**Информация
о результатах мониторинга правоприменения
за май 2019 года**

Земельное право

Основания размещения линейных объектов
федерального и регионального значения на чужих земельных участках
(в том числе особенности государственного кадастрового учета
и государственной регистрации прав в отношении таких объектов)

к.ю.н., доцент кафедры
правовой охраны окружающей среды,
руководитель рабочей группы
Краснова Татьяна Сергеевна

к.э.н., доцент кафедры статистики, учета и аудита
Шаныгин Сергей Иванович

к.э.н., доцент кафедры статистики, учета и аудита
Зуга Екатерина Игоревна

I. Вводные положения

Понятие линейного объекта

1) Согласно п. 10.1 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ) линейные объекты – это линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения. Приведенное определение является одним из легальных определений линейных объектов. Исследование проводилось только в отношении нефтепроводов, газопроводов, линий электропередачи, линий связи.

2) Линейные объекты могут являться объектами движимого имущества и объектами недвижимого имущества. Исследование проводилось только в отношении линейных объектов недвижимого имущества.

3) Согласно п. 18-20 ст. 1 ГрК РФ существуют линейные объекты федерального, регионального, местного значения. Исследование проводилось только в отношении линейных объектов федерального и регионального значения.

4) При подготовке настоящего отчета использовался термин «размещение линейного объекта», который в соответствии с систематическим толкованием норм Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) включает в себя такие понятия, как «строительство, реконструкция, эксплуатация линейного объекта».

Ключевые вопросы

При проведении исследования осуществлялся поиск ответов на следующие ключевые вопросы:
1) определение критериев отнесения линейных объектов к объектам федерального и регионального значения;
2) определение особенностей государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав в отношении линейных объектов федерального и регионального значения;
3) определение правовых оснований размещения линейных объектов федерального и регионального значения на чужих земельных участках, а также наличие (отсутствие) публичности таких оснований;
4) определение механизмов защиты интересов собственников земельных участков, на которых без надлежащих правовых оснований размещены линейные объекты федерального и регионального значения (в том числе обоснованность переноса или сноса таких объектов).

Актуальность темы

1) Несмотря на то, что ГрК РФ содержит определения понятий «линейный объект», «объект федерального значения», «объект регионального значения», данные понятия во многом остаются неясными для правоприменителей. В частности, вызывает вопросы оценочная дефиниция «оказывает существенное влияние на социально-экономическое развитие Российской Федерации или субъекта Российской Федерации».

2) Линейные объекты недвижимого имущества (особенно имеющие федеральное и региональное значение) наделены рядом специфических характеристик. Такие объекты могут обладать внушительной протяженностью и пересекать не только другие объекты недвижимости, принадлежащие различным правообладателям, но и границы муниципальных образований, субъектов РФ; такие объекты могут находиться в частной собственности, но непосредственно или опосредованно выполнять федеральные и региональные задачи; для размещения таких объектов устанавливаются зоны с особыми условиями использования территорий; такие объекты могут располагаться на земельном участке, под и над ним.
Все это предопределяет наличие особенностей государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав в отношении линейных объектов федерального и регионального значения.

3) В современном гражданском обороте возникают трудности при определении разновидностей прав на чужие земельные участки, дающих возможность размещения линейных объектов федерального и регионального значения. Исследования в России и за рубежом показали, что такие инструменты, как изъятие, выкуп, аренда, беститульное владение и пользование земельными участками не всегда способны решить все проблемы в сфере размещения линейных объектов. Нередко предпочтение отдается сервитуту. Между тем актуальное законодательство о сервитутах не отличается простотой. Так, предлагается сразу несколько видов сервитутов для размещения линейных объектов федерального и регионального значения. Некоторые из этих сервитутов похожи до степени смешения на другие правовые конструкции (в частности, на аренду и изъятие земельных участков для государственных нужд).
Одновременно далеко не все правовые основания размещения линейных объектов федерального и регионального значения на чужих земельных участках, предложенные в отечественном законодательстве, подлежат государственной регистрации, т.е. обладают публичностью. Тем самым может сложиться ситуация, при которой размещение линейного объекта осуществляются на «тайных» основаниях.

4) На практике часто возникают споры между собственниками земельных участков и собственниками линейных объектов федерального и регионального значения, расположенных под, на или над такими участками. В большинстве случаев собственники земельных участков полагают, что у собственников линейных объектов отсутствуют правовые основания для их размещения. Особенно это актуально для линейных объектов, построенных на территории современной России в советский период. В связи с этим возникают вопросы о допустимости переноса или сноса линейных объектов федерального и регионального значения, поскольку с одной стороны, они ограничивают права собственников земельных участков, с другой стороны, выполняют общественно значимые задачи.
В случае сохранения мест расположения линейных объектов федерального и регионального значения возникают вопросы о наличии (отсутствии) необходимости оформлять какие-либо права на служащие земельные участки, осуществлять государственную регистрацию таких прав, тем самым придавая им свойство следования.

Методика проведения исследования

Рабочей группой применялись юридические и экономические методики проведения исследования, а именно:
1) подвергались анализу нормы действующего законодательства, судебная практика Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ), Верховного Суда РФ (далее – ВС РФ), арбитражных судов и судов общей юрисдикции за период с 01.01.2014; всего отобрано 114 судебных актов;
2) подвергалась анализу статистическая информация Федеральной службы государственной статистики, а также экономические показатели отдельных государственных программ РФ;
3) подвергалась анализу статистическая информация Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр).
При проведении мониторинга использовались, в том числе результаты анализа судебной практики, полученные студентами Юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (далее – СПбГУ) в процессе обучения в Юридической клинике СПбГУ.

II. Определение критериев отнесения линейных объектов
к объектам федерального и регионального значения

Как было обосновано во введении, исследование проводилось в отношении отдельных линейных объектов недвижимого имущества, а именно в отношении объектов капитального строительства - нефтепроводов, газопроводов, линий электропередачи, линий связи.
Согласно п. 18-19 ст. 1 ГрК РФ объекты федерального значения – это а) объекты капитального строительства, б) иные объекты, в) территории, которые 1) необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению РФ, органов государственной власти РФ Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, решениями Президента РФ, решениями Правительства РФ, и 2) оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие РФ.
Виды объектов федерального значения, подлежащих отображению на схемах территориального планирования РФ в указанных в ч. 1 ст. 10 ГрК РФ областях, определяются Правительством РФ, за исключением объектов федерального значения в области обороны страны и безопасности государства. Виды объектов федерального значения в области обороны страны и безопасности государства, подлежащих отображению на схемах территориального планирования РФ, определяются Президентом РФ.
Объекты регионального значения – это а) объекты капитального строительства, б) иные объекты, в) территории, которые 1) необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению субъекта РФ, органов государственной власти субъекта РФ Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта РФ, законами субъекта РФ, решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, и 2) оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие субъекта РФ.
Виды объектов регионального значения в указанных в ч. 3 ст. 14 ГрК РФ областях, подлежащих отображению на схеме территориального планирования субъекта РФ, определяются законом субъекта РФ.
Следовательно, можно выделить два легальных критерия отнесения линейного объекта к объекту федерального или регионального значения:
а) Необходимость в данном объекте для осуществления определенных государственных полномочий. Указанные полномочия должны быть установлены конкретными нормативными правовыми актами.
Например, согласно п. «и» ст. 71 Конституции РФ к ведению РФ относятся федеральные энергетические системы. При этом в ст. 5 Федерального закона от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» установлено, что одной из федеральных энергетических систем РФ является федеральная система газоснабжения. Тем самым федеральная система газоснабжения (в том числе магистральные газопроводы) относится к ведению РФ. Соответственно, такие линейные объекты как магистральные газопроводы соответствуют критерию «а» для отнесения их к объектам федерального значения.
б) Оказание существенного влияния на социально-экономическое развитие РФ (для объектов федерального значения) или субъектов РФ (для объектов регионального значения).
При этом понятие «существенное влияние на социально-экономическое развитие» является оценочным, и однозначно законодателем не определено.
Федеральная служба государственной статистики определяет социально-экономическое развитие через перечень основных макроэкономических показателей и показателей уровня жизни населения, которые представлены в статистическом сборнике «Социальное-экономическое положение и уровень жизни населения России». К основным макроэкономическим показателям относятся валовой внутренний продукт (млрд руб.), оборот розничной торговли (млрд руб.), платные услуги населению (млрд руб.), ввод в действие общей площади жилых домов (млн м2), доходы консолидированного бюджета (млрд руб.), расходы консолидированного бюджета (млрд руб.), профицит, дефицит консолидированного бюджета (млрд руб.), поступление средств в государственные внебюджетные фонды (млрд руб.), расходование средств государственных внебюджетных фондов (млрд руб.), оплата труда наемных работников, включая скрытые оплату труда и смешанные доходы (млрд руб.), располагаемый доход домашних хозяйств (млрд руб.), социальные трансферты в натуральной форме (млрд руб.).
Ключевые показатели уровня жизни населения собраны в следующие группы: демографическая ситуация , занятость и безработица , доходы населения и социально-экономическая дифференциация , питание , жилищные условия , состояние здоровья , медицинское обслуживание , образование , культура , туризм и отдых , недвижимость , правонарушения .
В приведенных перечнях отсутствуют показатели, имеющие непосредственное отношение к линейным объектам и позволяющие определить влияние последних на социально-экономическое развитие РФ. Тем не менее Федеральная служба государственной статистики ведет наблюдение за рядом показателей, имеющих отношение к линейным объектам (см. табл. 1).

