

ЗЕМЕЛЬНЫЙ СЕРВИТУТ В СВЕТЕ ПРОИСХОДЯЩИХ РЕФОРМ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Рассматривается содержание и порядок установления земельного сервитута в свете изменений законодательных актов Российской Федерации, вступивших в силу с 1 марта 2015 г. Исследована история становления земельного сервитута. Обращено внимание на некоторые проблемы, возникающие в судебной практике при рассмотрении дел соответствующей категории.

Ключевые слова: Концепция развития гражданского законодательства; Земельный кодекс РФ; земельный сервитут; установление земельного сервитута; плата за сервитут; «нерегистрируемый сервитут».

Цивилистика разделяет права на вещные и обязательственные. Известно, что вещное право возникает путем установления «фактической власти над вещью». Господство, предоставляемое этим правомочием собственнику или владельцу, является либо полным, либо ограниченным. Во втором случае речь идет о так называемых ограниченных вещных правах.

Ограниченные вещные права на землю — такой же важный и актуальный институт гражданского права, как институт собственности.

Как справедливо отмечал И.А. Покровский, «одним правом собственности мог бы удовлетвориться только разве самый примитивный экономический быт» [20, с. 43].

Земельный сервитут как юридическая конструкция выполняет весьма важную функцию: позволяет в специально оговоренных случаях и пределах использовать чужой земельный участок [24, с. 317].

Если проследить исторически, то еще во времена Древнего Рима возникали ситуации, когда пользование недвижимой вещью было невозможно без использования чужого недвижимого имущества, которое зачастую по своему расположению было призвано служить первому. Для урегулирования споров между владельцами соседних земельных участков о праве прохода, проезда через земельный участок, прогоне через него скота к водопою, заборе воды из колодца, возможности опереть свое здание на дом соседа в римском праве была разработана конструкция сервитутов. Под сервитутом (от лат. *servitus* — служение вещи) в Римском праве понимали право пользования чужой вещью, которое устанавливалось или для создания определенных выгод при эксплуатации определенного земельного участка, или в пользу определенных лиц [7, с. 231].

В дореволюционной России сервитуты также присутствовали. Наиболее распространенное определение сервитутного права в дореволюционной России состояло в следующем: «Сервитут — это вещное право пользования чужим

* Лях Анна Валерьевна — студент, кафедра гражданского права и процесса, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, anna27102009@yandex.ru.

имуществом в определенном отношении, не обязывающее собственника к положительным действиям» [23, с. 97].

Во времена советской власти о сервитутах не упоминалось, что было обусловлено прежде всего признанием земли объектом публичной собственности, изъятым из оборота.

В современном российском законодательстве впервые институт сервитутов появился в 1994 г. [16]. Впоследствии основная масса норм о сервитутах была закреплена в ГК РФ (ст. 216, 274–277, 613 и 694 [3]) и ЗК РФ (например, ст. 23 [5]). Отдельные нормы содержатся в природоресурсном законодательстве (Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ и др.), а также в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [10].

В сегодняшних условиях развития гражданского права нет единого понимания сущности сервитута. Одна группа цивилистов рассматривает сервитут в качестве ограничения права собственности. Суть этой позиции заключается в том, что сервитут только ограничивает право собственности и не приводит к появлению нового права. Другая позиция — концепция понимания сервитута как обременения — нашла свое развитие в работах А.А. Хорева, А.И. Масляева, Н.М. Коршунова и И.Ю. Аккуратова [19, с. 17].

Продолжая тему, нельзя не отметить, что установление сервитутов призвано решать конфликты, возникающие между собственниками соседних объектов недвижимости. Однако, поскольку законодательство о сервитутах еще до конца не сформировалось, оно не лишено пробелов и противоречий.

В свете сказанного перспективным направлением являются положения Концепции развития гражданского законодательства РФ, составной частью которой является Концепция развития законодательства о вещном праве [6].

В итоге то, что предлагала Концепция о вещном праве, отразилось в проекте ГК РФ. Глава 20.2 ГК РФ в редакции Проекта содержит более детальное регулирование отношений, связанных с сервитутами, чем в действующем законодательстве (ГК РФ и ЗК РФ).

