



Е. А. ВОРОНОВА
Ведущий советник
государственной
гражданской
службы 3-го класса,
преподаватель
Института
экономики
и антикризисного
управления, автор
статей по правовому
регулированию
предпринимательской
деятельности

E-mail:
voronaleg@yandex.ru

В статье сделана попытка проанализировать вещные права на землю, сопоставить положения законодательства об образовании земельного участка и его регистрации в России. Рассматриваются системные характеристики: права на земельный участок, определение земельного участка, возможные варианты его изменения с точки зрения владения имуществом, кадастровый учет, ограничения прав пользования земельным участком (сервитут). Определены проблемы, связанные с сервитутами и режимами пользования земельными участками, и предложен подход к их решению.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

вещные права, ограничение землепользования, сервитут



И. А. ТЕДОРДЗЕ
Юрисконсульт ООО
«МАРС-98», автор
статей по правовым
коллизиям земельного
законодательства.

E-mail:
voronaleg@yandex.ru

Анализ законодательства по ограниченному пользованию (сервитуту) земельным участком

Понятие сервитута

Проблему ограниченного пользования земельным участком (сервитута) можно считать как правовой, так и экономической. Правовое регулирование определения, документального оформления и регистрации, ограничение пользования земельным участком (сервитут) актуальны для собственников, арендаторов и других владельцев и пользователей земельными участками.

В римском праве слово *servitus* буквально означало «рабство вещи», «ее служение». Отношение к вещи, например к участку земли, было таким, что она приносила пользу не только своему владельцу (*praedium serviens*), но и оказывалась полезной с точки зрения экономических выгод соседнего господствующего участка (*praedium dominans*), а следовательно, приносила доход его собственнику. Затем термин *servitus* стали использовать при описании целого ряда подобных отношений [4].

В российском законодательстве классификация сервитута и производных от него отношений выглядит следующим образом. Сервитут – право лиц на определенный срок или бессрочно пользоваться чужим земельным участком или иным объектом недвижимости в пределах, ограниченных соглашением либо нормативным правовым актом. Оно устанавливается в интересах собственников земельных участков, обладателей права постоянного (бессрочного) пользования, обладателей права пожизненного наследуемого владения на земельные участки, собственников иных объектов

недвижимости либо в интересах государства, местного самоуправления или местного населения.

Публичный сервитут – сервитут, устанавливаемый в отношении земельного участка законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения. В нормативных правовых актах может быть установлена не только обязанность органа, установившего сервитут, выплачивать соразмерную плату за сервитут лицу, земельный участок которого обременен сервитутом, но и размер данной платы. Одним из основных отличий частного сервитута от публичного является то, что презюмируется платность такого сервитута. Собственник обременяемого земельного участка вправе требовать возмещения затрат, причиненных указанным обременением.

Публичный сервитут устанавливается для обеспечения прохода или проезда через земельный участок, использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, объектов транспортной инфраструктуры, размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним, проведения дренажных работ на земельном участке, забора воды и водопоя, прогона скота через земельный участок, сенокоса или пастбы скота на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям, обычаям, за исключением земельных участков в пределах земель лесного фонда, использования земельного участка в целях охоты, ловли рыбы в расположенном на земельном участке замкнутом водоеме, сбора дикорастущих растений в установленные сроки и в установленном порядке, временного пользования земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и других работ [2].

Частный сервитут – сервитут, устанавливаемый в отношении земельного участка или иного объекта недвижимости в рамках соглашения между лицом, требующим установления сервитута, и в его интересах собственником земельного участка, обладателем права постоянного (бессрочного) пользования, обладателем права пожизненного наследуемого владения на земельный участок, собственником иного объекта недвижимости, с одной стороны, и собственником другого земельного участка или собственником иного объекта недвижимости – с другой. Если сторонам не уда-

лось достичь согласия об установлении или условиях сервитута, спор разрешается по иску лица, требующего установления сервитута, в судебном порядке.

В зависимости от целей использования и в соответствии с пунктом 1 статьи 274 Гражданского кодекса РФ определены следующие виды сервитутов:

- право прохода и проезда через соседний земельный участок;
- право прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов через чужой участок;
- право использования чужого участка для водоснабжения и мелиорации.

