

ЛИНЕЙНЫЕ ОБЪЕКТЫ: ПОНЯТИЕ, КЛАССИФИКАЦИЯ, МЕХАНИЗМ РАЗМЕЩЕНИЯ НА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКАХ С РАЗЛИЧНЫМ ПРАВОВЫМ РЕЖИМОМ

Нестеров Александр Андреевич

студент, Волгоградский институт управления, филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы, РФ, г. Волгоград

Сергачева Ольга Александровна

научный руководитель, канд. юрид. наук, декан юридического факультета, Волгоградский институт управления, филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы, РФ, г. Волгоград

LINEAR OBJECTS: CONCEPT, CLASSIFICATION, MECHANISM OF PLACEMENT ON LAND WITH DIFFERENT LEGAL REGIME

Alexander Nesterov

Student, Volgograd Institute of Management, Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration, Russia, Volgograd

Olga Sergacheva

Scientific adviser, Ph.D. legal Sciences, Dean of the Faculty of Law, Volgograd Institute of Management, branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration, Russia, Volgograd

Аннотация. В статье представлены проблемные вопросы, которые касаются понятия и классификации линейных объектов в российском законодательстве. Показан механизм размещения на земельных участках, имеющих различный правовой режим. Указано на то, что в силу общественной значимости линейных объектов, вопросы их единого определения и правил размещения требуют дальнейшей разработки для того, чтобы сократить количество споров и коллизий в правовом поле РФ.

Abstract. The article presents problematic issues that relate to the concept and classification of linear objects in Russian legislation. The mechanism of placement on land plots with different legal regimes is shown. It is pointed out that due to the social significance of linear objects, the issues of their uniform definition and placement rules require further development in order to reduce the number of disputes and collisions in the legal field of the Russian Federation.

Ключевые слова: жизнеобеспечение; линейный объект; земельный участок; правовой режим; размещение.

Keywords: life support; linear object; land plot; legal regime; placement.

По информации Росстата в стране наблюдается стойкая динамика роста различных видов линейных объектов. За период с 2002 по 2022 год протяженность газопроводов увеличилась на 4,1 тыс. км, нефтепроводов - на 30,2 тыс. км, автомобильных дорог общего пользования - на 996,2 тыс. км [27]. Представленная информация свидетельствует о востребованности строительства линейных объектов в Российской Федерации. Размещение линейных объектов имеет социально-экономическое значение, так как обеспечивает комфортные условия проживания населения и функционирования различных предприятий (фирм, компаний) вне зависимости от их отраслевой принадлежности и формы собственности.

Однако, имеется ряд проблем, связанных с размещением линейных объектов, которые связаны со следующим рядом факторов. Во-первых, определение линейных объектов представлено в различных нормативно-правовых актах [3; 4], но законодатель пошел по пути перечисления указанных объектов, без каких либо их признаков, присущих их различным видам. Это вполне объяснимо в свете разнообразия линейных объектов [22].

Во-вторых, линейные объекты имеют специфические черты, связанные не только с протяженностью, но и с тем, что зачастую располагаются на земельных участках, имеющих различный правовой режим, что затрудняет их размещение. Не всегда беститульное владение, аренда, и наконец, изъятие земельных участков может разрешить проблемные вопросы, которые возникают при размещении линейных объектов. Зачастую предпочтение в этом процессе отдается публичному сервитуту, правовая природа которого требует тщательной разработки, так как отличается от сервитута вообще, в частности по «основаниям возникновения.... иным элементам юридического состава» [24]

В-третьих, правоприменительная практика свидетельствует о том, что количество споров между собственниками линейных объектов и земельных участков, где их планируется размещать, не сокращается. Конфликтные ситуации возникают относительно линейных объектов, которые были построены еще в советский период (в частности, о допустимости их переноса или сноса).