Таблица 1
Показатель Определения
Эксплуатационная длина путей сообщения общего пользования на конец года (тыс. км.) • железнодорожные пути, в том числе электрифицированные
• автомобильные дороги с твердым покрытием (включая дороги необщего пользования)
• магистральные трубопроводы (нефте- и нефтепродуктопроводы) Эксплуатационная длина железнодорожных путей общего пользования − протяженность в километрах железнодорожных линий общего пользования, измеряемая по оси главного пути, а на многопутных линиях − кратчайшего главного пути между осями раздельных пунктов (станций, разъездов, обгонных пунктов), ограничивающих эту линию.
Протяженность путей сообщения (тыс. км.) • Железнодорожные пути – всего, в том числе общего и необщего пользования
• Автомобильные дороги – всего, в том числе общего и необщего пользования, из общей протяженности автомобильных дорог – дороги с твердым покрытием – всего, в том числе общего пользования, из них федерального, регионального и межмуниципального, местного значения, и необщего пользования.
• Магистральные трубопроводы:
газопроводы
нефтепроводы
нефтепродуктопроводы
Протяженность сети путей сообщения – суммарная протяженность в километрах участков путей транспортного сообщения. Определяется на дату путем суммирования длин отдельных участков, образующих сеть.
К автомобильным дорогам общего пользования относятся: автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения (включая улицы), предназначенные для движения транспортных средств неограниченного круга лиц.
Протяженность магистральных трубопроводов представляет собой сумму линейных протяжений всех участков трубопроводов в однониточном исчислении, включая отводы от них.
Магистральный газопровод – технологически неделимый, централизованно управляемый имущественный производственный комплекс, состоящий из взаимосвязанных объектов, являющихся его неотъемлемой технологической частью, предназначенных для транспортировки подготовленной в соответствии с требованиями национальных стандартов безопасности продукции (природного газа) от объектов добычи и/или пунктов приема до пунктов сдачи потребителям и передачи в распределительные газопроводы или иной вид транспорта и/или хранения.
Магистральные нефтепроводы − инженерные сооружения, состоящие из подземных, подводных, наземных и надземных трубопроводов и связанных с ними насосных станций, хранилищ нефти и других технологических объектов, обеспечивающих транспортировку, приемку, сдачу нефти потребителям или перевалку на другой вид транспорта.
Магистральные нефтепродуктопроводы − трубопроводы с избыточным давлением до 10 МПа, с комплексом подземных, надземных и подводных сооружений, предназначенные для транспортировки подготовленных в соответствии с требованиями государственных стандартов, технических условий и других нормативно-технических документов нефтепродуктов от пунктов приемки до пунктов сдачи, технологического хранения или перевалки (передачи) на другой вид транспорта.
Плотность путей сообщения (км путей
на 1000 кв. км территории) • железнодорожные пути
• автомобильные дороги с твердым покрытием
• магистральные трубопроводы Плотность путей сообщения - протяженность путей сообщения в километрах, приходящаяся на единицу площади территории (обычно 1000 км2) страны или региона.
Источник: Российский статистический ежегодник – 2018, Транспорт и связь в России-2016, Приказ Росстата от 29.12.2017 № 887 «Об утверждении методологических положений по статистике транспорта».

Кроме того, отдельные целевые показатели, описывающие состояние и эксплуатацию линейных объектов, представлены в Перечне государственных программ РФ, утвержденном Распоряжением Правительства РФ от 11.11.2010 № 1950-р. Обзор таких показателей представлен в Приложении 1 к настоящему Отчету.
Что касается концепции «существенности влияния», то она многопланова.
В традиционной статистике чаще всего под этим термином подразумевается неслучайность влияния. Соответственно, оценивание существенности фактически сводится к проверке закономерности влияния тех или иных событий (процессов) на другие при незначительных изменениях внешних условий. Иными словами, что обнаруженное влияние не было следствием случайного стечения обстоятельств.
В экономике под этим термином как правило понимают примерно то же, но дополнительно подразумевают (учитывают) уровень (объем) признака, оказывающего влияние на другие. В социальной сфере под этим термином также чаще всего понимают примерно то же, но оценивание осуществляется с позиции всего населения или отдельных его категорий. При этом объем признака как правило роли не играет - во главу угла ставится полезный эффект в плане повышения качества жизни населения.
Следует также отметить, что в статистике под взаимовлиянием понимают согласованное изменение значений статистических показателей, характеризующих явления. В общем случае под причинно-следственными влиянием понимается связь между явлениями, когда изменение одного или нескольких из них приводит к изменению другого. На практике для массовых явлений в основном характерны зависимости, возникающие в результате взаимодействия многих причин и условий и осложненные действием объективной случайности и ошибок наблюдения. При изучении их влияния, в силу объективных трудностей, необходимо выделять и учитывать только главные причины, наиболее сильно влияющие на следствие.
Принято выделять следующие основные параметры существенности влияния.
Сила связи характеризует степень влияния фактора-причины на фактор-результат. Показатели силы связи обычно характеризуют, насколько изменится значение результирующего фактора при изменении значения действующего фактора на единицу.
Теснота связи – это степень согласованности изменений значений факторов. Она характеризует вероятность, с которой можно предсказать значение фактора-следствия по значению фактора-причины.
Надежность связи характеризует вероятность того, что найденная зависимость подтвердится на статистических данных другой выборки, извлеченной из той же совокупности или будет обнаружена для других аналогичных данных.
Собственно существенность можно оценить качественно и количественно. Качественная оценка предполагает профессиональное мнение/суждение эксперта, количественная – заранее определенный уровень существенности. Например, согласно п. 9 «Международного стандарта аудита 320 «Существенность при планировании и проведении аудита» (введен в действие на территории РФ Приказом Минфина России от 09.01.2019 № 2н) существенность для выполнения аудиторских процедур означает величину или величины, установленные аудитором меньше существенности для финансовой отчетности в целом, с тем чтобы снизить до приемлемо низкого уровня вероятность того, что совокупная величина неисправленных и необнаруженных искажений превысит существенность для финансовой отчетности в целом. В некоторых случаях существенность для выполнения аудиторских процедур также означает величину или величины, устанавливаемые аудитором меньше уровня или уровней существенности для определенных видов операций, остатков по счетам или раскрытия информации.
Немаловажно также то, что планируемое размещение объектов федерального и регионального значения определяется в рамках территориального планирования. Согласно п. 2 ст. 1 ГрК РФ под территориальным планированием понимается планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения.
Таким образом, вопросы размещения объектов федерального и регионального значения разрешаются, в том числе при разработке следующих документов территориального планирования:
- на федеральном уровне – схем территориального планирования РФ (ст. 10 ГрК РФ);
- на региональном уровне – схем территориального планирования субъектов РФ (ст. 14 ГрК РФ) или схем территориального планирования двух и более субъектов РФ (ст. 13.1 ГрК РФ).
Составными частями упомянутых документов являются материалы по их обоснованию, которые должны содержать оценку возможного влияния планируемых для размещения объектов федерального или регионального значения на комплексное развитие соответствующей территории (п. 3 ч. 8 ст. 10, п. 6 ч. 6 ст. 13.1, п. 3 ч. 8 ст. 14 ГрК РФ).
Перечисленные документы территориального планирования являются также документами стратегического планирования (подп. «г» п. 4 ч. 3, подп. «в» п. 3 ч. 4 ст. 11 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»). При этом подготовка документов территориального планирования должна осуществляться на основе других документов стратегического планирования – более высокого уровня/порядка (ст. 30, 38 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и ч. 5 ст. 9 ГрК РФ). Сведения о соответствующих документах стратегического планирования подлежат включению в состав материалов по обоснованию схем территориального планирования (п. 1 ч. 8 ст. 10, п. 1 ч. 6 ст. 13.1, п. 1 ч. 8 ст. 14 ГрК РФ).
Тем самым схемы территориального планирования являются инструментами реализации документов стратегического социально-экономического развития. Одной из основных задач схем территориального планирования является привязка приоритетных направлений социально-экономического развития к конкретным территориям в виде объектов федерального или регионального значения.
В настоящее время существуют официальные методические документы, которые определяют порядок разработки схем территориального планирования РФ и схем территориального планирования субъектов РФ:
- Методические рекомендации по разработке проектов схем территориального планирования РФ в областях федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного, трубопроводного), автомобильных дорог федерального значения, энергетики, высшего образования и здравоохранения, утвержденные Приказом Минрегиона России от 25.10.2013 № 452;
- Методические рекомендации по подготовке проектов схем территориального планирования субъектов РФ, утвержденные Приказом Минрегиона России от 19.04.2013 № 169.
Указанные Методические рекомендации в той или иной степени определяют подходы к тому, как нужно обосновывать и оценивать искомое влияние на социально-экономическое развитие, в частности:
- в Методических рекомендациях, утвержденных Приказом Минрегиона России от 25.10.2013 № 452, рассматривается «выборочно направленный подход» (п. 4.1.4);
- в Методических рекомендациях, утвержденных Приказом Минрегиона России от 19.04.2013 № 169, подход сводится к проведению анализа исходных документов стратегического планирования, которые уже должны содержать обоснование социально-экономической эффективности (целесообразности) создания определенных объектов (раздел 4).
Что касается судебной практики, то как правило суды определяют значение линейного объекта посредством систематического толкования положений нормативных правовых актов и (или) доверяют квалификации линейного объекта в качестве имеющего федеральное или региональное значение, которая дается при разработке документов территориального планирования, другой градостроительной документации .
На основании изложенного можно заключить, что влияние тех или иных линейных объектов на социально-экономическое развитие РФ или субъекта РФ оценивается, исходя из направлений, целей, приоритетов и целевых показателей социально-экономического развития, определенных в действующих документах стратегического планирования различных уровней. Только через эти документы изучаемое понятие («существенное влияние на социально-экономическое развитие») наполняется конкретным содержанием.
При этом следует указать на отдельные проблемы, связанные с методическими документами, определяющими порядок подготовки документов территориального планирования (в том числе оценки влияния размещения линейных объектов на социально-экономическое развитие РФ или субъекта РФ):
а) они устарели (были приняты более шести лет назад и не корректировались, тогда как за это время произошли изменения в законодательстве, в том числе был принят Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», изменивший систему стратегического планирования);
б) они не содержат количественных подходов к оценке влияния (текущая ситуация оставляет большие возможности для личного усмотрения лиц, участвующих в подготовке документов территориального планирования);
в) наблюдается отсутствие единства в подходах к оценке влияния на социально-экономическое развитие различных мероприятий, применяемых в сходных областях общественных отношений.
В качестве рекомендации можно предложить Минэкономразвития России, как уполномоченному федеральному органу исполнительной власти, ответственному за методическое обеспечение разработки и корректировки документов стратегического планирования, разработать новые методические документы по данному вопросу, устраняющие выявленные недостатки, в том числе выработать единые подходы к оценке влияния на социально-экономическое развитие для всех уровней стратегического планирования и смежных областей (в частности, для оценки социально-экономической эффективности проектов государственного-частного партнерства; инвестиционных проектов, претендующих на меры государственной поддержки; и т.п.).
Кроме того, в качестве перспективы разработки темы настоящего исследования можно предложить проведение анализа на предмет:
а) как определяются приоритеты, цели и целевые показатели социально-экономического развития, а также как оценивается влияние на социально-экономическое развитие конкретных показателей при разработке других документов стратегического планирования (раздел V Методических указаний по разработке и реализации государственных программ РФ, утвержденных Приказом Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582, или Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта РФ и плана мероприятий по ее реализации, утвержденные Приказом Минэкономразвития России от 23.03.2017 № 132);
б) какие подходы к оценке влияния на социально-экономическое развитие применяются в схожих областях (в частности, для оценки социально-экономической эффективности проектов государственного-частного партнерства; инвестиционных проектов, претендующих на меры государственной поддержки; и т.п.).

