

ПУБЛИЧНЫЙ СЕРВИТУТ В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ И ЗЕМЕЛЬ

И.А. Владимиров, канд. юрид. наук, доцент
Н.Р. Хусаинов, магистрант
Башкирский государственный университет
(Россия, г. Уфа)

DOI: 10.24411/2500-1000-2019-11041

***Аннотация.** В настоящей статье автор рассматривает положения об институте публичного сервитута в разрезе внесенных в земельное законодательство изменений и дополнений, сущность публичного сервитута и его соотношение с классическим сервитутом гражданского права, а также некоторые аспекты применения указанного института к земельным участкам (землям), находящимся в государственной и муниципальной собственности.*

***Ключевые слова:** сервитут, публичный сервитут, ограничения вещных прав в силу закона, линейный объект недвижимости.*

1 сентября 2018 года вступил в силу Федеральный закон от 3 августа 2018 года № 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов» (далее – Закон № 341-ФЗ) [1], который имеет революционный характер в сфере регулирования вещных прав на земельные участки и прав пользования нераспределенной землей.

Данный закон внес существенные изменения в систему сервитутов на земельные участки.

Для уяснения смысла и места введенных новых норм кратко приведем существовавшую систему сервитутов на земельные участки.

Ст. 274 Гражданского кодекса РФ закрепляет классический вид сервитута, устанавливающий ограниченное вещное право пользования соседней недвижимостью (земельным участком, зданием, иным сооружением) [2].

Главным конституирующим признаком такого сервитута является наличие функциональной связи соседних земельных участков, земельного участка и здания на нем, двух и более зданий (сооружений).

Таким образом, правом требовать установления сервитута обладают только собственники прилегающих к служебной не-

движимости земельных участков и зданий (господствующей недвижимостью). С помощью данного классического сервитута устанавливаются экономические взаимоотношения двух собственников недвижимых объектов.

Частями 2, 3 ст. 23 Земельного кодекса РФ до вступления в силу Закона № 341-ФЗ предусматривалась возможность установления публичного сервитута для обеспечения общественных интересов (в целях прохода, выпаса скота, рыболовства, охоты, забора воды и т.д.).

В научной литературе, как в современной, так и в дореволюционной, отмечалось, что данные права, предоставленные неограниченному кругу лиц, образуют не институт публичного сервитута, а публичные ограничения права собственности, сужают его объем [3].

Специфика публичного сервитута заключается в том, что он требуется в связи с наличием у собственника недвижимости тех материальных благ, которые требуются всем остальным лицам. Основа требований чужих материальных благ могла быть разной: ее дефицит и ограниченность (например, воды), исторические реалии (издавна местные жители охотились на лесных участках, занимались рыболовством на водных объектах), объективно отсутствует возможность обхода недвижимости (право прохода).

Публичный сервитут имеет характер периодичности использования чужими благами и касается либо возобновляемых объектов (например, воды, биоресурсов), находящихся на земельном участке, либо касается уже исторически сложившихся форм использования земли (если многолетиями был заложен маршрут прохода, например, домашнего скота, вряд ли данную часть земли собственник может использовать по своему усмотрению ввиду ее непригодности).

Таковым выглядели сервитутные права на чужие земельные участки и публичные ограничения права собственности (иных вещных прав) на земельные участки и здания (сооружения).

Однако, после поэтапного вступления в силу Закона № 341-ФЗ, внесшего изменения и дополнения в Земельный кодекс РФ, понятие «публичный сервитут» приобрело совершенно иной характер.

Во-первых, в ее содержании остались положения об ограничении права собственности, иных вещных прав в публичных интересах (право прохода, забора воды и т.д. – п.п. 1-7 ч. 4 ст. 23 Земельного кодекса РФ).

Во-вторых, исключены гарантии, которые предоставлялись собственнику обслуживающей недвижимости (проведение общественного слушания, судебный порядок установления при несогласии собственника и т.д.).

В-третьих, ч. 4 ст. 23 Земельного кодекса РФ дополнен п. 8, который отсылает к введенной указанным Законом № 341-ФЗ новой гл. V.7 Земельного кодекса РФ. Данные правила вводят особый порядок установления публичных сервитутов на земельные участки и земли (всех форм собственности) в целях строительства и прокладки линейных объектов (автомобильных дорог, железнодорожных путей сообщения, линий электропередач, тепло-, газо-, водоснабжения и т.д.).

Существенными положениями данных изменений являются следующее:

– Установление публичного сервитута нового типа по исключительному решению органов государственной и муниципальной власти. Надо подчеркнуть, что

при классическом сервитуте (по правилам Гражданского кодекса РФ) заинтересованное в установлении в свою пользу сервитута лицо, при несогласии обслуживающей недвижимости вправе обратиться в суд с требованием о принудительном установлении права ограниченного пользования земельным участком (зданием, сооружением). Данное правило распространялось и на публичные ограничения вещных прав. Однако, в силу внесенных изменений в Земельный кодекс РФ, органы государства и муниципалитета освобождены от необходимости судебного принуждения обладателя обслуживающей недвижимости к установлению публичного сервитута. Согласно ч. 14 ст. 23 Земельного кодекса РФ лицо, в отношении недвижимости которого установлен публичный сервитут, вправе обжаловать указанные решения в суд. Таким образом, в отношении публичного сервитута устанавливается последующий судебный контроль, а не предварительный;

– По непонятным причинам указанные правила об административном порядке установления публичного сервитута распространены на введение ограничений права собственности в интересах неопределенного круга лиц. Также заметим, что цель закона (в том числе и его наименование) направлена на реформу порядка размещения линейных объектов на землях всех форм собственности;

– Как отмечает Совет при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, правила гл. V.7 Земельного кодекса вводят новый вид частного сервитута. Основан данный вывод на том, что согласно ст. 39.40 Земельного кодекса РФ так называемый новый тип публичного сервитута устанавливается по ходатайству и в пользу конкретного лица (субъектов естественных монополий, организации связи, владельцев дорожной инфраструктуры). Таким образом, установлен новый административно-правовой режим давно известного российскому гражданскому праву институту частного сервитута [4].