При рассмотрении отдельных статей российского законодательства: ст.133.1 ГК РФ [1]; п. 10.1 ст. 1 ГрК РФ [3] и других федеральных законов [8; 9] становится очевидно, что отсутствуют четкие признаки, которые бы характеризовали линейные объекты, представлено только их перечисление в виде линий связи (в т.ч. линейно-кабельные сооружения), электропередачи, трубопроводов, автомобильных дорог, железнодорожных линии и иных сооружений. Отсутствие в российском законодательстве четкого определения «линейный объект» является весьма значимым как для теории, так и для разрешения ряда практических моментов, т.к. приводит к правовым коллизиям при размещении линейных объектов на землях с различным правовым режимом [20]..

Изучение разнообразной юридической литературы [19; 21] позволило нам отметить признаки линейных объектов (рис.1)

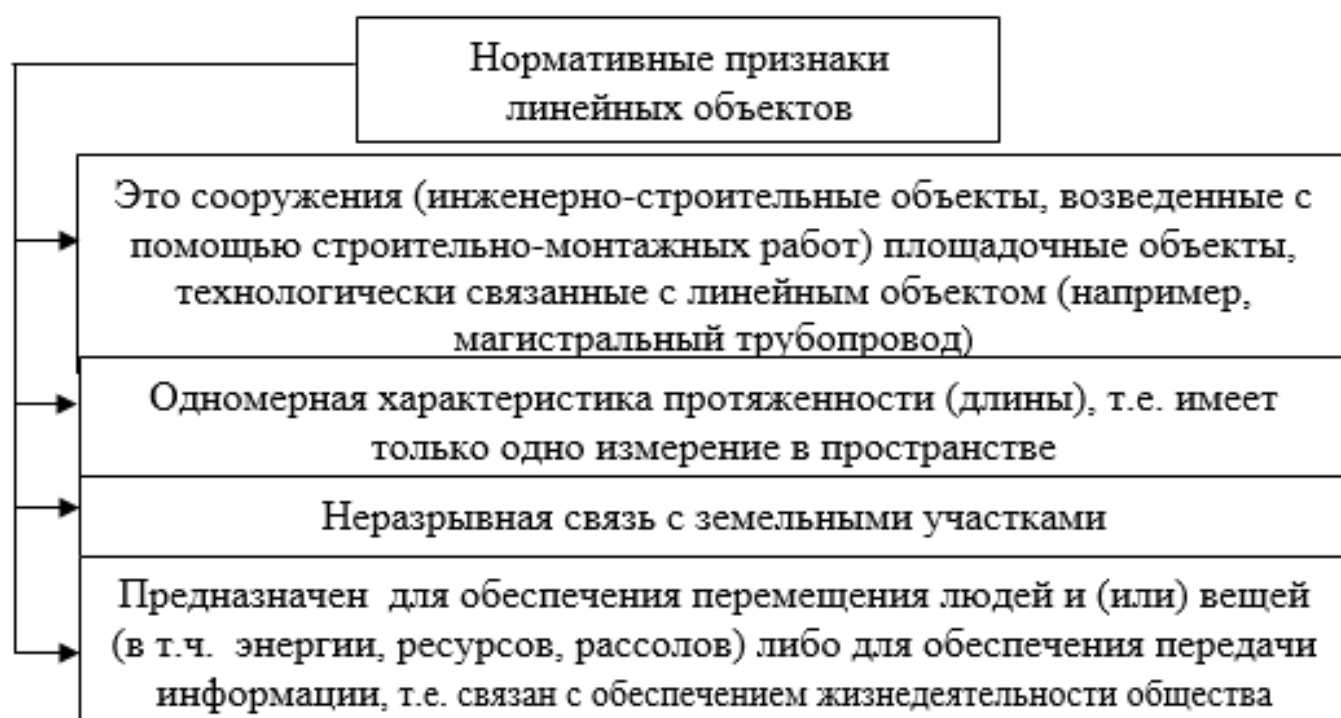


Рисунок 1. Линейные объекты и их нормативные признаки

Помимо общих признаков линейных объектов важна их классификация, которая осуществляется на основании различных критериев (табл.1).

