



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ13-851

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

18 сентября 2013 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда

Российской Федерации Петровой Т.А.

при секретаре Калугине Н.А.

с участием прокурора Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по
заявлению Безуглова Н. [REDACTED] П. [REDACTED] о признании частично
недействующими пунктов 1, 2, 7, 14, 17, 18, 21, 47 Правил охраны
газораспределительных сетей, утвержденных постановлением Правительства
Российской Федерации от 20 ноября 2000 г. № 878,

установил:

Правила охраны газораспределительных сетей, утвержденные
постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2000 г.
№ 878 (далее – Правила), разработанные на основании Федерального закона
от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»,
устанавливают порядок определения границ охранных зон
газораспределительных сетей, условия использования земельных участков,
расположенных в их пределах, и ограничения хозяйственной деятельности,
которая может привести к повреждению газораспределительных сетей,
определяют права и обязанности эксплуатационных организаций в области
обеспечения сохранности газораспределительных сетей при их эксплуатации,
обслуживании, ремонте, а также предотвращения аварий на
газораспределительных сетях и ликвидации их последствий (пункт 1),
действуют на всей территории Российской Федерации и являются
обязательными для юридических и физических лиц, являющихся
собственниками, владельцами или пользователями земельных участков,
расположенных в пределах охранных зон газораспределительных сетей, либо
проектирующих объекты жилищно-гражданского и производственного

назначения, объекты инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, либо осуществляющих в границах указанных земельных участков любую хозяйственную деятельность (пункт 2).

Правила также предусматривают, что: вдоль трасс наружных газопроводов устанавливаются охранные зоны в виде территории, ограниченной условными линиями, проходящими на расстоянии 2 метров с каждой стороны газопровода (подпункт «а» пункта 7); на земельные участки, входящие в охранные зоны газораспределительных сетей, в целях предупреждения их повреждения или нарушения условий их нормальной эксплуатации налагаются ограничения (обременения), которыми запрещается лицам, указанным в пункте 2 Правил, строить объекты жилищно-гражданского и производственного назначения, огораживать и перегораживать охранные зоны, препятствовать доступу персонала эксплуатационных организаций к газораспределительным сетям, проведению обслуживания и устранению повреждений газораспределительных сетей, разводить огонь и размещать источники огня, рыть погребов, копать и обрабатывать почву сельскохозяйственными и мелиоративными орудиями и механизмами на глубину более 0,3 метра (подпункты «а», «е», «ж», «з» пункта 14); утверждение границ охранных зон газораспределительных сетей и наложение ограничений (обременений) на входящие в них земельные участки, указанных в пунктах 14, 15 и 16, производятся на основании материалов по межеванию границ охранной зоны органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с собственниками, владельцами или пользователями земельных участков – для проектируемых газораспределительных сетей и без согласования с указанными лицами – для существующих газораспределительных сетей (пункт 17); решение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации об утверждении границы охранной зоны и наложении ограничений (обременений) на входящие в нее земельные участки является основанием для проведения кадастровых работ по формированию частей земельных участков, входящих в охранную зону, их государственному кадастровому учету с присвоением учетных кадастровых номеров в Едином государственном реестре земель и государственной регистрации обременений в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (пункт 18); указанные в пунктах 14, 15 и 16 Правил ограничения (обременения) подлежат государственной регистрации в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (пункт 21); земельные участки, расположенные в охранных зонах газораспределительных сетей, у их собственников, владельцев или пользователей не изымаются и могут быть использованы ими с учетом ограничений (обременений), устанавливаемых Правилами и налагаемых на земельные участки в установленном порядке (пункт 47).

Безуглов Н.П. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании недействующими указанных нормативных предписаний в той части, в которой они ограничивают права собственника на

владение и пользование земельным участком, где размещен наружный газопровод, препятствуют осуществлять строительство объектов жилищно-гражданского назначения и противоречат пункту 2 статьи 1 и статье 263 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Министерство энергетики Российской Федерации (далее – Минэнерго России), уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации – заинтересованного лица по делу, в письменных возражениях на заявление указало, что ограничение прав на землю в связи с установлением охранных зон предусмотрено статьей 90 Земельного кодекса Российской Федерации и Федеральным законом «О газоснабжении в Российской Федерации», в связи с этим оспариваемые заявителем в части Правила не противоречат федеральному законодательству и не нарушают его прав и свобод.

Безуглов Н.П., извещенный надлежащим образом, в судебное заседание не явился, в заявлении просил о рассмотрении дела в его отсутствие.