Так, проект содержит закрытый перечень видов сервитутов, запрещая создание новых (строительный, горный, мелиорации, перемещения, коммунальный) [22].

И.В. Афанасьев отмечает, что количество предложенных в проекте сервитутов является необходимым, но недостаточным. Имеется в виду, что классификационный и видовой ряд сервитутов может быть значительно увеличен, их содержание уточнено и дополнено [1, с. 832]. С ним нельзя не согласиться.

Также, не без доли скепсиса, И.А. Емелькина констатирует: «Для отечественного земельного права, основывающегося во многом на традициях советского права, не приемлема концепция разнообразных вещных прав на землю. Система новых вещных прав, предлагаемая законопроектом об изменении ГК РФ, не всегда адекватно оценивается юридической общественностью. Однако известно, что для более эффективного правового регулирования необходимо, чтобы разные интересы удовлетворялись различными правовыми средствами» [4, с. 52].

В настоящее время в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» [13] и Концепцией развития гражданского законодательства Российской Федерации от 7 октября 2009 г. в нашей стране идет работа по созданию практически нового ГК РФ (законопроект о внесении кардинальных изменений и дополнений в ГК РФ 27 апреля 2012 г. принят Государственной Думой в первом чтении). Есть надежда, что с подачи данных документов будет создана целостная система ограниченных вещных прав, которая способна максимально удовлетворить потребности участников гражданского оборота в создании основанного на вещном праве режима пользования чужим имуществом.

В частности, в ГК РФ предполагается целая глава, посвященная сервитутам. Тем самым правовой институт сервитута претерпит существенные изменения. И стоит добавить, что изменения уже происходят, хотя и не так масштабно, как предполагалось. Так, 23 июня 2014 г. президент РФ подписал Федеральный закон № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 171-ФЗ) [8]. Внесенные Законом 171-ФЗ изменения за некоторыми исключениями уже вступили в силу 1 марта 2015 г.

ФЗ № 171 представляет собой весьма объемный документ, который вносит изменения не только в ЗК РФ, но и в ГК РФ и Градостроительный кодекс РФ, федеральные законы о государственном кадастре недвижимости и о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, об обороте земель сельскохозяйственного назначения, о недрах и другие законодательные акты.

До мартовских изменений, конечно же, существовали проблемы установления сервитута: условия установления сервитута в судебном порядке; предмет доказывания в делах об установлении сервитута; определение платы за сервитут; самостоятельное определение судом иных условий соглашения об установлении сервитута; установление «квазисервитута» в иных гражданско-правовых договорах; возможность применения норм о негаторном иске (ст. 304 ГК РФ) к спорам об ограниченном использовании чужого земельного участка. Это видно, к примеру, из аналитического обзора постановления Президиума ВАС РФ от 28 февраля 2012 г. № 11248/11 по делу № А45-12892/2010 [21].

Данные изменения в большей степени затронули порядок установления сервитутов на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Но и земельных участков, находящихся в частной собственности, они также коснулись.

Теперь мы видим, что в ст. 23 ЗК РФ нет упоминания о частном сервитуте или нет градации сервитута на частный и публичный. Хотя новая глава 5.3 ст. 39.24 ЗК РФ предусмотрела обеспечение интересов частного лица. Считаем, что в норме положения о частном сервитуте должны содержаться в ГК РФ, поскольку это право вещное и не должны дублироваться ЗК РФ. ЗК РФ ближе публичный сервитут, поскольку он предназначен для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения.

Если проанализировать произошедшие изменения, то можно увидеть некие казусы законодателя. Так, исходя из новой редакции ст. 274 ГК РФ заинтересованное лицо, которое может быть и не собственником, вправе требовать установления сервитута не только от собственника земельного участка, на котором такой сервитут устанавливается. То есть сервитут может быть установлен по соглашению с лицом, которому предоставлен земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, если это допускается земельным законодательством (п. 6 ст. 274 ГК РФ). Этим лицом может быть либо землепользователь, либо землевладелец, либо арендатор земельного участка. Причем согласие в письменной форме уполномоченного органа на заключение такого соглашения не требуется, если настоящим пунктом или договором аренды, либо договором безвозмездного пользования не предусмотрено иное (п. 3 ст. 39.24 ЗК РФ). Однако Законом № 171-ФЗ не внесены изменения в п. 5 ст. 274 ГК РФ, согласно которой плату за установление сервитута вправе требовать только собственник земли. Если сервитут на таком участке будет установлен, то к лицу, которому он передан, применяются те же правила, что и к собственнику. Например, владелец участка вправе требовать прекращения сервитута, если он мешает использованию земельного участка по назначению (п. 2 ст. 276 ГК РФ). Думается, что п. 5 ст. 274 ГК РФ должен быть доработан либо должна быть отсылка на ЗК РФ, где в п. 3 ст. 39.25 ЗК РФ содержится норма, согласно которой плата по соглашению об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, поступает землепользователю, землевладельцу, арендатору земельного участка, с которыми заключено соглашение об установлении сервитута, за исключением случаев, предусмотренных настоящим пунктом.