Таблица 1

Классификация линейных объектов

Критерии классификации	Виды линейных объектов
Отношение или расположение линейных объектов к земной поверхности	1) подземные (расположенные под землей), 2) надземные (расположенные над землей, за исключением опор), 3) наземные (размещенные непосредственно на земной поверхности), 4) смешанного вида (т.е. когда один линейный объект имеет подземные, наземные и (или) надземные части).
Наличие публичного интереса в размещении линейных объектов	1) наличие публичного интереса при размещении линейных объектов, 2) отсутствует публичного интереса при размещении линейных объектов,
В зависимости от наличия требования об установлении вдоль линейных объектов зон с особыми условиями использования территорий (в т.ч. охранных зон)	1) линейные объекты с размещением которых происходит при особых условиях (магистральные трубопроводы, тепловые сети), 2) линейные объекты, размещение которых не требует установления особых условий (фуникулеры, водопроводы).
Наличие препятствий в использовании чужого земельного участка (в соответствии с разрешенным использованием) в случае размещения линейного объекта *	1) те линейные объекты, размещение которых создает препятствия в использовании земельного участка, 2) те, линейные объекты, размещение которых не препятствует использованию чужого земельного участка
В зависимости от обязательности получения разрешения на строительство линейного объекта	1) линейные объекты, для строительства, реконструкции которых требуется получение разрешения на строительства, 2) линейные объекты, для размещения которых получение разрешения на строительства не требуется.

** Примечание: данная классификация имеет значение при установлении сервитута, публичного сервитута при размещении линейных объектов*

Представленная классификация линейных объектов не является исчерпывающей, однако имеет важное значение в контексте рассмотрения правового режима земель, на которых они будут размещены.

Е.В. Лунева определяет правовой режим земельных участков, которые находятся на природных территориях, охраняемых государством, как «особый порядок правового регулирования, состоящий из системного единства гражданско-правовых (цивилистическая составляющая) и публично-правовых (публично-правовая составляющая) средств, создающих такое правовое состояние, когда использование земельных участков в особо охраняемых природных территориях, а также их имущественный оборот сопряжены с сохранением редких и уникальных экологических систем» [23].

А.Ю. Чикильдина подчеркивает тот факт, что правовой режим земельного участка предполагает учет двух показателей: его особенностей на момент размещения линейного объекта и правового статуса владельца земли [28].

М.С. Муравьева представляет трехчастное определение правового режима земель; 1)

совокупность норм права относительно признаков линейных объектов и их расположения и 2) специфика земель для размещения линейных объектов, 3) права на земельные участки со стороны их правообладателей [25].

Спектр нормативной базы, регламентирующей правовой режим земельных участков достаточно широк. Это ГК РФ, ГрК РФ, Лесной кодекс РФ, отраслевые законы и регламенты.

В процессе возникновения споров относительно правового режима земель суды стараются при рассмотрении дела по существу учитывать интересы всех заинтересованных сторон: общества, граждан, юридических лиц.

Смысл понятия «размещение» законодатель дает в пп. 7 п. 5 ст. 27 ЗК РФ [3] и подразумевает следующие действия: строительство, реконструкцию и (или) эксплуатацию линейных объектов. Подтверждение этому действию представлено не только в статьях ЗК РФ, но и директивных письмах исполнительных органов власти [16], материалах судебной практики [17; 18].

В современных условиях имеются две группы правоотношений, регулирующих размещение линейных объектов на земельных участках

- общие (ст. 274 ГК РФ, гл. V.3, V.6, V.7 ЗК РФ, ст. 45 Лесной кодекс РФ [2]).

- специальные, в которых установлена специфика режима земель при размещении на них линейных объектов [6; 7].

При размещении линейного объекта важнейшее значение имеют две составляющие: земельный участок и характеристика объекта, который планируется на нем разместить. При процедуре размещения линейных объектов необходимо руководствоваться Постановлением Правительства РФ 3 декабря 2014 г. № 1300 [10] и Постановлением Правительства РФ от 12 ноября 2020 г. № 1816 [11]. В первом нормативно-правовом акте указан перечень видов объектов, размещение которых представляется возможным на государственных и муниципальных землях или земельных участках, находящихся в собственности, без установления сервитутов.

