

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет»

УДК 349.41, 347.2/3, 347.22, 347.26

УДК 332.21, 332.26, 332.38, 332.77, 528.44

УДК 332.62, 332.63, 332.64

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ ОТЧЕТ
о результатах комплексного исследования
по мониторингу правоприменения
с привлечением специалистов в различных областях знаний

на тему:

Установление сервитута в отношении земельного участка, находящегося в собственности субъекта РФ (в части действия Земельного кодекса РФ и других нормативных правовых актов)

Руководитель рабочей группы, исполнитель:
кандидат юридических наук,
доцент, заведующая кафедрой
правовой охраны окружающей среды
Юридического факультета СПбГУ
Краснова Татьяна Сергеевна

Соисполнитель (в части п. 2.9.3 отчета):
кандидат технических наук,
доцент кафедры землеустройства и кадастров
Института наук о Земле СПбГУ
Шепелева Антонина Васильевна

Соисполнитель (в части п. 2.9.8 отчета):
кандидат экономических наук,
доцент кафедры статистики, учета и аудита
Экономического факультета СПбГУ
Зуга Екатерина Игоревна

**Санкт-Петербург,
2023**

СОДЕРЖАНИЕ

1. Реферат-Введение.....	3
2. Основная часть отчета.....	6
3. Заключение.....	47
4. Список использованных источников.....	48

РЕФЕРАТ-ВВЕДЕНИЕ¹

Отчет на 48 страницах с использованием 19 библиографических источников.

Тема исследования: Установление сервитута в отношении земельного участка, находящегося в собственности субъекта РФ (в части действия Земельного кодекса РФ и других нормативных правовых актов).

Ключевые слова: сервитут, частный сервитут, публичный земельный участок, земельный участок в собственности субъекта РФ.

Объект исследования: практика применения гл. V.3 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) и изданных в соответствии с данной главой нормативных правовых актов в части установления сервитутов в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ.

Следует оговориться, что гл. V.3 ЗК РФ регулирует правоотношения, возникающие при установлении сервитутов в отношении земельных участков, находящихся в собственности РФ, субъектов РФ, муниципальной собственности. Объект настоящего исследования ограничен сервитутами, устанавливаемыми в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ. Такое ограничение предусмотрено формулировкой запроса на проведение мониторинга, поступившего в СПбГУ.

Цель исследования: осуществить сбор, обобщение, анализ правоприменительной практики по теме исследования для а) оценки реализации целей, поставленных при принятии гл. V.3 ЗК РФ и изданных в соответствии с данной главой нормативных правовых актов, обозначенных в материалах, сопровождавших принятие этих актов; б) уяснения смысла, вкладываемого в нормативные положения гл. V.3 ЗК РФ и изданные в соответствии с данной главой нормативные правовые акты при их применении и (или) толковании в ходе правоприменения; в) выявления тенденций, формирующихся в правоприменительной практике, в т.ч. при разрешении коллизий между разными нормами; г) выявления несогласованности, противоречивости, отсутствия единообразия правоприменительной практики; д) прогнозирования результатов изменения нормативного регулирования.

Актуальность и новизна исследования. Глава V.3 ЗК РФ «Установление сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности» введена Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 171-ФЗ). Данная глава вступила в силу 1 марта 2015 г., то есть действует более 8 лет.

Согласно п. 1, 3 ст. 23 ЗК РФ сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством, а в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, с учетом особенностей, предусмотренных гл. V.3 ЗК РФ. Публичный сервитут устанавливается в соответствии с ЗК РФ. К правоотношениям, возникающим в связи с установлением, осуществлением и прекращением действия публичного сервитута, положения Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) о сервитуте и положения гл. V.3 ЗК РФ не применяются.

Тем самым сервитут, устанавливаемый по правилам гл. V.3 ЗК РФ, занял особое место между, с одной стороны, сервитутом, устанавливаемым в отношении частного объекта недвижимости или публичного объекта недвижимости (за исключением земельного участка), и, с другой стороны, публичным сервитутом. Такое положение сервитута по гл. V.3 ЗК РФ породило целый ряд теоретических и практических вопросов, следствием чего стали, в том числе отсутствие единообразия в складывающейся судебной и административной практике, коллизии норм, пробелы в правовом регулировании. Одновременно ни законодатель, ни судебная практика, ни доктрина до сих пор не дали

¹ Аналитический отчет оформлен в соответствии с «ГОСТ 7.322017. Межгосударственный стандарт. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Отчет о научно-исследовательской работе. Структура и правила оформления» (введен в действие Приказом Росстандарта от 24.10.2017 № 1494-ст).

однозначные ответы на вопросы о применении гл. V.3 ЗК РФ. В связи с этим исследование представляется актуальным и своевременным.

Настоящее исследование является одной из первых попыток определить сущность такого правового института как сервитут, устанавливаемый по правилам гл. V.3 ЗК РФ, и его место в системе правового регулирования; уяснить смысл, вкладываемый в гл. V.3 ЗК РФ и другие связанные с этой главой нормативные положения их практическим толкованием; выявить ключевые проблемы применения гл. V.3 ЗК РФ и других связанных с этой главой нормативных положений; предложить пути решения обозначенных проблем, учитывая накопленный доктринальный и прикладной опыт в сфере сервитутного права.

Методы проведения исследования. Рабочей группой применялись юридические, экономические, технические методы проведения исследования, в частности:

1) подверглись анализу нормы действующего законодательства РФ и субъектов РФ, в частности, ст. 5, 23, 41, 48, гл. V.3, V.6, V.7 ЗК РФ; ст. 216, 274-277, 304, 305 ГК РФ, с применением буквального, грамматического, логического, систематического, телеологического, доктринального, исторического и других методов толкования норм права;

2) подверглась анализу судебная практика Высшего Арбитражного Суда РФ (далее – ВАС РФ) за весь период его деятельности, а также Верховного Суда РФ (далее – ВС РФ), арбитражных судов и судов общей юрисдикции по всей России за период с 01.03.2015, т.е. с момента вступления в силу гл. V.3 ЗК РФ, до 01.10.2023. По каждому делу анализировался итоговый судебный акт, разрешающий дело по существу на момент проведения исследования. Как свидетельствует СПС «КонсультантПлюс» всего по гл. V.3 ЗК РФ принято более 1300 судебных актов. Исследователями было проанализировано около 500 судебных актов и в итоге отобрано 63 релевантных судебных акта. Для анализа использовались следующие базы данных: СПС «КонсультантПлюс», СПС «Гарант», «Судебные и нормативные акты РФ» (www.sudact.ru), «Электронное правосудие» (www.kadarbitr.ru), вкладки «Тексты судебных актов» на сайте ВС РФ и на сайтах отдельных судов.

Аналізу подвергалась вся доступная для исследования судебная практика по гл. V.3 ЗК РФ, соответствующая объекту и целям исследования (сплошной мониторинг). Затем рассмотренные судами вопросы классифицировались и систематизировались в отдельные блоки с обобщением выводов судов и их критической оценкой исследователями;

3) подверглись анализу ответы Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (далее - Росреестр), на вопросы конкретных организаций – собственников земельных участков, землевладельцев и землепользователей;

4) подверглась анализу рубрика «Вопрос – ответ» из рекомендаций Росреестра и ее территориальных управлений по актуальным вопросам установления сервитутов, публичных сервитутов и внесения сведений о них в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН);

5) подверглись анализу размещенные на официальных сайтах саморегулируемых организаций кадастровых инженеров методические рекомендации по проведению кадастровых работ при установлении сервитутов, публичных сервитутов.

При проведении мониторинга использовались, в том числе результаты анализа судебной практики, полученные студентами бакалавриата Юридического факультета СПбГУ в процессе освоения курса «Земельное право».

Область применения результатов мониторинга. Проведенное исследование призвано способствовать а) организационному и методическому сопровождению, технической и технологической поддержке правотворческой, правоприменительной и научно-экспертной деятельности по теме исследования, в том числе возможной корректировке законодательства, судебной и административной практики; б) проведению дальнейшего сравнительного анализа практики правоприменения по теме исследования и факторов, влияющих на него; в) своевременному выявлению изменений, происходящих в

исследуемой области правоприменения, и факторов, вызывающих их; г) прогнозированию динамики правоприменения в исследуемой области; д) оформлению и представлению информации о состоянии и динамике правоприменения в исследуемой области.

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ ОТЧЕТА

1. Ключевые вопросы

При проведении исследования осуществлялся поиск ответов на следующие ключевые вопросы:

1.1. какова сущность такого правового института как сервитут, устанавливаемый по правилам гл. V.3 ЗК РФ?

1.2. каково место сервитута, устанавливаемого по правилам гл. V.3 ЗК РФ, в системе правового регулирования?

1.3. какой смысл практическое толкование вкладывает в гл. V.3 ЗК РФ и другие связанные с этой главой нормативные положения?

1.4. какие ключевые проблемы возникают при применении гл. V.3 ЗК РФ и других связанных с этой главой нормативных положений?

1.5. какие пути решения обозначенных в п. 1.4 проблем можно предложить, учитывая накопленный на сегодняшний день доктринальный и прикладной опыт в сфере сервитутного права?

2. Ответы на ключевые вопросы

2.1. В действующем российском законодательстве базовые нормы о сервитуте содержатся в ст. 216, 274–277 ГК РФ. Кроме того, нормы о сервитуте содержатся в ЗК РФ, Лесном кодексе РФ, Градостроительном кодексе РФ, Жилищном кодексе РФ, ряде федеральных законов и других нормативных правовых актов.

При этом ни законодательство, ни судебная практика не предлагают однозначного определения термина «сервитут». В п. 1 ст. 274 ГК РФ предусмотрено только то, что собственник недвижимого имущества (земельного участка, другой недвижимости) вправе требовать от собственника соседнего земельного участка, а в необходимых случаях и от собственника другого земельного участка (соседнего участка) предоставления права ограниченного пользования соседним участком (сервитута). Судебная практика, как правило, указывает лишь на то, что требование, предусмотренное ст. 274 ГК РФ, имеет целью создание на будущее необходимых правовых гарантий для нормальной эксплуатации истцом своего имущества посредством предоставления ему по решению суда права ограниченного пользования чужим земельным участком².

Восполняя пробел, отечественная цивилистическая доктрина определяет сервитут как ограниченное вещное право пользования соседним земельным участком (служащий участок - *praedium serviens*), которое принадлежит собственнику земельного участка или иной недвижимости (господствующий участок - *praedium dominans*)³.

Объект сервитута, как ограниченного вещного права, по общему правилу характеризуют три основных признака — это недвижимая вещь, чужая вещь, соседняя вещь. При этом под недвижимой вещью в данном случае понимается так называемая недвижимость по природе и по назначению (земельный участок, здание, сооружение и т.д.), но не недвижимость по закону (воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания). Основным объектом сервитута традиционно является земельный участок.

Принято считать, что сервитуты должны соответствовать как минимум следующим основным признакам.

1) Наличие соседних объектов недвижимости, один из которых является господствующим, а другой – служащим.

2) Сервитут должен быть «реальным» («поземельным», «предиальным» - *rerum, praediorum*). «Реальность» сервитута заключается в том, что он устанавливается для

²См., напр.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 14.09.2015 по делу № А41-40552/12.

³Рудоквас А.Д. Частные сервитуты в гражданском праве России // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 4. С. 186.

объективной пользы определенной недвижимости, а не для субъективной пользы определенного лица, пусть и являющегося в данный момент собственником этой недвижимости или обладателем ограниченного вещного права на нее. Тем самым полезность сервитута не должна зависеть от личности и предпочтений конкретного правообладателя господствующей недвижимости. Образно говоря, сервитут устанавливается в «интересах» господствующей недвижимости.

