

УТВЕРЖДЕНО
решением Общественной палаты
Российской Федерации
(протокол № 254-П от 15.05.2017 г.)

**Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам круглого стола на тему:
«Проблема сноса жилых построек по искам нефтегазовых компаний
к добросовестным приобретателям земельных участков в связи с
нахождением трубопроводов в недопустимых расстояниях от городов,
населенных пунктов и садовых некоммерческих товариществ»**

21 апреля 2017 года

город Москва

В Общественной палате Российской Федерации (далее – Общественная палата) состоялся круглый стол на тему «Проблема сноса жилых построек по искам нефтегазовых компаний к добросовестным приобретателям земельных участков в связи с наличием трубопроводов в недопустимых расстояниях от городов, населенных пунктов и садовых некоммерческих товариществ» (далее – круглый стол, мероприятие).

В заседании круглого стола принимали участие члены Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представители органов государственной власти и органов местного самоуправления, экспертного сообщества.

Участники мероприятия отметили, что на сегодняшний день примерно в трети регионов Российской Федерации намечается значительный рост социальной напряженности, напрямую связанной с действиями предприятий нефтегазового комплекса (далее – НГК) и принимаемыми органами судебной власти решениями в части лишения граждан своей собственности, во многих случаях – единственного жилья, причем без предложения какой-либо компенсации.

Особенно массовый характер данная ситуация, по сообщению участников круглого стола, имеет место в Московской, Владимирской, Волгоградской, Вологодской, Воронежской, Калининградской, Липецкой, Нижегородской,

Омской, Ростовской, Саратовской, Свердловской, Тамбовской, Томской, Тульской и Тюменской областях, Краснодарском и Пермском краях, республиках Дагестан, Коми, Татарстан, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре и других субъектах Российской Федерации.

Исковые требования, предъявляемые предприятиями НГК к гражданам – собственникам земельных участков, однотипны: обязать ответчика освободить зоны минимально допустимых расстояний от трубопроводов путем сноса за свой счет всех строений, расположенных в указанных зонах без каких-либо компенсаций за утрачиваемую собственность.

Практически во всех случаях такие иски судами удовлетворяются и на ответчика возлагается обязанность снести за свой счет принадлежащие ему здания, строения и сооружения, расположенные на земельном участке, также находящемся в его собственности.

Стоит отметить, что многие трубопроводы были построены ещё в 60-х годах прошлого столетия, в делах данной категории встречаются случаи, когда строения были возведены гражданами без оформления разрешительной документации. Однако подавляющее большинство граждан являются добросовестными приобретателями земельных участков, и строения возведены ими в соответствии с разрешенным видом использования земельного участка и зарегистрированы в Едином государственном реестре прав (ЕГРП) на недвижимое имущество в установленном порядке. Приобретая земельный участок, они не знали и не могли знать, что он расположен в зоне минимальных расстояний от трубопроводов, поскольку сведения об этих зонах не отражены в документах земельного кадастра. Зачастую информацией об этих зонах не владеют и органы местной власти, а в ряде случаев точного места расположения трассы трубопровода не знает и сама нефтегазовая компания.

В своем ответе от 7 марта 2017 года № А6-2521 на обращение Общественной палаты Российской Федерации от 3 февраля 2017 года № 50П-1/260 Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации,

проведя анализ судебной практики, сделало вывод об актуальности данной проблемы и необходимости её законодательного урегулирования.

Участники круглого стола особо отметили позицию судов, рассматривающих дела данной категории.

При рассмотрении дела суды не относят к юридически значимым обстоятельствам наличие у граждан правоустанавливающих документов на земельные участки, категорию земли и вид разрешенного использования, наличие зарегистрированного права собственности без каких-либо обременений или ограничений, наличие у граждан согласованных землеотводных актов, разрешений на строительство и иные документы, подтверждающие добросовестность действий граждан при приобретении земельного участка и возведении строений.

Единственный факт, который устанавливается при рассмотрении таких дел, – это нахождение строения в зоне минимально допустимых расстояний. Вышеуказанное влечет снижение возможности для состязательности сторон в процессе, что является прямым нарушением части 3 статьи 123 Конституции Российской Федерации, устанавливающей обязательность соблюдения принципов состязательности и равноправия сторон при осуществлении судопроизводства.