Оформление права ограниченного пользования (сервитута)

Соглашение о сервитуте – договор, заключенный между лицом, требующим установления сервитута (собственником земельного участка, обладателем права постоянного (бессрочного) пользования, обладателем права пожизненного наследуемого владения на земельный участок, собственником иного объекта недвижимости), и собственником соседнего земельного участка или иного объекта недвижимости, а в необходимых случаях – собственником другого земельного участка (соседнего участка).

Соразмерная плата за сервитут – это плата за пользование чужим земельным участком или иным объектом недвижимости на праве ограниченного пользования чужим земельным участком или иным объектом недвижимости (сервитуте), выплачиваемая собственнику земельного участка или иного объекта недвижимости, обремененного сервитутом, лицом, в интересах которого сервитут установлен (при установлении частного сервитута), либо выплачиваемая собственнику земельного участка органом государственной власти, органом местного самоуправления, нормативным правовым актом которого сервитут установлен (при установлении публичного сервитута); ее величина равна размеру убытков, причиненных собственнику обремененного сервитутом земельного участка или иного объекта недвижимости в связи с ограничением его прав в результате установления сервитута.

Оценкой соразмерной платы за сервитут является установление (определение) величины соразмерной платы за сервитут [2]. С точки зрения экономики соразмерность платы должна существенно влиять на кадастровую стоимость земельного участка.

Само объективное право представляет собой идеальную конструкцию, особенности его применения выясняются только на практике. «С этой точки зрения и другие элементы гражданского правоотношения суть явления идеальные, в том числе и субъект права, и его объект. Однако субъект (лицо) имеет прообраз в социальной действительности в виде человека или создаваемой им организации. Будучи вовлеченным в систему гражданского правоотношения как ее структурно-совокупный элемент, субъект утрачивает все признаки и свойства, кроме правовых, и в качестве участника юридической конструкции характеризуется качествами, присущими ему как элементу этой конструкции» [5].

Развитие дорожной сети, нефтепроводов, газотранспортной системы и инфраструктуры электроэнергетики является важнейшей задачей государства, необходимым условием развития российской экономики. Именно поэтому особую актуальность приобретает упорядочение различных правовых норм, регулирующих отношения сервитута. Пока что их разнообразие оказывается сдерживающим фактором в случае установления сервитутов, особенно публичных, ограничивает применение последних и создает множество неразрешимых проблем для заинтересованных лиц.

Анализ законодательства США, Канады, Швеции, Дании показывает, что сервитут является одним из основных прав на землю, регулирующих размещение на ней инженерных и транспортных коммуникаций: газопроводов, водопроводов и иных трубопроводов, линий связи, линий электропередачи и т. п., а следовательно, обеспечивает их быстрое развитие, обеспечивает доступ к земельным ресурсам.

Линейные сооружения размещают на землях различных категорий, относительно которых действуют разнообразные правовые режимы. Например, общая протяженность подземных газопроводов и газопроводов-отводов ОАО «Газпром» составляет 151,6 тыс. км, а линейных объектов, находящихся в эксплуатации ОАО «ФСК ЕЭС», – порядка 44,3 тыс. км, эти объекты имеют различный правовой режим [3].

В Земельном кодексе РФ земли, на которых расположены линейные сооружения, отнесены к землям промышленности, энергетики, связи, радиовещания, телевидения, информатики и иным землям в составе категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения, соответственно, много распорядителей и собственников земельных участков, с

которыми предстоит заключить многочисленные договоры о сервитуте [1]. Аналогичные проблемы с оформлением прав на землю вынуждены решать коммунальные службы, организации связи, дорожные службы.

Проблемы правового регулирования

Поскольку отношения по установлению сервитутов делятся на публичные и частные, то они регулируются законодательными актами, относящимися к различным отраслям законодательства. Несмотря на то что линейные сооружения могут находиться в частной собственности, как правило, их строительство, эксплуатация, ремонт и реконструкция относятся к сфере публичного интереса, а следовательно, необходимо правовое регулирование соответствующих отношений для установления баланса частных и публичных интересов.