Кроме того, нормативно установлен порядок определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, утвержденный постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2014 г. № 1461 [18]. По общему правилу, размер платы по соглашению об установлении сервитута определяется на основании кадастровой стоимости земельного участка и рассчитывается как 0,01 % кадастровой стоимости земельного участка за каждый год срока действия сервитута.

Размер платы по соглашению об установлении сервитута, заключенному в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности и предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование, либо в пожизненное наследуемое владение, либо в аренду, может быть определен как разница рыночной стоимости указанных прав на земельный участок до и после установления сервитута, которая определяется независимым оценщиком в соответствии с законодательством об оценочной деятельности.

Смена правообладателя земельного участка не является основанием для пересмотра размера платы по соглашению об установлении сервитута.

В случае если сервитут устанавливается в отношении части земельного участка, размер платы по соглашению об установлении сервитута определяется пропорционально площади этой части земельного участка.

Ранее, при разрешении споров, суды применяли Временные методические рекомендации по оценке соразмерной платы за сервитут, утвержденные Росземкадастром 17 марта 2004 г. [2], где величина платы за сервитут была равна размеру убытков, причиненных собственнику обремененного сервитутом земельного участка или иного объекта недвижимости, в связи с ограничением его прав в результате установления сервитута. Вид выплаты соразмерной платы за сервитут (единовременный или периодический) устанавливался соглашением о сервитуте, решением суда или нормативным правовым актом, которым сервитут установлен. Однако, величина этой платы в соответствии с п. 2.2 Методических рекомендаций определялась путем сложения размера реального ущерба, упущенной выгоды и убытков от досрочного прекращения обязательств перед третьими лицами.

В любом случае, размер платы за сервитут устанавливался судом на основании экспертного заключения, так как для определения этой суммы необходимы специальные познания.

Но решением Верховного Суда РФ от 18 декабря 2014 г. № АКПИ14-1093 [11] было установлено, что ряд разделов Временных методических рекомендаций по оценке соразмерной платы за сервитут, утвержденных Росземкадастром 17 марта 2004 г., сформулированы в виде нормативных предписаний. В частности, пп. 2.1, 2.5 носят обязательный характер и в них устанавливается требование о соразмерности установления платы за сервитут размеру причиненных собственнику убытков. При этом срок действия оспариваемого акта не установлен.

Таким образом, документ затрагивает права, свободы и обязанности граждан, содержит все признаки нормативного правового акта, поэтому подлежал регистрации в Минюсте России РФ и официальному опубликованию. Поскольку эти требования соблюдены не были, Верховный Суд РФ признал документ недействующим со дня вступления решения в законную силу.

Обращает на себя внимание так называемый «нерегистрируемый сервитут», закрепленный п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ. Так, если на конкретный земельный участок, находящийся в публичной собственности, установлен сервитут, составляется соглашение и устанавливается плата за его использование. Далее, по смыслу п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ, если данный земельный участок предоставляется сроком до трех лет, то по соглашению сторон некую часть уже обремененного сервитутом участка допускается не ставить на кадастровый учет и соответственно не регистрировать сервитут как ограниченное вещное право и как ограничение (обременение) права собственности на земельный участок в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии. В таком случае к соглашению прилагается схема границ сервитута на кадастровом плане территории.

