

ОФОРМЛЕНИЕ ПРАВ НА ЛИНЕЙНЫЕ ОБЪЕКТЫ

В статье выявляются и анализируются проблемы, возникающие при оформлении прав на линейные объекты и выделяемые для их строительства и эксплуатации земельные участки; рассматриваются основные, в первую очередь юридические вопросы, связанные с оформлением документов на строительство линейных объектов, кадастрового учета и регистрации прав на земельные участки, на которых расположены такие объекты.

Ключевые слова: определение линейного объекта; отсутствие единого законодательного определения; нормы отвода земель; действие устаревших актов; линейные объекты на территории населенных пунктов; возведение линейных объектов на условиях сервитута; многоконтурный земельный участок.

Проблемой рассматриваемой в данной статье является отсутствие в нашем государстве в настоящее время экономически эффективной, юридически обоснованной, действующей без использования скрытых административных рычагов и коррупции, государственной правовой разрешительной системы, которая позволит субъектам хозяйственной деятельности беспрепятственно реализовывать любые инвестиционные проекты, особенно связанными с линейными объектами, строительство и эксплуатация которых имеет в значительной мере социально-значимый характер.

Со времени смены экономического строя, отмены советской централизованной плановой экономики, когда строительство и эксплуатация социально-значимых объектов планировалось заранее и досконально, На сегодняшний день на решение вопросов выдачи разрешений, различных актов, согласований, государственного учета, в том числе и кадастрового, перевод земель из категории в категорию, публичных слушаний, оформлений различного рода документов зачастую уходит больше времени и средств, чем на само строительство объекта. Подавляющее количество проблем связаны с землей и земельными участками, на которых расположены данные объекты. Полагаю, что данное обстоятельство связано с тем, что до сих пор действуют правовые конструкции и нормы советской системы, к настоящему времени уже изжившие себя. Понятно, что подобного рода проблемы не добавляют инвестиционной привлекательности современной российской экономике.

В настоящее время проблемы, связанные с оформлением прав на линейные объекты и выделяемые для их строительства и эксплуатации земельные участки можно разделить на несколько групп.

* Рыбинский Александр Сергеевич – студент (группа МЗемк-13), кафедра мировой экономики и управления бизнесом, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: kafles@isea.ru.

К первой группе относятся – отсутствие четкого законодательного определения линейного объекта. К объектам капитального строительства, а следовательно, к объектам недвижимости относятся следующие линейные объекты: железные дороги и автодороги, а какие не являются линейными объектами, а следовательно, объектами недвижимости: трубопроводы, линии электропередач, линии связи. Необходимо учитывать, что ни Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [1] (далее ФЗ РФ «О государственной регистрации...»), ни Гражданский кодекс Российской Федерации [2] (далее – ГК РФ), прямо не называли линейные объекты недвижимым имуществом.

Отнесение к числу объектов недвижимости линейных объектов и распространение на них правового режима объектов недвижимости началось с момента принятия следующих Федеральных законов: Закона от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи» [3], Закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» [4].

В соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ от 21 декабря 2004 года «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» [6] к линейным объектам относятся дороги, линии электропередачи, линии связи, нефтепроводы, газопроводы и иные трубопроводы, железнодорожные линии и иные подобные сооружения. Градостроительный кодекс РФ [6] предусматривает, что к таким объектам относятся линии электропередачи, линии связи (в том числе, линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения.

Однако многие исследователи не признают линейные объекты объектами капитального строительства (за исключением железных и автомобильных дорог) [7], а следовательно, и объектами недвижимого имущества. Представляется, что, не смотря на имеющиеся различия, законодательство наделяет линейные объекты юридическим статусом недвижимого имущества.

Говоря о линейных объектах федерального значения, можно привести его аналогом имущественный комплекс, включающий в свой состав множество площадных объектов недвижимости.

Что касается линейных объектов местного значения, то это инженерное сооружение, которому в силу ряда своих особенностей: достаточная протяженность, прохождение по значительному количеству земельных участков, имеющих различных собственников и правовой режим, предоставлен статус объекта недвижимости (как например, объекты внутреннего водного транспорта).

Несмотря на это, действующим законодательством каких-либо исключений при оформлении прав на линейные объекты, не установлено. Следовательно, государственная регистрация права собственности на вновь созданный линейный объект регулируется общими нормами ст. 25 ФЗ РФ «О государственной регистрации...». В действующем национальном законодательстве понятие «линейный объект» используется в различных нормативных правовых актах (Градостроительный Кодекс РФ, Земельный Кодекс РФ и иные кодексы, ФЗ «О переводе земель...» и другие законы, а также Указы Президента РФ, Постанов-

ления Правительства РФ и др.) различной юридической силы. К особенностям подобного использования следует отнести:

- отсутствие единого нормативного правового акта в ранге закона РФ, комплексно определяющего все аспекты создания и функционирования линейных объектов;

- упоминание в нормативных правовых актах о линейных объектах носят характер перечисления их видов в различных вариациях, без формулирования юридически прозрачного и корректного, называющего виды и признаки таких линейных объектов, определения [8].