Выслушав объяснения представителя Минэнерго России Абусалимовой Ж.Л., представителя Министерства экономического развития Российской Федерации Величинской Ю.Н., оценив нормативный правовой акт в оспариваемой части на его соответствие федеральному закону и другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей в удовлетворении заявления отказать, Верховный Суд Российской Федерации считает, что оснований для удовлетворения заявления не имеется.

Правительство Российской Федерации во исполнение абзаца девятого статьи 2 и части второй статьи 8 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» приняло оспариваемые в части Правила. Нормативный правовой акт опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации, 2000 г., № 48.

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Земельный кодекс Российской Федерации определяет, что права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным этим Кодексом и федеральными законами, ограничения прав на землю устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления, решением суда или в порядке, предусмотренном данным Кодексом для охранных зон (пункты 1 и 3 статьи 56).

Согласно статье 90 Земельного кодекса Российской Федерации, предусматривающей такой порядок, границы охранных зон, на которых

размещены объекты системы газоснабжения, определяются на основании строительных норм и правил, правил охраны магистральных трубопроводов, других утвержденных в установленном порядке нормативных документов. На указанных земельных участках при их хозяйственном использовании не допускается строительство каких бы то ни было зданий, строений, сооружений в пределах установленных минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения. Не разрешается препятствовать организации – собственнику системы газоснабжения или уполномоченной ею организации в выполнении ими работ по обслуживанию и ремонту объектов системы газоснабжения, ликвидации последствий возникших на них аварий, катастроф; земельные участки, предоставленные под строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов трубопроводного транспорта, из состава земель других категорий не подлежат переводу в категорию земель транспорта и предоставляются на период осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта таких объектов. После ввода в эксплуатацию объектов трубопроводного транспорта земельные участки, предоставленные на период осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта таких объектов, возвращаются собственникам земельных участков. На земельные участки, где размещены подземные объекты трубопроводного транспорта, относящиеся к линейным объектам, оформление прав собственников объектов трубопроводного транспорта в порядке, установленном Земельным кодексом Российской Федерации, не требуется. У собственников земельных участков возникают ограничения прав в связи с установлением охранных зон таких объектов (пункты 6 и 8).

Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации» устанавливает, что федеральная система газоснабжения – это совокупность действующих на территории Российской Федерации систем газоснабжения, в том числе газораспределительных систем (часть первая статьи 5).

Статья 2 названного Федерального закона, раскрывая используемые в этом законе понятия, определяет газораспределительную систему как имущественный производственный комплекс, состоящий из организационно и экономически взаимосвязанных объектов, предназначенных для транспортировки и подачи газа непосредственно его потребителям (абзац пятый); охранную зону объектов системы газоснабжения как территорию с особыми условиями использования, которая устанавливается в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, вдоль трассы газопроводов и вокруг других объектов данной системы газоснабжения в целях обеспечения нормальных условий эксплуатации таких объектов и исключения возможности их повреждения (абзац девятый).

В соответствии с частью шестой статьи 28 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» на земельных участках, отнесенных к землям транспорта, устанавливаются охранные зоны с особыми условиями использования таких земельных участков. Границы охранных зон объектов системы газоснабжения определяются на основании строительных

норм и правил, правил охраны магистральных трубопроводов, других утвержденных в установленном порядке нормативных документов. Владельцы указанных земельных участков при их хозяйственном использовании не могут строить какие бы то ни было здания, строения, сооружения в пределах установленных минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения без согласования с организацией – собственником системы газоснабжения или уполномоченной ею организацией; такие владельцы не имеют права чинить препятствия организации – собственнику системы газоснабжения или уполномоченной ею организации в выполнении ими работ по обслуживанию и ремонту объектов системы газоснабжения, ликвидации последствий возникших на них аварий, катастроф.

Согласно статье 32 данного Федерального закона органы исполнительной власти и должностные лица, граждане, виновные в нарушении правил охраны магистральных трубопроводов, газораспределительных сетей и других объектов систем газоснабжения, строительстве зданий, строений и сооружений без соблюдения безопасных расстояний до объектов систем газоснабжения или в их умышленном блокировании либо повреждении, иных нарушающих бесперебойную и безопасную работу объектов систем газоснабжения незаконных действиях, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации; здания, строения и сооружения, построенные ближе установленных строительными нормами и правилами минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения, подлежат сносу за счет средств юридических и физических лиц, допустивших нарушения; вмешательство в работу объектов систем газоснабжения не уполномоченных на то юридических и физических лиц запрещается (части третья, четвертая, пятая).