Отсутствие необходимости регистрировать сервитут представляется нелогичным, так как сервитут — вещное право, возникновение и прекращение которых по общему правилу закон связывает с моментом государственной регистрации прав, а не моментом заключения соглашения о сервитуте и прекращения договора аренды земельного участка или прекращения иных ограниченных вещных прав на земельный участок. В российском гражданском праве дей-

ствуется принцип обязательности внесения записи в реестр для цели возникновения вещного права на недвижимую вещь (принцип внесения). Он зафиксирован в п. 2 ст. 8.1 ГК РФ (права, подлежащие регистрации, возникают с момента регистрации). Судебная практика высших судов также исходит из того, что незаписанные в реестр права не могут возникнуть (ПП 10/22 [14]).

Однако из положений п. 2 ст. 8.1 следует, что сам законодатель может устанавливать исключения из принципа внесения: права... возникают с момента регистрации, если иное не предусмотрено законом.

Если у служащего участка появится новый собственник, который не знал о сервитуте, существующем лишь в форме соглашения и не внесенном в реестр, то в силу объективной необходимости сервитута он может быть установлен и против него тоже. Новому собственнику только и останется, что предъявить прежнему собственнику требование о возмещении убытков, причиненных тем, что купленный участок оказался обремененным сервитутом. Регистрация сервитутов нужна и для того, чтобы все третьи лица знали о том, что интересующий их участок обременен.

Из данной статьи можно сделать вывод, что только по воле собственника служащей вещи (без судебного принуждения) возможно установление «нерегистрируемого сервитута». При его установлении объективная нужда в сервитуте не учитывается, учитывается только воля собственника.

Еще одна новелла ЗК РФ — установление в гл. 5.6 порядка использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута. Здесь предусмотрено две группы случаев, когда допускается такое использование.

Первый случай — проведение инженерных изысканий, ремонт линейного объекта, осуществление геологического изучения недр и другие, предусмотренные подп. 1–5 п. 1 ст. 39.33 ЗК РФ. Данные случаи не предполагают строительства и реконструкции объектов недвижимости; использование земель или земельных участков осуществляется на основании разрешения, выдаваемого органом власти, уполномоченным на распоряжение публичными землями. Индивидуализация используемого участка осуществляется без кадастрового учета (достаточно координат характерных точек), платность использования также не предполагается.

Второй случай — размещение трех видов объектов:

- нестационарных торговых объектов. Они размещаются на основании соответствующей схемы в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» [15];
- рекламных конструкций. Они устанавливаются и эксплуатируются на основании договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 г. «О рекламе» [12];
- объектов, предусмотренных постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 1300 [17]. К ним относятся, в частности, подземные линейные сооружения, а также их наземные части и сооружения, технологически необхо-

димые для их использования, для размещения которых не требуется разрешения на строительство. Отметим, что большинство объектов, предусмотренных постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 1300, могут размещаться без предоставления и сервитута только тогда, когда им не требуется разрешения на строительство.

Еще раз отметим, что все отмеченные выше группы объектов подчиняются разным правовым режимам, однако их объединяет отсутствие необходимости арендовать земельные участки или заключать соглашения о сервитуте.

До 1 марта 2015 г. для размещения указанных в перечне объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, необходимо было предоставить соответствующий земельный участок либо установить сервитут. Участки из публичных земель предоставлялись в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование. Размещение данных объектов без предоставления земельных участков из публичных земель (установления сервитута), по сути, является самовольным занятием таких земельных участков. И такое нарушение влечет наложение административного штрафа.

Подробное регулирование соглашения об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, платность этих отношений, в новой редакции ЗК РФ является знаковым для развития института сервитутов на земельные участки. Также новая глава 5.6 ЗК РФ предоставляет возможность использования земли, находящейся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута без оплаты.

Органы публичной власти еще не разработали необходимые нормативно-правовые акты, требуемые новой редакцией ЗК РФ, например, порядок определения платы за сервитут на региональные и муниципальные земли, что не способствует реализации прав граждан и юридических лиц.

Считаем, что рассматриваемые нами нормы, которые подверглись изменениям, а в иных случаях дополнениям, должны быть законодателем прокомментированы. Пояснительная записка [9] к рассматриваемому закону, которая, по смыслу самого названия, должна пояснять данный закон, себя не оправдала, так как о сервитуте в ней ни слова. В ней всего восемь страниц текста к довольно объемному тексту закона.