III. Определение особенностей государственного кадастрового учета
и государственной регистрации прав в отношении линейных объектов
федерального и регионального значения

Как продемонстрировал анализ судебной практики, в большинстве случаев суды акцентируют внимание на необходимости государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав в отношении линейных объектов федерального и регионального значения . В то же время встречаются дела, при рассмотрении которых суды не придают значения отсутствию государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав в отношении таких объектов, ссылаясь, например, на то, что сам факт размещения линейного объекта на чужом земельном участке создает обременение права собственности, о котором должен знать собственник участка .
По нашему мнению, последний подход не обоснован. Система государственного кадастрового учета объектов недвижимости и государственной регистрации прав на них призвана, в том числе оповестить участников гражданского оборота о различного рода ограничениях прав. Так, согласно п. 1-2 ст. 8.1 Гражданского кодекса РФ (далее - ГК РФ) в случаях, предусмотренных законом, права, закрепляющие принадлежность объекта гражданских прав определенному лицу, ограничения таких прав и обременения имущества (права на имущество) подлежат государственной регистрации. Государственная регистрация прав на имущество осуществляется уполномоченным органом на основе принципов проверки законности оснований регистрации, публичности и достоверности государственного реестра. Права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают, изменяются и прекращаются с момента внесения соответствующей записи в государственный реестр, если иное не установлено законом. Согласно п. 1-2 ст. 131 ГК РФ право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре. В случаях, предусмотренных законом, наряду с государственной регистрацией могут осуществляться специальная регистрация или учет отдельных видов недвижимого имущества. Аналогичные положения содержатся в Федеральном законе от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».
Далее, характеристики линейных объектов федерального и регионального значения предопределяют специфику государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав в отношении таких объектов. В частности, это касается следующих аспектов.
1) В случае, если линейный объект включает как наземные, так и подземные элементы, государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав осуществляются в отношении всего объекта, тогда как правовое основание размещения линейного объекта устанавливается только в отношении наземных элементов данного объекта . Оценка такому подходу дана в разделе V настоящего отчета.
2) Если для размещения линейного объекта используется сервитутное право или право аренды, и при этом осуществляется государственный кадастровый учет части земельного участка, определяющей сферу действия сервитута или права аренды, как правило суды не испытывают трудности с пониманием того факта, что часть земельного участка – это объект земельных правоотношений, но не объект гражданских правоотношений. Часть земельного участка – это не индивидуально-определенный объект недвижимости, она не может участвовать в гражданском обороте .
Стоит отметить и то, что в соответствии с действующим законодательством государственный кадастровый учет части земельного участка, определяющей сферу действия сервитута, и государственная регистрация сервитута могут вообще не потребоваться. Это касается, например, случая заключения соглашения об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в публичной собственности, на срок до трех лет, когда допускается по соглашению сторон установление сервитута в отношении части земельного участка без проведения работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета сведения о части земельного участка, в отношении которой устанавливается данный сервитут, без осуществления государственного кадастрового учета указанной части земельного участка и без государственной регистрации ограничения (обременения), возникающего в связи с установлением данного сервитута. В этом случае граница действия сервитута определяется в соответствии с прилагаемой к соглашению об установлении сервитута схемой границ сервитута на кадастровом плане территории (п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ).
Несмотря на то, что настоящее исследование не выявило проблем применения п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ при размещении линейных объектов федерального или регионального значения, предложенное в указанной норме законодательное решение остается спорным (в частности, в отношении сервитутов для некоторых других целей). Такой вывод обосновывается, в том числе приведенными выше доводами относительно публичности ограничений прав на недвижимость.
3) В соответствии с требованиями действующего законодательства при размещении линейных объектов федерального и регионального значения устанавливаются зоны с особыми условиями использования территорий (охранные зоны), выступающие ограничениями прав на земельные участки.
При этом все еще не решена проблема с надлежащим отображением данных зон в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН) – сведения о зонах включаются в ЕГРН весьма непоследовательно . Кроме того, остаются открытыми вопросы о правовой квалификации охранных зон и об их отграничении от смежных правовых явлений (например, от сервитутов) .
Что касается первого аспекта, то публичность ограничений прав на недвижимое имущество – это одна из основ эффективного гражданского оборота. В связи с этим нет сомнений в том, что процедура внесения сведений об охранных зонах линейных объектов федерального и регионального значения в ЕГРН (как и о других зонах с особыми условиями использования территорий) должна быть безупречной. На решение этой проблемы направлено, например, введение Федеральным законом от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» новой гл. XIX ЗК РФ.
Что касается двух последних аспектов, то охранная зона линейного объекта и сервитут для размещения линейного объекта должны рассматривать как явления разного порядка. Охранная зона, устанавливающая запреты, правила, обязанности в отношении служащего земельного участка, должна квалифицироваться как граница (предел) права собственности на данный участок, то есть как публично-правовое ограничение права собственности. Тогда как сервитут, предоставляющий право ограниченного пользования служащим земельным участком, должен квалифицироваться как обременение права собственности на данный участок, то есть как частноправовое ограничение права собственности. В первом случае у собственника линейного объекта не возникает субъективное вещное право в отношении чужого имущества, оно возникает только во втором случае. Следовательно, охранные зоны линейных объектов не должны предоставлять собственникам этих объектов возможности ограниченно пользоваться служащими земельными участками (за исключением ряда аварийных, экстренных, чрезвычайных ситуаций). В противном случае произойдет необоснованное смешение двух видов ограничений права собственности, преследующих принципиально разные цели.
Как показало исследование, в отечественном законодательстве и судебной практике разграничение охранных зон линейных объектов и сервитутов проводится не всегда. Существуют нормативные правовые акты и судебные решения, предоставляющие собственникам линейных объектов на основании охранных зон возможности доступа к этим объектам, осуществления их эксплуатации, в том числе проведения ремонта, реконструкции и т.п. В то же время выявлено достаточно много судебных актов, в которых правоприменители справедливо обращают внимание на то, что охранная зона линейного объекта устанавливается не для предоставления его собственнику права пользования служащим земельным участком, а для обеспечения безопасных условий его эксплуатации. В связи с чем в отношении служащего земельного участка вводятся запреты осуществления определенной деятельности в границах охранной зоны. Установление охранной зоны не зависит от волеизъявлений собственника служащего земельного участка и собственника линейного объекта, не исключает возможности установления сервитута для эксплуатации линейного объекта .
Кроме того, следует приветствовать позицию судов, согласно которой отсутствие в ЕГРН сведений об охранной зоне линейного объекта, неуведомление органом власти собственника земельного участка о наличии такой зоны, а также выдача разрешительных документов на строительство объектов на земельном участке, попадающем в такую зону, свидетельствуют о неправомерном поведении органов власти. В связи с чем с соответствующих органов власти могут быть взысканы убытки собственника земельного участка . Однако таких судебных актов немного.

IV. Определение правовых оснований размещения линейных объектов федерального и регионального значения на чужих земельных участках,
а также наличие (отсутствие) публичности таких оснований

