

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 310-ЭС20-12051

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

21.09.2020

Судья Верховного Суда Российской Федерации Чучунова Н.С., изучив кассационную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Газпром трансгаз Санкт-Петербург» на постановление Арбитражного суда Центрального округа от 23.06.2020 по делу № А62-10714/2018 Арбитражного суда Смоленской области,

УСТАНОВИЛ:

общество с ограниченной ответственностью "Газпром трансгаз Санкт-Петербург" (далее - ООО "Газпром трансгаз Санкт-Петербург", Общество) обратилось к администрации муниципального образования "Сафоновский район" Смоленской области (далее - Администрация Сафоновского района, Администрация) с требованиями, уточненными в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, о признании незаконным бездействия администрации, допустившей массовые захоронения в охранной зоне и зоне минимального расстояния 9-го километра магистрального газопровода - отвода высокого давления в г. Сафонове в районе завода "Авангард" (шахты N 11) и обязанности устранить допущенные нарушения и привести земельные участки, на которых расположены охранные зоны и зоны минимальных расстояний магистрального газопровода-отвода в г. Сафонове в районе завода "Авангард" в соответствие с действующим законодательством.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, в порядке статьи 51 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, привлечены: Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и

благополучия человека по Смоленской области, Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Смоленской области, Северо-Западное управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Управление жилищно-коммунального хозяйства при главе администрации Сафоновского района, индивидуальные предприниматели Тришин Евгений Владимирович, Денисова Ольга Николаевна, Сорокин Дмитрий Александрович, Рыков Артем Сергеевич.

Решением Арбитражного суда Смоленской области от 14.11.2019, оставленным без изменения постановлением Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.02.2020 требования ООО "Газпром трансгаз Санкт-Петербург" удовлетворены, признано незаконным бездействие Администрации муниципального образования "Сафоновский район" Смоленской области, допустившей массовое захоронение в охранной зоне и зоне минимального расстояния 9-ого километра магистрального газопровода - отвода высокого давления к г. Сафоново в районе завода "Авангард" (шахты N 11).

Суд обязал Администрацию муниципального образования "Сафоновский район" Смоленской области в срок не позднее трех месяцев с даты вступления решения суда в законную силу совершить в установленном действующим законодательством порядке действия, направленные на приведение территории земельного участка, на которой расположены охранные зоны и зоны минимального расстояния 9-ого километра магистрального газопровода - отвода высокого давления к г. Сафоново в районе завода "Авангард" (шахты N 11) (на земельном участке с кадастровым номером 67:170010535), в состояние, соответствующее действующему законодательству. Также с Администрации муниципального образования "Сафоновский район" Смоленской области в пользу ООО "Газпром трансгаз Санкт-Петербург" взыскано 3000 руб. в возмещение судебных расходов.

Постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 23.06.2020 решение от 14.11.2019 и постановление от 26.02.2020 отменены, в удовлетворении требований отказано.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, заявитель просит отменить постановление суда округа, оставить в силе решение первой инстанции, ссылаясь на несоответствие выводов судов фактическим обстоятельствам спора, а также существенное нарушение норм материального права.

В обоснование доводов жалобы заявитель указывает, что газопровод-отвод к городу Сафоново Смоленской области является опасным производственным объектом 1 класса опасности системы газоснабжения в РФ и в соответствии с пунктами 1,2 статьи 2 Федерального Закона от 21.07.1997 №116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» внесен в государственный реестр опасных производственных объектов.

В целях нормальной работоспособности опасного производственного объекта эксплуатирующая организация обязан осуществлять комплекс мер, связанных с ремонтом и обслуживанием газопровода, принимать меры по

недопущению, предотвращению возникновения возможных аварий и катастроф.

Охранная зона газопровода высокого давления до вступления в силу Федерального закона от 03.08.2018 №342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливались на основании Федерального закона от 31.03.1999 №69-ФЗ «О газоснабжении в РФ».

Зоны минимальных расстояний определялись согласно статье 38 Закона СССР №3401, регламентирующего порядок пользования землями и транспорта, установления зон с особыми условиями землепользования (округа санитарной зоны и т.п.) в отношении магистрального трубопровода, Положением о землях транспорта, утвержденного Постановлением Совета Министров СССР от 08.01.1981 №24, Правилами охраны магистральных газопроводов, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 12.04.1979 №341, затем Земельным кодексом Российской Федерации и Федеральным Законом от 31.03.1999 №69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», СНиП 2.05.06-85* «Магистральные трубопроводы», а ранее СНиП II-45-75 «Магистральные трубопроводы», утвержденные постановлением Государственного комитета Совета Министров СССР по делам строительства от 29.08.1975 №142.

