

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

УДК 347.26(045)
© Николаева А. Д., 2021

Проблемы правового регулирования ограниченного пользования чужим земельным участком: частный и публичный сервитуты



Анастасия Дмитриевна Николаева, студентка юридического факультета, Финансовый университет, Москва, Россия
Anastasia D. Nikolaeva, student, Law faculty, Financial University, Moscow, Russia
ms.thenastya@mail.ru

АННОТАЦИЯ

В статье анализируются понятия частного и публичного сервитутов как ограниченного права пользования чужим земельным участком, приводится сравнительно-правовой анализ данных видов сервитута, раскрывается целевое назначение сервитута в отечественном законодательстве, описывается процедура оформления и установки данного правового института. Методологической основой являются общенаучные (анализ, синтез, обобщение и др.) и частнонаучные методы познания, а именно: сравнительно-правой, социальный и другие. Также определяются преимущества и востребованность публичного и частного сервитутов как обеспечителей баланса интересов сторон в исключительных случаях, когда удовлетворить интересы общества или конкретного лица возможно только с помощью их установления. Несомненно, с развитием частной собственности и совершенствованиями форм землепользования рассмотрение проблемы правового регулирования такого института, как сервитут, является важной задачей, так как именно он помогает внести правовую определенность в отношения собственников соседних земельных участков тогда, когда потребности одного из них, относящиеся к использованию принадлежащего ему имущества, не могут решиться любым другим правовым путем.

Ключевые слова: земельный участок; частный сервитут; публичный сервитут; переход прав собственности; землеустроительная экспертиза; порядок установления сервитута; право ограниченного пользования; плата за пользование сервитутом

Для цитирования: Николаева А. Д. Проблемы правового регулирования ограниченного пользования чужим земельным участком: частный и публичный сервитуты. *Научные записки молодых исследователей.* 2021;9(4):41-47.

Научный руководитель: **Петюкова О.Н.**, доктор юридических наук, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности, Финансовый университет, Москва, Россия / Scientific supervisor: **Petyukova O.N.**, Dr. Sci. (Jur), Professor of the Department of legal regulation of economic activity, Financial University, Moscow, Russia.

Problems of Legal Regulation of the Restricted Use of Another Land: Private and Public Easements

ABSTRACT

The paper analyzes the concepts of private and public easements as a limited right to use someone else's land plot. There were provided a comparative legal analysis of these types of easements, revealed the purpose of the easement in domestic legislation, described a registration procedure and installation of this legal institution. The methodological basis is general scientific (analysis, synthesis, generalization, etc.) and private scientific methods of cognition, namely, comparative law, social and others. The study determines the advantages and relevance of public and private easements as the balance of parties' benefits in exceptional cases when it is possible to satisfy the interests of society or a particular person just by establishing them. Undoubtedly, with the development of private property and the improvement of land using forms, consideration of the legal regulation problem of such an institution as an easement is an important task. This helps to bring legal certainty to the owners relations of neighboring land plots when the needs of one of them related to the use of his property cannot be resolved by any other legal means.

Keywords: land plot; private easement; public easement; transfer of ownership; land management expertise; establishing easement procedure; limited use right; servitude fee

For citation: Nikolaeva A. D. Problems of legal regulation of the restricted use of another land: Private and public easements. *Nauchnye zapiski molodykh issledovatelei = Scientific notes of young researchers.* 2021;9(4):41-47.

Введение

Эффективное развитие сервитута в России начинается в постсоветскую эпоху, когда происходило становление современного российского законодательства, в частности гражданского и земельного права. В настоящее время данный институт понимается как возможность одного субъекта правовых отношений пользоваться определенной частью недвижимого имущества другого субъекта. Так, может составляться соглашение между лицом, запрашивающим установления сервитута (предоставление права ограниченного пользования), и собственником соседнего земельного участка. Данный сервитут по ЗК РФ обозначается частным, он бывает платным и устанавливается по письменному соглашению сторон или по решению суда. В Земельном кодексе РФ присутствует и такое понятие, как публичный сервитут, когда появляется возможность использования чужой земли для обеспечения интересов государства, местного самоуправления, а также для общественных нужд без изъятия земельного

участка, т.е. не исчезает право владения, пользования и распоряжения.