В современном российском правопорядке возникают трудности при определении разновидностей прав на чужие земельные участки, дающих возможность размещения линейных объектов федерального и регионального значения. Исследование показало, что такими инструментами выступают изъятие недвижимости для государственных нужд, выкуп, аренда, беститульное владение и пользование земельными участками, сервитуты. В то же время уровень сложности российского законодательства таков, что нередко правоприменителям сложно определить, какой инструмент целесообразно выбрать в том или ином случае.
Анализ судебной практики свидетельствует о том, что достаточно часто для размещения линейных объектов федерального или регионального значения используется конструкция аренды (краткосрочной или долгосрочной) . В то же время такое положение дел в большей мере характерно для размещения линейных объектов на публичных земельных участках.
Что касается частных земельных участков, то нередко предпочтение отдается сервитуту (в его более-менее «классической» трактовке), поскольку:
1) сервитут является обременением права на служащий земельный участок;
2) сервитут предоставляет субъективное вещное право ограниченного пользования служащим земельным участком;
3) сервитут может быть установлен принудительно, при наличии объективной необходимости для господствующей недвижимости или для деятельности по созданию господствующей недвижимости ;
4) сервитут обладает свойством следования и подлежит абсолютной защите частноправовыми способами;
5) в ряде случаев плата за сервитут включает только компенсацию убытков от установления сервитута.
При этом для размещения линейных объектов используются разные сервитутные конструкции: сервитут в отношении частного или публичного земельного участка по ст. 274-277 ГК РФ; сервитут в отношении публичного земельного участка по гл. V.3 ЗК РФ; публичный сервитут в отношении частного или публичного земельного участка по гл. V.7 ЗК РФ; частный или публичный сервитут в отношении публичного земельного участка по Федеральному закону 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»; сервитут в отношении публичного земельного участка по Федеральному закону от 17.07.2009 № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; сервитут в отношении частного или публичного земельного участка по Федеральным законам от 05.04.2013 № 43-ФЗ «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», от 01.12.2007 № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 07.06.2013 № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 08.05.2009 № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран - участников форума «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» .
Как можно заметить, актуальное законодательство о сервитутах не отличается простотой. Среди ключевых проблем сервитутного права, связанных с размещением линейных объектов, можно назвать следующие.
1) Предлагается сразу несколько видов сервитутов для размещения линейных объектов федерального и регионального значения. При этом выбор того или иного вида в конкретной ситуации не всегда очевиден.
2) Не проводится последовательной дифференциации сервитутов и публичных сервитутов, несмотря на то, что предполагается разграничение этих правовых явлений.
3) Некоторые разновидности сервитутов похожи до степени смешения на другие правовые конструкции (в частности, на аренду и изъятие земельных участков для государственных нужд).
4) Отдельные сервитуты (в частности, публичные сервитуты по гл. V.7 ЗК РФ) выведены законодателем из сферы гражданско-правового регулирования, несмотря на то, что они обладают ключевыми признаками субъективных вещных прав.
5) Одни сервитуты устанавливаются в диспозитивно-императивном порядке (в частности, по соглашению сторон или судебному решению; по решению органа власти плюс соглашению сторон или судебному решению), другие – в императивном порядке (по решению органа власти). При этом по крайней мере для частных собственников служащей недвижимости предпочтительнее первый вариант, поскольку в этом случае автономия воли собственника служащей недвижимости ограничивается добровольно или принудительно, однако в большей или меньшей мере учитывается. Тогда как во втором варианте автономия воли собственника служащей недвижимости ограничивается принудительно, то есть по общему правилу не учитывается.
6) Далеко не всегда при использовании сервитутной конструкции правоприменители учитывают тот факт, что сервитут необходим не только на период строительства линейного объекта, но и на период его эксплуатации. Аналогичная проблема существует и при использовании конструкции аренды .
Кроме того, не всегда правовые основания размещения линейных объектов федерального и регионального значения на чужих земельных участках, предложенные в отечественном законодательстве, подлежат государственной регистрации, т.е. обладают публичностью. В частности, в ряде случаев сервитутные и арендные права не отражаются в ЕГРН. Это касается, например, заключения соглашения об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в публичной собственности, на срок до трех лет (п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ); установления сервитутов в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 43-ФЗ «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» (независимо от формы собственности на служащий земельный участок и срока сервитута) (п. 14 ст. 17); заключения договоров аренды земельных участков, субаренды земельных участков, на срок менее чем один год (п. 2 ст. 26 ЗК РФ). Тем самым могут появиться «тайные» обременения прав на земельные участки, наделенные свойством следования, т.е. не утрачивающие своей актуальности при смене собственников земельных участков, что не отвечает интересам участников гражданского оборота.
Интересно обратить внимание и на то, что ни Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр), ни в большинстве своем суды не видят практической проблемы в использовании сервитутного механизма для размещения линейного объекта на чужом земельном участке. Тогда как в доктрине обоснованность установления сервитута для размещения господствующей недвижимости (линейного объекта) на служащей недвижимости (земельный участок) остается спорной. Это связано с отсутствием в таком случае ряда ключевых признаков сервитута: соседства господствующего и служащих объектов недвижимости, объективной необходимости господствующего объекта недвижимости в сервитуте. А также с возможным смешением разных правовых конструкций, в частности, сервитута и аренды .
Далее, соотнесение экономических потерь собственников земельных участков и экономической выгоды региона РФ от размещения на его территории линейных объектов федерального или регионального значения дает следующие результаты.
Обозначенная проблема рассматривалась в терминологии эффективностных показателей. В соответствии с Методическими рекомендациями по оценке эффективности инвестиционных проектов (утв. Минэкономики РФ, Минфином РФ, Госстроем РФ 21.06.1999 № ВК 477) рекомендуется оценивать следующие виды эффективности инвестиционных проектов:
- эффективность проекта в целом;
- эффективность участия в проекте.
Эффективность проекта в целом оценивается с целью определения потенциальной привлекательности проекта для возможных участников и поисков источников финансирования. Она включает в себя:
- общественную (социально-экономическую) эффективность проекта;
- коммерческую эффективность проекта.
Показатели общественной эффективности проекта учитывают социально-экономические последствия осуществления инвестиционного проекта для общества в целом, в том числе как непосредственные результаты и затраты проекта, так и «внешние» эффекты: затраты и результаты в смежных секторах экономики, экологические, социальные и иные внеэкономические эффекты. «Внешние» эффекты рекомендуется учитывать в количественной форме при наличии соответствующих нормативных и методических материалов. В отдельных случаях, когда эти эффекты весьма существенны, при отсутствии указанных документов допускается использование оценок независимых квалифицированных экспертов. Если «внешние» эффекты не допускают количественного учета, следует провести качественное оценивание их влияния. Эти положения относятся также к расчетам региональной эффективности.
Эффективность участия в проекте включает:
- эффективность участия предприятий в проекте (эффективность инвестиционного проекта для предприятий-участников);
- эффективность инвестирования в акции предприятия (эффективность для акционеров акционерных предприятий-участников инвестиционного проекта);
- эффективность участия в проекте структур более высокого уровня по отношению к предприятиям-участникам инвестиционного проекта, в том числе:
- региональную и народнохозяйственную эффективность – для отдельных регионов и народного хозяйства РФ;
- отраслевую эффективность – для отдельных отраслей народного хозяйства, финансово-промышленных групп, объединений предприятий и холдинговых структур;
- бюджетную эффективность инвестиционного проекта (эффективность участия государства в проекте с позиции расходов и доходов бюджетов всех уровней).
Показатели региональной эффективности отражают финансовую эффективность проекта с точки зрения соответствующего региона с учетом влияния реализации проекта на предприятия региона, социальную и экологическую обстановку в регионе, доходы и расходы регионального бюджета. В случае, когда в качестве региона рассматривается страна в целом, эти показатели именуются также показателями народнохозяйственной эффективности.
Расчет региональной эффективности ведется аналогично расчету общественной эффективности, но при этом:
- дополнительный эффект в смежных отраслях народного хозяйства, а также социальные и экологические эффекты учитываются только в рамках данного региона;
- при определении оборотного капитала, помимо запасов, учитываются также задержки платежей и пассивы по расчетам с внешней средой;
- стоимостная оценка производимой продукции и потребляемых ресурсов производится так же, как и в расчетах общественной эффективности, с внесением при необходимости региональных корректировок;
- в денежные притоки включаются также возникающие в связи с реализацией проекта денежные поступления (оплата произведенной в регионе продукции, платежи по предоставленным регионом займам, поступления заемных средств, субсидий и дотаций, поступающие налоги) в регион из внешней среды (федерального центра, других регионов и входящих в них предприятий, иностранных источников);
- в денежные оттоки включаются также возникающие в связи с реализацией проекта платежи (за использованные ресурсы других регионов, оплата поступивших в регион ресурсов, предоставление займов, платежи по полученным займам, перечисление налогов) во внешнюю среду (в бюджет более высокого уровня, иностранным государствам, другим регионам);
- при наличии необходимой информации учитываются изменения доходов и расходов, связанные с влиянием реализации проекта на деятельность других предприятий и населения региона (косвенные финансовые результаты проекта).
При оценке отраслевой эффективности проекта рекомендуется учитывать, что предприятия-участники могут входить в состав более широкой структуры, например:
- отрасли или подотрасли народного хозяйства;
- совокупности предприятий, образующих единые технологические цепочки;
- финансово-промышленной группы;
- холдинга или группы предприятий, связанных отношениями перекрестного акционирования.
Влияние реализации проекта на затраты и результаты соответствующей структуры (далее – отрасли) характеризуется показателями отраслевой эффективности. При расчете этих показателей:
- учитывается влияние реализации проекта на деятельность других предприятий данной отрасли (косвенные отраслевые финансовые результаты проекта);
- в составе затрат предприятий-участников не учитываются отчисления и дивиденды, выплачиваемые ими в отраслевые фонды;
- не учитываются взаиморасчеты между входящими в отрасль предприятиями-участниками;
- не учитываются проценты за кредит, предоставляемый отраслевыми фондами предприятиям отрасли – участникам проекта.
Расчеты показателей отраслевой эффективности производятся аналогично расчетам показателей эффективности участия предприятий в проекте.
Ранее традиционно расчеты, обосновывающие хозяйственную необходимость и экономическую целесообразность строительства различного рода объектов, производились в рамках разработки технико-экономических обоснований и технико-экономических расчетов (обоснований инвестиций). То есть в ранее существовавшей системе планирования организации и управления капитальным строительством после разработки документов, принципиально определяющих размещение объектов (схемы развития и размещения отраслей народного хозяйства и отраслей промышленности, схемы развития и размещения производительных сил), на их основе осуществлялась разработка технико-экономических обоснований строительства. В настоящее время общие вопросы обоснования инвестиций в строительство находятся вне сферы правового регулирования. Тем самым их разработка не является обязательным этапом проектной подготовки строительства, что создает сложности в определении потенциальных экономических потерь собственников земельных участков (а соответственно и расходов застройщика и/или инвестора) и экономических выгод региона РФ от размещения объектов до стадии подготовки проектной документации и начала строительства объекта.
Как было сказано ранее, планируемое размещение объектов федерального значения и объектов регионального значения, в том числе линейных объектов, имеющих соответствующий статус, определяется при подготовке документов территориального планирования. Составной частью этих документов являются материалы по их обоснованию, которые должны содержать и оценку возможного влияния планируемых для размещения объектов на комплексное развитие соответствующих территорий. Вместе с тем, как следует из положений ГрК РФ и изданных в соответствии с ним подзаконных нормативных правовых актов, а также прямо зафиксировано в совместной позиции Минэкономразвития России и Минстроя России (Письмо Минэкономразвития России от 30.09.2016 № 29805-АЦ/Д27 и Минстроя России от 03.10.2016 № 32431-ХМ/09) отображение планируемых объектов в схемах территориального планирования предусмотрено с детализацией до населенного пункта, для линейных объектов в схемах территориального планирования отображается основное направление трассы.
Подобная степень детализации и масштаб разработки графической части документации в принципе не позволяют с достаточной степенью точности определять потенциальные экономические потери собственников земельных участков от размещения линейного объекта, поскольку определяется только его общее направление. Тем самым на стадии подготовки схем территориального планирования РФ и субъектов РФ необходимо в целом оценить влияние размещаемого объекта на социально-экономическое развитие территории, но оценить потенциальные потери собственников земельных участков как правило затруднительно. При этом возможны исключения:
а) появлению объекта в схеме территориального планирования предшествовала детальная проработка технико-экономического обоснования (обоснования инвестиций) с проведением изысканий и выбором вариантов трасс;
б) трасса линейного объекта изначально определена и безальтернативна.
В целях устранения или смягчения последствий этого недостатка законодательство о градостроительной деятельности предусматривает два механизма:
а) согласование документов территориального планирования в части возможного влияния планируемых для размещения объектов на социально-экономическое развитие субъектов РФ и муниципальных образований (ст. 12 и 16 ГрК РФ);
б) возможность оспаривания схем территориального планирования правообладателями земельных участков, если их права и законные интересы нарушаются или могут быть нарушены в результате утверждения этих схем (ч. 9 ст. 11, ч. 7 ст. 13.2, ч. 7 ст. 15 ГрК РФ).
Таким образом, соотнесение может быть произведено на более «низком» уровне (субъекта РФ и муниципальных образований), где определение потенциальных экономических потерь собственников земельных участков от размещения линейного объекта становится объективно возможным.
Высокая степень точности оценки потенциальных потерь собственников земельных участков достигается на стадии подготовки документации по планировке территории. К примеру, необходимость изъятия земельных участков для государственных нужд в связи с размещением объекта капитального строительства федерального или регионального значения является одним из случаев, когда подготовка документации по планировке территории является обязательной (п. 1 ч. 3 ст. 41 ГрК РФ). В рамках проектов планировки территории устанавливаются границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства (ч. 1 ст. 41 ГрК РФ), а в рамках проектов межевания территории определяются границы земельных участков, в отношении которых предполагаются их резервирование и (или) изъятие для государственных нужд (п. 4 ч. 6 ст. 43 ГрК РФ). Одной из задач, решаемых при подготовке документации по планировке территории, является минимизация затрат на изъятие земельных участков (подп. «б» п. 15 Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 26.07.2017 № 884).
В то же время необходимо понимать, что вопросы социально-экономической значимости на стадии подготовки документации по планировке территории уже не решаются (принципиальные решения приняты на стадии территориального планирования), а рассматриваются только вопросы минимизации расходов без их сопоставления с общим социально-экономическим эффектом.
На основании изложенного соотношение экономических потерь собственников земельных участков и экономической выгоды региона РФ от размещения линейного объекта федерального или регионального значения необходимо проводить при предварительном обосновании инвестиций (технико-экономическом обосновании проектов). Однако существующие методики, применяемые при территориальном планировании и планировке территории, таких задач в принципе не ставят. Соответственно, часть проблем обусловлена существующими методическими документами, определяющими практику обоснования инвестиций (технико-экономического обоснования проектов):
а) они устарели, часть из них были приняты почти двадцать лет назад и не корректировались, за это время произошли значительные изменения во многих сферах;
б) не имеют под собой достаточно прочного правового основания.
В связи с этим можно рекомендовать Минэкономразвития России и другим уполномоченным органам власти разработать новые методические документы по данному вопросу, устраняющие выявленные недостатки. В том числе выработать единые подходы к предварительному технико-экономическому обоснованию размещения линейных объектов федерального и регионального значения.
В качестве дополнительной части исследования произведена оценка в динамике ситуации, сложившейся в РФ, в плане размещения линейных объектов основных типов по статистическим данным Росстата (см. Приложение 2).