В настоящее время отсутствует единое унифицированное определение – дефиниция термина «линейный объект». Это является недостатком законодательного регулирования данного вопроса, порождающего целый ряд правовых и технологических проблем.

Вторая группа проблем связана с линейными объектами, расположенными на территории населенных пунктов.

Линейные объекты пролегают по различным категориям земель, имеющим разный правовой режим. Однако в Земельном кодексе Российской Федерации (далее – ЗК РФ) земли, на которых расположены линейные объекты, отнесены к землям промышленности и землям иного специального назначения. При этом ЗК РФ устанавливает, что землями энергетики, транспорта, связи и иного специального назначения могут быть признаны только земли, находящиеся за границей населенного пункта.

Таким образом, коллизией является ситуация, когда более половины линейных объектов расположены на землях населенных пунктов. Представляется целесообразным выделить линейные объекты населенных пунктов в отдельную категорию, когда не действует правило: «один объект – один земельный участок», и обозначить специальные «инженерные коридоры» – это земельные участки, по которым проходят несколько линейных объектов.

К третьей группе проблем относится действие различных устаревших нормативных актов, например СН452-73 от 20 марта 1973 года. Нормы отвода земель для магистральных трубопроводов, которые употребляют архаичные правовые конструкции – право временного (краткосрочного) пользования, наряду с правом постоянного (бессрочного) пользования (для строительства линейного объекта необходима большая площадь земли, чем для дальнейшей его эксплуатации постоянного (бессрочного) пользования), которое прекращает своё действие (кроме государственных и муниципальных органов, учреждений и предприятий, центров исторического наследия президентов РФ) с 1 января 2015 года в соответствии с ФЗ № 137 «О введении в действие Земельного кодекса РФ» от 25 октября 2001 года [8] и собственнику линейного объекта необходимо определиться, каким правом в отношении земельного участка он будет пользоваться: собственности, аренды или сервитута.

Четвертая проблема. Возведение на условиях сервитута линейных объектов вполне могло бы быть вариантом, способным устранить бы массу проблем, возникающих на практике, при строительстве подобных сооружений. Несмотря на то, что п. 1 ст. 274 ГК РФ предусматривает возможность «прокладки линии

электропередачи, связи, трубопроводов», частный сервитут устанавливается по требованию собственника недвижимости.

Однако эта самая недвижимость на том этапе, когда заключение соглашения о сервитуте могло бы решить массу проблем, в рассматриваемом случае отсутствует, линейный объект еще только предполагается построить. Отсутствует даже повод для заключения соглашения или обращения в суд с иском об установлении сервитута, поскольку сам объект еще не существует, его только предполагается построить. Для установления сервитута необходимо построить линейный объект, а до этого строительство придется осуществлять непонятным образом, основываясь на добровольном волеизъявлении собственника, ведь сервитут может устанавливаться только в интересах собственника недвижимости.

Для того чтобы частный сервитут реально начал функционировать, необходимо внести изменения в ГК РФ, которые позволили бы решить проблемы при проведении инженерных изысканий.

Вместе с тем большой круг проблематики существуют и при оформлении публичного сервитута. В числе оснований для установления публичного сервитута в соответствии со ст. 23 ЗК РФ отсутствует возможность ограниченного использования земельного участка для строительства линейных объектов, а существует возможность установления публичного сервитута для использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры. Кроме того, для установления публичного сервитута требуется проведение общественных слушаний.

Департаментом Министерства экономического развития был разработан проект ФЗ РФ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ в связи с совершенствованием нормативно-правового регулирования сервитутов». Новацией в законодательстве является возможность установления публичных сервитутов в отношении земельных участков для размещения линий связи и электропередач, трубопроводов и других линейных сооружений. Также допускается не образовывать земельные участки для целей установления публичного сервитута, в связи с чем, не потребуется проведение кадастровых работ.

Пятая проблема. Земельные участки, находящиеся в государственной собственности уже предоставлены иному лицу на праве аренды (повторно такой участок в аренду уже не предоставишь, а заключение договора субаренды, без предварительного внесения в него изменений, необходимых в связи с возведением линейного объекта, маловероятно). Линейные объекты, в силу большой протяженности, пролегают по значительному количеству земельных участков, принадлежащих разным собственникам. В силу этого одновременно и однообразно решить вопросы со всеми этими субъектами о выкупе или заключении договоров аренды земельных участков, занятых такими объектами, практически невозможно. Необходимость массового межевания участков ведет к существенному удорожанию и растягиванию по времени.

Шестая проблема связана с многоконтурными земельными участками, соотношением процесса формирования земельных участков под линейными объектами, а также одного из главных правил территориального планирова-

ния – отдельно взятый объект капитального строительства не может располагаться одновременно на нескольких земельных участках. Вместе с тем отсутствие документов на земельный участок под строительство линейного сооружения, оформленных надлежащим образом, создает препятствия для дальнейшего получения разрешения на строительство линейного объекта, разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, так как требуется наличие надлежащим образом оформленных документов на земельные участки.