Актуальность данной статьи заключается в том, что процесс реализации правоотношений, связанных с таким важным институтом, как сервитут, обеспечивающий баланс интересов сторон, до сих пор не ясен, т.е. сложности возникают в правовом основании его возникновения. Различные коллизии в части правоприменения сервитута не позволяют четко регулировать судебную практику по данному вопросу. Так, не установлен порядок принятия решения об установлении публичного сервитута, отсутствует регламентация процедуры публичных слушаний. В законодательстве не разъясняется и момент доказывания наличия оснований для установления сервитута в досудебном порядке. Сервитут не должен быть обременителен для собственника земельного участка, поэтому требуется наличие реальной необходимости установления сервитута, а именно основания для данной процедуры. Лицу, которое запрашивает в судебном порядке установления

сервитута, необходимо подтвердить причину предоставления ему права ограниченного пользования чужой собственностью для обеспечения своих потребностей. Проблема правового регулирования выражается и в процессе оформления сервитута, проявляется это в постановке участка на кадастровый государственный учет, но российское законодательство и в этом вопросе имеет свои отличительные черты.

Также не определен порядок платы за пользование земельными участками на условиях сервитута, что ухудшает правовое регулирование данных отношений.

Ставится вопрос и о востребованности публичных и частных сервитутов, так как часто используемыми процедурами для перехода прав собственности и аренды являются сделки купли-продаж и аренды, которые также способны удовлетворить потребности обеих сторон сделки, к тому же данный процесс возможно совершить быстрее. Однако есть обстоятельства, когда необходимо установить именно сервитут и правоотношения, вытекающие из договоров купли-продажи и аренды, когда не смогут заменить его.

Понятие сервитута, его основные виды

В законодательстве сервитут определяется как право ограниченного пользования чужим земельным участком либо иным недвижимым имуществом (ст. 274 ГК РФ). Его относят к вещным правам, поэтому он обладает всеми признаками данных прав, а именно, вещь как объект (индивидуально-определенная), бессрочность (по общему правилу), абсолютный характер (воздержание от нарушения вещных прав), публичность и др. Устанавливается сервитут по соглашению граждан или через суд с целью обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

В соответствии со ст. 23 ЗК РФ можно выделить следующие виды сервитутов: срочные, постоянные, частные, публичные. Говоря о различиях частного и публичного сервитутов, можно выделить, что частный сервитут устанавливается договором между собственником земельного

участка и лицом для определенных нужд для использования чужой собственности. Возможно и установление постановлением органов исполнительной власти субъектов РФ, органов самоуправления муниципального образования по конкретному земельному участку, установление возможно и судом в результате судебного разбирательства по земельному участку в ходе подачи иска на сервитут. Публичный сервитут устанавливается законодательством РФ и субъектов РФ, представительными органами муниципальных образований, т.е. законом или иным НПА в одностороннем порядке в общественных интересах. Так, на отличие указывает и определение Московского областного суда от 2019 г., согласно которому особенностью установления публичного сервитута является общественный интерес, который не связан непосредственно с нуждами соседнего земельного участка конкретными лицами.

Проблема процедуры доказывания установки частного сервитута

Итак, если говорить о проблеме оформления сервитута, куда входит процедура формирования земельного участка путем его постановки на государственный кадастровый учет, то в современном российском законодательстве существуют по этому вопросу определенные отличия. Например, ст. 11.4 ЗК РФ и ст. 43 Градостроительного кодекса РФ говорят о разных процедурах формирования земли, межевании и ее разделе, так как содержат различные основания и правовые последствия, из-за чего возникают пробелы в законодательстве, т.е. в этой части необходимы изменения для эффективного правоприменения к сервитутным отношениям [1, с. 834].

Установка частного сервитута в случае спора разрешается в судебном порядке с помощью подачи иска лицом, которое непосредственно требует данное установление, т.е. «...суд вправе самостоятельно определить оптимальные условия сервитута»¹, для уменьшения обременения для собственника обслуживающего земельный участок. Некоторые условия установки сервитута могут требовать специальных знаний, например

¹ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28.02.2012 № 11248/11 по делу № А45-12892/2010. Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2012;(6):8.

в сфере организации дорожного движения, поэтому в данной ситуации суд назначает специальную экспертизу согласно ст. 82 АПК РФ.

Еще одной проблемой, с которой может столкнуться истец, является необходимость доказывания установления сервитута, здесь можно говорить о сложности процедуры. О данной норме говорится в постановлении Президиума ВАС РФ от 2012 г. № 11248/11 – сервитут устанавливается судом в исключительных случаях, когда только он может обеспечить основные потребности истца. В таких случаях доказательства, например о невозможности проезда без обременения сервитутом участка земли, из-за соседского расположения границ предоставляются редко. Некоторые истцы могут специально обойти этап досудебного регулирования спора (мнение землеустроительных экспертов) и идти сразу в суд, сознательно ущемляя права ответчика, где его требования удовлетворят быстрее и без проверок.