V. Определение механизмов защиты интересов собственников земельных участков, на которых без надлежащих правовых оснований размещены
линейные объекты федерального и регионального значения
(в том числе обоснованность переноса или сноса таких объектов)

Как показал анализ судебной практики, необходимо различать две ситуации.
1) Под, на или над земельным участком размещен линейный объект федерального или регионального значения, построенный до возникновения права собственности на земельный участок (в частности, в советский период). Либо указанный линейный объект размещен по соседству с земельным участком, но охранная зона линейного объекта распространяется, в том числе на земельный участок.
Правомерность размещения линейного объекта подтверждается или не подтверждается какими-либо документами. В любом случае суды заключают, что линейный объект размещен законно, в частности, со ссылкой на его публичную значимость и повышенную опасность его переноса/сноса. По мнению судов, собственник земельного участка знал или должен был знать о наличии ограничения права собственности при приобретении земельного участка. Следовательно, негаторный иск, иск об установлении сервитута, иск о взыскании неосновательного обогащения, иск о возмещении убытков, иск о понуждении к заключению договора аренды и т.п. удовлетворению не подлежат. Если собственник земельного участка не знал и не должен был знать о наличии ограничения, по общему правилу суды считают, что он вправе предъявить требования к своему контрагенту – правопредшественнику, например, отказаться от исполнения договора купли-продажи и потребовать возврата уплаченной цены (п. 2 ст. 475, ст. 557 ГК РФ), потребовать уменьшения цены или расторжения договора купли-продажи (п. 1 ст. 460 ГК РФ). В то же время далеко не всегда приведенное обстоятельство расценивается судами как существенное нарушение требований к качеству земельного участка, так же как не всегда удается доказать, что покупатель не знал или не должен был знать об ограничении. В связи с этим нередко отказы покупателей от исполнения договоров, требования об уменьшении цен или о расторжении договоров на основании данных обстоятельств квалифицируются как незаконные .
2) Под, на или над земельным участком размещен линейный объект федерального или регионального значения, построенный после возникновения права собственности на земельный участок. Учитывая публичную значимость линейного объекта, а также то, что собственник земельного участка знал или должен был знать о возведении на его участке чужого объекта, суды как правило отказывают в удовлетворении негаторного иска. По их мнению, собственник земельного участка или собственник линейного объекта вправе предъявить иск об установлении сервитута для эксплуатации линейного объекта. В зависимости от ситуации собственник земельного участка также вправе предъявить иск о взыскании неосновательного обогащения, иск о компенсации убытков .
Кроме того, в обоих указанных случаях предполагается, что наличие линейного объекта ограничивает право собственности на земельный участок тогда, когда а) линейный объект расположен на земельном участке; б) линейный объект расположен частично на, частично над земельным участком; в) линейный объект расположен частично на, частично под земельным участком. Одновременно в двух последних ситуациях суды полагают, что обременение земельного участка распространяется только на те его части, на которых расположены конструктивные элементы линейного объекта (например, опоры линии электропередачи) . Таким образом суды толкуют ст. 261 ГК РФ и ст. 90 ЗК РФ, согласно которым, если иное не установлено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и водные объекты, находящиеся на нем растения. Собственник земельного участка вправе использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью этого участка, если иное не предусмотрено законами о недрах, об использовании воздушного пространства, иными законами и не нарушает прав других лиц. На земельные участки, где размещены подземные объекты трубопроводного транспорта, относящиеся к линейным объектам, оформление прав собственников объектов трубопроводного транспорта в порядке, установленном ЗК РФ, не требуется. У собственников земельных участков возникают ограничения прав в связи с установлением охранных зон таких объектов.
Таким образом, с одной стороны, наделение линейного объекта статусом объекта федерального или регионального значения выступает для судов веским аргументом в пользу того, что линейный объект является технически сложным и обладает публичной значимостью. Следовательно, удовлетворение исков о переносе или сносе таких объектов нецелесообразно (даже тогда, когда однозначные правовые основания их размещения отсутствуют). С другой стороны, в качестве обременяющих земельный участок элементов линейного объекта рассматриваются только те, которые расположены на земельном участке (вне зависимости от наличия/отсутствия элементов, расположенных под и над земельным участком).
По нашему мнению, позицию с негаторными исками в большинстве случаев можно поддержать. В то же время размещение линейного объекта под, на и над чужой недвижимостью, если это приводит к ограничению права собственности на нее, не должно осуществляться без правового основания (вне зависимости от периода создания такого объекта) . В качестве искомого правового основания может использоваться, например, сервитутное право.
Относительно экономико-правовых аспектов размещения линейных объектов федерального или регионального значения с позиции того, что размещение таких объектов осуществляются в публичных интересах (т.е. в интересах неопределенного круга лиц), а реальную прибыль от этой деятельности получают их собственники (в частности, юридические лица - монополисты), получены следующие результаты.
Нормативных правовых актов, регламентирующих экономико-правовые аспекты в этой сфере, достаточно много. Основой регулирования является Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях». В ст. 3 указанного закона даны определения:
- естественная монополия – состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров;
- субъект естественной монополии – хозяйствующий субъект, занятый производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии.
В ст. 6 указанного закона определены методы регулирования деятельности субъектов естественных монополий органами регулирования естественных монополий:
- ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня;
- определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установление минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре, производимом (реализуемом) субъектом естественной монополии, с учетом необходимости защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности государства, охраны природы и культурных ценностей.
В ст. 7 указанного закона определен предмет государственного контроля (надзора) в этой области. Органы регулирования естественных монополий, в частности, с учетом определенных условий осуществляют государственный контроль (надзор) за:
- инвестициями субъекта естественной монополии;
- установлением и (или) применением цен (тарифов) в сферах деятельности субъектов естественных монополий.
Субъекты естественных монополий обязаны представлять соответствующему органу регулирования естественной монополии проекты планов капитальных вложений, а также обеспечивать свободный доступ к сведениям об инвестиционных программах (о проектах инвестиционных программ) (п. 2 и 5 ст. 8 указанного закона).
В сфере градостроительства и земельно-имущественных отношений особый статус естественных монополий проявляется в том, что:
- подготовка документов территориального планирования осуществляется с учетом инвестиционных программ субъектов естественных монополий (ч. 5 ст. 9 ГрК РФ);
- реализация схем территориального планирования осуществляется путем выполнения мероприятий, которые предусмотрены инвестиционными программами субъектов естественных монополий (ч. 2, 2.1, 3 ст. 26 ГрК РФ);
- в случае, если инвестиционные программы субъектов естественных монополий принимаются после утверждения документов территориального планирования и предусматривают создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, подлежащих отображению в документах территориального планирования, но не предусмотренных указанными документами территориального планирования, в документы территориального планирования в пятимесячный срок с даты утверждения таких программ и принятия таких решений вносятся соответствующие изменения (ч. 7 ст. 26 ГрК РФ);
- в случае подготовки документации по планировке территории для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения решения о подготовке документации по планировке территории принимаются субъектами естественных монополий самостоятельно, т.е. для этого не требуется отдельное решение органов государственной власти или местного самоуправления (п. 4 ч. 1.1 ст. 45 ГрК РФ);
- организация, являющаяся субъектом естественных монополий, вправе обращаться с ходатайством об установлении публичного сервитута в случаях установления публичного сервитута для размещения инженерных сооружений, обеспечивающих деятельность этого субъекта, а также для проведения инженерных изысканий в целях подготовки документации по планировке территории, предусматривающей размещение указанных сооружений, проведение инженерных изысканий для их строительства, реконструкции (подп. 1 ст. 39.40 ЗК РФ);
- положения инвестиционных программ субъектов естественных монополий, которыми предусмотрены мероприятия по строительству, реконструкции инженерного сооружения, в случае, если подано ходатайство об установлении публичного сервитута в целях строительства или реконструкции указанного инженерного сооружения, являются обоснованием необходимости установления публичного сервитута (подп. 3 п. 2 ст. 39.41 ЗК РФ);
- по основаниям, связанным со строительством, реконструкцией линейных объектов федерального или регионального значения, обеспечивающих деятельность субъектов естественных монополий, в исключительных случаях осуществляется изъятие земельных участков для государственных нужд (подп. 2 ст. 49 ЗК РФ);
- организации, являющиеся субъектами естественных монополий, в случае изъятия земельных участков для размещения объектов федерального значения или объектов регионального значения, отнесены к числу лиц, которые вправе обращаться с ходатайствами об изъятии земельных участков (подп. 1 п. 1 ст. 56.4 ЗК РФ).
Таким образом, по мнению экспертов-экономистов, услуги субъектов естественных монополий обеспечивают условия для повседневной жизни общества и организации эффективного производства, то есть они имеют общественную значимость. Соответственно, субъекты естественных монополий действуют в публичных интересах, если, конечно, они не злоупотребляют своим монопольным положением. В том случае, когда действия субъектов естественных монополий направлены на обеспечение общественных интересов, целесообразно предоставлять им определенные преференции, но при этом необходимо создать механизмы, которые бы обеспечивали надлежащий контроль (надзор) за их деятельностью, в том числе за реализацией этих особых прав. Безусловно, возникает закономерный вопрос, а почему бы, если субъекты естественных монополий действуют в общественных интересах, не сделать их исключительно государственными и муниципальными. Однако не всегда и не во всех сферах государственные и муниципальные предприятия достаточной эффективны (в том числе с экономических позиций).
Любая экономическая система является составной частью «вышестоящей» социальной системы, и ее развитие всегда обусловлено социальными целями. Поэтому подходы к размещению линейных объектов в субъекте РФ возможно рассматривать с позиции улучшения качества жизни его населения. Вопросы получения прибыли собственниками линейных объектов (физическими лицами) в таком контексте затрагивают крайне ограниченный круг лиц и оказываются существенно второстепенными. С другой стороны, актуальным является вопрос регулирования налогообложения соответствующих юридических лиц – собственников линейных объектов (часто – монополистов). Однако процедуры налогообложения являются принципиально едиными для разных предприятий страны, их анализ и совершенствование выходят за рамки настоящего исследования. Поэтому целесообразно рассмотреть именно влияние размещения таких объектов на качество жизни населения.
Оценивание этого качества и, соответственно, воздействие на него инфраструктурных преобразований в регионе, обусловленных строительством линейных объектов, может быть осуществлено по разным совокупностям показателей. Единого универсального их перечня в настоящее время в мире не существует. В основном в подавляющем большинстве научных работ по этому вопросу используются совокупности показателей, приемлемых для этих целей и доступных для анализа. В разделе II настоящего отчета приведен перечень показателей, с использованием которых могут быть выработаны такие оценки, и мониторинг которых осуществляется Росстатом на постоянной основе. Однако такой мониторинг по конкретным субъектам РФ может выполняться, в силу различных причин, не по всем показателям.
Для примера можно рассмотреть динамику показателей качества жизни населения г. Сочи в период подготовки и проведения Зимних Олимпийских игр 2010 г. и в последующие годы.
Численность населения г. Сочи с 2005 по 2017 гг. относительно равномерно увеличивалась с 398,9 до 507,4 тыс. чел. со среднегодовым приростом 2,03%. Причем, до 2010 г. темп роста был немного меньше указанного значения, после – немного больше. Перелом тенденции совпал с началом активной фазы строительства олимпийских объектов.
Показатель естественного прироста (убыли) на 1000 человек населения достаточно равномерно рос с -3,3 в 2005 г. до +4,8 в 2014 г., затем стабилизировался и к 2017 г. уменьшился до 3,9. На протяжении всего периода показатели числа родившихся и умерших (в год) улучшались также достаточно равномерно, но с некоторым замедлением темпов их обоих к концу периода. Переломный момент (пересечение трендов) наблюдался примерно в середине 2007 г. Эта тенденция в значительной мере соответствует динамике изменения объемов выполненных строительных работ в регионе в этот период (см. рис. 3) и предположительно связан с приездом новых людей из других регионов страны и последующим частичным отъездом по окончании строительства.