Во втором документе представлен перечень случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории, получение разрешения на строительство на государственных и муниципальных землях или земельных участках, находящихся в собственности без установления сервитутов. К таким объектам относятся [11]:

- линии для транспортировки воды (водоводы, водопроводы) всех видов;

- подземные и наземные линейные сооружения, необходимые для их использования;

- все виды канализации;

- линии электропередачи классом напряжения до 35 кВ, трансформаторные подстанции, распределительные пункты и иное оборудование, необходимой для передачи электрической энергии;

- нефтепроводы диаметром DN300 и менее, газопроводы и иные трубопроводы давлением до 1,2 МПа;

- тепловые сети всех видов;

- линии связи, линейно-кабельные сооружения связи;

- подъездные дороги и вдольтрассовые дороги;

Перечисленные объекты размещаются без разрешения на строительство при наличии

следующих условий:

- линейный объект - не объект капитального строительства, т. е. не соответствует характеристикам сооружения, предусмотренным законом № 384-ФЗ (пп. 2 п. 17 ст. 51 ГрК РФ) [2];

- линейный объект необходим для транспортировки природного газа под давлением до 1,2 МПа включительно (пп. 4.4 п. 17 ст. 51 ГрК РФ) [2];

- линейный объект – это вспомогательный объект капитального строительства, критерии отнесения к которым устанавливаются Правительством РФ (пп. 3 п. 17 ст. 51 ГрК РФ) [2].

Могут быть установлены иные случаи, при которых для размещения линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории. Общеизвестными выступают следующие правила размещения линейных объектов (рис. 2):



Рисунок 2. Правила размещения линейных объектов

В п. 11 ст. 48 ГрК РФ установлено, что подготовка проектной документации линейного объекта осуществляется на основании проекта планировки и проекта межевания территории, а в отдельных случаях - на основании решения о подготовке документации по планировке территории (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка проекта планировки и межевания (далее - ППТиПМ), а не на основании информации, указанной в градостроительном плане земельного участка (далее - ГПЗУ) [2].

Утверждение ППТиПМ не являлось обязательным условием для строительства линейного объекта, если ГПЗУ был получен до 31.12.2015.

На сайтах КонсультантПлюс и Гарант представлен анализ наиболее распространенных оснований приостановления (отказа) государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав в отношении предприятий как имущественных комплексов и объектов недвижимости, в т.ч. линейных объектов расположенных в пределах более одного кадастрового округа (по данным за II квартал 2022 г.). Среди них [26]:

- с заявлением об оказании госуслуги обратилось ненадлежащее лицо;
- место нахождения объекта недвижимости не соответствует адресу или местоположению;
- форма и (или) содержание представленного документа не отвечают установленным требованиям;
- не представлены необходимые документы.

Ниже приведена статистика ошибок при составлении технических планов, а также причины и основания приостановления (отказа) государственного кадастрового учета (в том числе в рамках осуществления единой учетно-регистрационной процедуры) [26]. Более всего нарушений, при оформлении документации на размещение линейного объекта – это форма заполнения его электронной версии – 27,4%, неверное указание месторасположения объекта – 25,1% и отсутствие информации о протяженности линейного объекта – 15,5%. Наличие указанных нарушений и те ошибки, которые представлены на рис.3 ведут к приостановке или отказу в государственной регистрации линейных объектов.



Рисунок 3. Статистические данные по дефектам технических планов и оснований

приостановления (отказа) государственного учета линейного объекта

Отметим, что правовая регламентации размещения линейных объектов в нашей стране претерпевает изменения, а это значит, что законодатель стремится совершенствовать данные процессы.

Так, 01.05.2022 вступил в силу Федеральный закон от 01.05.2022 № 124-ФЗ (далее – закон № 124-ФЗ), которым внесены изменения в ряд законодательных актов, в т. ч. в закон № 218-ФЗ [8]. Среди внесённых изменений необходимо выделить следующие особенности для случаев реконструкции линейного объекта, предусматривающей изменение участка (участков) или части (частей) линейного объекта [9]:

- порядок подготовки технического плана – информация о линейном объекте, за исключением данных о его местоположении на земельном участке, указываются в техническом плане линейного объекта на основании представленной заказчиком кадастровых работ проектной документации, содержащей сведения о линейном объекте и подготовленной в связи с реконструкцией соответствующих участка (участков) или части (частей) линейного объекта; допускается указание в техническом плане координат характерных точек контура линейного объекта только в отношении реконструированных участка (участков) или части (частей) (п. 18 ст. 24 закона № 218-ФЗ) [8];