Примером данной ситуации может являться обзор судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26 апреля 2017 г.).

Истец Воробьев А. В. обращается в суд к Муравьеву Е. М. с иском, где запрашивает установление сервитута, так как «...дорога, которая ведет к участку истца проходит и через земельный участок, находящийся в собственности у ответчика. Однако для прохода к земельному участку истца существует другая дорога, но она находится в более худшем состоянии по сравнению с дорогой, имеющейся у Савельевой, также и по протяженности дорога истца была больше. Сторонам не удалось урегулировать правовой спор в стадии досудебного разбирательства, поэтому ответчик обратился к землеустроительному эксперту»², который обратил внимание на то, что имеется другой проход и проезд к участку лица, указав на это в своем заключении. То есть появляется возможность не использовать участок Муравьева, а согласно п. 1 ст. 274 ГК РФ установление сервитута допускается для обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок только в том случае, когда такие нужды собственника земельного участка (иной недвижимости) не могут

быть установлены без использования сервитута. Таким образом, суд указал на отсутствие оснований для удовлетворения иска Воробьева. То есть в данном случае ответчик хотел сэкономить и получить личную выгоду, сократив себе путь по протяженности и по времени. Важно четко определить причину установления сервитута, для этого должны иметься реальные основания, когда невозможно применить иное право, поэтому необходима и процедура досудебного разбирательства для эффективного правоприменения данной нормы.

Проблема по принятию решения об установлении публичного сервитута

Наряду с частным сервитутом выделяется и публичный, который регулируется земельным законодательством. Правила его установления определены в ЗК РФ. Данное обременение может устанавливаться только на земельный участок с сохранением на него всех прав, другая недвижимость ограничиваться публичным сервитутом не может. Публичный сервитут подлежит обязательной государственной регистрации в ЕГРН (п. 17 ст. 23 ЗК РФ).

Публичный сервитут устанавливается с целью удовлетворения публичных нужд, т.е. обеспечивает общественные интересы, а не конкретного лица. Случаи, когда необходимость установки публичного сервитута может потребоваться, указываются в ЗК РФ, а именно в п. 3 ст. 23 ЗК РФ и ст. 39.23 ЗК РФ. Например, при размещении линейных объектов, сооружений связи, при проведении изыскательных работ, также для свободного доступа к прибрежной полосе, забора водных ресурсов, охоты и рыболовства, использования в целях ремонта коммунальных, электрических линий и сетей и др.

Согласно п. 2 ст. 23 ЗК РФ публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом РФ, нормативным правовым актом субъекта РФ, нормативным правовым актом органа местного самоуправления, т.е. права лиц, которые используют участок в силу публичного сервитута, определяются законом или иным нормативным правовым актом, устанавливающим данный сервитут (п. 2 ст. 41 ЗК РФ).

Однако, несмотря на существование ст. 39.43 ЗК, четкий порядок принятия решения об уста-

² Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2017). Утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 26.04.2017. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 20.03.2021).

новлении публичного сервитута, не установлен, также он отсутствует и в иных НПА. Правовая конструкция процедуры установления имеет ряд недостатков, в том числе, это проявляется в том, что нет в федеральном законодательстве регламентации публичных слушаний, с учетом результатов которых устанавливается публичный сервитут. Это необходимо для соблюдения баланса публичного и частного интересов в ходе использования земельного участка. Если обращаться к практике правоприменения установления публичного сервитута, то во многих случаях слушания не проводятся, а решение об установлении принимает уполномоченный орган в интересах общества [2, с. 68]. Также законодательством не определены и органы государственной власти, в ведении которых находится право принятия решения об установке публичного сервитута.

При установлении публичного сервитута согласно п. 5 ст. 23 ЗК РФ он не должен быть обременительным для собственника участка, на что органы власти должны обращать свое внимание. В случае обнаружения факта нарушения права лица, в отношении которого устанавливается публичный сервитут, оно может обратиться в суд для защиты своих интересов (п. 8 ст. 23 ЗК РФ). При невозможности использования участка собственник может потребовать изъять участок и возместить ему убытки органом власти, устанавливающим данный сервитут. У него есть возможность получить равноценный предыдущему земельный участок вместе с возмещением ему убытков (п. 7 ст. 23 ЗК РФ). Так, собственник может потребовать от органа государственной власти или органа местного самоуправления соразмерной платы за затруднения пользования участком в процессе установки сервитута.