Рис. 3. Объем работ, выполненных в гор. Сочи по виду экономической деятельности «Строительство» (в постоянных ценах 2005 г.), млрд руб.

Величины ежегодного миграционного прироста населения с 2010 по 2017 гг. значительно колебались, максимум был характерен для 2013 г., минимум – для 2014 г., что также в общем соответствует ходу выполнения работ по подготовке к Олимпиаде. Однако среднегодовой тренд оказался почти параллельным оси Х на уровне +10000 чел. в год.
Среднесписочная (среднегодовая) численность работников организаций в 2007 г. резко снизилась с 136 до 97,2 тыс. чел. (что совпадает с началом активной фазы строительных работ) и в последующем оставалась примерно на этом уровне с небольшим временным увеличением в 2011-2013 гг. Численность незанятых граждан, обратившихся за содействием в поиске работы в службу занятости населения на протяжении всего периода почти равномерно увеличивалась в среднем на 4,79% в год и в 2017 г. составила 1627 чел. на конец года. Снижение значений этого показателя наблюдалось также в 2011-2013 гг. Численность лиц, признанных безработными, колебалась около среднего и почти постоянного уровня 737 чел. Наибольшие темпы снижения также были характерны для 2011-2013 гг., что, вероятно, связано с ускоренным окончанием строительных работ в регионе. Численность пенсионеров за период выросла с 94,6 до 131,2 тыс. чел. (прирост - 2,76% в год), динамика показателя не зависела от объемов ежегодного строительства и подготовки к проведению Олимпиады. Доля пенсионеров в общей численности населения г. Сочи за период выросла с 23,7 до 25,9% (при постоянном росте общей численности населения), что свидетельствует о наличии негативной тенденции.
Объемы ввода в эксплуатацию жилых домов (тыс. м2 общей площади жилых помещений) на протяжении всего периода 2005-2017 гг. в среднем снижались примерно на 4,43% ежегодно и в 2017 г. составили 117,6 тыс. м2. Темпы снижения этого показателя существенно выросли после 2014 г. Количество ежегодно возводимых квартир (включая квартиры в общежитиях) с 2005 по 2014 гг. выросло с 1120 до 6152, однако после проведения Олимпиады резко сократилось до 1511 в 2017 г., что предположительно связано с окончанием масштабного строительства и частичным выводом «внешних строительных мощностей» из региона. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного городского жителя г. Сочи, с 2005 по 2010 гг. выросла с 17,4 до 21,6 м2, однако в последующие годы снизилась до 19,4 м2 в 2017 г., что возможно явилось следствием двух причин: увеличения численности населения и снижения объемов строительства жилья.
Число дошкольных образовательных организаций с 2005 по 2014 гг. было практически постоянным и составляло в среднем 81 ежегодно. Но затем резко выросло, максимум – 104 в 2016 г. При этом количество воспитанников этих учреждений и количество мест в них почти равномерно без «скачков» увеличивалось на протяжении всего периода, первый из этих показателей – в среднем на 6,39% ежегодно, второй – на 4,85%. Абсолютная разница между этими двумя показателями выросла за период с 1,5 до 6,6 тыс., что свидетельствует о нарастании неудовлетворенности спроса (на 13,14% ежегодно).
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций (в постоянных ценах 2005 г.) увеличилась с 2005 по 2013 гг. с 7073,00 до 18449,95 руб., но затем снизилась до 14590,41 руб. в 2017 г., что также может быть обусловлено окончанием масштабного строительства объектов. Средний за период ежегодный прирост составил 6,22%. Средний размер назначенных пенсий (в постоянных ценах 2005 г.) за период вырос с 2498,00 до 4618,49 руб. (среднегодовой прирост – 5,25%). При этом максимальное значение этого показателя 4819,65 руб. наблюдалось в 2013 г.
Оборот розничной торговли (в постоянных ценах 2005 г.) с 2005 по 2007 гг. снизился с 31,1 до 8,1 млрд руб., но затем рос достаточно равномерно (на 11,2% в год) до 23,3 млрд руб. в 2017 г. Оборот общественного питания (в постоянных ценах 2005 г.) также резко снизился с 2005 по 2007 гг. с 2,9 до 0,98 млрд руб., затем медленно снижался до 0,7 млрд руб. в 2013 г. и только далее начал расти (на 38,6% в год) до 2,64 млрд руб. в 2017 г.
Выборочный анализ корреляционных взаимосвязей между перечисленными показателями практически их не выявил - зависимостей либо нет вообще, либо, исходя из природы показателей, нет оснований считать их причинно-следственными.
Таким образом, из анализа выделенных показателей уровня жизни населения следует, что в основном строительство объектов для Олимпиады в г. Сочи, в том числе значительного количества линейных объектов, не привело к существенным изменениям их значений. Изменения были характерны только для периода строительства, когда численность жителей в регионе и его производственные возможности временно существенно выросли. По окончании строительства динамика многих показателей «вернулась» к «достроительным» трендам.
Следует также отметить, что анализ экономико-правовых аспектов размещения линейных объектов федерального или регионального значения предполагает разработку подходов к оцениванию и количественному обоснованию объема и структуры финансовых средств, выделяемых для создания комплекса различных линейных объектов на территории субъекта РФ. Такие объекты размещаются в рамках выполнения федеральных и региональных Программ комплексного развития, совокупность таких программ (далее - СПКР), реализуемых на территории субъекта РФ, может рассматриваться по двум взаимосвязанным направлениям: целевому и технологическому. Целевое направление обеспечивает возможность соотносить все ключевые элементы этой совокупности программ с необходимыми мероприятиями и является основой для планирования. Технологическое направление отражает совокупность основных типов специализированного технологического оборудования (далее - СТО), которое необходимо для реализации СПКР. Для таких программ важной задачей является планирование и осуществление соответствующих проектов по размещению линейных объектов в субъекте РФ и согласование их с возможностями финансового обеспечения. При этом одними из ключевых элементов планирования являются типы и количество единиц созданного (размещенного) СТО для различных линейных объектов.
Основными исходными данными (показателями) для планирования таких проектов в рамках реализации СПКР являются примерно следующие:
- параметры ситуации в субъекте РФ по выбранным или потенциальным направлениям реализации программ;
- сведения о наиболее вероятных проблемных аспектах;
- характеристики линейных объектов, имеющихся в субъекте РФ;
- количество различных типов и характеристики СТО, которые необходимо создать (закупить или произвести) и разместить на территории субъекта РФ;
- перечень проектов по созданию и развитию линейных объектов, выполнение которых необходимо для полноценного осуществления СПКР;
- ограничения по объему финансирования СПКР;
- достижения научно-технического прогресса в развитии наукоемких и других технологий.
Так как стоящие цели и задачи, а также объем имеющихся финансовых средств обычно известны, то важнейшей составляющей обоснования финансового обеспечения СПКР является оптимальное распределение этих средств между отдельными проектами, обеспечивающее наиболее высокое качество размещения и эксплуатации различных линейных объектов на длительный период планирования и наилучшим образом использующее выделенные финансовые средства. Такой подход позволяет комплексировать мероприятия СПКР и определить их целесообразную очередность с учетом фактического обеспечения финансовыми средствами. Соответствующая формализованная методика приведена в Приложении 3.
Важной задачей является и анализ точности прогнозирования стоимости реализации СПКР. С учетом того, что результаты СПКР представляют собой размещение совокупности отдельных линейных объектов, точность прогнозирования ее стоимости может быть определена экспертным путем или с помощью статистических методов. Однако на нее влияют многие факторы, разные для различных линейных объектов, и оценить таким путем отдельно каждый объект непосредственно по значениям показателей на практике затруднительно.
Кроме того, для проектов по размещению линейных объектов, осуществляемых в рамках единой СПКР субъекта РФ, характерно взаимовлияние, точность оценивания которого также подлежит учету. Возможно выполнить анализ указанной точности, например, посредством коэффициента вариации, по значениям типовых макропоказателей в среднем для всех линейных объектов (или отдельно для каждого типа линейного объекта) в субъекте РФ. При необходимости могут учитываться и индивидуальные особенности каждого. Вопрос оценивания точности прогнозирования стоимости размещения линейного объекта является сложным и требует отдельных исследований, выходящих за рамки настоящего исследования. При этом необходимо учитывать его тип, условия размещения и фактические особенности реализации СПКР с использованием экспертных, статистических и экономических методов и с учетом опыта планирования затрат на создание аналогичных СТО и линейных объектов в других субъектах РФ.
Тем самым механизмы защиты интересов собственников земельных участков, на которых без правовых оснований размещены линейные объекты, должны базироваться, с одной стороны, на исторических реалиях, с другой, - на юридическом обосновании общественной значимости этих линейных объектов, в значительной мере основанном на количественных социально-экономических оценках фактической ситуации в субъекте РФ в этом плане. При недостаточности (фрагментарности) последних рекомендуется использовать модельные методы восполнения информации.

