

ОСОБЕННОСТИ КАДАСТРОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОТНОШЕНИИ ЛИНЕЙНЫХ ОБЪЕКТОВ

тезисы выступления на заседании «круглого стола» № 1 «Развитие нормативно-правового регулирования государственного кадастра недвижимости. Новации и проблемы» в рамках программы Третьего Всероссийского съезда кадастровых инженеров руководителя Подразделения СРО НП «Кадастровые инженеры» по Тюменской области, главного инженера ООО «Тюменское бюро кадастровых инженеров» Н.В.Калюкиной

I. Понятие «линейный объект»

Вопрос о линейных объектах всегда был и является до сих пор одним из самых сложных в градостроительном и земельном законодательстве РФ. Отсутствие эффективного и универсального нормативно-правового регулирования существенно затрудняет градостроительные и земельно-имущественные отношения.

Даже понятие линейного объекта вытекает из нескольких нормативно-правовых актов и складывается из нескольких характеристик, это:

1. **Протяженность объекта** - длина объекта намного превышает его ширину.
2. **Всегда сооружение.** Сооружение – результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов» (Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»).
3. **Связь с землей.** В зависимости от связи с землей можно выделить надземные (воздушные), наземные (поверхностные) и подземные линейные объекты.
4. **Назначения.** В зависимости от назначения линейные объекты подразделяются на: транспортные коммуникации (железные дороги, автомобильные дороги, троллейбусные линии); электрические сети; канализационные и ливневые коллекторы; линии связи; водоводы и водопроводы; газопроводы; нефтепроводы; водоводы; коллекторы; каналы, мелиоративные каналы.

II. Нормативно-правая база

В действующем законодательстве понятие «линейный объект» используется во многих нормативно-правовых актах различной юридической силы. Особенностью такого использования является, **во-первых**, отсутствие единого законодательного акта в ранге федерального закона, комплексно определяющего все аспекты создания и функционирования линейных объектов, и, **во-вторых**, упоминание в законодательстве о линейных объектах носит характер перечисления их видов в различных вариациях, без формулирования юридически четкого и корректного, называющего виды и признаки таких линейных объектов, определения. Отсутствие единого унифицированного определения понятия «линейный объект» следует признать слабой стороной законодательства, порождающей целый спектр правовых и технологических проблем.

Для проведения кадастровых работ по линейным объектам (независимо от их назначения) кроме основных нормативно-правовых актов, регламентирующих кадастровую деятельность рекомендовала бы обязательно ознакомиться в первую очередь с **Кодексами:**

1. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ.
2. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ. (ст. 89,90,91)
3. Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ.
4. Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ.
5. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ. (ст. 133 и 134).

с Федеральными законами:

Федеральный закон от 30.12.2009 г № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве».

В зависимости от назначения объекта с другими подзаконными актами.

Например, если вы осуществляете комплекс работ по оформлению прав на Автомобильную дорогу, то необходимо кроме вышеперечисленных актов изучить такие нормативно-правовые акты как:

Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Указ Президента России от 27.06.1998 № 727 «О придорожных полосах федеральных автомобильных дорог общего пользования».

Постановление Правительства РФ от 20.10.2009 № 860 «О требованиях к обеспеченности автомобильных дорог общего пользования объектами дорожного сервиса, размещаемыми в границах полос отвода».

Постановление Правительства России от 28.09.2009 № 767 «О классификации автомобильных дорог в Российской Федерации».

Постановление Правительства России от 02.09.2009 № 717 «О нормах отвода земель для размещения автомобильных дорог и (или) объектов дорожного сервиса».

Постановление Правительства РФ от 01.12.1998 № 1420 «Об утверждении Правил установления и использования придорожных полос федеральных автомобильных дорог общего пользования».

Дополнительно есть еще множество различных Правил и Приказов, ведомственных нормативных актов и СНиПов.

III. Комплекс работ по оформлению земельных участков под строительство и эксплуатацию линейных объектов. Особенности формирования земельного участка, согласования границ, кадастрового учета, оформления прав на земельный участок

Как правило, размеры земельных участков под строительство, да и для размещения объекта формируются согласно СНиПов на определенный линейный объект в зависимости от его назначения или других нормативно-правовых актов, например, Постановление Правительства России от 11.08.2003 № 486 «Об утверждении Правил определения размеров земельных участков размещения воздушных линий электропередачи и опор линий связи, обслуживающих электрические сети».