Порядок установления платы за пользование собственностью на условиях сервитута

Из вышесказанного вытекает еще одна проблема, а именно, трудность в определении порядка платы за пользование земельными участками на условиях сервитута. Об этом говорится и в письме Минэкономразвития от 21.10.2009 № Д23–3470, где указывается, что данный порядок в настоящее время не установлен. Методические рекомендации по оценке соразмерной платы за сервитут от 17.03.2004, утвержденные Росземкадастром,

не были зарегистрированы Минюстом, т.е. они не могут подлежать обязательному применению. Отсутствие в законодательстве данной нормы также порождает проблемы в правовом регулировании сервитута, а именно в части платы за пользование участком собственником обладателем сервитута. В случае образования обременений (неудобств) собственнику участка должны возмещаться все убытки. Размер платы за пользование участком может устанавливаться и на основании материалов оценки согласно Федеральному закону «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Размеры выплат за сервитут определяются судом, часто назначается экспертиза для определения стоимости пользования земельным участком. Исходя из судебной практики, возникали случаи, когда судами происходила корректировка размера платы за пользование сервитутом, которая определялась экспертом при оценке установления сервитута на земельном участке. Суды устанавливали свою плату без указания мотивов непринятия ее размера, определенной экспертом, что также приводит к различным коллизиям и проблемам в правовом регулировании данного вопроса [3, с. 25].

Примером данной ситуации может являться решение по делу № А23–4191/2014, когда предприниматель Смирнов Д. Н. обращается в Арбитражный суд Калужской области с иском к ЗАО «Газремэнерго» и «Феррум» о предоставлении права прохода, проезда через земельные участки, которые принадлежали ЗАО, путем установления сервитута об установлении платы за пользование сервитутом, так как через данный участок истца движение транспортных средств увеличилось. Ответчик отказывался платить больше за пользование участком Смирнова. Была проведена экспертиза, с помощью которой установили размер платы за участок, по заключению эксперта сумма выплаты не менялась, но суд первой инстанции удовлетворил требования истца, увеличив размер платы в два раза³.

В ходе судебного разбирательства суд апелляционной инстанции отменил решение суда первой инстанции, говоря о том, что размер, опре-

³ Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.04.2016 по делу № А23–4191/2014. Интернет-ресурс «Судебные и нормативные акты РФ» (СудАкт). Официальный сайт. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 28.03.2021).

деленный заключением экспертизы, судам корректировать самостоятельно нельзя. Они должны исходить из размера платы, установленной в заключение эксперта, либо мотивировать ее увеличение, чего не было сделано.

Данный пример говорит о нерешенности вопроса, связанного с установлением платы за пользование сервитутом и ее размером, что приводит и к отсутствию формирования четкой правовой позиции в виде судебной практики.

Пути решения проблем по регулированию сервитутных отношений

Исходя из вышесказанного, необходимо выработать основные пути решения правовых проблем, связанных с сервитутными отношениями.

Так, в постановлении ВАС РФ от 28.02.2012 № 11248/11 указываются определенные параметры, которые можно отнести к стоимости сервитута. В первом параметре говорится о материальной выгоде, когда владелец мог бы получить дополнительные средства за арендную плату участка, но он обременен сервитутом. Также учитывается уровень интенсивности пользования собственностью лицом, для нужд которого устанавливается сервитут. Еще одним параметром, который можно включить стоимость сервитута, является расходы собственника участка, на котором установлен сервитут. Владелец за свои средства обеспечивает возможность права пользования участком, например, оплачивает организацию охранно-пропускного режима или поддерживает в должном порядке дорожное покрытие и др.

Необходимо создать НПА, в котором будет указываться порядок расчета платы за сервитуты, так как необходимо выработать определенную методику данного правового механизма. Важно помнить, что плата должна быть соразмерной, для этого в данном НПА нужно указать на порядок ее требования.

Если говорить об установлении порядка принятия решения для возникновения публичного сервитута, то в данной части необходимо изменение в п. 2 ст. 23 ЗК РФ, где четко не указывается процедура принятия решения, а лишь говорится, что решение по установлению принимает исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления (даже здесь возможна поправка для точного указания какому

именно органу будет подведомственен данный вопрос).