VI. Заключение

В результате проведенного исследования были получены следующие основные ответы на поставленные вопросы.

1) Относительно определения критериев отнесения линейных объектов к объектам федерального и регионального значения.
Анализ действующего законодательства позволяет выделить два легальных критерия отнесения линейного объекта к объекту федерального или регионального значения: а) необходимость в данном объекте для осуществления определенных государственных полномочий; указанные полномочия должны быть установлены конкретными нормативными правовыми актами; б) оказание существенного влияния на социально-экономическое развитие РФ (для объектов федерального значения) или субъектов РФ (для объектов регионального значения). При этом понятие «существенное влияние на социально-экономическое развитие» является оценочным, и однозначно законодателем не определено.
Экономические методы проведения исследования дают возможность определить понятия «социально-экономическое развитие» и «существенность влияния». Однако принципиальное значение имеет то, что влияние тех или иных линейных объектов на социально-экономическое развитие РФ или субъекта РФ оценивается, исходя из направлений, целей, приоритетов и целевых показателей социально-экономического развития, определенных в действующих документах стратегического планирования различных уровней. Только через эти документы изучаемое понятие («существенное влияние на социально-экономическое развитие») наполняется конкретным содержанием.
Судебная практика подтверждает данный вывод, поскольку как правило суды определяют значение линейного объекта посредством систематического толкования положений нормативных правовых актов и (или) доверяют квалификации линейного объекта в качестве имеющего федеральное или региональное значение, которая дается при разработке документов территориального планирования, другой градостроительной документации.
Одновременно следует указать на отдельные проблемы, связанные с методическими документами, определяющими порядок подготовки документов территориального планирования (в том числе оценки влияния размещения линейных объектов на социально-экономическое развитие РФ или субъекта РФ): а) они устарели; б) они не содержат количественных подходов к оценке влияния (текущая ситуация оставляет большие возможности для личного усмотрения лиц, участвующих в подготовке документов территориального планирования); в) наблюдается отсутствие единства в подходах к оценке влияния на социально-экономическое развитие различных мероприятий, применяемых в сходных областях общественных отношений.
В качестве рекомендации можно предложить Минэкономразвития России, как уполномоченному федеральному органу исполнительной власти, ответственному за методическое обеспечение разработки и корректировки документов стратегического планирования, разработать новые методические документы по данному вопросу, устраняющие выявленные недостатки, в том числе выработать единые подходы к оценке влияния на социально-экономическое развитие для всех уровней стратегического планирования и смежных областей (в частности, для оценки социально-экономической эффективности проектов государственного-частного партнерства; инвестиционных проектов, претендующих на меры государственной поддержки; и т.п.).

2) Относительно определения особенностей государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав в отношении линейных объектов федерального и регионального значения.
Как продемонстрировал анализ судебной практики, в большинстве случаев суды акцентируют внимание на необходимости государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав в отношении линейных объектов федерального и регионального значения. Такой подход следует приветствовать, поскольку система государственного кадастрового учета объектов недвижимости и государственной регистрации прав на них призвана, в том числе оповестить участников гражданского оборота о различного рода ограничениях прав.
Характеристики линейных объектов федерального и регионального значения предопределяют специфику государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав в отношении таких объектов. В частности, это касается следующих аспектов.
а) В случае, если линейный объект включает как наземные, так и подземные элементы, государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав осуществляются в отношении всего объекта, тогда как правовое основание для размещения линейного объекта устанавливается только в отношении наземных элементов данного объекта. Оценка такому подходу будет дана далее.
б) Если для размещения линейного объекта используется сервитутное право или право аренды, и при этом осуществляется государственный кадастровый учет части земельного участка, определяющей сферу действия сервитута или права аренды, как правило суды не испытывают трудности с пониманием того факта, что часть земельного участка – это объект земельных правоотношений, но не объект гражданских правоотношений.
в) При размещении линейных объектов федерального и регионального значения устанавливаются охранные зоны, выступающие ограничениями прав на земельные участки. Однако все еще не решена проблема с надлежащим отображением данных зон в ЕГРН – сведения о зонах включаются в ЕГРН весьма непоследовательно. Кроме того, остаются открытыми вопросы о правовой квалификации охранных зон и об их отграничении от смежных правовых явлений (например, от сервитутов).
Что касается первого аспекта, то публичность ограничений прав на недвижимое имущество – это одна из основ эффективного гражданского оборота. В связи с этим нет сомнений в том, что процедура внесения сведений об охранных зонах линейных объектов федерального и регионального значения в ЕГРН должна быть безупречной. Что касается двух последних аспектов, то охранная зона линейного объекта и сервитут для размещения линейного объекта должны рассматривать как явления разного порядка. Между тем в отечественном законодательстве и судебной практике разграничение охранных зон линейных объектов и сервитутов, к сожалению, проводится не всегда.