- лицами, уполномоченными на обращение с заявлением о государственном кадастровом учёте в связи с изменением основных характеристик линейного объекта, являются указанные в п. 1 ст. 19 закона № 218-ФЗ орган государственной власти, орган местного самоуправления, организации либо собственник объекта недвижимости (если для реконструкции объекта капитального строительства в соответствии с федеральными законами не требуется разрешение на строительство) (п. 21 ст. 40 закона № 218-ФЗ);

- если требуется изменение границ полос отвода и (или) охранных зон линейного объекта, орган регистрации прав осуществляет снятие с государственного кадастрового учёта земельного участка, на котором были расположены такие участок (участки) или часть (части) линейного объекта, государственную регистрацию прекращения зарегистрированного права собственности на земельный участок, ранее образованный для размещения реконструированных участка (участков) или части (частей) линейного объекта, по заявлению собственника земельного участка (п. 34 ст. 70 закона № 218-ФЗ).

В соответствии с антикризисными мерами, предусмотренными Постановлением Правительства РФ от 02.04.2022 № 575 [13] в период с 13.04.2022 до 01.01.2024 не требуется принятие решения о подготовке документации по планировке территории и решения о подготовке изменений в неё, за исключением случаев, указанных в п. 1.1 ст. 45 ГрК РФ [4]. Тем не менее, в отсутствии требования о получении решения о подготовке проекта планировки территории (далее – ППТ) разрешительный характер процедуры сохраняется, т.к. теперь вместо решения государственные органы используют «задание на проектирование» в качестве механизма контроля деятельности заявителей.

На период с 01.09.2022 по 01.09.2028 Правительством РФ утверждены состав и содержание таких технических требований и условий, правила их выдачи и досрочного прекращения их действия, а также правила определения размера затрат на их подготовку, подлежащих возмещению правообладателю существующего линейного объекта [12].

Подводя итоги, отметим следующее. В нормативно-правовых актах РФ присутствует произвольное толкование понятия «линейный объект» при отсутствии его легального определения. Линейный объект представляет собой объект материального мира (в т.ч. энергии, ресурсов). Характерными признаками линейного объекта выступает то, что это сооружение, обладает одномерной характеристикой протяженности (длины), либо включает

сооружение, имеющее связь с землей. Указанные объекты выполняют значимую социально-экономическую роль в жизнедеятельности государства.

Линейные объекты классифицируются по различным критериям. При размещении линейного объекта основным является его характеристика, и правовой режим земли, на которой будет размещен указанный объект.

Для устранения правовых коллизий и спорных моментов, связанных с размещением линейных объектов, имеется необходимость выделить правовой режим земельных участков в обособленную главу XX ЗК РФ.

Список литературы:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ (ч. 1) (ред. от 14.04.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.04.2023) // СПС КонсультантПлюс [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/
2. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2023) // СПС КонсультантПлюс [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64299/
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.04.2023) // СПС КонсультантПлюс [сайт] - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 28.04.2023) // СПС КонсультантПлюс [сайт] - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/
5. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 18.03.2023) // СПС КонсультантПлюс [сайт] - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37800/
6. Российская Федерация. Законы. «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: Федеральный закон от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран - участников форума // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2283
7. Российская Федерация. Законы. «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1651
8. Российская Федерация. Законы. «О государственной регистрации недвижимости» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2023): Федеральный закон от 13.07.2015 N 218-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // СПС КонсультантПлюс [сайт] - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/
9. Российская Федерация. Законы. «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»: Федеральный закон от 01.05.2022 N 124-ФЗ (ред. от 19.12.2022) - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_416183/
10. Постановление Правительства РФ 3 декабря 2014 г. № 1300 «Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без

предоставления земельных участков и установления сервитутов» // СЗ РФ. - 2014. - № 50. - Ст. 7089.