Таким образом, удовлетворяя иски предприятий НГК, суды признают строения, возведенные гражданами в зонах минимально допустимых расстояний, самовольными постройками, применяя при этом санкцию за виновные действия – обязанность снести строение гражданином за свой счет.

Однако, как указывалось выше, суды не устанавливают наличие либо отсутствие какой-либо вины в действиях собственника земельного участка и не учитывают его добросовестность при приобретении земельного участка и возведении на нем строения.

Кроме того, суды не обязывают предприятия НГК представлять какие-либо доказательства реального нарушения их прав.

Таким образом, предъявляемые к гражданам предприятиями НГК иски и принимаемые на их основании судебные акты лишают граждан – добросовестных приобретателей своей собственности, а применяемая норма статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации о самовольности строения лишает граждан возможности обратиться в суд за компенсацией, поскольку действующим законодательством выплата компенсаций за снос самовольных строений не предусмотрена.

Именно вышеуказанные обстоятельства вызывают массовое недовольство и возмущение граждан.

Кроме того, в соответствии с действующим законодательством такие земельные участки у граждан не изымаются, а вид разрешенного использования ограничивается правом находиться на участке «для отдыха», садоводства и т.д. При этом в случае аварии на трубопроводе, при нахождении граждан на своих участках «для отдыха» сохраняется опасность для их жизни и здоровья.

Участники круглого стола отметили, что вышеуказанное дискредитирует институт права собственности и добросовестного приобретения, а также статус института государственной регистрации права в гражданском законодательстве и ведет к снижению уровня доверия граждан к органам власти.

В целях урегулирования сложившейся ситуации участники мероприятия обсудили необходимость признания сноса строений по причине нахождения в зонах минимальных расстояний от трубопроводов на земельных участках, принадлежащих добросовестным приобретателям, принудительным отчуждением имущества для государственных нужд, которое в соответствии с частью 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Иски о сносе строения по основаниям части четвертой статьи 32 Федерального закона от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (далее – Закон о газоснабжении), а также иные аналогичные иски, направленные на обеспечение норм промышленной безопасности на территориях, прилегающих к местам прохождения

магистральных трубопроводов, в порядке статьи 304 Гражданского кодекса Российской Федерации являются исками в защиту неопределенного круга лиц, как отметили участники мероприятия. Уполномоченным лицом на их предъявление является прокурор или уполномоченный орган публичной власти в случае, если разрешение на использование земельного участка под строительство не выдавалось.

По мнению участников круглого стола, необходимо создание «компенсационного фонда» (далее – Фонд), уполномоченного осуществлять организацию работ по выводу объектов капитального строительства и временных сооружений из охранных зон трубопроводов и зон минимальных расстояний от трубопроводов. По замыслу участников мероприятия, такой Фонд должен быть организован совместно высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации с ПАО «Газпром» и ПАО «Транснефть», с пропорциональным, в зависимости от доли строений, подлежащих выводу и доли нарушений по выделению земельных участков, участием. К полномочиям Фонда участниками было предложено отнести проведение правовой оценки законности возведения строений, законности отвода земельных участков, оценки строений, заключения соглашений о компенсации с владельцами и т.п.

Создание Фонда позволит способствовать решению проблемы, повышению уровня доверия граждан к органам власти, продемонстрировать системный и законный подход власти к решению вопроса, избежать социальной напряженности.

Участники мероприятия положительно оценили представленную депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.А. Пановым информацию о подготовке к формированию рабочей группы по вопросу решения проблемы, возникшей в связи с исками нефтегазовых организаций к гражданам о сносе строений на принадлежащих им на праве собственности земельных участках, а также рекомендовали включить в нее представителей Общественной палаты.