К примеру, Гражданский кодекс Нидерландов предусматривает, что сервитут обременяет одну недвижимость в интересах другой (ст. 5:70). Закон о вещном праве Эстонской Республики говорит о том, что реальный сервитут обременяет служащую недвижимую вещь в пользу господствующей недвижимой вещи (п. 1 ст. 172). Схожая норма содержится в ст. 1141 Гражданского кодекса Латвийской Республики. По мнению авторитетного цивилиста А. Бурдесе, итальянский правовой порядок «вообще не допускает так называемые иррегулярные сервитуты, понимаемые как ограниченные вещные права на земельный участок в пользу какого-либо лица, без связи с объективной пользой для (другого) земельного участка. В этой связи следует помнить, что есть действительно инструментальное в собственном смысле слова отношение между сервитутом и использованием земельного участка, т.е. то, что содержание сервитута должно служить использованию этого последнего»⁴.

3) Содержание сервитута не может сводиться к возложению на собственника служащей недвижимости «позитивной обязанности» (обязанности что-либо делать, сделать). К примеру, в §482 Гражданского кодекса Австрии закреплено: все сервитуты предполагают, что правообладатель служащей вещи, как правило, не обязан что-либо делать, а, напротив, обязан разрешить другому лицу реализовать его право или претерпеть то, что в ином случае он был бы вправе сделать сам как собственник.

4) Содержание сервитута должно быть определено таким образом, чтобы он стеснял возможность эксплуатации служащей недвижимости в минимальной степени. Такая характеристика сервитута содержится в гражданских кодексах многих государств.

Сохраняющаяся на протяжении веков актуальность сервитутов не случайна. Безусловно, интерес собственника господствующей недвижимости может быть удовлетворен не только путем установления сервитута. Например, в случае с т.н. анклавным земельным участком собственник мог бы заключить договор аренды с одним или несколькими собственниками соседних земельных участков, чтобы на правах арендатора получить право прохода и проезда по чужой недвижимости. Между тем в наибольшей мере интересам собственника господствующей недвижимости отвечает именно сервитут.

Так, в России, во-первых, сервитут устанавливается при наличии объективной потребности в нем у господствующей недвижимости. Из этого следует, что круг потенциальных сервитуариев невелик. При вступлении в арендные правоотношения таких ограничений нет. Во-вторых, сервитут, в отличие от права аренды, может быть установлен не только по соглашению сторон, но и вопреки воле собственника служащей недвижимости – по решению суда. В-третьих, даже установленный по соглашению сторон сервитут, будучи названным в законе ограниченным вещным правом, избавлен от обычных договорных рисков. В частности, судебная практика свидетельствует о том, что договор об установлении сервитута нельзя расторгнуть по причине невнесения платы за сервитут. В-четвертых, сервитут, с одной стороны, рассматривается как обременение права собственности на служащую недвижимость, с другой стороны, как своего рода бонус, принадлежность (отметим условность этих терминов!) господствующей недвижимости. Это означает, что сервитут сохраняется и при отчуждении служащей, и при отчуждении господствующей вещи. Что касается аренды, то в силу ст. 617 ГК РФ данное право сохраняется при смене собственника арендуемой недвижимости. Передавать же свои права

⁴Burdese A. Le servitù prediali. Linee teoriche e questioni pratiche. Padova, 2007. P. 26-27.

и обязанности по договору аренды другому лицу арендатор вправе только с согласия арендодателя (п. 2 ст. 615 ГК РФ). В-пятых, тогда когда аренда подлежит государственной регистрации, данная регистрация не носит правоустанавливающего характера, а обеспечивает противопоставимость прав арендатора третьим лицам (п. 3 ст. 433, п. 2 ст. 609, п. 2 ст. 651 ГК РФ, п. 2 ст. 26 ЗК РФ), в то время как сервитут – по общему правилу независимо от срока – подлежит правоустанавливающей регистрации (ст. 8.1, п. 3 ст. 274 ГК РФ, п. 17 ст. 23 ЗК РФ). В-шестых, сервитут может быть срочным и бессрочным, аренда устанавливается на срок (пусть в ряде случаев и неопределенный). В-седьмых, сервитут может быть платным или безвозмездным, аренда осуществляется за плату.

2.2. В определенный момент в российском законодательстве стали появляться нормы о сервитутах, отличные от тех норм, которые содержались в ГК РФ и ЗК РФ. В частности, можно выделить:

- ст. 32.1 Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (далее – Закон № 116-ФЗ),

- ст. 25 Федерального закона 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» (далее – Закон № 257-ФЗ),

- ст. 15.2 Федерального закона 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»,

- ст. 8 Федерального закона 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»,

- ст. 38 Федерального закона от 17.07.2009 № 145-ФЗ «О Государственной компании "Российские автомобильные дороги" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 145-ФЗ),

- гл. 4 Федерального закона 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» (далее – Закон № 43-ФЗ),

- ст. 32 Федерального закона 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».

Как правило, в этих федеральных законах содержались (содержатся) специальные положения о размещении определенных объектов (зачастую – линейных объектов) на чужих земельных участках на основании сервитутов. По сути эти нормы предполагали (предполагают) исключение из правила о наличии при установлении сервитута соседних объектов недвижимости, один из которых является господствующим, а другой – служащим. Здесь господствующая недвижимость может располагаться непосредственно на служащей недвижимости или же сервитут может устанавливаться для определенной деятельности – создания господствующей недвижимости. Также есть сомнения относительно того, всегда ли сервитут устанавливается при наличии объективной необходимости в нем для господствующей недвижимости, и каким образом такая необходимость должна подтверждаться. Подобные исключения имеют политико-правовое обоснование (опирающееся в первую очередь на специфические характеристики линейных объектов) и присутствует в законодательстве многих иностранных государств (в частности, в Австрии,

Аргентине, Германии, Испании, Италии, Латвии, Мексике, Польше, Чехии, Чили, Швейцарии, некоторых странах общего права). Кроме того, схожее исключение закреплено в ст. 35 Модельного закона «Об ограниченных вещных правах», утвержденного Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 27.11.2015⁵.

2.3. Законом № 171-ФЗ были внесены масштабные изменения в ЗК РФ, а также отдельные изменения в ГК РФ, ряд других нормативных правовых актов.

В частности, в ЗК РФ появилась гл. V.3 «Установление сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности». Подробнее о содержании данной главы будет сказано в п. 2.7 отчета.

В ст. 279 ГК РФ появился новый п. 3 о том, что лица, которым земельные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование, не вправе распоряжаться такими земельными участками, за исключением случаев заключения соглашения об установлении сервитута и передачи земельного участка в безвозмездное пользование гражданину в виде служебного надела в соответствии с ЗК РФ. А в ст. 274 ГК РФ появился новый п. 6, согласно которому в случаях, предусмотренных законом, сервитут устанавливается по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и лицом, которому предоставлен земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, если это допускается земельным законодательством. В этом случае к лицу, которому предоставлен земельный участок, в отношении которого устанавливается сервитут, применяются правила, предусмотренные ст. 274–276 ГК РФ для собственника такого земельного участка. При этом нетрудно догадаться, что приведенные нормы ГК РФ в первую очередь отсылают к гл. V.3 ЗК РФ.

Также, к примеру, п. 2 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Закон № 137-ФЗ) был изложен в новой редакции. Согласно этой норме юридические лица получили возможность переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, на которых расположены линии электропередачи, линии связи, трубопроводы, дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения (линейные объекты), на право аренды таких земельных участков, установить сервитуты в отношении таких земельных участков или приобрести такие земельные участки в собственность в соответствии с правилами, установленными данной нормой, до 01.01.2016.

2.4. Далее был принят новый Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон № 218-ФЗ). В последующем в данный закон неоднократно вносились изменения, в том числе реформировались положения о сервитутах. Сегодня ключевые положения о сервитутах в Законе № 218-ФЗ сводятся к следующему.

Часть 6 ст. 1: государственной регистрации подлежат право собственности и другие вещные права на недвижимое имущество и сделки с ним в соответствии со ст. 130, 131, 132, 133.1, 164 ГК РФ. В случаях, установленных федеральным законом, государственной регистрации подлежат возникающие, в том числе на основании договора, либо акта органа государственной власти, либо акта органа местного самоуправления, ограничения прав и обременения недвижимого имущества, в частности, сервитут.

Подпункт 11 ч. 5 ст. 14: государственный кадастровый учет осуществляется без одновременной государственной регистрации прав исключительно в случаях, если он осуществляется в отношении части земельного участка, находящегося в государственной

⁵Текст Модельного закона см. здесь: https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendacii_mpa_sng/modelnie_kodeksi_i_zakoni/140.

Подробнее об этом см., напр.: Краснова Т.С. Автономия воли и ее ограничение в сервитутном праве. М., 2019. С. 50–80.

или муниципальной собственности, которая образуется в целях установления применительно к ней сервитута.

Часть 1 ст. 15: при осуществлении государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав одновременно такие государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав осуществляются, в том числе по заявлению лица, использующего земельный участок на условиях сервитута.

Часть 10 ст. 40: государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав на созданные здание или сооружение (помещения или машино-места в таких здании, сооружении) осуществляются на основании разрешения на ввод соответствующего объекта недвижимости в эксплуатацию и правоустанавливающего документа на земельный участок, на котором расположен такой объект недвижимости, в том числе соглашения об установлении сервитута. Государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав на созданные здание или сооружение (помещения или машино-места в таких здании, сооружении), для строительства которых в соответствии с федеральными законами не требуется разрешение на строительство, а также на соответствующий объект незавершенного строительства осуществляются на основании технического плана таких объектов недвижимости и правоустанавливающего документа на земельный участок, на котором расположены такие объекты недвижимости, в том числе соглашения об установлении сервитута.

Часть 20 ст. 41: орган регистрации прав по истечении трех лет со дня осуществления государственного кадастрового учета части земельного участка, указанной в п. 11 ч. 5 ст. 14 Закона № 281-ФЗ, снимает с государственного кадастрового учета такую часть земельного участка, если на основании соглашения об установлении сервитута не осуществлена государственная регистрация сервитута в отношении такого земельного участка.

Части 4, 6 ст. 44: государственная регистрация сервитута, предусматривающего право ограниченного пользования частью земельного участка, осуществляется в отношении части земельного участка, учтенной в ЕГРН, или одновременно с государственным кадастровым учетом такой части, за исключением случая, предусмотренного п. 11 ч. 5 ст. 14 Закона № 218-ФЗ. Государственный кадастровый учет части находящегося в государственной или муниципальной собственности земельного участка, которая образуется в целях установления сервитута, осуществляется по заявлению одной из сторон соглашения об установлении сервитута.

Статья 52: государственная регистрация сервитута осуществляется на основании заявления лица, приобретающего право ограниченного пользования чужой вещью, или лица, права которого ограничиваются, в том числе в случае, если сведения о месте и об условиях ограниченного пользования чужим объектом недвижимости установлены судебным актом или соглашением об установлении сервитута. В случае, если заключение соглашения об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, допускается при наличии согласия органа государственной власти или органа местного самоуправления, к документам, представляемым для проведения государственной регистрации сервитута, прилагается согласие указанных органа государственной власти или органа местного самоуправления.

Как будет продемонстрировано далее, все приведенные выше нормативные положения, появившиеся после вступления в силу гл. V.3 ЗК РФ, имеют важное значение для понимания сущности сервитута, устанавливаемого в отношении публичного земельного участка, и его места в системе правового регулирования.

2.5. Федеральным законом от 03.08.2018 № 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов» в ЗК РФ были введены обновленные положения о публичных сервитутах (см., в частности, ст. 23, 41, 48, гл. V.7 ЗК

РФ). Можно утверждать, что законодатель последовательно проводит различие между сервитутом и публичным сервитутом. Каждое из обозначенных правовых явлений имеет свои разновидности⁶.

2.6. В настоящее время в России существуют как минимум следующие сервитутные конструкции:

- сервитуты, устанавливаемые в отношении частных объектов недвижимости или публичных объектов недвижимости, за исключением земельных участков (ключевые нормы: ст. 216, 274–277 ГК РФ);

- сервитуты, устанавливаемые в отношении публичных земельных участков (ключевые нормы: ст. 23, 41, 48, гл. V.3 ЗК РФ);

- публичные сервитуты, устанавливаемые в интересах неопределенного круга лиц (ключевые нормы: ст. 23, 41, 48 ЗК РФ);

- публичные сервитуты, устанавливаемые в отдельных целях (ключевые нормы: ст. 23, 41, 48, гл. V.7 ЗК РФ).