Оценивая приведенные законодательные изменения о порядке упрощенного

доступа к пользованию чужой землей всех форм собственности сетевыми энергетическими организациями, ведущие цивилисты высказывают серьезные опасения по поводу защиты права частной собственности граждан и организации. Высказываются мысли о возрождении советской системы землеотведения в административном порядке [5].

Мы разделяем опасения ученых и практикующих юристов о возможности серьезных ущемлений в вещных правах граждан и организации. К тому же, в отличие от установления публичного сервитута на государственные (муниципальные) земли, граждане и организации не вправе претендовать на платность ограничения сервитутом, за исключением случаев наличия существенных затруднений в использовании земельного участка по назначению. Введение эластичного критерия, адресованного суду, не совсем надежная гарантия компенсации убытков.

Однако, как нам кажется, применение на практике института публичного сервитута нового образца может нанести больший урон государству и местному самоуправлению, чем гражданам и организациям.

Связано указанное предостережение со следующим.

Во-первых, 90% земель (как прошедших кадастровый учет, так и нераспределенных) находится в публичной собственности (Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований). В связи с этим, указные нововведения объективно преимущественно касаются публичной земли, а не частной собственности.

Во-вторых, согласно ст. 39.38 Земельного кодекса РФ, властный уровень о принятии решения об установлении публичного сервитута определяется социально-экономическим характером возводимого линейного объекта: для объектов федерального значения – решение принимает федеральный орган исполнительной власти, для региональных объектов – исполнительные органы субъектов РФ, для объектов местного значения – соответственно муниципальная администрация разного уровня (города, района, поселения).

Данный порядок само по себе может создать конфликтные ситуации по поводу использования публичной земли. Федеральные органы могут не учесть интересы регионов и местного самоуправления, их самостоятельные планы о целях использования земельных участков (земель), что будет существенно ущемлять их интересы, и в то же время нивелировать принцип федерализма и самостоятельность местного самоуправления.

В-третьих, ч. 4 ст. 39.46 Земельного кодекса РФ вводит нетипичную для земельного законодательства норму. Согласно ей, обладатель публичного сервитута оплачивает свое право пользования государственной (муниципальной) землей исходя из ставки, равной 0,01% от кадастровой стоимости [6].

Данное правило вводит существенное неравенство между регионами и муниципалитетами, ведь кадастровая стоимость земли неодинакова на территории России, а доходы сетевых энергетических организации сопоставимы на всей территории России. К тому же, во многих регионах объективно невозможно оценить реальную рыночную стоимость некоторых земель (например, в некоторых районах Дальнего Востока в связи с отсутствием сопоставимых сделок).

Скорее всего, необходима выработка иного, более справедливого правила. Думается, платность использования земли в целях размещения линейных объектов необходимо сопоставлять с техническими характеристиками сооружаемого объекта (например, с его протяженностью).

Установление же единого тарифа на всей территории России должно стать стимулом для активного развития инженерной инфраструктуры со стороны регионов и местного самоуправления.

Между тем, думается, что наличие такого громоздкого института, как публичный институт в его новом виде, вовсе не требуется.

Действительно, для нераспределенных земель, не прошедших кадастровый учет и находящихся в публичной собственности, достаточно установление правил о разрешительном порядке размещения линейных

объектов (в форме землеотведения). Облекать данные правила в какие-либо имеющиеся или новые вещно-правовые конструкции не требуется, так как в данном

случае будет иметь место элементарное распоряжение публичной собственностью государственными и местными органами.

Библиографический список

1. *Федеральный закон* от 3 августа 2018 года № 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 32 (Часть II), ст. 5134.

2. *Гражданский кодекс* РФ (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (с посл. изм. и доп. от 3 августа 2018 г. № 339-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

3. *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права. Т. 1.; Науч. ред.: Ем В.С. – М., 2005. – 461 с.

4. *Экспертное заключение* по проекту федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов и объектов, необходимых для работ, связанных с использованием недр (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 5 сентября 2016 № 156-1/2016) [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»/ (дата обращения: 31.05.2019).

5. *Иванов А., Бочаров М., Суханов Е., Завьялов А., Рыбалов А., Землякова Г., Поветкина Е., Церковников М., Жаркова О., Некрестьянов Д., Бевзенко Р.* Новая жизнь публичных сервитутов // Закон. – 2018. – № 10. – С. 17-37.

6. *Земельный кодекс* Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) (с посл. изм. и доп. от 3.08.2018 года) // СПС «КонсультантПлюс».

PUBLIC SERVITUDE IN RELATION TO STATE (MUNICIPAL) LAND AND LAND

I.A. Vladimirov, *candidate of legal sciences, associate professor*

N.R. Khusainov, *graduate student*

Bashkir state university

(Russia, Ufa)

Abstract. *In this article, the author considers the provisions on the institute of public servitude in the context of changes and additions made to the land legislation, the nature of the public servitude and its relationship with the classical servitude of civil law, as well as some aspects of the application of this institution to land plots (lands). municipal property.*

Keywords: *servitude, public servitude, restrictions of property rights by virtue of law, linear property.*