3) Относительно определения правовых оснований размещения линейных объектов федерального и регионального значения на чужих земельных участках, а также наличия (отсутствие) публичности таких оснований.
В современном российском правопорядке возникают трудности при определении разновидностей прав на чужие земельные участки, дающих возможность размещения линейных объектов федерального и регионального значения. Такими инструментами выступают изъятие недвижимости для государственных нужд, выкуп, аренда, беститульное владение и пользование земельными участками, сервитуты. Нередко правоприменителям сложно определить, какой инструмент целесообразно выбрать в том или ином случае.
Анализ судебной практики свидетельствует о том, что достаточно часто для размещения линейных объектов федерального или регионального значения используется конструкция аренды. В то же время такое положение дел в большей мере характерно для размещения линейных объектов на публичных земельных участках.
Что касается частных земельных участков, то нередко предпочтение отдается сервитуту. При этом для размещения линейных объектов используются разные сервитутные конструкции. Актуальное законодательство о сервитутах не отличается простотой, среди ключевых проблем сервитутного права, связанных с размещением линейных объектов, можно назвать следующие.
а) Предлагается сразу несколько видов сервитутов, при этом выбор того или иного вида в конкретной ситуации не всегда очевиден.
б) Не проводится последовательной дифференциации сервитутов и публичных сервитутов, несмотря на то, что предполагается разграничение этих правовых явлений.
в) Некоторые разновидности сервитутов похожи до степени смешения на другие правовые конструкции.
г) Отдельные сервитуты выведены законодателем из сферы гражданско-правового регулирования, несмотря на то, что они обладают ключевыми признаками субъективных вещных прав.
д) Одни сервитуты устанавливаются в диспозитивно-императивном порядке, другие – в императивном порядке. Одновременно по крайней мере для частных собственников служащей недвижимости предпочтительнее первый вариант, поскольку в этом случае автономия воли собственника служащей недвижимости ограничивается добровольно или принудительно, однако в большей или меньшей мере учитывается. Во втором варианте автономия воли собственника служащей недвижимости ограничивается принудительно, то есть по общему правилу не учитывается.
е) Далеко не всегда при использовании сервитутной конструкции правоприменители учитывают тот факт, что сервитут необходим не только на период строительства линейного объекта, но и на период его эксплуатации. Аналогичная проблема существует и при использовании конструкции аренды.
Интересно обратить внимание и на то, что ни Росреестр, ни в большинстве своем суды не видят практической проблемы в использовании сервитутного механизма для размещения линейного объекта на чужом земельном участке. Тогда как в доктрине обоснованность установления сервитута для размещения господствующей недвижимости на служащей остается спорной.
Кроме того, не всегда правовые основания размещения линейных объектов федерального и регионального значения на чужих земельных участках, предложенные в отечественном законодательстве, подлежат государственной регистрации, т.е. обладают публичностью. Тем самым могут появиться «тайные» обременения прав на земельные участки, наделенные свойством следования.
Что касается соотнесения экономических потерь собственников земельных участков и экономической выгоды региона РФ от размещения на его территории линейных объектов федерального или регионального значения, то оно дает следующие результаты.
Ранее расчеты, обосновывающие хозяйственную необходимость и экономическую целесообразность строительства объектов, производились в рамках разработки технико-экономических обоснований и технико-экономических расчетов (обоснований инвестиций). В настоящее время общие вопросы обоснования инвестиций в строительство находятся вне сферы правового регулирования - их разработка не является обязательным этапом проектной подготовки строительства, что создает сложности в определении потенциальных экономических потерь собственников земельных участков и экономических выгод региона РФ от размещения объектов до стадии подготовки проектной документации и начала строительства объекта.
Планируемое размещение линейных объектов федерального и регионального значения определяется при подготовке документов территориального планирования. Составной частью этих документов являются материалы по их обоснованию, которые должны содержать и оценку возможного влияния планируемых для размещения объектов на комплексное развитие соответствующих территорий. Вместе с тем, отображение планируемых объектов в схемах территориального планирования предусмотрено с детализацией до населенного пункта, для линейных объектов в схемах территориального планирования отображается основное направление трассы. Подобная степень детализации и масштаб разработки графической части документации в принципе не позволяют с достаточной степенью точности определять потенциальные экономические потери собственников земельных участков от размещения линейного объекта. Тем самым на стадии подготовки схем территориального планирования можно в целом оценить влияние размещаемого объекта на социально-экономическое развитие территории, но оценить потенциальные потери собственников земельных участков как правило затруднительно.
Для устранения или смягчения последствий этого недостатка законодательство о градостроительной деятельности предусматривает два механизма:
а) согласование документов территориального планирования в части возможного влияния планируемых для размещения объектов на социально-экономическое развитие субъектов РФ и муниципальных образований;
б) возможность оспаривания схем территориального планирования правообладателями земельных участков, если их права и законные интересы нарушаются или могут быть нарушены в результате утверждения этих схем.
Таким образом, соотнесение может быть произведено на более «низком» уровне (субъекта РФ и муниципальных образований), где определение потенциальных экономических потерь собственников земельных участков от размещения линейного объекта становится объективно возможным.
Высокая степень точности оценки потенциальных потерь собственников земельных участков достигается на стадии подготовки документации по планировке территории. В то же время необходимо понимать, что вопросы социально-экономической значимости на стадии подготовки документации по планировке территории уже не решаются, а рассматриваются только вопросы минимизации расходов без их сопоставления с общим социально-экономическим эффектом.
Часть обозначенных проблем обусловлена существующими методическими документами, определяющими практику обоснования инвестиций: они устарели и не имеют под собой достаточно прочного правового основания. В связи с этим можно рекомендовать Минэкономразвития России и другим уполномоченным органам власти разработать новые методические документы по данному вопросу, устраняющие выявленные недостатки (в том числе выработать единые подходы к предварительному технико-экономическому обоснованию размещения линейных объектов федерального и регионального значения).

4) Относительно определения механизмов защиты интересов собственников земельных участков, на которых без надлежащих правовых оснований размещены линейные объекты федерального и регионального значения (в том числе обоснованность переноса или сноса таких объектов).
Как показал анализ судебной практики, необходимо различать две ситуации.
а) Под, на или над земельным участком размещен линейный объект федерального или регионального значения, построенный до возникновения права собственности на земельный участок. Правомерность размещения линейного объекта подтверждается или не подтверждается какими-либо документами. Суды заключают, что линейный объект размещен законно, в частности, со ссылкой на его публичную значимость и повышенную опасность его переноса/сноса. По мнению судов, собственник земельного участка знал или должен был знать о наличии ограничения права собственности при приобретении земельного участка. Следовательно, негаторный иск, иск об установлении сервитута, иск о взыскании неосновательного обогащения, иск о возмещении убытков, иск о понуждении к заключению договора аренды и т.п. удовлетворению не подлежат. Если собственник земельного участка не знал и не должен был знать о наличии ограничения, по общему правилу суды считают, что он вправе предъявить требования к своему контрагенту – правопредшественнику.
б) Под, на или над земельным участком размещен линейный объект федерального или регионального значения, построенный после возникновения права собственности на земельный участок. Учитывая публичную значимость линейного объекта, а также то, что собственник земельного участка знал или должен был знать о возведении на его участке чужого объекта, суды как правило отказывают в удовлетворении негаторного иска. По их мнению, собственник земельного участка или собственник линейного объекта вправе предъявить иск об установлении сервитута для эксплуатации линейного объекта. В зависимости от ситуации собственник земельного участка также вправе предъявить иск о взыскании неосновательного обогащения, иск о компенсации убытков.
Кроме того, в обоих указанных случаях предполагается, что наличие линейного объекта ограничивает право собственности на земельный участок тогда, когда а) линейный объект расположен на земельном участке; б) линейный объект расположен частично на, частично над земельным участком; в) линейный объект расположен частично на, частично под земельным участком. Одновременно в двух последних ситуациях суды полагают, что обременение земельного участка распространяется только на те его части, на которых расположены конструктивные элементы линейного объекта.
Тем самым, с одной стороны, наделение линейного объекта статусом объекта федерального или регионального значения выступает для судов веским аргументом в пользу того, что линейный объект является технически сложным и обладает публичной значимостью. Соответственно, удовлетворение исков о переносе или сносе таких объектов нецелесообразно. С другой стороны, в качестве обременяющих земельный участок элементов линейного объекта рассматриваются только те, которые расположены на земельном участке.
По нашему мнению, позицию с негаторными исками в большинстве случаев можно поддержать. В то же время размещение линейного объекта под, на и над чужой недвижимостью, если это приводит к ограничению права собственности на нее, не должно осуществляться без правового основания (вне зависимости от периода создания такого объекта). В качестве искомого правового основания может использоваться, например, сервитутное право.
Относительно экономико-правовых аспектов размещения линейных объектов федерального или регионального значения с позиции того, что размещение таких объектов осуществляются в публичных интересах (т.е. в интересах неопределенного круга лиц), а реальную прибыль от этой деятельности получают их собственники (в частности, юридические лица - монополисты), получены следующие результаты.
По мнению экспертов-экономистов, услуги субъектов естественных монополий обеспечивают условия для повседневной жизни общества и организации эффективного производства, то есть они имеют общественную значимость. В том случае, когда действия субъектов естественных монополий направлены на обеспечение общественных интересов, целесообразно предоставлять им определенные преференции, но при этом необходимо создать механизмы, которые бы обеспечивали надлежащий контроль (надзор) за их деятельностью, в том числе за реализацией этих особых прав.
Любая экономическая система является составной частью «вышестоящей» социальной системы, и ее развитие всегда обусловлено социальными целями. Поэтому подходы к размещению линейных объектов в субъекте РФ возможно рассматривать с позиции улучшения качества жизни его населения. Оценивание этого качества и, соответственно, воздействие на него инфраструктурных преобразований в регионе, обусловленных строительством линейных объектов, может быть осуществлено по разным совокупностям показателей. Единого универсального их перечня в настоящее время в мире не существует.
Для примера была рассмотрена динамика показателей качества жизни населения г. Сочи в период подготовки и проведения Зимних Олимпийских игр 2010 г. и в последующие годы. В результате было установлено, что в основном строительство объектов для Олимпиады в г. Сочи, в том числе значительного количества линейных объектов, не привело к существенным изменениям их значений. Изменения были характерны только для периода строительства, когда численность жителей в регионе и его производственные возможности временно существенно выросли. По окончании строительства динамика многих показателей «вернулась» к «достроительным» трендам.
Таким образом, механизмы защиты интересов собственников земельных участков, на которых без правовых оснований размещены линейные объекты, должны базироваться, с одной стороны, на исторических реалиях, с другой, - на юридическом обосновании общественной значимости этих линейных объектов, в значительной мере основанном на количественных социально-экономических оценках фактической ситуации в субъекте РФ в этом плане. При недостаточности последних рекомендуется использовать модельные методы восполнения информации.

Несмотря на то, что на данном этапе проведения исследования было принято решение ограничиться юридическим и экономическим блоками, представляется, что в перспективе исследование может быть проведено и с включением так называемого «социологического блока». А именно посредством определения отношения общества к размещению линейных объектов федерального или регионального значения на чужих земельных участках, в особенности для реализации крупных инфраструктурных проектов.
При этом следует учитывать, что размещение линейных объектов федерального и регионального значения, с одной стороны, ограничивает права собственников земельных участков, с другой стороны, в большинстве случаев эти собственники получают компенсации за ограничение принадлежащих им прав. Важно и то, что баланс интересов в обществе предполагает допустимость ограничения прав конкретных лиц в интересах неопределенного круга лиц.

Руководитель экспертной группы, Белов С.А.
к.ю.н., доцент