Приведенный список трудно назвать классификацией сервитутов, поскольку разновидности сервитутов и публичных сервитутов выделены по разным критериям.

Здесь следует отметить, что ГК РФ использует только термин «сервитут». ЗК РФ использует как термин «сервитут», так и термин «публичный сервитут», последовательно разграничивая регулирование этих правовых институтов. В доктрине сервитут принято также называть «частным» сервитутом, чтобы противопоставить его публичному сервитуту. Ранее термин «частный сервитут» использовался и в некоторых нормативных правовых актах.

При этом согласно ст. 5 ЗК РФ обладатели сервитута - лица, имеющие право ограниченного пользования чужими земельными участками (сервитут); обладатели публичного сервитута - лица, имеющие право ограниченного пользования землями и (или) чужими земельными участками, установленное в соответствии с гл. V.7 ЗК РФ. Таким образом, законодатель не только противопоставляет сервитуты и публичные сервитуты, но и обозначает обладателей сервитутов, т.е. сервитутариюв, в качестве носителей определенных прав на определенные объекты.

Следует также отметить, что такие правовые конструкции как сервитут в отношении публичного земельного участка (гл. V.3 ЗК РФ) и публичный сервитут, устанавливаемый в отдельных целях (гл. V.7 ЗК РФ), появились в ЗК РФ в качестве закономерного следствия точечного принятия специальных федеральных законов для решения отдельных значимых публичных задач, о которых шла речь в п. 2.2 отчета. В общем и целом, указанные правовые конструкции объединяет то, что они допускают то самое исключение из правила о наличии при установлении сервитута соседних объектов недвижимости, один из которых является господствующим, а другой – служащим. Здесь господствующая недвижимость может располагаться непосредственно на служащей недвижимости или же сервитут может устанавливаться для определенной деятельности – создания господствующей недвижимости. Здесь же предполагается и особый подход к наличию и подтверждению объективной необходимости в сервитуте для господствующей недвижимости.

2.7. Поскольку объектом исследования является сервитут, устанавливаемый в отношении земельного участка, находящегося в собственности субъекта РФ, обратимся к соответствующим положениям ЗК РФ.

Согласно п. 1–3 ст. 23 ЗК РФ сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством, а в отношении земельного участка, находящегося в

⁶Подробнее об этом см., напр.: Новая жизнь публичных сервитутов. Событие. Комментарии экспертов // Закон. 2018. № 10. С. 17–37 (комментарии А.О. Рыбалова, А.А. Иванова, Р.С. Бевзенко, Е.Л. Поветкиной и др.); Краснова Т.С. Публичный сервитут для размещения линейного объекта: комментарий к новеллам Земельного кодекса РФ // Вестник экономического правосудия РФ. 2019. № 3. С. 124–144.

государственной или муниципальной собственности, с учетом особенностей, предусмотренных гл. V.3 ЗК РФ. Сервитут может быть установлен решением исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, а также нужд местного населения без изъятия земельных участков (публичный сервитут). Публичный сервитут устанавливается в соответствии с ЗК РФ. К правоотношениям, возникающим в связи с установлением, осуществлением и прекращением действия публичного сервитута, положения ГК РФ о сервитуте и положения гл. V.3 ЗК РФ не применяются.

Обременение земельного участка сервитутом не лишает правообладателя такого земельного участка прав владения, пользования и (или) распоряжения таким земельным участком (п. 5 ст. 23 ЗК РФ).

Срок сервитута определяется по соглашению сторон. Срок сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, определяется с учетом ограничений, предусмотренных п. 4 ст. 39.24 ЗК РФ. Срок сервитута в отношении земельного участка, расположенного в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд, не может превышать срок резервирования таких земель (п. 7 ст. 23 ЗК РФ).

Сервитут должен устанавливаться и осуществляться на условиях, наименее обременительных для использования земельного участка в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием (п. 8 ст. 23 ЗК РФ). Установление сервитута применительно к землям и земельным участкам из состава земель сельскохозяйственного назначения осуществляется с учетом требований об обеспечении рационального использования земель (п. 9 ст. 23 ЗК РФ). Деятельность, для обеспечения которой устанавливаются сервитут, может осуществляться на земельном участке независимо от его целевого назначения и разрешенного использования, за исключением случаев, если осуществление данной деятельности не допускается в границах определенных зон, земель и территорий в соответствии с их режимом (п. 11 ст. 23 ЗК РФ).

Правообладатель земельного участка, обремененного сервитутом, вправе требовать соразмерную плату от лиц, в интересах которых установлен сервитут, если иное не предусмотрено ЗК РФ или федеральным законом (п. 12 ст. 23 ЗК РФ).

Сервитуты подлежат государственной регистрации в соответствии с Законом № 218-ФЗ, за исключением сервитутов, предусмотренных п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ (п. 17 ст. 23 ЗК РФ).

Случаи и особенности установления сервитута в отношении земельных участков, находящихся в границах полос отвода автомобильных дорог, устанавливаются Законом № 257-ФЗ (п. 19 ст. 23 ЗК РФ)⁷.

Также п. 2 ст. 41 ЗК РФ предусматривает, что права лиц, использующих земельный участок на основании сервитута, определяются законом и соглашением об установлении сервитута, а п. 1 ст. 48 ЗК РФ, что сервитут может быть прекращен по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

В гл. V.3 ЗК РФ, специально посвященной установлению сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, обращает на себя следующее.

1) Основания для установления сервитута в отношении публичного земельного участка описаны в ст. 39.23 ЗК РФ не исчерпывающим образом.

2) Основания для установления сервитута в отношении публичного земельного участка содержатся в гражданском законодательстве, ЗК РФ, других федеральных законах

⁷Следует сразу оговориться, что случаи и особенности установления сервитутов в отношении публичных земельных участков предусмотрены не только Законом № 257-ФЗ, но и рядом других нормативных правовых актов, в частности, теми актами, которые перечислены в п. 2.2 отчета. Для наглядности в отчете мы разберем только примеры с применением Закона № 257-ФЗ, поскольку ст. 23 ЗК РФ непосредственно упоминает о нем. Однако см. также, напр., ст. 13 Закона № 137-ФЗ, Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 02.09.2019 по делу № А40-47141/2019.

и предполагают, к примеру, размещение линейных объектов, сооружений связи, специальных информационных знаков и защитных сооружений, не препятствующих разрешенному использованию земельного участка; проведение изыскательских работ; осуществление пользования недрами.

3) Глава V.3 ЗК РФ упоминает об установлении сервитута только в отношении земельных участков, т.е. категория «земля» в данной главе не используется. При этом в случае, когда предполагается ограниченное пользование не всем служащим земельным участком, а только его частью, по общему правилу предполагается государственный кадастровый учет части участка.

4) В гл. V.3 ЗК РФ перечислены различные субъекты, которые могут вступать в сервитутные отношения на стороне правообладателей служащих земельных участков. Это могут быть не только собственники земельных участков, но и лица, обладающие производными правами на участки: обладатели прав постоянного (бессрочного) пользования; пожизненного наследуемого владения; аренды, установленной на срок более чем один год; безвозмездного пользования, установленного на срок более чем один год.

При этом в п. 1 ст. 39.24 ЗК РФ используется слово «заключают», а не слова «могут заключить». Это позволяет предположить, что у потенциальных сервитутариес нет возможности выбрать субъектов, с которыми можно вступить в сервитутные отношения на стороне правообладателей служащих земельных участков. Если в отношении публичного земельного участка установлено производное право, подпадающее под критерии п. 1 ст. 39.24 ЗК РФ, то только с обладателем этого права и можно вступить в сервитутное правоотношение. По общему правилу от собственника потенциального служащего земельного участка даже не требуется согласие на установление сервитута.

5) В определенных случаях нормативно ограничен срок установления сервитута в отношении публичного земельного участка. Он предопределен субъектным составом сервитутного правоотношения. Так, если на стороне правообладателя служащего земельного участка выступает арендатор или обладатель права безвозмездного пользования, то эти субъекты вправе заключить соглашение об установлении сервитута на срок, не превышающий срока действия договора аренды участка или договора безвозмездного пользования участком (п. 4 ст. 39.24 ЗК РФ). При досрочном расторжении указанных договоров действие заключенных арендатором или землепользователем соглашений об установлении сервитута в отношении публичного земельного участка прекращается (п. 5 ст. 39.24 ЗК РФ).

6) В ст. 39.25 ЗК РФ более-менее подробно описано, что должно содержать соглашение об установлении сервитута.

7) Глава V.3 ЗК РФ предполагает, что сервитут в отношении публичного земельного участка должен быть платным (подп. 6, 8 п. 1 ст. 39.25). Размер платы за сервитут зависит от того, находится ли земельный участок в федеральной собственности, собственности субъекта РФ, муниципальной собственности. По общему правилу размер платы за сервитут в отношении федерального земельного участка определяется в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 23.12.2014 № 1461 «Об утверждении Правил определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности» (далее – Постановление Правительства РФ № 1461). В отношении земельного участка, находящегося в собственности субъекта РФ, или земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, - в порядке, установленном органом государственной власти субъекта РФ. В отношении земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, - в порядке, установленном органом местного самоуправления (п. 2 ст. 39.25 ЗК РФ).

Специальные правила об определении размера платы за сервитут в отношении публичного земельного участка могут содержаться в федеральных законах (п. 2 ст. 39.25

ЗК РФ). Такие правила есть, например, в ст. 32.1 Закона № 116-ФЗ, ст. 38 Закона № 145-ФЗ, ст. 18 Закона № 43-ФЗ.

Как правило, плата по соглашениям об установлении сервитутов в отношении публичных земельных участков поступает обладателям производных прав на служащие участки, с которыми заключены соглашения об установлении сервитутов. И только если соглашения об установлении сервитутов заключены с уполномоченными органами, государственными или муниципальными предприятиями, государственными или муниципальными учреждениями, плата за сервитуты вносится, поступает и зачисляется в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ (п. 3 ст. 39.25 ЗК РФ).

8) По общему правилу при установлении сервитута в отношении публичного земельного участка осуществляется государственный кадастровый учет части участка, применительно к которой устанавливается сервитут (подп. 2 п. 1 ст. 39.25 ЗК РФ), и государственная регистрация сервитута. Однако из этого правила сделано исключение: при заключении соглашения об установлении сервитута в отношении публичного земельного участка на срок до трех лет допускается по соглашению сторон установление сервитута в отношении части такого участка без проведения работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета сведения о части участка, в отношении которой устанавливается сервитут, без осуществления государственного кадастрового учета указанной части участка и без государственной регистрации ограничения (обременения), возникающего в связи с установлением 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).

9) В гл. V.3 ЗК РФ содержатся положения об установлении сервитута в отношении публичного земельного участка на основании соглашения. При этом описан только порядок заключения соглашения об установлении сервитута в отношении публичного земельного участка, не предоставленного какому-либо субъекту на производном праве, т.е. порядок заключения соглашения с уполномоченным органом (ст. 39.26 ЗК РФ). Другие способы установления сервитута в указанной главе не описаны, так же, как и не описан порядок установления сервитута в случае предоставления публичного земельного участка какому-либо субъекту на производном праве.

10) Уполномоченный орган принимает решение об отказе в установлении сервитута по гл. V.3 ЗК РФ в следующих случаях:

- заявление об установлении сервитута направлено в орган власти, который не вправе заключать соглашение об установлении сервитута;
- планируемое на условиях сервитута использование земельного участка не допускается в соответствии с федеральными законами;
- установление сервитута приведет к невозможности использовать земельный участок в соответствии с его разрешенным использованием или к существенным затруднениям в использовании земельного участка (п. 4 ст. 39.26 ЗК РФ).

2.8. На основании изложенного в доктрине гражданского и земельного права возникают следующие вопросы об установлении сервитута в отношении публичного земельного участка.