Отсутствие реальной возможности оформления прав на земельные участки, создают препятствия государственной регистрации прав на линейные объекты (существующий порядок государственной регистрации прав на недвижимое имущество требует указания в документах, необходимых для государственной регистрации прав на недвижимое имущество, сведений о земельных участках, на которых оно расположено).

Возникают сложности и с кадастровым учетом таких участков. На сегодняшний день нормативно-правовой акт, устанавливающий особенности кадастрового учета земельных участков, на которых расположены линейные объекты, до сих пор не разработан.

При этом существуют всевозможные разъяснения, например Письмо № ВК/4249 от 1 октября 2008 года Роснедвижимости [12], исходя из которого следует, что по участкам, занятым одним линейным объектом и находящимися в одном муниципальном образовании может приниматься одно заявление о кадастровом учете и одно описание.

Согласно п. 18 письма Министерства экономического развития РФ от 22 декабря 2009 г. № 22409-ИМ/Д23 «Особенности подготовки документов, необходимых для осуществления государственного кадастрового учета многоконтурных земельных участков, осуществления такого учета и предоставления сведений государственного кадастра недвижимости о многоконтурных земельных участках» в отношении многоконтурного земельного участка оформляется один межевой план независимо от количества кадастровых кварталов, в границах которых расположен такой многоконтурный земельный участок» [11].

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что в данной статье невозможно осветить все проблемы, связанные с оформлением прав на линейные объекты и земельные участки, на которых они расположены, в частности не был освещен вопрос по обязательному оформлению документов планировки территории на земельные участки, по которым проходят линейные объекты, в соответствии с Федеральным законом № 41 от 25 марта 2011 года «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и другие нормативно-правовые акты РФ».

Хотелось высказать свою точку зрения на основную задачу при решении вышеуказанных проблем. Руководство РФ принимает меры к устранению недостатков, связанных с вопросами кадастрового учета и регистрации прав на линейные объекты и земельные участки, на которых они расположены, путем установления единых требований к кадастровому учету и регистрации, который устанавливает ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» № 221 от 24 июля 2007 года [7] и ФЗ «О государственной регистрации...».

Создание Росреестра Постановлением Правительства РФ № 457 от 1 июня 2009 года [10], объединившего функции органа кадастрового учета и органа государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, также способствует установлению единых правил в этой сфере.

Существенным недостатком данного вида деятельности, является наличие разных ведомственных и региональных актов, которые не дают возможности эффективно развиваться, способствуют коррупции и бюрократическому произволу. Представляется, что необходимо упростить процессы кадастрового учета и государственной регистрации прав, обеспечив их прозрачность и эффективность, гарантируя конституционное право собственности.

Таким образом, мы считаем, что рассмотренная в статье проблема, связанная с линейными объектами, в настоящий момент является своевременной важной и актуальной. Вопросы, связанные с данной проблематикой требуют дальнейшей разработки, подробного исследования, а также как научного, так и прикладного осмысления. На основании сделанных выводов, следует сформулировать предложения по совершенствованию действующего законодательства. Все вместе предпринятые меры должны привести к разрешению выявленных проблем.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : ФЗ от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ // Российская газета. – 1997. – 23 июля.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : ФЗ РФ от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (в ред. ФЗ от 11.02.2013 г. № 8-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации : ФЗ РФ от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ // Российская газета. – 2004. – 30 дек.
4. О связи : ФЗ РФ от 07.07.2003 г. № 126-ФЗ // Российская газета. – 2003. – 11 июля.
5. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : ФЗ РФ от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ // Российская газета. – 2007. – 11 нояб.
6. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую : ФЗ РФ от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ // Российская газета. – 2004. – 28 дек.
7. О государственном кадастре недвижимости : ФЗ РФ от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ // Российская газета. – 2007. – 1 авг.
8. О введении в действие Земельного кодекса РФ : ФЗ РФ от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 26 окт.
9. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и другие нормативно-правовые акты Российской Федерации : ФЗ РФ от 25.03.2011 г. № 41-ФЗ // Российская газета. – 2011. – 5 марта.

10. О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии : постановление Правительства РФ № 457 от 01.06.2009 г. // Российская газета. – 2007. – 1 авг.

11. Особенности подготовки документов, необходимых для осуществления государственного кадастрового учета многоконтурных земельных участков, осуществления такого учета и предоставления сведений государственного кадастра недвижимости о многоконтурных земельных участках : письмо М-ва экон. развития РФ от 22.12.2009 г. № 22409-ИМ/Д23 // Российская газета. – 2001. – 29 дек.

12. ВК/4249 : письмо Роснедвижимости от 02.10.2008 г. // Российская газета. – 2001. – 9 окт.

13. Государственный кадастровый учет линейных объектов // Знамя труда. – М., 2012. – Вып. 53.

14. Правовое регулирование линейных объектов [Электронный ресурс] : материалы конф. // Портал ГИС-Ассоциации. – Режим доступа: gisa.ru/79473.html.