Пункт 3 статьи 23 Земельного кодекса РФ закрепляет исчерпывающий перечень оснований для установления публичного сервитута, к которому относятся:

- проход или проезд через земельный участок;
- использование земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры;
- размещение на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;
- проведение дренажных работ на земельном участке;
- забор воды и водопой;
- прогон сельскохозяйственных животных через земельный участок;
- сенокошение, выпас сельскохозяйственных животных в установленном порядке на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям и обычаям;
- использование земельного участка в целях охоты и рыболовства;
- временное пользование земельным участком для проведения изыскательских, исследовательских и других работ;
- свободный доступ к прибрежной полосе.

Публичный сервитут имеет императивный характер и практически не зависит от воли собственника. Постановлением от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» Пленум ВАС Российской Федерации установил, что положения, содержащиеся в статье 52 Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации» и пункте 2 статьи 23 Земельного кодекса РФ, взаимосвязаны, рассмотрение заявлений о признании недействующими нормативных правовых актов об установлении публичного сервитута, принятых органами местного самоуправления, относится к компетенции арбитражных судов; а споры между органом, установившим публичный сервитут, и собственником земельного участка, землевладельцем, землепользователем, связанные с необоснованным отказом в изъятии, в том числе путем выкупа земельного участка, несогласием с выкупной ценой или размером убытков, причиненных установлением такого сервитута, подлежат рассмотрению в арбитражных судах независимо от того, какой орган установил сервитут.

Согласно второй части статьи 191 Арбитражного процессуального кодекса РФ, производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов возбуждается на основании заявлений заинтересованных лиц, обратившихся с требованием о признании такого акта недействующим.

Таким образом, акты органов местного самоуправления, устанавливающие публичный сервитут, могут быть обжалованы в арбитражных судах, в этом состоит отличие данной разновидности сервитута от частного сервитута, установление которого в одностороннем порядке невозможно. Основанием для регистрации публичного сервитута, его изменения и прекращения будет являться соответствующий акт уполномоченного органа либо решение суда. Гражданский кодекс РФ рассматривает сервитут в качестве вещного права, в то время как Земельный кодекс трактует его как обременение права собственности, из-за чего неизбежно возникают сложности правоприменения.

Договор о частном сервитуте – это соглашение, в силу которого одна сторона (собственник) предоставляет в пользование другой стороне (сервитуарию) недвижимое имущество за плату или безвозмездно, а другая сторона (сервитуарий) обязуется пользоваться имуществом в соответствии с условиями и прекратить использование после того, как потеряли силу основания для установления сервитута. Договор о частном сервитуте заключается в простой письменной форме, неотъемлемой частью договора является план земельного участка или здания (сооружения) с указанием границ сервитута.

В настоящее время на основании пункта 2 статьи 13 Федерального закона от 27.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации недвижимого имущества и сделок с ним» (далее – Закон о регистрации) все сервитуты регистрируются в Едином государственном реестре прав как обременение (ограничение) права собственности и вступают в силу после их регистрации в указан-

ном реестре. Если права на объект недвижимости, обремененный сервитутом, переходят к другому лицу, сервитут сохраняется.

Если заинтересованным сторонам не удалось достигнуть соглашения об установлении сервитута или условиях сервитута, спор разрешается в суде по иску лица, требующего установления сервитута (ст. 23 Земельного кодекса РФ, ст. 274, 277 Гражданского кодекса РФ). На основании абзаца 2 части 2 статьи 13 Закона о регистрации и пункта 18 методических рекомендаций «О порядке государственной регистрации сервитутов на земельные участки», утвержденных приказом Минюста России от 26.07.2004 № 132, государственная регистрация публичного сервитута проводится с обязательным уведомлением правообладателя (правообладателей) объекта недвижимого имущества в течение не более чем пяти рабочих дней со дня проведения государственной регистрации.

По требованию собственника частный сервитут может быть прекращен после того, как потеряли силу основания для установления сервитута. В качестве документа – основания прекращения сервитута представляется либо соглашение о прекращении сервитута, либо решение суда (ст. 276 Гражданского кодекса РФ, ст. 48 Земельного кодекса РФ и п. 20 методических рекомендаций «О порядке государственной регистрации сервитутов на земельные участки», утвержденных приказом Минюста России от 26.07.2004 № 132).