1) Действительно ли основания установления сервитута в отношении публичного земельного участка не закрыты? Какие еще, помимо перечисленных в ст. 39.23 ЗК РФ, основания установления сервитута в отношении публичного земельного участка допустимы? Допустимы ли для установления сервитута в отношении публичного земельного участка основания, описанные, в частности, в п. 1 ст. 274 ГК РФ?

2) Какова сущность сервитута в отношении публичного земельного участка и каково место этого сервитута в системе правового регулирования, учитывая цели установления такого сервитута, описанные в ст. 39.23 ЗК РФ? В чем отличие сервитута в отношении

публичного земельного участка от смежных правовых явлений (в частности, от «классического» сервитута; публичного сервитута, устанавливаемого в отдельных целях; аренды; использования публичных земель, земельных участков без предоставления и установления сервитута, публичного сервитута)? Соответствует ли и должен ли соответствовать сервитут в отношении публичного земельного участка основным признакам, выработанным для «классического» сервитута?

3) Возможно ли установление сервитута не только в отношении публичного земельного участка, но и в отношении публичных земель, в частности, в отношении земель, находящихся в собственности субъекта РФ?

4) Каковы особенности осуществления государственного кадастрового учета части земельного участка при установлении сервитута в отношении публичного участка?

5) Кто может и должен вступить в сервитутное правоотношение на стороне правообладателя служащего публичного земельного участка? Возможно ли обращение к собственнику публичного земельного участка при наличии в отношении этого участка производного права третьего лица? Если возможно, то в каком порядке?

6) Возможно ли установление бессрочного сервитута в отношении публичного земельного участка, предоставленного в аренду или безвозмездное пользование на срок более одного года? Если возможно, то в каком порядке?

7) Допустимо ли использовать положения о содержании сервитутного соглашения из п. 1 ст. 39.25 ЗК РФ к другим случаям установления сервитутов, не подпадающим под регулирование гл. V.3 ЗК РФ?

8) Существует ли универсальный и оптимальный порядок установления платы за сервитут в отношении публичного земельного участка? Если существует, то какой? Кому должна поступать плата за сервитут в отношении публичного земельного участка?

9) Обосновано ли существование «тайных» сервитутов, т.е. сервитутов, сведения о которых не подлежат внесению в ЕГРН?

10) Допустимо ли установление сервитута в отношении публичного земельного участка не только по соглашению сторон, но и в другом порядке, в частности, на основании решения суда об установлении сервитута? Каков порядок установления сервитута в отношении публичного земельного участка, предоставленного какому-либо субъекту на производном праве?

11) Каковы основания для отказа в установлении сервитута в отношении публичного земельного участка?

Большинство из перечисленных вопросов возникает и на практике, в том числе при разрешении споров в судах. Ответы правоприменителей на эти вопросы и критический анализ данных ответов представлены в п. 2.9 отчета.

2.9. В данном пункте и его подпунктах будут представлены ответы судебной практики на вопросы, приведенные в п. 2.8 отчета; критический анализ этих ответов исследователями; ответы исследователей на приведенные вопросы.

2.9.1. Согласно ст. 39.23 ЗК РФ в отношении публичного земельного участка может быть установлен сервитут, в том числе для размещения линейного объекта. Судебная практика в духе подп. 7 п. 5 ст. 27 ЗК РФ справедливо толкует термин «размещение» как

предполагающий строительство, реконструкцию и (или) эксплуатацию объекта⁸, причем на земельном участке, а не под ним⁹.

Также в судебной практике встречаются основания установления сервитутов в отношении публичных земельных участков, отличающиеся от тех, которые перечислены в ст. 39.23 ЗК РФ. В частности, в целом ВС РФ допустил установление сервитутов в отношении публичных земельных участков в полосах отвода автомобильных дорог для целей, описанных в ст. 25 Закона № 257-ФЗ. Согласно п. 4, 4.1 ст. 25 Закона № 257-ФЗ в отношении земельных участков в границах полосы отвода автомобильной дороги, предназначенных для размещения объектов дорожного сервиса, для установки и эксплуатации рекламных конструкций, допускается установление сервитутов в порядке, установленном гражданским законодательством и земельным законодательством, с учетом особенностей, предусмотренных данной статьей. Допускается использование гражданами или юридическими лицами земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог (за исключением частных автомобильных дорог) в целях строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов дорожного сервиса, их эксплуатации, установки и эксплуатации рекламных конструкций на условиях сервитута. Согласно п. 13 ст. 3 Закона № 257-ФЗ объекты дорожного сервиса – это здания, строения, сооружения, иные объекты, предназначенные для обслуживания участников дорожного движения по пути следования (автозаправочные станции, автостанции, автовокзалы, гостиницы, кемпинги, мотели, пункты общественного питания, станции технического обслуживания, подобные объекты, а также необходимые для их функционирования места отдыха и стоянки транспортных средств). Другое дело, что ВС РФ правильно указал на необходимость соответствия сервитута, устанавливаемого в перечисленных целях, основным признакам, выработанным для «классического» сервитута, о чем будет сказано в подп. 2.9.2 отчета¹⁰.

Судебная практика обоснованно допускает установление сервитута в отношении публичного земельного участка и для достижения целей, описанных в ст. 274 ГК РФ, в частности, для прохода и проезда по служащему участку к господствующим объектам недвижимости; для эксплуатации (ремонта) господствующих объектов недвижимости

⁸Постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19.08.2016 № Ф08-5792/2016 по делу № А32-38884/2015, от 14.03.2017 № Ф08-9168/2016 по делу № А32-38883/2015, от 13.07.2021 № Ф08-6410/2021 по делу № А32-27271/2020, от 22.05.2022 № Ф08-2858/2022 по делу № А32-9493/2021; Арбитражного суда Московского округа от 07.02.2019 № Ф05-22474/2018 по делу № А40-208656/2016; Седьмого арбитражного апелляционного суда от 28.01.2021 № 07АП-11006/2020 по делу № А27-7175/2020; Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 11.03.2022 по делу № А73-16262/2021. См. также: Вагина О.В. Новый вид права ограниченного пользования чужим земельным участком – сервитут на публичные земли // Бизнес, менеджмент и право. 2015. № 1. С. 72.

⁹Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 18.08.2021 № 04АП-3361/2021 по делу № А19-13379/2020.

Критику такого ограничительного подхода см., напр., здесь: Краснова Т.С. Сервитут для размещения и эксплуатации линейного объекта: комментарий к определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 17.04.2018 по делу № 306-ЭС17-20590 // Вестник экономического правосудия РФ. 2018. № 7. С. 10–19; Краснова Т.С. Размещение надземного линейного объекта: комментарий к Определению ВС РФ от 24.03.2022 № 303-ЭС21-22060 // Вопросы частного права: сборник статей к 50-летию юбилею А.А. Павлова. М., 2023. С. 306–325.

¹⁰Определение ВС РФ от 20.07.2017 № 304-ЭС17-1639, А46-14355/2015. Данное дело вошло в Обзор судебной практики ВС РФ № 5 (2017), утв. Президиумом ВС РФ 27.12.2017 (п. 26) и подробно анализировалось здесь: Краснова Т.С. Сервитут для размещения парковки // Вестник экономического правосудия РФ. 2017. № 9. С. 13–21. См. также: Определение ВС РФ от 20.07.2017 № 304-ЭС17-1624, А46-14353/2015.

И хотя Определение ВС РФ от 20.07.2017 № 304-ЭС17-1639, А46-14355/2015 касается вопроса об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, мы приводим его в отчете как чуть ли не единственное дело об установлении сервитута в отношении публичного земельного участка по гл. V.3 ЗК РФ, рассмотренное ВС РФ по существу.

Примечательно, что в другом деле (см. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 08.06.2023 № Ф09-2867/23 по делу № А50-18959/2022) суд отказал в установлении сервитута, но не по причине несоблюдения условий для его установления, описанных в ГК РФ, а по той причине, что предполагаемый к размещению объект не соответствует нормативно установленному перечню объектов дорожного сервиса.

путем ограниченного пользования служащим участком; для выполнения погрузочно-разгрузочных или ремонтных работ на служащем участке в целях эксплуатации господствующего объекта недвижимости¹¹.

Одновременно приходится констатировать, что такие основания установления сервитута в отношении публичного земельного участка как для проведения изыскательских работ или осуществления пользования недрами встречаются в судебной практике крайне редко¹².

2.9.2. Вопросы, поставленные в подп. 2 п. 2.8 отчета, тесно связаны с вопросами, поставленными в подп. 10 п. 2.8 отчета. Поэтому здесь мы постараемся дать ответы на все из указанных вопросов, а в п. 2.9.10 отчета осветим отдельные аспекты порядка установления сервитута в отношении публичного земельного участка.

ВС РФ дал следующие ответы в определении по делу ООО «Прогресс»¹³.

В соответствии с п. 3 ст. 3 ЗК РФ имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Земельные участки в границах полос отвода автомобильных дорог могут предоставляться в установленном ЗК РФ порядке гражданам и юридическим лицам для размещения объектов дорожного сервиса. Для создания необходимых условий использования автомобильных дорог и их сохранности, для обеспечения соблюдения требований безопасности дорожного движения и обеспечения безопасности граждан создаются придорожные полосы автомобильных дорог. Установление границ полос отвода автомобильных дорог и границ придорожных полос автомобильных дорог, использование таких полос отвода и придорожных полос осуществляются в соответствии с законодательством РФ об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности (п. 3.1 ст. 90 ЗК РФ в редакции, действовавшей на момент рассмотрения дела).

Как разъяснено в Обзоре судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок, утв. Президиумом ВС РФ 26.04.2017, согласно ст. 216 ГК РФ сервитут, наряду с правом собственности, является вещным правом.

Пунктом 1 ст. 23 ЗК РФ (в редакции, действовавшей на момент рассмотрения дела) предусмотрено, что сервитут устанавливается в соответствии с гражданским

¹¹Постановления Арбитражного суда Московского округа от 19.01.2017 № Ф05-20888/2016 по делу № А40-52765/14, от 22.07.2020 № Ф05-4369/2020 по делу № А40-114943/2018, от 16.02.2021 № Ф05-21061/2020 по делу № А40-2637/2019, от 05.07.2021 № Ф05-11337/2021 по делу № А40-127404/2018, от 27.07.2022 № Ф05-16345/2022 по делу № А40-21862/2021; Арбитражного суда Северо-Западного округа от 11.03.2020 № Ф07-1448/2020 по делу № А56-28182/2018, от 16.12.2022 № Ф07-19507/2022 по делу № А13-8156/2021, от 10.03.2023 № Ф07-1703/2023 по делу № А56-90254/2021; Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 04.07.2016 № Ф08-3214/2016 по делу № А32-6772/2013; Арбитражного суда Центрального округа от 03.02.2022 № Ф10-5838/2021 по делу № А14-19221/2019; Девятого арбитражного апелляционного суда от 30.09.2020 № 09АП-28423/2020 по делу № А40-261657/2018, от 24.11.2021 № 09АП-70683/2021-ГК по делу № А40-155086/2020, от 15.02.2023 № 09АП-1070/2023-ГК по делу № А40-8559/2022; Восьмого арбитражного апелляционного суда от 15.08.2019 № 08АП-8291/2019, 08АП-8294/2019 по делу № А46-19266/2018; Решения Арбитражного суда г. Москвы от 13.04.2016 по делу № А40-150444/14-41-1292; Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 14.12.2017 по делу № А56-90297/2016, от 12.02.2020 по делу № А56-88637/2018; Центрального районного суда г. Барнаула от 12.05.2016 по делу № 2-339/2016; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 03.08.2021 № 33-10486/2021 по делу № 2-503/2019; Определения Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 02.11.2020 № 88-16934/2020; Первого кассационного суда общей юрисдикции от 15.04.2021 № 88-8621/2021 по делу № 2-281/2020.

¹²Решение Арбитражного суда г. Севастополя от 12.11.2014 по делу № А84-751/2015; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 31.10.2022 по делу № А32-15448/2022.