Процедуру досудебного разбирательства по вопросу землеустроительной экспертизы необходимо установить и в судебном процессе, т.е. сделать данную норму императивной, узаконив ее в НПА. Сервитут не должен быть обременительным для собственника участка, поэтому необходимо, чтобы имелись реальные причины (основания) для проведения данной процедуры.

Выводы

Таким образом, публичный и частный сервитуты являются важнейшими правовыми институтами, которые помогают обеспечить баланс интересов сторон в исключительных случаях, когда удовлетворить интересы общества или конкретного лица возможно только с помощью их установления. Исходя из этого, появляется необходимость в их четком правовом регулировании на законодательном уровне, в частности на стадии досудебного разбирательства и рассмотрения таких дел уже непосредственно при самом судопроизводстве. Существование проблем, связанных с основанием возникновения публичного и частного сервитута, его установлением, моментом доказывания наличия оснований для установления сервитута в досудебном порядке, а также отсутствием определения четкого порядка платы за пользование земельным участком на условиях данного института, порождает пробелы в гражданском и земельном законодательстве, не позволяет четко формировать судебную практику, усложняет работу судов различных инстанций, что ведет к возникновению коллизий в части правоприменения сервитута и расширению споров в части данного вопроса.

Для этого необходимо четко изучить структуру понятия сервитута как частного, так и публичного с теоретической стороны, установив юридическую природу данных понятий и их сущность, так как данные механизмы ограничения права пользования чужим земельным участком являются совершенно новыми правовыми институтами для нашего законодательства, в том числе для земельного права и гражданского. Обширная судебная практика выявляет множество недочетов системы пользования сервитутами, как в судебном разбирательстве, так и в досудебном процессе, когда необходимо проводить

специальную экспертизу по оценке земли для устранения обременения пользования участком самим собственником. Часто суды даже не учитывают мнение землеустроительной экспертизы по установлению платы за сервитут, так как данная норма не является императивной и носит рекомендательный характер, что дает основания для возникновения различных правовых коллизий. Также можно сказать и о процедуре принятия решения об установлении сервитута в части от-

несения полномочий к конкретному органу по данному вопросу.

Итак, исходя из всего вышеуказанного, можно говорить о необходимости правового регулирования такого института, как сервитут, так как он до сих пор остается эффективным правовым средством для разрешения споров по ограниченному использованию чужих земельных участков для удовлетворения интересов конкретного лица, общества и государства.

Библиографический список

1. Афанасьев И.В. Сервитут в системе ограниченных вещных прав. *Актуальные проблемы российского права*. 2013;(7):831–835.
2. Емелькина И.А. Правовая природа нового публичного сервитута. *Аграрное и земельное право*. 2018;(9):66–71.
3. Иванов А., Бочаров М., Суханов Е, Завьялов А. и др. Новая жизнь публичных сервитутов. *Закон*. 2018;(10):17–37.
4. Афанасьев И.В. Условия установления сервитута в судебном порядке. *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2015;(11):66–72.
5. Афанасьев И.В. Соглашение об установлении сервитута: форма и условия. *Евразийский юридический журнал*. 2015;(3):137–140.
6. Бородинов В.В. Конфликт интересов при установлении сервитута в судебном порядке. *Российский судья*. 2012. 486 с.
7. Кривоzubов А.В. Принудительное установление сервитута для публичных нужд. *Труды института государства и права РАН*. 2018;(1):122–144.

References

1. Afanasyev I.V. Easement in the system of limited property rights. *Actual problems of Russian law*. 2013;(7):831–835. (In Russ.).
2. Emelkina I.A. The legal nature of the new public servitude. *Agrarian and land law*. 2018;(9):6–71. (In Russ.).
3. Ivanov A., Bocharov M., Sukhanov E., Zavyalov A. et al. New life of public easements. *Law*. 2018;(10):17–37. (In Russ.).
4. Afanasyev I.V. Conditions for establishing easement in a judicial proceeding. *Property relations in the Russian Federation*. 2015;(11):66–72. (In Russ.).
5. Afanasyev I.V. Easement agreement: Form and conditions. *Eurasian Law Journal*. 2015;(3):137–140. (In Russ.).
6. Borodinov V.V. Conflict of interest in establishing easement in court. *Russian judge*. 2012. 486 p. (In Russ.).
7. Krivozubov A.V. Compulsory establishment of easement for public needs. *Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences*. 2018;(1):122–144. (In Russ.).