Линейный объект в зависимости от необходимости оформления земельного участка можно условно разделить на две группы. Это линейные объекты на которые требуется оформление разрешения на строительство в соответствии со ст. 51 ГрадК РФ, соответственно и требуется оформление земельного участка в пределах, утвержденных документацией по планировке территории, к ним относятся: автомобильные дороги; железнодорожные линии; надземные и подземные линии электропередач напряжением 0,4 кВ, 10 кВ и более; надземные и подземные газопроводы высокого давления с давлением свыше 1,2 МПа; надземные тепломагистральи

высоких параметров с температурой среды свыше 150°C; надземные пульпопроводы; надземные (обвалованные) водоводы; каналы; акведуки.

То есть это в основном линейные объекты наземного (поверхностного) типа в соответствии с нашей предлагаемой выше классификацией.

Подземные и надземные линейные объекты (сети инженерно-технического обеспечения зданий и сооружений и другие линейные объекты, не названные выше) не требуют оформления земельного участка для их размещения.

А Земельный кодекс РФ (далее – ЗК РФ) не предусматривает исключения для линейных объектов. Поэтому порядок, предусмотренный ст. 30 и 31, действует и на линейный объект. Вывод – надо оформлять земельные отношения, что вызывает очень много проблем на практике.

Основная особенность и в то же время проблема при формировании земельного участка под линейный объект заключается в большой его протяженности и прохождения по значительному количеству земельных участков, находящихся на разных категориях земель, на разных правах пользования (собственность, аренда, постоянное (бессрочное) пользование и т. п.).

При этом эксплуатация некоторых линейных объектов требует полного владения земельным участком (дороги, отдельные участки трубопроводов высокого давления и электросетей), что должно быть обеспечено правом, исключающим права пользования третьих лиц: арендой, постоянным (бессрочным) пользованием или правом собственности.

В то же время большинство линейных объектов не препятствует использованию земельного участка по целевому назначению (подземные трубопроводы и линии связи, надземные кабели и провода), хотя их наличие на земельном участке порождает определенные неудобства для собственника земли. Степень этого неудобства различается, что должно стать определяющим при решении вопроса о пригодности аренды или собственности как вида прав на землю для размещения линейного объекта.

В городе линейные объекты находятся над или под другими линейными объектами и расположены в основном вдоль улиц. Причем, на одной улице может быть несколько линейных объектов: проезжая часть улицы, тротуар, трамвайные пути, троллейбусная линия, водопровод, электрокабель, провода уличного освещения, фекальная и ливневая канализация, кабели связи и т.д. В данном случае говорить о формировании отдельного земельного участка для определенного линейного объекта в соответствии с требованиями земельного законодательства не приходится. Если мы следуем теории создания самостоятельного ЗУ для размещения линейного объекта, то вся земля под ним должна быть поделена на множество участков долевой собственности владельцев различных объектов и множество участков, находящихся в аренде нескольких лиц, в местах их совпадения или пересечения. В результате единообразно и одновременно решить вопросы со всеми этими субъектами о выкупе или заключении договоров аренды земельных участков, занятых линейным объектом, практически невозможно. Необходимость массового межевания участков ведет к существенному удорожанию и растягиванию по времени процесса межевания.

Отсутствие реальной возможности оформления прав на земельные участки, занятые линейным объектом, препятствует государственной регистрации прав на него, т.к. существующий порядок государственной регистрации прав на недвижимое имущество требует указания в документах, необходимых для государственной регистрации прав на недвижимое имущество, сведений о всех земельных участках, на которых оно расположено.

На практике оформление земельных участков под строительство выглядит следующим образом: Оформляется, согласовывается и утверждается **акт о выборе земельного участка**, находящегося в государственной и муниципальной собственности с разбивкой по категориям земель, т.к. распорядителями данных земель могут быть разные уполномоченные органы. Готовится **схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории (далее – схема на КПТ)**, в некоторых регионах эти два документа утверждаются одним решением ОМС, в некоторых – по отдельности. На основании схемы на КПТ подготавливается межевой план в связи с образованием земельного участка, затем постановка его на государственный кадастровый учет. Далее происходит процедура предоставления земельного участка в аренду.

А вот оформление земельного участка под строительство линейного объекта на земельных участках, находящихся в частной собственности, либо в аренде (на правах третьих лиц) осуществляется по другому.