Таким образом, вывод суда кассационной инстанции о законном размещении захоронений в охранных зонах газопровода-отвода не соответствует материалам дела, так как разрешение захоронений как до закрытия кладбища, так и после его закрытия Администрация в районе прохождения газопровода не выдавала.

Согласно пункту 1 части 7 статьи 291.6 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации по результатам изучения кассационной жалобы судья Верховного Суда Российской Федерации выносит определение об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, если изложенные в кассационной жалобе доводы не подтверждают существенных нарушений норм материального права и (или) норм процессуального права, повлиявших на исход дела, и не являются достаточным основанием для пересмотра судебных актов в кассационном порядке, а также если указанные доводы не находят подтверждения в материалах дела.

При изучении доводов кассационной жалобы и принятых по делу судебных актов оснований, по которым жалоба может быть передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации, не установлено.

Как следует из обжалуемых актов, на территории Сафоновского района Смоленской области в районе завода "Пластмасс" проложен магистральный газопровод-отвод (далее - газопровод) к г. Сафонову (Ду-300 мм Рраб 5,5 Мпа).

ООО "Газпром трансгаз Санкт-Петербург" эксплуатирует газопровод-отвод к ГРС Сафонов, входящий в состав опасного производственного объекта I класса опасности - участок магистрального газопровода, регистрационный N

А19-00375-0196, дата регистрации 21.04.2005, расположенный по адресу: Смоленская область, на основании договора аренды от 30.11.2017 N 01/160-Д-19/18 с ПАО "Газпром". В целях нормальной работоспособности опасного производственного объекта эксплуатирующая организация обязана осуществлять комплекс мер, связанных с ремонтом и обслуживанием газопровода, а также мер по недопущению, предотвращению возникновения возможных аварий и катастроф.

Ссылаясь на то, что в городе Сафоново в районе завода "Авангард" (шахты N 11) на неразграниченном земельном участке расположено городское кладбище, протянувшееся вдоль автодороги 66К-16 "Сафоново-Дорогобуж" на расстоянии более 800 м, границы которого не огорожены, при этом часть захоронений, продолжающиеся до настоящего времени, пересекли охранную зону и зону минимальных расстояний газопровода, Общество обратилось в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Удовлетворяя заявленные требования, суды двух инстанций пришли к выводу, что обязанность по надлежащему содержанию кладбищ на территории муниципальных образований, в том числе, соблюдение норм отвода каждого земельного участка для захоронения, правил подготовки могил лежит на органах местного самоуправления; бездействие Администрации привело к массовым захоронениям в охранной зоне.

Отменяя судебные акты и отказывая в удовлетворении требований, суд округа исходил из следующего.

В соответствии с пунктом 22 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к вопросам местного значения поселения относятся:

- 1) организация ритуальных услуг;
- 2) содержание мест захоронения.

Частью 1 статьи 17 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" (далее - Закон N 8-ФЗ) установлено, что деятельность на местах погребения осуществляется в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения, устанавливаемыми органами местного самоуправления.

Судами установлено, что спорное кладбище было образовано на основании Решения N 105 исполнительного комитета Сафоновского городского Совета депутатов трудящихся от 26.04.1963, согласно которому был выделен земельный участок из земель совхоза "Сафоновский" в количестве 12 га под людское кладбище, предусмотренное генеральным планом города.

Постановлением главы МО "Сафоновский район" N 338 от 31.03.2005 данное кладбище было закрыто для новых захоронений. Разрешено захоронение близких родственников в пределах оград при условии наличия свободного места возле могилы ранее умершего родственника по согласованию УМПКХ "Коммунальщик". Данное постановление было доведено до сведения населения путем ее публикации в средствах массовой информации (газета "Сафоновская правда" N 27 (10991)).

Распоряжением главы МО "Сафоновский район" от 13.03.2013 N 149-р "О недопущении проведения захоронений на кладбище в районе завода пластмасс" на управление жилищно-коммунального хозяйства при главе администрации Сафоновского района была возложена обязанность осуществлять контроль и не допускать проведение новых захоронений в охранной зоне газопровода на ГРС Сафонов в районе кладбища завода пластмасс. Данное распоряжение было доведено до сведения предпринимателей, осуществляющих ритуальные услуги.