¹³Определение ВС РФ от 20.07.2017 № 304-ЭС17-1639, А46-14355/2015. См. также: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 30.10.2018 № Ф09-6622/18 по делу № А50-95/2018.

законодательством. Правила и порядок предоставления и установления сервитута содержатся в ст. 274–276 ГК РФ.

Исходя из положений ст. 39.23 ЗК РФ соглашение об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается в случаях, установленных гражданским законодательством, ЗК РФ, другими федеральными законами.

Порядок, условия и случаи установления сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог для прокладки, переноса, переустройства инженерных коммуникаций, их эксплуатации, а также для строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов дорожного сервиса, их эксплуатации, размещения и эксплуатации рекламных конструкций устанавливаются Законом № 257-ФЗ (п. 10 ст. 23 ЗК РФ в редакции, действовавшей на момент рассмотрения дела).

Из п. 4 ст. 25 Закона № 257-ФЗ (в редакции, действовавшей на момент рассмотрения дела) следует, что земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги, предназначенные для размещения объектов дорожного сервиса, установки и эксплуатации рекламных конструкций, могут предоставляться гражданам или юридическим лицам для размещения таких объектов. В отношении земельных участков в границах полосы отвода автомобильной дороги, предназначенных для размещения объектов дорожного сервиса, для установки и эксплуатации рекламных конструкций, допускается установление частных сервитутов в порядке, установленном гражданским законодательством и земельным законодательством, с учетом особенностей, предусмотренных ст. 25 данного закона.

В соответствии с п. 4.1 ст. 25 Закона № 257-ФЗ (в редакции, действовавшей на момент рассмотрения дела) допускается использование гражданами или юридическими лицами земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог (за исключением частных автомобильных дорог) в целях строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов дорожного сервиса, их эксплуатации, установки и эксплуатации рекламных конструкций на условиях частного сервитута. Полномочия собственника земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог (за исключением частных автомобильных дорог) при заключении соглашений об установлении частных сервитутов осуществляют владельцы автомобильных дорог. Соглашения об установлении частных сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог в целях строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов дорожного сервиса, их эксплуатации, установки и эксплуатации рекламных конструкций заключаются по согласованию с органом государственной власти или органом местного самоуправления, уполномоченными на предоставление данных земельных участков владельцам автомобильных дорог. При этом прекращение права постоянного (бессрочного) пользования данными земельными участками не требуется. В п. 13 ст. 23 Закона № 257-ФЗ приведено понятие объектов дорожного сервиса.

При этом по общему правилу, закрепленному в п. 3 ст. 269 ГК РФ, лица, которым земельные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование, не вправе распоряжаться такими земельными участками, за исключением случаев заключения соглашения об установлении сервитута и передачи земельного участка в безвозмездное пользование гражданину в виде служебного надела в соответствии с ЗК РФ.

Из п. 4.1 ст. 25 Закона № 257-ФЗ (в редакции, действовавшей на момент рассмотрения дела) следует, что соглашения об установлении частных сервитутов заключаются между владельцами автомобильных дорог и собственниками объектов дорожного сервиса, рекламных конструкций в целях строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов дорожного сервиса, их эксплуатации, а также для размещения необходимых для функционирования объектов дорожного сервиса мест отдыха и стоянок транспортных средств, установки и эксплуатации рекламных конструкций. Такое соглашение заключается владельцем автомобильной дороги, которому

земельный участок передан на праве постоянного (бессрочного) пользования, по согласованию с собственником земельного участка в лице органа государственной власти или органа местного самоуправления, уполномоченных на предоставление данных земельных участков.

Таким образом, ни положениями ЗК РФ, ни положениями Закона № 257-ФЗ не установлено оснований для предоставления свободного (не предоставленного иному лицу) земельного участка, находящегося в публичной собственности, расположенного в полосе отвода автомобильной дороги, гражданину или юридическому лицу только на условиях сервитута.

В соответствии с п. 10 ст. 23 ЗК РФ (в редакции, действовавшей на момент рассмотрения дела) в нормах специального Закона № 257-ФЗ, в том числе в п. 4.1 ст. 25, устанавливаются лишь особые порядок, условия и случаи установления сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог. Основания для установления сервитута предусмотрены в ст. 274 ГК РФ.

Учитывая, что ООО «Прогресс» не является ни собственником соседнего земельного участка, ни любого другого объекта недвижимости, для использования которого на испрашиваемый участок необходимо установить сервитут, ни собственником объектов дорожного сервиса, уже размещенных в полосе отвода автомобильной дороги, для функционирования которых необходима стоянка транспортных средств, оснований для установления сервитута в данном случае не имеется, оспариваемый отказ не противоречит¹⁴ п. 1 ст. 274 ГК РФ и п. 4.1 ст. 25 Закона № 257-ФЗ (в редакции, действовавшей на момент рассмотрения дела). При таких обстоятельствах орган власти правомерно, в соответствии с подп. 2 п. 4 ст. 39.26 ЗК РФ отказал ООО «Прогресс» в установлении сервитута на испрашиваемый земельный участок.

На основании изложенной позиции ВС РФ мы можем заключить, что сервитут – это вещное право ограниченного пользования чужим служащим недвижимым имуществом, установленное в пользу правообладателя господствующего недвижимого имущества. На современном этапе развития российского сервитутного права в зависимости от того, добровольно или принудительно обременяется принадлежащее правообладателю служащей недвижимости право можно выделить диспозитивные, императивные, диспозитивно-императивные сервитутные типы обременений¹⁵.

«Классический» сервитут, устанавливаемый в соответствии со ст. 274–277 ГК РФ, является диспозитивно-императивным, поскольку возникает на основании добровольного соглашения правообладателей господствующей и служащей недвижимости или по решению суда. При этом в случае установления такого сервитута в судебном порядке суд не только устанавливает сервитут, но и определяет все ключевые условия данного ограниченного вещного права.

Сервитут, устанавливаемый в отношении публичного земельного участка в соответствии с гл. V.3 ЗК РФ, и сервитут, устанавливаемый в отношении публичного земельного участка в полосе отвода автомобильной дороги в соответствии с ст. 25 Закона № 257-ФЗ, при буквальном прочтении указанных норм являются диспозитивными, поскольку возникают добровольно – по соглашениям между органами власти, осуществляющими полномочия собственников участков (далее – публичные собственники), или управомоченных ими лиц и сервитутариями. Возникает вопрос: допустимо ли установление таких сервитутов в диспозитивно-императивном порядке, а именно по решениям судов? И как ответ на этот вопрос влияет на определение сущности сервитутов, устанавливаемых в отношении публичных земельных участков, их места в системе правового регулирования?

¹⁴В тексте судебного акта написано «отказ противоречит». Учитывая последующий текст судебного акта, это, судя по всему, опечатка.

¹⁵Подробнее см.: Краснова Т.С. Автономия воли и ее ограничение в сервитутном праве. М., 2019. С. 50–80.

С одной стороны, согласно п. 3, 6 ст. 274 ГК РФ сервитут устанавливается по соглашению сторон между лицом, требующим установления сервитута, и собственником соседнего земельного участка. В случае недостижения соглашения об установлении или условиях сервитута спор разрешается судом по иску лица, требующего установления сервитута. В случаях, предусмотренных законом, сервитут устанавливается по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и лицом, которому предоставлен земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, если это допускается земельным законодательством. В этом случае к лицу, которому предоставлен земельный участок, в отношении которого устанавливается сервитут, применяются правила ст. 274–276 ГК РФ для собственника такого участка.

Согласно п. 1 ст. 23 ЗК РФ в редакции, действовавшей до 01.09.2018, сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством, другие пункты ст. 23 ЗК РФ в указанной редакции содержали особые положения только о публичном сервитуте. В гл. V.3 ЗК РФ с момента ее принятия используется «классический» термин «сервитут».

Пунктом 10 ст. 23 ЗК РФ в редакции, действовавшей до 01.09.2018, было предусмотрено, что порядок, условия и случаи установления сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог определяются Законом № 257-ФЗ. А в соответствии с п. 4 ст. 25 Закона № 257-ФЗ в редакции, действовавшей до 01.09.2022, в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог, предназначенных для размещения объектов дорожного сервиса, для установки и эксплуатации рекламных конструкций, допускается установление частных сервитутов в порядке, определенном гражданским и земельным законодательством, с учетом особенностей, предусмотренных данной статьей.

Различные методы толкования приведенных норм позволяют предположить, что сервитут, устанавливаемый в отношении публичного земельного участка, в том числе размещенного в полосе отвода автомобильной дороги, является разновидностью «классического» сервитута, устанавливаемого в порядке ст. 216, 274–277 ГК РФ¹⁶, в том числе может быть потребован в суде.

С другой стороны, ни ЗК РФ, ни Закон № 25-ФЗ не содержали ранее и не содержат сейчас специальных положений об установлении в судебном порядке сервитутов в отношении публичных земельных участков.

Что касается судебной практики по данной категории дел, то она различается в зависимости от того, предоставлен публичный земельный участок во владение и (или) пользование третьему лицу или нет. Как правило, если публичный земельный участок предоставлен третьему лицу, то установление сервитута в судебном порядке считается допустимым. Ответчиком по делу выступает такое лицо, в качестве соответчика или третьего лица привлекается публичный собственник земельного участка.

Если публичный земельный участок не предоставлен третьему лицу, как правило, осуществляется оспаривание действий (бездействия) органа власти при рассмотрении заявления об установлении сервитута, но не установление сервитута в судебном порядке. В ряде случаев максимальный положительный результат, которого удается достигнуть заявителям по такого рода спорам, – признание действия или бездействия органа власти незаконным, обязанность органа власти повторно рассмотреть в административном порядке вопрос о возможности установить сервитут или обязанность органа власти заключить соглашение об установлении сервитута в административном порядке. При этом условия установления сервитута судом не рассматриваются и не определяются. Подробнее об этом будет сказано в п. 2.9.10 отчета.

Таким образом, по крайней мере применительно к публичным земельным участкам, не предоставленным во владение и (или) пользование третьим лицам, вопрос о возможности установления сервитута и (или) условиях сервитута остается на усмотрение

¹⁶См. также: Аверьянова Н.Н. Новое законодательство о земельных сервитутах // Право и экономика. 2015. № 2. СПС «КонсультантПлюс».

органа власти, т.е. говорить о полноценном применении ст. 216, 274–277 ГК РФ к сервитуту, устанавливаемому в отношении публичного участка, затруднительно.

В связи с этим важно, что с 01.09.2018 ст. 23 ЗК РФ действует в новой редакции. Теперь, в частности, предусмотрено, что сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством, а в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, с учетом особенностей, предусмотренных гл. V.3 ЗК РФ (п. 1). Публичный сервитут устанавливается в соответствии с ЗК РФ. К правоотношениям, возникающим в связи с установлением, осуществлением и прекращением действия публичного сервитута, положения ГК РФ о сервитуте и положения гл. V.3 ЗК РФ не применяются (п. 3). Случаи и особенности установления сервитута, публичного сервитута в отношении земельных участков, находящихся в границах полос отвода автомобильных дорог, устанавливаются Законом № 257-ФЗ (п. 19).

