстояний до магистральных трубопроводов не считаются установленными, так как отсутствуют решения органов государственной власти и местного самоуправления об установлении данных зон.

Вместе с тем необходимо отметить, что зоны минимальных расстояний возникают с момента ввода в эксплуатацию трубопроводов (магистральных и промышленных) как опасных производственных объектов. Отдельного принятия решений об установлении данных зон не требуется, и данные зоны как зоны с особыми условиями использования подлежат внесению в Единый государственный реестр недвижимости по заявлению правообладателя.

Суд решил, что законом предусмотрено определение охранных зон объектов системы газоснабжения и минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения вне зависимости от внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о данных ограничениях. Правообладатель объектов газопроводного транспорта обязан предоставлять сведения об охранных зонах и зонах минимальных расстояний в орган, осуществляющий внесение сведений о зонах с особыми условиями использования территорий.

Вместе с тем наличие сведений об охранных зонах и зонах минимальных расстояний в Едином государственном реестре недвижимости способствует предотвращению, в том числе незаконного строительства в данных зонах, информирует граждан и организации об опасности осуществления различных видов деятельности. Это наличие сведений направлено на предотвращение и минимизацию последствий аварийных ситуаций, в целом — обеспечивает публичность размещения в границах потенциально опасной территории, позволяет корректно осуществлять под-

готовку документов по планировке территории, предпроектную подготовку и проектирование.

Суд согласился с Росреестром, что как таковое решение органа государственной власти или органа местного самоуправления об установлении зон с особыми условиями использования территории не принималось. При этом, отмечает суд, законодательством предусмотрено, что в ряде случаев в качестве основания для внесения в кадастр сведений о зоне может выступать непосредственно нормативный правовой акт, предусматривающий общие правила установления зон определенного вида и документы, описывающие местоположение границ соответствующей зоны (например, в отношении охраняемых зон, предусмотренных Федеральным законом № 94 от 01.05.1999 «Об охране озера Байкал», Правилами охраны магистральных трубопроводов, утвержденными Минтопэнерго России 29.04.1992, Постановлением Госгортехнадзора России от 22.04.1992 № 9 и другими нормативными актами).

Таким образом, законом предусмотрена возможность регистрации в Едином государственном реестре недвижимости сведений о зонах с особыми условиями использования территории на основании заявления, поданного заинтересованным лицом. Доводы Росреестра не подтверждают наличие непреодолимых препятствий для внесения сведений о зонах минимальных расстояний.

Однако, учитывая имеющееся противоречие в законодательстве в части необходимо-

сти установления, изменения и прекращения существования различного рода зон с особыми условиями использования территории, до момента утверждения положения в отношении каждого из видов зон предлагается предусмотреть возможность внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости на основании действующих нормативов (строительных, санитарных, технических), по заявлению правообладателя существующего объекта, в связи с размещением которого предполагается установление соответствующей зоны. Предлагается дополнить часть 1 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации следующим положением: «До момента утверждения положения в отношении зоны с особыми условиями использования территорий устанавливать соответствующие зоны на основании технических, санитарных или строительных норм или правил».

Данное уточнение позволит дополнить и актуализировать сведения о таких зонах в Едином государственном реестре недвижимости. Публичность указанных сведений позволит учитывать их при подготовке документации по планировке территории, в документах территориального планирования и избегать рисков невыполнения планируемой деятельности по строительству, реконструкции и эксплуатации различного рода объектов, что позволит в первую очередь обеспечить промышленную безопасность, улучшить инвестиционную привлекательность территории и ее экономический потенциал.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 16.02.2022) / СПС КонсультантПлюс.
2. Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» / СПС КонсультантПлюс.
3. Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» / СПС КонсультантПлюс.
4. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» / СПС КонсультантПлюс.
5. Интерфакс-Недвижимость: Газпром заставляет Росреестр внести данные о зонах минимальных расстояний до газопроводов. - https://realty.interfax.ru/ru/news/articles/134273/?utm_source=sendpulse&utm_medium=email&utm_campaign=novosti-nedvizhimosti-za-10821.

6. Юшкова Н. Г. Территориальные системы: задачи реорганизации и концептуальные основы их решения в форматах градостроительного планирования // Вестник ТГАСУ. - 2022. - №1. – С. 5 -7.

ABOUT ZONES OF MINIMUM DISTANCES TO MAIN OR INDUSTRIAL PIPELINES AS ZONES WITH SPECIAL CONDITIONS FOR THE USE OF TERRITORIES

© 2022 Viktoria S. Buslaeva

Samara University of Public Administration
"International Market Institute", Samara, Russia

The article discusses the status of minimum distances zones to cross-country or industrial pipelines as one of the types of restricted use zones, the procedure and necessity for their establishment, as well as the impact of information about such zones on the economic potential of the territory. The author analyses the necessity of establishing such zones in a retrospective manner in order to comply with industrial safety standards and effective planning of territories.

Keywords: restricted use zones, zones of minimum distances, development of territories, protected zones of linear objects, economic potential of territories.