Доказательств того, что Администрация либо УМПКХ "Коммунальщик" согласовывали новые массовые захоронения на данном общественном кладбище в материалах дела отсутствуют. Судами двух инстанций, с учетом заявленных Обществом требований, не установлено, какие именно обязанности, в соответствии с требованиями действующего законодательства не исполнила Администрация, что повлекло массовое захоронение граждан на спорном земельном участке.

Давая оценку расположению захоронений в пределах охранных зон газопровода судами не было учтено следующее.

Статьями 8 и 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что утверждение Правил землепользования относится к вопросам местного значения, по которым представительным органом местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

В соответствии с пунктом 8 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации Правила землепользования являются документом градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений.

В состав зон специального назначения могут включаться зоны, занятые кладбищами, крематориями, скотомогильниками, объектами, используемыми для захоронения твердых коммунальных отходов, и иными объектами, размещение которых может быть обеспечено только путем выделения указанных зон и недопустимо в других территориальных зонах (часть 13 статьи 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Правила землепользования и застройки Сафоновского городского поселения Сафоновского района Смоленской области (далее - Правила, ПЗЗ) были утверждены решением Совета Депутатов Сафоновского городского поселения Сафоновского района Смоленской области N 41/3 от 12.10.2009.

Данными Правилами установлены, в том числе и зоны специального назначения, подзоной C1 которого являются зоны занятые кладбищами. Согласно выкопировки ПЗЗ г. Сафонов Смоленской области спорное кладбище входит в зону C1.

Таким образом, вышеуказанными Правилами в 2009 году спорное кладбище входило в зону специального назначения и его расположение соответствовало требованиям градостроительного законодательства.

Согласно имеющимся в материалах дела выпискам из ЕГРН право собственности на газопровод, расположенный по адресу: Смоленская область,

Дорогобужский район, Сафоновский район, от 80,6 км. Газопровода отвода к г. Дорогобуж до ГРС г. Сафоново (0,9 км. Юго-восточнее г. Сафоново) было зарегистрировано за ПАО "Газпром" 10.01.2006, а кадастровый номер присвоен 13.03.2013.

Земельный участок с кадастровым номером 67:17:0000000:746, на котором располагаются инженерные сооружения газопровода, обремененный охранными зонами был поставлен на кадастровый учет 31.10.2014.

В соответствии с выводами землеустроительной экспертизы N 98-Э-19 СМК АОК 04 в месте прохождения магистрального газопровода, а также в его охранной зоне, расположены места захоронений городского кладбища: непосредственно захоронения в зоне прохождения подземного газопровода-отвода с кадастровым номером 67:06:0000000:298 в количестве 12 мест (Список N 1) и захоронения, расположенные в его охранной зоне в количестве 159 мест (Список N 2). При чем, указанные выше захоронения значатся с 2002 года по Списку N 1 и с 1992 года по Списку N 2.

Таким образом, как на момент регистрации права собственности на газопровод, так и на момент формирования земельного участка и охранных зон, захоронения на спорном земельном участке уже частично существовали, исходя из размещения на законных основаниях общественного кладбища, и Общество не могло не знать об этом.

На момент постановки на кадастровый учет земельного участка, устанавливающего охранные зоны газопровода, спорное общественное кладбище было закрыто и Администрацией было принято решение о прекращении захоронений на нем. На момент установления охранных зон Администрация распоряжением главы МО "Сафоновский район" от 13.03.2013 N 149-р дополнительно уведомило население о недопущении проведения захоронений на кладбище в районе завода пластмасс.

При указанных обстоятельствах суд округа пришел к обоснованным выводам о том, что признание незаконным бездействия Администрации по допущению захоронений граждан на общественном кладбище в период его функционирования и до установления охранных зон не соответствует фактическим обстоятельствам настоящего спора.

Доводы заявителя жалобы не подтверждают существенных нарушений норм материального и (или) процессуального права, повлиявших на исход дела.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьями 291.1, 291.6 и 291.8 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, судья Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛ:

Отказать в передаче кассационной жалобы общества с ограниченной ответственностью «Газпром трансгаз Санкт-Петербург» для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации

Н.С. Чучунова