Из приведенных законоположений следует, что права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным статьей 90 Земельного кодекса Российской Федерации и Федеральным законом «О газоснабжении в Российской Федерации», и такие ограничения устанавливаются в виде особых условий использования земельных участков и режима хозяйственной деятельности в охранных зонах.

Таким образом, ограничения прав собственника на земельный участок, на котором размещен объект системы газоснабжения, включающий в том числе наружный газопровод, установлены не оспариваемым в части нормативным правовым актом, а указанными федеральными законами.

Правительство Российской Федерации, определяя порядок установления охранных зон объектов систем газоснабжения, обеспечило тем самым исполнение требований действующего законодательства, которое в полной мере является обязательным для юридических и физических лиц, являющихся собственниками, владельцами или пользователями земельных участков, расположенных в пределах охранных зон газораспределительных сетей.

С учетом изложенного пункты 1, 2, 7 и 47 Правил в оспариваемой заявителем части не противоречат действующему федеральному законодательству.

По смыслу приведенных законоположений, охранные зоны считаются фактически установленными в силу расположения газопровода на земельном участке и действия нормативных правовых актов, определяющих границы этих зон, в частности оспариваемых Правил.

Следовательно, пункт 17 Правил, определяющий, что утверждение границ этих зон для существующих газораспределительных сетей и наложение ограничений (обременений) на входящие в них земельные участки производится без согласования с собственниками земельных участков, действующему федеральному законодательству не противоречит.

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» определяет промышленную безопасность опасных производственных объектов как состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий (абзац второй статьи 1).

Согласно пункту 1 статьи 2 указанного Федерального закона, а также приложению 1 к этому же закону опасными производственными объектами является газопровод и другие объекты, на которых получается, используется, перерабатывается, образуется, хранится, транспортируется, уничтожается газ.

Пунктом 14 Правил установлено, что на использование земельных участков, входящих в охранные зоны газораспределительных сетей, в целях предупреждения их повреждения или нарушения условий их нормальной эксплуатации налагается ряд ограничений (обременений), в частности запрещается строительство объектов жилищно-гражданского и производственного значения, огораживать и перегораживать охранные зоны, препятствовать доступу персонала эксплуатационных организаций к газораспределительным сетям, проведению обслуживания и устранению повреждений газораспределительных сетей; разводить огонь и размещать источники огня, рыть погреба, копать, обрабатывать почву сельскохозяйственными и мелиоративными орудиями и механизмами на глубину более 0,3 метра.

Установление перечисленных выше ограничений по фактическому использованию земельных участков обусловлено взрыво- и пожароопасными свойствами газа, транспортируемого по газораспределительным сетям, направлено на защиту жизни и здоровья граждан и на обеспечение их безопасности и основано на положениях пункта 6 статьи 90 Земельного кодекса Российской Федерации и части шестой статьи 28 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации», в связи с этим такие ограничения не могут нарушать прав заявителя.

В соответствии с пунктом 6 статьи 56 Земельного кодекса Российской Федерации ограничения (обременения) прав на землю подлежат

государственной регистрации в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Пункт 9 части 2 статьи 7, часть 3 статьи 15 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» предусматривает, что сведения об ограничениях (обременениях) вещных прав на объект недвижимости в объеме сведений, определенных порядком ведения государственного кадастра недвижимости, а также сведения о границах охранной зоны, установленных в отношении объекта недвижимости, включаются в государственный кадастр недвижимости после осуществления государственной регистрации соответствующего ограничения (обременения).

Следовательно, пункты 18 и 21 Правил, предусматривающие государственный кадастровый учет земельных участков, входящих в охранную зону, и государственную регистрацию ограничений (обременений) прав, не противоречат федеральному закону.

Пункт 4 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации относит к зонам с особыми условиями использования территорий охранные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

С учетом приведенного правового регулирования, доводы заявителя о противоречии оспариваемых нормативных предписаний статье 263 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающей осуществление застройки земельного участка при условии соблюдения градостроительных норм и правил, необоснованны.

Пункты 1, 2, 7, 14, 17, 18, 21, 47 Правил в оспариваемой заявителем части действующему федеральному законодательству не противоречат и не нарушают его прав, свобод и законных интересов.

Руководствуясь статьями 194–199, 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении заявления Безуглова Н. [REDACTED] П. [REDACTED] о признании частично недействующими пунктов 1, 2, 7, 14, 17, 18, 21, 47 Правил охраны газораспределительных сетей, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2000 г. № 878, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



Т.А. Петрова