Можно предположить, что такая редакция ст. 23 ЗК РФ подчеркивает базовый характер гражданского законодательства, а именно ст. 216, 274–277 ГК РФ применительно ко всем сервитутам. Тем самым действие этих статей распространяется на случаи установления сервитутов и в отношении частной, и в отношении публичной недвижимости (в том числе публичных земельных участков). Если речь идет о такой недвижимости, как публичные земельные участки, то помимо ст. 216, 274–277 ГК РФ применяется гл. V.3 ЗК РФ. Поскольку ст. 216, 274–277 ГК РФ являются основополагающими, установление сервитутов по правилам гл. V.3 ЗК РФ должно им соответствовать, т.е. при установлении сервитута в отношении публичного земельного участка должны наличествовать в том числе: соседняя господствующая и служащая недвижимость, объективная необходимость в установлении сервитута в пользу господствующей недвижимости, возможность потребовать установления сервитута в судебном порядке при недостижении сторонами консенсуса в административном порядке. Особенности же установления сервитута в отношении публичного земельного участка должны касаться только отдельных оснований установления сервитута; перечня лиц, имеющих право заключать соглашения об установлении сервитутов; требований к соглашению об установлении сервитута; порядка заключения соглашения об установлении сервитута и т.п.¹⁷

¹⁷Прямо или косвенно эта позиция подтверждается следующими судебными актами: Постановления Арбитражного суда Московского округа от 02.11.2016 № Ф05-16474/2016 по делу № А40-252980/15, от 07.02.2019 № Ф05-22474/2018 по делу № А40-208656/2016, от 05.07.2021 № Ф05-11337/2021 по делу № А40-127404/2018, от 27.07.2022 № Ф05-16345/2022 по делу № А40-21862/2021; Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 16.08.2017 № Ф08-5324/2017 по делу № А32-40347/2015, от 17.09.2019 № Ф08-7183/2019 по делу № А32-7756/2018, от 21.07.2021 № Ф08-6217/2021 по делу № А32-33276/2020; Арбитражного суда Поволжского округа от 21.11.2019 № Ф06-53742/2019 по делу № А72-11321/2018; Арбитражного суда Северо-Западного округа от 11.03.2020 № Ф07-1448/2020 по делу № А56-28182/2018, от 24.10.2022 № Ф07-13902/2022 по делу № А56-1919/2021, от 16.12.2022 № Ф07-19507/2022 по делу № А13-8156/2021, от 10.03.2023 № Ф07-1703/2023 по делу № А56-90254/2021; Арбитражного суда Уральского округа от 30.10.2018 № Ф09-6622/18 по делу № А50-95/2018; Арбитражного суда Центрального округа от 03.02.2022 № Ф10-5838/2021 по делу № А14-19221/2019; Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.01.2019 по делу № А55-12323/2018; Девятого арбитражного апелляционного суда от 30.09.2020 № 09АП-28423/2020 по делу № А40-261657/2018, от 24.11.2021 № 09АП-70683/2021-ГК по делу № А40-155086/2020, от 15.02.2023 № 09АП-1070/2023-ГК по делу № А40-8559/2022; Определения Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 02.11.2020 № 88–16934/2020; Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 24.05.2022 по делу № 88-8956/2022, от 11.10.2022 по делу № 88-23137/2022; Первого кассационного суда общей юрисдикции от 15.04.2021 № 88-8621/2021 по делу № 2-281/2020; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 09.03.2021 № 33-5553/2021 по делу № 2-2087/2020; Решения Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 14.12.2017 по делу № А56-90297/2016, от 12.02.2020 по делу № А56-88637/2018; Арбитражного суда Хабаровского края от 11.03.2022 по делу № А73-16262/2021; Промышленного районного суда г. Курска от 19.10.2020 по делу № 2-1824/14-2020; Октябрьского районного суда г. Ижевска от 22.09.2015 по делу № 2-234/15; Центрального районного суда г. Барнаула от 12.05.2016 по делу № 2–339/2016.

Однако все еще нельзя исключить и другое толкование п. 1 ст. 23 ЗК РФ. Нормы ст. 216, 274–277 ГК РФ могут быть расценены как содержащие общее правило, а нормы гл. V.3 ЗК РФ – как содержащие исключение из этого общего правила. В таком случае можно обосновать отступление от обозначенных требований к установлению сервитута в отношении публичного земельного участка, т.е. допустить установление такого сервитута, в том числе в отсутствие соседней господствующей недвижимости, объективной необходимости в установлении сервитута в пользу этой недвижимости, возможности потребовать установления сервитута в суде¹⁸.

То же касается ситуации с установлением сервитута в отношении публичного земельного участка, расположенного в полосе отвода автомобильной дороги. С одной стороны, п. 19 ст. 23 ЗК РФ, следуя заветам ВС РФ, сегодня предусматривает, что Закон № 257-ФЗ определяет только случаи и особенности установления сервитутов в отношении земельных участков, находящихся в границах полос отвода автомобильных дорог. Далее, в 2022 г. в ст. 25 Закона № 257-ФЗ были внесены изменения. Терминология Закона № 257-ФЗ была приведена в соответствие с терминологией ГК РФ и ЗК РФ - термин «частный сервитут» заменили на термин «сервитут». Также законодатель, сохранив положение о том, что в отношении земельных участков в границах полосы отвода автомобильной дороги, предназначенных для размещения объектов дорожного сервиса, для установки и эксплуатации рекламных конструкций, допускается установление сервитутов в порядке, установленном гражданским законодательством и земельным законодательством, с учетом особенностей, предусмотренных ст. 25 Закона № 257-ФЗ (п. 4 ст. 25), отменил п. 4.3, 4.7 ст. 25 Закона № 257-ФЗ. Эти нормы говорили о том, что порядок подачи и рассмотрения заявления об установлении сервитута, требования к составу документов, прилагаемых к заявлению об установлении сервитута, устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере дорожного хозяйства, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений. Формы примерных соглашений об установлении сервитутов, порядок определения платы за сервитут устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере дорожного хозяйства, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений. Одновременно были отменены соответствующие подзаконные нормативные правовые акты, принятые в развитие приведенных норм¹⁹. Тем самым законодатель как будто подводит правоприменителей к тому, что базовое регулирование об установлении сервитутов в отношении публичных земельных участков, расположенных в полосах отвода автомобильных дорог, также содержится в ГК РФ и ЗК РФ, а Закон № 257-ФЗ предусматривает только некоторые особенности.

С другой стороны, однозначное соотношение норм ГК РФ, ЗК РФ, Закона № 257-ФЗ по указанному вопросу все еще не определено. По нашему мнению, в первую очередь это связано с постоянными изменениями федерального законодательства в этой сфере, а также с неоднозначностью существующих нормативных положений.

¹⁸См. также: Алексеев А. Предоставление участков для строительства. Вебинар от бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и партнеры». URL: https://vk.com/zakon_news?z=video-28799949_456239023%2F3dd50ca9e2b9fe9bfd%2Fpl_wall_-28799949 (дата обращения: 28.10.2023).

¹⁹См. Федеральный закон от 14.07.2022 № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Приказ Минтранса России от 13.09.2022 № 364 «О признании утратившими силу некоторых приказов Министерства транспорта Российской Федерации по вопросам установления сервитута, публичного сервитута».

Важно также обратить внимание на следующее. По нашему мнению, нужно различать две модельные ситуации:

а) к примеру, сервитут устанавливается для строительства водопроводной трубы от источника на служащем земельном участке к жилому дому на господствующем участке. В этом случае новый объект (водопроводная труба) размещается на служащем объекте недвижимости – земельном участке для обеспечения нужд господствующих объектов недвижимости – земельного участка и жилого дома на нем. То есть изначально существуют и господствующие, и служащий объекты недвижимости;

б) к примеру, сервитут устанавливается для строительства водопроводной сети, которая прокладывается из точки А (здание водоканала) в точку В (многоквартирный дом) и пересекает на своем пути служащий земельный участок. В этом случае служащим объектом недвижимости выступает земельный участок, а вот с господствующим объектом недвижимости сложнее. Можно рассмотреть два варианта: 1) господствующая недвижимость – здание водоканала или многоквартирный дом; 2) господствующая недвижимость отсутствует, сервитут устанавливается для осуществления определенной деятельности – строительства господствующей недвижимости (водопроводной сети). С первым вариантом есть определенные трудности. В частности, нередко сервитут устанавливается не в пользу собственника (собственников) здания водоканала или многоквартирного дома, а в пользу застройщика – будущего собственника водопроводной сети. Во втором варианте изначально существует только служащий объект недвижимости, господствующий объект недвижимости возникнет в будущем.

Нормы о «классическом» сервитуте (ст. 274–277 ГК РФ) заточены под первую модельную ситуацию (подп. «а»). Применительно ко второй модельной ситуации (подп. «б») действуют нормы специального законодательства, которые перечислены, к примеру, в п. 2.2 отчета. Также в п. 4–5 Обзора судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок, утв. Президиумом ВС РФ 26.04.2017, наметилась тенденция к определенному расширению сферы действия ст. 274–277 ГК РФ и на вторую ситуацию²⁰.

Что касается настоящего отчета, то нас интересует вторая модельная ситуация, когда изначально существует только служащая недвижимость, в отношении которой устанавливается сервитут для осуществления деятельности – размещения на служащей недвижимости определенных объектов.

Согласно гл. V.3 ЗК РФ допускается установление сервитута в отношении публичного земельного участка в случаях, установленных гражданским законодательством, ЗК РФ, другими федеральными законами, и, в частности, в случаях размещения линейных объектов, сооружений связи, специальных информационных знаков и защитных сооружений, не препятствующих разрешенному использованию земельного участка; проведения изыскательских работ; осуществления пользования недрами. Согласно ст. 25 Закона № 257-ФЗ допускается установление сервитута в отношении публичного земельного участка в границах полосы отвода автомобильной дороги в целях строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов дорожного сервиса, их эксплуатации, установки и эксплуатации рекламных конструкций.

Как можно заметить, приведенные сервитуты вводятся в целях размещения объектов недвижимого имущества на служащих земельных участках, размещения объектов движимого имущества на служащих земельных участках, осуществления определенной деятельности на служащих земельных участках. При этом нормы гл. V.3 ЗК РФ сформулированы как общие правила для публичных земельных участков, перечень случаев установления сервитутов в отношении публичных участков сформулирован не исчерпывающе. Означает ли это, что законодатель легализовал генеральную возможность установления сервитутов в отношении земельных участков, находящихся в публичной

²⁰Подробнее см.: Краснова Т.С. Комментарий к Обзору судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок, утвержденному Президиумом ВС РФ 26.04.2017 // Вестник экономического правосудия РФ. 2017. № 7. С. 158–161.

собственности, для размещения господствующего имущества на служащем имуществе и для осуществления определенной деятельности на служащем имуществе?

Однозначного ответа на этот вопрос по-прежнему нет. Внимательное прочтение ЗК РФ позволяет заключить, что публичные земельные участки для размещения различных объектов и для осуществления различных видов деятельности могут быть предоставлены различным хозяйствующим субъектам, в частности, в собственность, аренду, безвозмездное пользование, постоянное (бессрочное) пользование, на праве сервитута, публичного сервитута, также допускается использование земель или земельных участков, находящихся в публичной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута. К сожалению, нормативные положения сформулированы так, что далеко не всегда легко провести грань между перечисленными правовыми явлениями и выбрать подходящий инструмент в конкретном случае²¹.

Если говорить о сервитуте в отношении публичного земельного участка по гл. V.3 ЗК РФ, то от смежных правовых явлений его отличает, к примеру, следующее:

— это ограниченное вещное право на чужую вещь конкретного вида – на публичный земельный участок;

— это право, которое устанавливается в отношении земельного участка, т.е. как объекта земельных правоотношений, так и объекта гражданских правоотношений, и не устанавливается в отношении публичных земель;

— это право, которое устанавливается за плату;

— это право, которое устанавливается в определенных целях, в общих чертах описанных законодателем и по общему правилу предполагающих ограниченное пользование служащим земельным участком²²;

— круг субъектов такого права формально не ограничен;

— это право, при установлении которого может быть задействован как диспозитивный (гражданско-правовой), так и императивный (по меньшей мере, административный) порядок.

При наличии таких вводных сложнее всего отличить сервитут в отношении публичного земельного участка по гл. V.3 ЗК РФ от аренды публичного участка. По существу, режимы данных прав могут совпадать. Так, в отношении права на публичный земельный участок может устанавливаться обременение (в том числе долгосрочное) в пользу определенного лица вне зависимости от наличия (отсутствия) у этого лица какого-либо права на какой-либо объект недвижимости; с допущением размещения объектов движимого и недвижимого имущества на участке; вне зависимости от наличия/отсутствия объективной необходимости устанавливать такое обременение; путем заключения добровольного соглашения; на возмездном основании; с наделением такого обременения свойством следования.