И, тем не менее, Концепция развития гражданского законодательства, конкретизированная проектом ГК РФ, а также новеллы, отраженные в новой редакции ЗК РФ с 1 марта 2015 г., а также в других нормативных актах, дают толчок к дальнейшему совершенствованию российского земельного законодательства.

Список использованной литературы

1. Афанасьев И.В. Сервитут в системе ограниченных вещных прав / И.В. Афанасьев // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 7. — С. 831–835.

2. Временные Методические рекомендации по оценке соразмерной платы за сервитут [Электронный ресурс] : утв. Росземкадастром 17.03.2004 г. (документ опубликован не был). — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : федер. закон от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 22.10.2014 г. № 315-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.

4. Емелькина И.А. Интересы бизнеса в условиях реформы гражданского законодательства о вещных правах [Электронный ресурс] / И.А. Емелькина // Журнал российского права. — 2015. — № 1. — С. 46–54. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

5. Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 08.03.2015 г. № 48-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.

6. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации [Электронный ресурс] : одобр. решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009 г. // Вестник ВАС РФ. — 2009. — № 11. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

7. Новицкий И.Б. Римское частное право : учебник / И.Б. Новицкий, И.С. Перетерский. — М. : Волтерс Клувер, 2010. — 608 с.

8. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 23.06.2014 г. № 171-ФЗ (в ред. от 08.03.2015 г. № 48-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 26 (ч. 1). — Ст. 3377.

9. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности [Электронный ресурс] : поясн. записка к проекту Федер. закона № 171-ФЗ (документ опубликован не был) // ИТП Град.

10. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : федер. закон от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ (в ред. от 08.03.2015 г. № 48-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 30. — Ст. 3594.

11. О признании недействующими Временных Методических рекомендаций по оценке соразмерной платы за сервитут, утвержденных Росземкадастром 17 марта 2004 г. [Электронный ресурс] : решение Верхов. Суда РФ от 18.12.2014 г. № АКПИ14-1093 (документ опубликован не был). — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

12. О рекламе : федер. закон от 13.03.2006 г. (в ред. от 08.03.2015 г. № 50-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 12. — Ст. 1232.

13. О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации : указ Президента РФ от 18.07.2008 г. № 1108 (в ред. от 29.07.2014 г. № 539) //

Собрание законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 29 (ч. 1). — Ст. 3482.

14. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав : постановление Пленума Верхов. Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 г. // Вестник ВАС РФ. — 2010. — № 6.

15. Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации : федер. закон от 28.12.2009 г. № 381-ФЗ (в ред. от 31.12.2014 г. № 493-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2010. — № 1. — Ст. 2.

16. Об Основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года : указ Президента РФ от 22.07.1994 г. № 1535 (в ред. от 22.10.2014 г. № 672) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1994. — № 13. — Ст. 1478.

17. Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов : постановление Правительства РФ от 03.12.2014 г. № 1300 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 50. — Ст. 7089.

18. Об утверждении Правил определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности : постановление Правительства РФ от 23.12.2014 г. № 1461 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2015. — № 1 (ч. 2). — Ст. 256.

19. Петровская Т.С. Земельный сервитут в концепции принимаемых изменений в гражданское законодательство / Т.С. Петровская, О.С. Петровская // Правовые вопросы недвижимости. — 2012. — № 2. — С. 16–21.

20. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский. — М. : Статут, 1998.

21. Постановление Президиума ВАС РФ от 28.02.2012 г. № 11248/11 по делу № А45-12892/2010 [Электронный ресурс] : аналит. обзор. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

22. Правовые новости. Специальный выпуск: Изменения положений Гражданского кодекса РФ о вещных правах, обязательствах и договорах [Электронный ресурс] : законопроект № 47538-6, принят в 1-м чтении 27.04.2012 г. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

23. Синайский В.И. Русское гражданское право / В.И. Синайский. — 2-е изд., испр. и перераб. — Киев : Прогресс, 1917. — Вып. 1 : Общая часть. Вещное право. Авторское право.

24. Ялбулганов А.А. Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / А.А. Ялбулганов. — М. : Б-чка «Рос. газ.», 2014. — 704 с.