Согласно статье 23 Земельного кодекса РФ, публичный сервитут на земельный участок устанавливается законом или иным нормативно-правовым актом органа государственной власти или органа местного самоуправления в случае, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления, местного населения. Публичный сервитут на земельный участок устанавливается с учетом результатов общественных слушаний. Несоблюдение данного условия является основанием для признания акта недействительным (постановление Федерального арбитражного суда (ФАС) Московского округа (МО) от 01.02.2005 № КГ-А40/13218-04, постановление ФАС МО от 22.11.2004 № КА-А41/7464-04, постановление ФАС ПО от 10.04.2003 № А12-17236/02-С43, постановление ФАС Уральского округа от 25.11.2004 № Ф09-3898/04-ГК). Однако имеется и противоположная судебная практика.

Предлагаемое решение проблемы

Правовое регулирование сервитутов могло бы получить развитие в случае издания нормативного акта, регламентирующего порядок уста-

новления сервитута для земельных участков, в частности занимаемых линиями электропередачи. Особенности расчета стоимости компенсаций за пользование сервитутом могут быть установлены постановлением Правительства РФ или приказом Минэкономразвития России. Однако вопрос о правах на земельные участки, занятые линейными сооружениями, может быть решен лишь в федеральном законе. Частный и публичный сервитуты являются гражданскими правами, поэтому ведущие ученые-правоведы считают, что соответствующие общие и специальные нормы регулятивного характера должны получить закрепление в Гражданском кодексе, в новой главе «Право ограниченного пользования чужим имуществом (сервитут)».

При рассмотрении и принятии законодательства по обременению (сервитутам) имущества для единого применения необходимо внести изменения в ряд нормативных актов, а именно в Гражданский кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, федеральные законы, постановления Правительства Российской Федерации, их следует учесть при создании новых методических рекомендаций. Все это требует согласования с Высшим арбитражным судом и Верховным судом Российской Федерации и другими ведомствами, в регламентах которых есть функции исполнения земельного законодательства и обеспечения института по ограниченному пользованию (сервитуту).

Законопроект должен иметь комплексный характер, поскольку он направлен на внесение изменений и дополнений в ряд существующих федеральных законов и не должен стать причиной коллизий между правовыми нормами отдельных

федеральных законов. К задачам законопроекта относятся:

- определение круга лиц, оснований, содержания, сферы действия и порядка установления публичных сервитутов, градостроительного планирования;
- закрепление механизма расчета соразмерной платы за использование участка на основании публичного сервитута;
- определение наименее обременительного способа осуществления публичного сервитута;
- регламентация особенностей кадастрового учета и государственной регистрации.

Ограниченное пользование (сервитут) влияет на стоимость земельного участка и арендные платежи.

На основании обобщения нормативных актов и сложившейся практики мы предлагаем подход, который должен содействовать разрешению рассматриваемой проблемы:

- упорядочить правовое регулирование учета, оформления и регистрации ограничения пользования земельным участком (сервитута);
- разработать методику кадастровой оценки земельного участка, обремененного сервитутом;
- разработать методики оценки ущерба, причиненного публичным сервитутом, с учетом убытков, неполученной прибыли и возмещения налоговых платежей, которые могут быть начислены на сумму компенсации ущерба.

В настоящее время на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации представлены законопроекты, локально решающие проблемы обременений земельного участка (в части публичного сервитута), рассмотренные в данной статье.

Список литературы:

1. Бочаров М. В. Оформление прав на землю под линейными объектами // ЭЖ-Юрист. 2005. № 45. С. 4–5.
2. Временные методические рекомендации по оценке соразмерной платы за сервитут (утв. Росземкадастром 17 марта 2004 г.).
3. Ивакин А. И. Что в «земельном» портфеле Германа Грефа? // Российская бизнес-газета. 2005. 22 февр. № 497. С. 4. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2005/02/22/zemreforma.html>. Дата обращения: ноябрь 2010.
4. Римское частное право: Учебник / Под ред. И. Б. Новицкого, И. С. Перетерского. М.: Юрист, 2004. 544 с.
5. Чеговадзе Л. А. К дискуссии о природе имущественного права // Законодательство. 2003. № 11. С. 34–56. [Размещено в справочно-правовой системе «Гарант»].