В связи с этим, во-первых, до сих пор не до конца понятно, для каких целей все-таки предполагается использовать сервитут по гл. V.3 ЗК РФ? Во-вторых, неясно, зачем

²¹О возможной конкуренции гл. V.3 и V.6 ЗК РФ суды говорят, к примеру, здесь: Постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17.09.2019 № Ф08-7183/2019 по делу № А32-7756/2018; Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.08.2017 № Ф01-3003/2017 по делу № А39-3413/2016; Апелляционные определения Санкт-Петербургского городского суда от 09.03.2021 № 33–5553/2021 по делу № 2–2087/2020, от 30.01.2020 № 33–1951/2020 по делу № 2–1180/2019. Причем, в ряде случаев суды полагают, что при наличии оснований для получения разрешения на использование публичного земельного участка по гл. V.6 ЗК РФ требовать установления сервитута в отношении этого участка по гл. V.3 ЗК РФ нельзя (см., напр.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.08.2017 № Ф01-3003/2017 по делу № А39-3413/2016). По нашему мнению, такой ограничительный подход мало обоснован.

²²В то же время коллеги обращают внимание на спорность такого утверждения, предполагая, что сервитут по гл. V.3 ЗК РФ в определенных случаях допускает не только пользование, но и владение служащим земельным участком: Вагина О.В. Новый вид права ограниченного пользования чужим земельным участком – сервитут на публичные земли // Бизнес, менеджмент и право. 2015. № 1. С. 72; Аверьянова Н.Н. Новое законодательство о земельных сервитутах // Право и экономика. 2015. № 2. СПС «КонсультантПлюс».

законодатель предусмотрел многообразие правовых конструкций для решения схожих задач, при том, что содержание некоторых из этих конструкций аналогично?

В поиске ответов на данные вопросы мы сталкиваемся, в частности, с тем, что при установлении сервитутов для создания и эксплуатации отдельных объектов недвижимого имущества (например, капитальных сооружений связи и объектов дорожного сервиса) и отдельных объектов движимого имущества (например, некапитальных сооружений связи, специальных информационных знаков и рекламных конструкций), а также для осуществления определенной деятельности (например, проведения изыскательских работ) может не только отсутствовать объективная необходимость в сервитуте для соседней уже существующей господствующей недвижимости, но и сама соседняя господствующая недвижимость, объективная необходимость в создании господствующей недвижимости на служащей недвижимости или объективная необходимость в осуществлении определенной деятельности²³.

Подобное регулирование сводит на нет такую ключевую характеристику сервитута, как его «реальность» («поземельность», «предиальность»), описание которой дано в п. 2.1 отчета. Напомним, что сервитут устанавливается для объективной пользы определенной недвижимости, а не для субъективной пользы определенного лица. Полезность сервитута не должна зависеть от личности и предпочтений конкретного лица. Образно говоря, сервитут устанавливается в «интересах» господствующей недвижимости. Тем самым в ряде случаев стирается грань между сервитутом и смежными правовыми явлениями, в частности, сервитутом и арендой²⁴. Полагаем, что создание ситуации неоднозначного выбора (конкуренции) между различными возможностями в аналогичных случаях не способствует стабильности правоотношений.

По нашему мнению, *de lege lata* сама по себе потребность разместить на публичном земельном участке какие-либо объекты или осуществить какую-либо деятельность (без привязки к существующей господствующей недвижимости) по общему правилу должна обеспечиваться не посредством сервитутных конструкций, а другими правовыми инструментами.

Доводы о том, что преимущества сервитутов по сравнению, например, с арендой при размещении различных объектов на публичных земельных участках заключаются в том, что сервитут устанавливается на ограниченный промежуток времени; в отношении части земельного участка; плата за сервитут поступает конкретному землепользователю, а не собственнику, если земельный участок уже предоставлен во владение и (или) пользование третьему лицу; сервитуарий обладает меньшим объемом прав, нежели арендатор²⁵, не вполне обоснованы. При заключении договора аренды правообладатель арендуемого земельного участка распоряжается своим правом таким образом, что ограничению подлежит все принадлежащее ему право, а сфера действия арендных прав может распространяться только на часть арендуемого участка. Поскольку правообладатель арендуемого земельного участка распоряжается принадлежащим ему правом, плата по договору аренды должна поступать непосредственно ему (будь то собственник или другой

²³Например, если в соответствии со ст. 25 Закона № 257-ФЗ в качестве господствующего имущества рассматривать размещаемые в полосе отвода автомобильной дороги недвижимый объект дорожного сервиса или рекламную конструкцию, в первом случае сложно обосновать объективную необходимость разместить недвижимый объект дорожного сервиса именно в этом месте, во втором – наличие господствующей недвижимости и объективную необходимость разместить рекламную конструкцию именно в этом месте. Если же автомобильную дорогу рассматривать как господствующую недвижимость, а полосу отвода – как служащую недвижимость, то неясно, зачем собственник (владелец) автомобильной дороги и полосы отвода устанавливает сервитут на свое имущество. Данный вывод актуален и для других аналогичных ситуаций.

²⁴Данные сомнения разделяют некоторые ученые. См., напр.: Бевзенко Р.С. Летопись наших достижений: сервитуты без регистрации. URL: https://zakon.ru/blog/2014/11/21/letopis_nashix_dostizhenij_servituty_bez_registracii (дата обращения: 28.10.2023).

²⁵Аверьянова Н.Н. Новое законодательство о земельных сервитутах // Право и экономика. 2015. № 2. СПС «КонсультантПлюс».

правообладатель участка). Кроме того, договором аренды по общему правилу также может быть предусмотрен короткий или длинный срок владения и (или) пользования арендуемым земельным участком. Объем прав арендатора, как и объем прав сервитуария, четко определяется при предоставлении земельного участка.

В научной литературе также отмечается, что дискуссии о возможности сервитуария застраивать служащий земельный участок встречаются и в зарубежной практике. Данные споры базируются на таких нормах как ст. 179 Закона о вещных правах Эстонии, в которой закреплено, что сервитуарию допускается возводить на чужом земельном участке строения, сооружения или устройства. Мы полагаем, что подобные нормы не свидетельствуют о допустимости по общему правилу строить господствующее имущество на служащем имуществе. Они направлены на возведение вспомогательных строений, сооружений или устройств, способствующих цели осуществления сервитута, а не на установление сервитута для возведения строений, сооружений или устройств²⁶.

Между тем из сформулированного правила допустимо сделать исключение. Оно касается размещения линейных объектов недвижимого имущества на служащих объекта недвижимого имущества (в том числе на публичных земельных участках) на основании сервитутов.

Данное исключение имеет политико-правовое обоснование. Его введение связано с серьезными трудностями, которые испытывает современный хозяйственный оборот при определении разновидности права на чужую недвижимость, дающего возможность строительства и эксплуатации линейных объектов. Указанные трудности обусловлены в первую очередь особыми характеристиками линейных объектов. Как правило, они являются объектами капитального строительства, обладают специфическими техническими характеристиками, в том числе внушительной протяженностью, и пересекают другие объекты недвижимости, принадлежащие различным правообладателям; они могут находиться в частной собственности, но непосредственно или опосредованно выполнять общепользные задачи; для надлежащего их строительства и эксплуатации необходимы не только объекты недвижимости, на которых они расположены, но и смежные объекты недвижимости в целях установления зон с особыми условиями использования территорий; они могут размещаться на земельном участке, под и над ним. Исследования в России и за рубежом показали, что в ряде случаев именно сервитутные конструкции являются оптимальными для решения задач размещения линейных объектов²⁷.

Другое дело, что, как известно, нормы, предполагающие исключения из правил, не подлежат расширительному толкованию. Виды линейных объектов, которые могут размещаться на основании сервитутных прав; круг субъектов, которые могут вступать в сервитутные правоотношения; порядок установления и прекращения сервитутов; цели и условия установления сервитутов и т.п. в таких исключительных случаях должны быть подробно, четко, непротиворечиво описаны в законодательстве. Изначально принимались «точечные» нормативные правовые акты под различные проекты, примерный перечень которых приведен в п. 2.2 отчета. Затем, судя по всему, законодатель обобщил опыт применения таких актов и сначала в 2015 г. ввел в ЗК РФ гл. V.3 об установлении сервитутов в отношении публичных земельных участков, а затем в 2018 г. - гл. V.7 об установлении публичных сервитутов в отдельных целях. Анализ гл. V.7 ЗК РФ целесообразно посвятить отдельное исследование, поэтому здесь скажем только о том, что данный нормативный материал призван решить большое количество проблем, связанных с размещением различных объектов (в первую очередь – линейных объектов капитального

²⁶См., напр.: Емелькина И.А. Вещные (реальные) сервитуты в отечественном праве и зарубежных правовых порядках: тенденции развития // Хозяйство и право. 2010. № 12. С. 89–90.

²⁷См., напр.: Рыбалов А.О. Некоторые вопросы установления публичных сервитутов (на примерах из судебной практики) // Закон. 2016. № 6. С. 46–48; Право собственности, другие вещные права и современный имущественный оборот. Видеоматериал Петербургского Международного Юридического Форума, 2014 г. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=IQC6rCThG5c> (дата обращения: 28.10.2023).

строительства) на служащих земельных участках (в том числе находящихся в публичной собственности) и публичных землях. Высказываются различные мнения о гл. V.7 ЗК РФ²⁸, однако она действует уже более 5 лет и в целом решает поставленные перед ней задачи.

Что касается гл. V.3 ЗК РФ, то после принятия гл. V.7 ЗК РФ ее место в системе правового регулирования стало еще более неопределенным. По нашему мнению, сегодня гл. V.3 ЗК РФ все-таки следует воспринимать в первую очередь как вводящую некоторые особенности при установлении «классического» сервитута в отношении такого объекта, как публичный земельный участок. Тем самым сервитут, устанавливаемый в отношении публичного земельного участка, является разновидностью «классического» сервитута. Базовые нормы о сервитуте, содержащиеся в ГК РФ, должны применяться ко всем сервитутам, устанавливаемым в отношении публичных земельных участков. Поэтому по общему правилу сервитут, устанавливаемый в отношении публичного земельного участка, должен соответствовать основным признакам «классического» сервитута, описанным в п. 2.1 отчета, а также устанавливаться не только по соглашению сторон, но и по решению суда (исключением будет добровольный сервитут²⁹, но это тема для отдельного исследования). Иное (в частности, размещение господствующего линейного объекта на служащем публичном земельном участке) категорически исключить не получится (в первую очередь ввиду нормативных положений гл. V.3 ЗК РФ и практики ее применения), но для этого требуется веское и последовательное политико-правовое обоснование.

В связи с этим симптоматично, что на практике правоприменители допускают конкуренцию сервитутов по гл. V.3 ЗК РФ и публичных сервитутов по гл. V.7 ЗК РФ³⁰. С одной стороны, это можно оценить как предоставление хозяйствующим субъектам выбора между способами удовлетворения своих интересов. С другой стороны, как заслуживающую критики неопределенность нормативного материала.

2.9.3. Органы власти и суды буквально толкуют положения гл. V.3 ЗК РФ и указывают на невозможность установления сервитутов в отношении публичных земель, т.е. в случаях, когда потенциальные служащие земельные участки не образованы и не индивидуализированы в установленном законом порядке. В качестве альтернативы предлагается, например, перераспределить частный земельный участок и публичные земли или получить разрешение на использование публичных земель без предоставления земельных участков, установления сервитутов, публичных сервитутов³¹.

²⁸См., напр.: Багаев В.А. Уважением к собственности тут и не пахнет // Совет по кодификации раскритиковал правительственную реформу публичных сервитутов. URL: https://zakon.ru/discussion/2017/07/17/uvazheniem_k_sobstvennosti_tut_i_ne_pahnet_sovet_po_kodifikacii_raskri_tikoval_pravitelstvennuyu_ref (дата обращения: 02.11.2023); Новая жизнь публичных сервитутов. Событие. Комментарии экспертов // Закон. 2018. № 10. С. 17–37 (комментарии А.О. Рыбалова, А.А. Иванова, Р.С. Бевзенко, Е.Л. Поветкиной и др.); Краснова Т.С. Публичный сервитут для размещения линейного объекта: комментарий к новеллам Земельного кодекса РФ // Вестник экономического правосудия РФ. 2019. № 3. С. 124–144.