Оформляем **предварительный договор аренды**, либо субаренды с согласием собственника, где указываем площадь участка, для каких целей он формируется и где расположен, – т.е. формируем часть земельного участка, для последующей передачи ее в аренду. На основании данного предварительного договора **готовим межевой план (в связи с образованием части на земельный участок)** Это наиболее простой и законодательно предусмотренный способ, т.к. размер земельного участка под строительство, как правило, не соответствует размеру земельного участка в последствии под его эксплуатацию, а часть земельного участка после ввода объекта в эксплуатацию можно легко снять с учета после прекращения договора аренды и сформировать земельные участки под эксплуатацию путем раздела исходного участка.

Если исходный участок находится в постоянном бессрочном пользовании, то тут сложнее, согласно ЗК ст. 45 и 53 от правообладателя необходимо получить отказ от земельного участка, и только затем оформлять далее как из земель госсобственности, т.е. через акт выбора.

Естественно, что собственники, арендаторы и пользователи требуют компенсации убытков, что влечет за собой дополнительные затраты для застройщика, не только на саму компенсацию как таковую, но и на оплату услуг по расчету самой компенсации, т.к. такие крупные владельцы линейных объектов как ОАО «ФСК ЕЭС», ОАО «РЖД», Автодор, и т.д. наугад платить не будут, так как финансирование строительства идет из федерального бюджета и требует независимой оценки, т.е. составление отчета оценщика. А также и определения рыночной стоимости аренды.

И только после определения стоимости арендной платы и постановки части или земельного участка на ГКУ заключается договор аренды либо субаренды на земельный участок под строительство.

Есть случаи, когда строительство протяженного объекта попадает на земли сельхозназначения, находящиеся в общедолевой собственности. Необходимо сначала оформить выдел земельного участка, согласно Федеральному закону от 24 июля 2002. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», зарегистрировать на него право и только потом формировать на нем часть и заключать договор аренды. До сих пор есть такие «долевые» земли не выделенные и нет возможности найти дольщика, в этом случае ОМС может признать данные земли не востребованными через суд, зарегистрировать право муниципальной собственности на земельный участок, а затем предоставить в аренду под строительство, т.е. через акт выбора.

Таким образом, под строительство линейного объекта оформляется несколько земельных участков, а соответственно договоров аренды. В моей практике был случай когда оформили под строительство одной ВЛ 500 кВ 120 земельных участков (договоров аренды), т.е. было 120 разных арендодателей.

Оформить земельный участок под размещение существующего линейного объекта законодательно можно двумя способами: полосой под весь объект независимо от связи с землей или обособленными участками (многоконтурный земельный участок), только на наземные элементы (под опорами). Чаще всего землепользователи оформляют (регистраруют) земельные участки, только на наземную часть сооружения (в целях экономии средств на налог, аренду, услуги кадастрового инженера), с точки зрения кадастра, это конечно проще, но с точки зрения правовых отношений с правообладателями земельных участков по которым проходит надземный или подземный элемент линейного объекта не совсем правильно, т.к. очень часто возникают конфликты между сторонами, потому что необходим доступ для обслуживания и ремонта этих элементов. В этом случае, конечно, помогло бы установление сервитута, но на практике не всегда понятно, какой сервитут требуется устанавливать (частный или публичный), т. к. не ясно чей интерес эксплуатирующие предприятия представляют в большей степени – частный или публичный. Неоднозначно решаются вопросы с определением платы за сервитут. Также нужно помнить, что сервитут не может быть установлен для целей строительства объекта, а предусмотрен только для его ремонта и эксплуатации (ст. 23 ЗК РФ).

Поэтому считать сервитуты панацеей в вопросе оптимального получения прав на землю для размещения линейного объекта не приходится. Хотя в ряде случаев они могут снять существующие проблемы. Но в целом, хотелось бы осуществить переход к более рациональному, быстрому и малозатратному способу предоставления земли хотя бы для строительства линейного объекта.

На особенностях подготовки межевого плана и кадастрового учета линейного объекта останавливаться не буду, т.к. написано множество рекомендательных писем, в Приказе Минэкономразвития России от 24 ноября 2008. № 412 «Об утверждении формы межевого плана и требований к его подготовке, примерной формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков» выделен этой теме отдельный раздел. Опишу только проблему, которая возникла в нашем регионе и на сегодняшний день никак не решена – это пересечение земельных участков под линейными объектами, ранее поставленных на ГКУ с границами муниципальных образований. Если возникла необходимость уточнить данный земельный участок.