Учитывая вышеизложенное, а также общественную важность защиты прав добросовестных приобретателей земельных участков, Общественная палата считает необходимым рекомендовать:

Правительству Российской Федерации

Рассмотреть возможность:

1. Поручения Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору:

– совместно с нефтяными и газовыми компаниями проработать вопрос актуализации нормативов, устанавливающих размеры охранных зон и зон минимально допустимых расстояний трубопроводов;

– проработать альтернативные варианты обеспечения норм промышленной безопасности, не связанные со сносом строений, принадлежащих гражданам на праве собственности (такие как: локальное изменение трассы трубопровода, изменение технических параметров, устройство локальных защитных сооружений и т.п.);

– организовать проведение внеплановых проверок соблюдения требований промышленной безопасности в процессе эксплуатации действующих нефте- и газопроводов, в том числе с целью установления соответствия фактических эксплуатационных характеристик (технических параметров) первичной проектной документации и физическому состоянию трубопроводов;

– внести изменения в Порядок оформления Декларации промышленной безопасности опасных промышленных объектов и перечень включаемых в нее сведений (РД-03-14-2005) (утвержден Приказом Ростехнадзора от 29 ноября 2005 года № 893) в части, касающейся замены термина «санитарно-защитная зона» на «минимальное расстояние», в соответствии с требованиями Федерального законодательства в области промышленной безопасности.

2. Внесения в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих:

– нормативное определение понятия «минимально допустимые расстояния» для объектов трубопроводного транспорта, а также содержания ограничений прав на землю (особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в зонах минимальных расстояний) в следующих нормативных актах:

- Земельный кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»;
- Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила безопасности для опасных производственных объектов магистральных трубопроводов» (Приказ Ростехнадзора от 06 ноября 2013 года № 520);
- Правила охраны магистральных трубопроводов (утверждены Минтопэнерго России 29 апреля 1992 года, Постановлением Госгортехнадзора России от 22 апреля 1992 года №9);
- СП 36.13330.2012 «СНиП 2.05.06-85 Магистральные трубопроводы» Перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований федерального закона «технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации №1521 от 26 декабря 2014 года);
- Приказ Минрегиона России № 244 от 26 мая 2011 года «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов».

3. Внесения в статью 32 Федерального закона от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» изменений, предусматривающих возможность разработки обоснования безопасности опасных производственных объектов магистральных трубопроводов для случая нарушения минимальных расстояний в соответствии с пунктом 4 статьи 3 Федерального закона от 21 июля 1997 года №116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и пункта 12 главы II Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности для опасных производственных объектов магистральных трубопроводов» (утверждены Приказом Ростехнадзора от 6 ноября 2013 года № 520).

4. Внесения в статьи 56 и 90 Земельного кодекса Российской Федерации изменений, предусматривающих:

– возникновение ограничений прав у собственников земельных участков в связи с установлением не только охранных зон, но и минимальных расстояний до объектов трубопроводного транспорта;

– замену термина «система газоснабжения» на «объекты трубопроводного транспорта».

5. Внесения в Приказ Минрегиона России от 26 мая 2011 года № 244 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов» изменений, предусматривающих учет зон минимальных расстояний при разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов.

6. Внесения в раздел II распоряжения Правительства Российской Федерации от 6 мая 2015 года №816-р «Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (в части трубопроводного транспорта)» и распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 октября 2015 года № 2004-р «Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации применительно к территориям Республики Крым и г. Севастополя в отношении

областей федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного, трубопроводного транспорта), автомобильных дорог федерального значения, энергетики, высшего образования и здравоохранения» изменений, предусматривающих включение зон минимальных расстояний в состав зон с особыми условиями использования территорий, требования к которым определены постановлением Правительства Российской Федерации № 1521 от 26 декабря 2014 года «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

7. Внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений об охранных зонах магистральных трубопроводов и зонах минимальных расстояний, а также перечня ограничений (обременений) на хозяйственную деятельность в этих зонах.

8. Разработки порядка установления охранных зон и зон минимальных расстояний объектов трубопроводного транспорта и особых условий использования территорий, расположенных в границах таких зон в соответствии с частями 3, 5 статьи 87; пунктами 6, 8 статьи 90 Земельного кодекса Российской Федерации».

9. Разработки порядка установления и отображения красных линий в соответствии с подпунктом а) пункта 1 части 3 статьи 42 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

10. Разработки порядка внесения изменений в схемы территориального планирования в соответствии с частью 12 статьи 11 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

11. С целью урегулирования вопросов возможного изъятия для государственных нужд у собственников земельных участков с расположенными на них подлежащими сносу строениями с выплатой равноценного возмещения

разработки положения о порядке компенсационных выплат с учреждением соответствующих фондов в проблемных субъектах Российской Федерации.