11. Постановление Правительства РФ от 12 ноября 2020 г. № 1816 «Об утверждении перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории, перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции объекта капитального строительства не требуется получение разрешения на строительство, внесении изменений в перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2020. - № 47. - Ст. 7520.

12. Постановление Правительства РФ от 31.12.2021 № 2608 «Об утверждении состава и содержания технических требований и условий, подлежащих обязательному исполнению при архитектурно-строительном проектировании в целях реконструкции, капитального ремонта существующих линейных объектов в связи с планируемым строительством, реконструкцией или капитальным ремонтом объектов капитального строительства, Правил их выдачи и досрочного прекращения их действия, а также Правил определения размера затрат на их подготовку, подлежащих возмещению правообладателю существующего линейного объекта // СПС КонсультантПлюс [сайт] - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_406237/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/#:~:text=

13. Постановление Правительства РФ от 02.04.2022 N 575 (ред. от 14.10.2023) "Об особенностях подготовки, согласования, утверждения, продления сроков действия документации по планировке территории, градостроительных планов земельных участков, выдачи. Разрешений на строительство объектов капитального строительства, разрешений на ввод в эксплуатацию // СПС КонсультантПлюс [сайт] - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_413805/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/

14. Письмо Министерства регионального развития РФ от 19 февраля 2010 г. № 6180-ИП/08 «О государственной экспертизе проектной документации объектов капитального строительства и результатов инженерных изысканий» - URL: <https://www.gost.rf.com/normadata/1/4293802/4293802791.pdf>

15. Письмо Министерства регионального развития РФ от 20 мая 2011 г. № 13137-ИП/08 «О государственной экспертизе проектной документации на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт сетей инженерно-технического обеспечения» - URL: <https://pravo.ppt.ru/pismo/minregion/n-13137-ip-08-11431>

16. Письмо Минэкономразвития России от 2 апреля 2019 г. № Д23и-10569 «Об образовании лесных участков (их частей) и о согласовании документации по планировке территории в целях размещения линейных объектов» // СПС ГАРАНТ [сайт] - URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73770852/>

17. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 24 января 2019 г. № Ф08-11044/2018 // СПС КонсультантПлюс [сайт] - URL: <https://www.consultant.ru>

18. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 16 августа 2017 г. № Ф06-23326/2017 по делу № А12-51784/2016; постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 25 апреля 2017 г. № Ф08-1364/2017 по делу № А32-24213/2016 // СПС КонсультантПлюс [сайт] - URL: <https://www.consultant.ru>

19. Власенко, В. Н. Нормативная основа правового регулирования возникновения прав на землю для размещения линейных объектов: состояние и направления развития / В.Н. Власенко, М.С. Муравьева // Евразийский юридический журнал. - 2018. - № 5- (120). - С. 149-154.

20. Жаркова, О.А. Оформление прав на линейные объекты / О.А. Жаркова // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2019. - № 12. - С. 43-55.

21. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ(постатейный) / отв. ред. Н.Н. Мельников (Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2020).
22. Краснова, Т.С. Установление сервитута для размещения линейного объекта федерального или регионального значения /Т.С. Краснова // Право. Журнал Высшей школы экономики. - 2023. - Т. 16. - № 1. - С. 172-200.
23. Лунёва, Е.В. Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях /Е.В. Лунева. - Москва: Статут, 2018. - 157 с.
24. Майборода, В.А. Установление публичного сервитута для отдельных целей в отношении части земельного участка / В.А. Майборода // Нотариус. - 2020.- № 4. - С. 41 - 44.
25. Муравьева, С. Правовой режим земельных участков, предназначенных и (или) используемых для размещения линейных объектов дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 /М.С. Муравьева – Москва, 2022 -165 с.
26. Причины и основания приостановления (отказа) государственного кадастрового учета (в том числе в рамках осуществления единой учетно-регистрационной процедуры) // СПС ГАРАНТ - URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405030977/>
27. Росстат: официальный портал [сайт] - URL: <https://rosstat.gov.ru>.
28. Чикильдина, А.Ю. Гражданско-правовой режим дачных, садовых и огородных земельных участков: дис. ...канд. юрид. наук /А.Ю. Чикильдина. - Волгоград, 2010. - 202 с.