Ранее эта норма была в отказе Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее – «221-ФЗ») и звучала:

Ст.27 п.3 Орган кадастрового учета принимает решение об отказе в постановке на учет земельного участка также в случае, если:

5) одна из границ земельного участка пересекает границы муниципального образования и (или) границы населенного пункта. Т.е. кадастровая палата трактовала так - раз решение об отказе **в постановке на учет**, то это касается только вновь образуемых земельных участков, и на уточняемые земельные участки эту норму не распространяли.

Сейчас, в связи с изменениями 221-ФЗ после 01.10.2013, получаем приостановку по всем процедурам.

Ст.26 п.2. Осуществление кадастрового учета приостанавливается в случае, если:

7) одна из границ земельного участка пересекает границы муниципального образования и (или) границы населенного пункта, за исключением случая, если органом кадастрового учета выявлена воспроизведенная в государственном кадастре недвижимости ошибка в определении местоположения границ такого муниципального образования и (или) границ населенного пункта в документе, на основании которого вносились сведения в государственный кадастр недвижимости.

На сегодняшний день уточнить протяженный объект (автодорога, ВЛ) в нашем регионе практически невозможно, т.к. в основном все они были поставлены в начале 2000 годов, затем прошло расширение или изменение границ населенных пунктов и муниципальных образований и внесение их границ в ГКН. Данную проблему СРО НП «КИ» озвучили письмом от 26.03.2013 в адрес Минэкономразвития России. Ответа пока нет.

IV. Особенности формирования объекта капитального строительства, оформление технического плана для ввода объекта в эксплуатацию, оформление технического плана для кадастрового учета линейного объекта

Для оформления прав на линейный объект - как объект капитального строительства, кроме документов на земельный участок, необходимо еще два основных документа – это разрешение на ввод объекта в эксплуатацию (далее – разрешение на ввод) и кадастровый паспорт сооружения. Для получения этих документов нужно подготовить технический план сооружения (т.к. мы определились, что линейный объект – это всегда сооружение).

На практике на объект, для которого требуется разрешение на ввод необходимо подготовить технический план сооружения два раза.

Первый - для передачи его в ОМС в составе пакета необходимого для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. В этом случае характеристики объекта заносятся в технический план из проектной документации и фактически выполненных замерах, согласно форме технического плана мы можем указать только одну характеристику, в то время как в разрешении на ввод для заказчика необходимы другие дополнительные характеристики. В этом случае в заключении кадастрового инженера дописываем состав объекта (количество опор, площадь застройки, количество водопропускных труб, подводных переходов и т. д.). А так же считаю, необходимо в заключении указывать, что технический план подготовлен для получения разрешения на ввод, чтобы заказчик не мог его использовать для других каких-то целей, и передаем его на бумаге без ХМЛ.

Второй - после получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, как правило, есть необходимость доработать технический план, т.е. добавить разрешение на ввод как документ-

основание, возможно потребуются и другие корректировки по составу и дополнительным характеристикам. И в заключении уже прописываем что характеристики взяты из разрешения на ввод и просим орган кадастрового учета состав объекта указать в строке 10 как необходимую информацию для государственной регистрации прав, т.е. то что заказчик хотел бы увидеть в свидетельстве о государственной регистрации прав на объект недвижимости.

Есть случаи, когда кадастровый инженер для экономии времени и средств или по настоянию заказчика работ одновременно передает технический план на ввод и на кадастровый учет, т.е. по проектной документации. И зачастую получая затем кадастровый паспорт и разрешение на ввод объекта в эксплуатацию, обнаруживается несоответствие в этих двух документах и как следствие невозможность регистрации объекта. Поэтому, несмотря на продолжительность времени, рекомендую все таки оформить сначала разрешение на ввод, а затем только подавать на кадастровый учет. И заказчика убеждать о целесообразность именно этого пути тем более что есть уже рекомендательное письмо Минэкономразвития России от 14.05.2014 №Д23и-1644, где четко сказано «если выдача разрешения на ввод объекта в эксплуатацию предусмотрена действующим законодательством, то использование такого разрешения при подготовке технического плана является обязательным» нужно добавить для целей именно кадастрового учета.