12. Рекомендовать предприятиям нефтегазового комплекса с государственным участием и их дочерним предприятиям:

– до законодательного урегулирования проблемы установить мораторий на предъявление к добросовестным приобретателям (собственникам земельных участков) исков о сносе на их земельных участках строений и ограничении прав пользования землей;

– рассмотреть вопрос о включении в инвестиционные программы организаций расходов на разработку обоснования безопасности опасных производственных объектов для случая нарушений минимальных расстояний;

– рассмотреть вопрос о включении в инвестиционные программы организаций расходов на проведение мероприятий по техническому перевооружению (реконструкции) участков магистральных трубопроводов и переноса данных участков за границы населенных пунктов;

– обратить внимание на необходимость передачи уполномоченным органам государственной власти материалов для своевременного внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений об установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации зонах с особыми условиями использования территорий.

Генеральной прокуратуре Российской Федерации

Рассмотреть возможность:

1. Усиления контроля за деятельностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в части обеспечения соблюдения владельцами магистральных трубопроводов требований промышленной безопасности в процессе эксплуатации действующих трубопроводов.

2. Проведения проверки законности нахождения действующих магистральных трубопроводов в границах городов и иных населенных пунктов.

3. Усиления мер по обеспечению защиты имущественных и жилищных прав собственников земельных участков и построек, находящихся в зонах минимальных расстояний.

4. Проведения проверки законности действий (бездействия) органов местного самоуправления при выделении в частную собственность земельных участков на территориях, прилегающих к зонам прохождения магистральных трубопроводов.

5. Проведения проверки наличия фактов предоставления земельных участков в пределах территорий, подверженных воздействию негативных природных и техногенных факторов, способствующих возникновению чрезвычайных ситуаций.

6. Проведения проверки соответствия требованиям земельного законодательства порядка предоставления гражданам земельных участков из состава территорий, подверженных негативным природным и техногенным факторам, для целей, не связанных со строительством.

7. Проведения проверки наличия фактов использования не по целевому назначению земельных участков в пределах территорий, подверженных воздействию возможных негативных природных и техногенных факторов, способствующих возникновению чрезвычайных ситуаций, либо использования с нарушением разрешенного порядка, самовольного занятия данных участков, в отсутствие правоустанавливающих документов на земельные участки.

8. Проведения проверки исполнения территориальными органами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, а также органами местного самоуправления установленных требований земельного законодательства о проведении государственного земельного надзора и муниципального контроля в отношении охранных зон и зон минимальных расстояний магистрального трубопроводного транспорта.

9. Доработки научно-методических материалов прокурорского надзора за исполнением законов промышленной, пожарной безопасности и земельного

законодательства в части, касающейся порядка установления и контроля соблюдения охранных зон и минимальных расстояний.

Верховному Суду Российской Федерации

Рассмотреть возможность:

1. Анализа сложившейся на территории Российской Федерации судебной практики по делам, возникающим из имущественных и жилищных правоотношений частных собственников, чьи строения, включая жилые дома, находятся в зоне минимально допустимых расстояний и охранных зонах магистральных трубопроводов.

2. Принятия соответствующего постановления Пленумом Верховного Суда Российской Федерации, учитывая необходимость в качестве юридически значимых обстоятельств при рассмотрении судебных дел вышеуказанной категории рассматривать факты:

- добросовестности приобретения земельного участка;
- наличия у лица, которое возвело строение на земельном участке, реальной возможности получить информацию о его нахождении вблизи зоны прохождения магистрального трубопровода;

- осведомленности соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления о наличии магистральных трубопроводов вблизи земельных участков при их первоначальной передаче в частную собственность и несообщение об этом первому частному собственнику при передаче ему земельного участка;

- отсутствия информации (по вине уполномоченных за передачу такой информации организаций) у соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления о наличии магистральных трубопроводов вблизи земельных участков, при их передаче в частную собственность,

а также целесообразности пересмотра судебных актов, принятых без рассмотрения вышеуказанных обстоятельств как юридически значимых, как

противоречащих принципу состязательности и равноправия сторон в судебном процессе, предусмотренному в части 3 статьи 123 Конституции Российской Федерации.

Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации рассмотреть возможность включения представителя Общественной палаты Российской Федерации в состав рабочей группы по вопросу решения проблемы, возникшей в связи с исками нефтегазовых организаций к гражданам о сносе строений на принадлежащих им на праве собственности земельных участках.