²⁹О добровольных сервитутах см., напр.: Краснова Т.С. Автономия воли и ее ограничение в сервитутном праве. М., 2019. С. 181–186.

³⁰Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 13.07.2021 № Ф08-6410/2021 по делу № А32-27271/2020, от 22.05.2022 № Ф08-2858/2022 по делу № А32-9493/2021.

Росреестр в ответах на конкретные запросы хозяйствующих субъектов пишет, что в отношении земельных участков, расположенных в полосах отвода автомобильных дорог, для размещения линейных объектов допустимо установление не только публичных сервитутов по гл. V.7 ЗК РФ, но и сервитутов по гл. V.3 ЗК РФ. Иное, по мнению Росреестра, не вытекает из Закона № 257-ФЗ, ГК РФ, ЗК РФ (письмо Росреестра от 11.05.2023 № 11-01111/23).

В доктрине высказывается мнение о том, что сервитут по гл. V.3 ЗК РФ является «квазипубличным сервитутом», обладающим рядом публично-правовых особенностей: Вагина О.В. Новый вид права ограниченного пользования чужим земельным участком – сервитут на публичные земли // Бизнес, менеджмент и право. 2015. № 1. С. 72.

³¹Апелляционные определения Санкт-Петербургского городского суда от 30.01.2020 № 33–1951/2020 по делу № 2–1180/2019, от 09.03.2021 № 33–5553/2021 по делу № 2–2087/2020.

Насколько такой подход обоснован? На практике потребность в сервитуте в отношении публичных земель возникает (в том числе потому, что приобретение других прав в отношении публичных земель может быть обставлено непреодолимыми для конкретного заинтересованного лица ограничениями, например, специальным целевым и субъектным составом). Одновременно в п. 3 ст. 39.33 ЗК РФ, посвященной разрешению на использование публичных земель и земельных участков, предусмотрено, что в таком разрешении указываются кадастровый номер земельного участка в случае, если планируется использование всего земельного участка, или координаты характерных точек границ территории в случае, если планируется использование земель или части земельного участка. Бесспорно, сервитут по гл. V.3 ЗК РФ и разрешение на использование по гл. V.6 ЗК РФ – это разные правовые явления с разными правовыми режимами. Но приведенное положение гл. V.6 ЗК РФ подтверждает возможность определить пространственную сферу действия ограничения права не только тогда, когда оно устанавливается в отношении земельного участка, но и тогда, когда оно устанавливается в отношении земель. При этом нельзя утверждать, что разрешение по гл. V.6 ЗК РФ вообще не касается сферы имущественных отношений. Специалисты отмечают, что такое разрешение похоже на лицензию или соглашение о непосессорной аренде³².

Кроме того, сведения о публичном сервитуте по гл. V.7 ЗК РФ, который также может устанавливаться как в отношении публичных земельных участков, так и в отношении публичных земель, вносятся в реестр границ ЕГРН с определением местоположения границ такого сервитута (см., в частности, п. 2 ч. 2 ст. 7, ч. 6 ст. 10 Закона № 218-ФЗ). Правовая природа публичного сервитута по гл. V.7 ЗК РФ остается спорной, между тем однозначно то, что это сервитутный тип обременения права³³.

Таким образом, действующим законодательством предусмотрена возможность установления и отображения в ЕГРН пространственных характеристик ограничений, устанавливаемых в отношении публичных земель. Причем, эти ограничения отличаются от сервитута по гл. V.3 ЗК РФ - в плане определения и фиксации пространственной сферы действия ограничения - не принципиально. В связи с этим полагаем, что безапелляционный отказ от возможности установления сервитута в отношении публичных земель, основанный на буквальном тексте гл. V.3 ЗК РФ, не отвечает практическим потребностям. Да, сервитут по гл. V.3 ЗК РФ – это ограниченное вещное право, которое должно устанавливаться в отношении объекта гражданского права, а таковым является земельный участок, а не земля. Однако подобное положение дел может стать примером того, как «юриспруденция концепций» подавляет жизнь, вступая в конфликт с политикой права. Тогда как последняя цель науки всегда была и остается одна и та же – она состоит в удовлетворении потребностей, которые создаются жизнью. Наука должна служить жизни³⁴.

³²Например, Минэкономразвития РФ в письме от 14.10.2016 № Д23и-4886 так характеризует правовую возможность, возникающую по гл. V.6 ЗК РФ: «...как и разрешение на использование земельных участков, ни схема размещения объектов, ни договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции не являются правоустанавливающими документами на земельный участок, в том смысле, что они не порождают вещные права, подлежащие государственной регистрации, разрешая лишь ограниченное пользование и владение земельным участком. В свою очередь, именно наличие у лица разрешения на использование земельных участков (договора на установку рекламных конструкций, схемы размещения торговых объектов) позволяет ему использовать земельный участок без принятия со стороны органов государственной власти или органов местного самоуправления решения о предоставлении земельных участков или заключения с указанными органами каких-либо договоров. Более того, следует учитывать, что степень юридической защиты права на использование земельного участка в порядке, установленном гл. V.6 ЗК РФ, является значительно более низкой по сравнению с вещными правами, а также арендой и правом безвозмездного пользования, поскольку... действие разрешения на использование земель или земельного участка прекращается со дня предоставления земельного участка гражданину или юридическому лицу».

³³Краснова Т.С. Публичный сервитут для размещения линейного объекта: комментарий к новеллам Земельного кодекса РФ // Вестник экономического правосудия РФ. 2019. № 3. С. 124–144.

³⁴Муромцев С.А. Определение и основное разделение права. СПб., 2004. С. 22.

В то же время очевидно, что для полноценной реализации описанной идеи с установлением сервитута не только в отношении публичного земельного участка, но и в отношении публичных земель, потребуется внести изменения в ряд технических и процедурных документов, в частности, в Приказ Росреестра от 01.06.2021 № П/0241 «Об установлении порядка ведения Единого государственного реестра недвижимости, формы специальной регистрационной надписи на документе, выражающем содержание сделки, состава сведений, включаемых в специальную регистрационную надпись на документе, выражающем содержание сделки, и требований к ее заполнению, а также требований к формату специальной регистрационной надписи на документе, выражающем содержание сделки, в электронной форме, порядка изменения в Едином государственном реестре недвижимости сведений о местоположении границ земельного участка при исправлении реестровой ошибки».

2.9.4. Систематическое толкование норм гл. V.3 ЗК РФ и Закона № 218-ФЗ (в частности, положений, приведенных в п. 2.4 отчета) позволяет заключить следующее.

Если субъект (потенциальный сервитуарий) предполагает приобрести сервитут в отношении публичного земельного участка и при этом осознает, что будет осуществляться ограниченное пользование только частью участка, он предоставляет в уполномоченный орган власти заявление о заключении соглашения об установлении сервитута с приложением схемы границ сервитута на кадастровом плане территории (п. 1 ст. 39.26 ЗК РФ).

Уполномоченный орган власти в срок не более чем тридцать дней со дня получения указанного заявления обязан выполнить одно из следующих действий:

1) направить заявителю уведомление о возможности заключения соглашения об установлении сервитута в предложенных заявителем границах;

2) направить заявителю предложение о заключении соглашения об установлении сервитута в иных границах с приложением схемы границ сервитута на кадастровом плане территории;

3) направить заявителю подписанные уполномоченным органом экземпляры проекта соглашения об установлении сервитута в случае, если заявление предусматривает установление сервитута в отношении всего земельного участка, или в случае, предусмотренном п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ;

4) принять решение об отказе в установлении сервитута и направить это решение заявителю с указанием оснований такого отказа (п. 4 ст. 39.26 ЗК РФ).

Субъект, которому направлено уведомление о возможности заключения соглашения об установлении сервитута или предложение о заключении соглашения об установлении сервитута в иных границах, обеспечивает проведение работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета сведения о части земельного участка, в отношении которой устанавливается сервитут, и обращается за осуществлением государственного кадастрового учета указанной части участка, за исключением случаев установления сервитута в отношении всего участка, а также случаев, предусмотренных п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ (п. 5 ст. 39.26 ЗК РФ).

В срок не более чем тридцать дней со дня представления заявителем в уполномоченный орган уведомления о государственном кадастровом учете частей земельных участков, в отношении которых устанавливается сервитут, уполномоченный орган направляет заявителю соглашение об установлении сервитута, подписанное уполномоченным органом, в трех экземплярах. Заявитель обязан подписать указанное соглашение не позднее чем через тридцать дней со дня его получения (п. 6 ст. 39.25 ЗК РФ).

Таким образом, соглашение об установлении сервитута в отношении публичного земельного участка должно содержать не только кадастровый номер участка, в отношении которого предполагается установить сервитут, но и учетный номер части участка,

применительно к которой устанавливается сервитут, за исключением случая установления сервитута в отношении всего участка или случая, предусмотренного п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ (п. 1 ст. 39.25 ЗК РФ).

В связи с этим в Законе № 218-ФЗ содержатся специальные положения, согласно которым государственная регистрация сервитута, предусматривающего право ограниченного пользования частью земельного участка, осуществляется в отношении части участка, учтенной в ЕГРН, или одновременно с государственным кадастровым учетом такой части, за исключением случая, предусмотренного п. 11 ч. 5 ст. 14 данного закона (ч. 4 ст. 44). Государственный кадастровый учет части находящегося в публичной собственности земельного участка, которая образуется в целях установления сервитута, осуществляется по заявлению одной из сторон соглашения об установлении сервитута (ч. 6 ст. 44). Государственный кадастровый учет осуществляется без одновременной государственной регистрации прав исключительно в случаях, если он осуществляется в отношении части земельного участка, находящегося в публичной собственности, которая образуется в целях установления применительно к ней сервитута (п. 11 ч. 5 ст. 14). Орган регистрации прав по истечении трех лет со дня осуществления государственного кадастрового учета указанной части земельного участка снимает ее с государственного кадастрового учета, если на основании соглашения об установлении сервитута не осуществлена государственная регистрация сервитута в отношении такого участка (ч. 20 ст. 41).

На основании изложенного, с одной стороны, если мы предполагаем, что гл. V.3 ЗК РФ содержит общие правила об установлении сервитутов в отношении публичных земельных участков, то установление сервитута без проведения работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета сведения о части участка, в отношении которой устанавливается сервитут; без осуществления государственного кадастрового учета части участка; без государственной регистрации ограничения (обременения), возникающего в связи с установлением сервитута, возможно только в случаях, предусмотренных в п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ, т.е. при заключении соглашения об установлении сервитута в отношении публичного участка на срок до трех лет. С другой стороны, гл. V.3 ЗК РФ подробно описывает только порядок заключения соглашения об установлении сервитута с органом власти и не описывает порядок заключения такого соглашения с обладателем производного права на публичный земельный участок, а также порядок установления сервитута в отношении публичного участка в суде. Возможно, исключение, описанное в п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ не единственное? Однако мы полагаем, что первый из описанных подходов все-таки более обоснованный.

Общепризнано, что сфера действия сервитута может распространяться как на всю служащую недвижимостью, так и на ее часть. При этом государственный кадастровый учет части земельного участка и государственная регистрация сервитута с учетом этой части не свидетельствуют о ее выделении и индивидуализации в качестве самостоятельного объекта вещных прав. Объектом сервитута выступает земельный участок в целом, описание же части участка необходимо только для определения содержания сервитута. В отдельные периоды действия римского права сервитут действительно рассматривался не как право на чужую вещь, а как реальная ценность, т.е. сервитут подразумевал непосредственно ту часть чужой недвижимости, которой пользовался сервитутарий. Однако со временем сервитут стал квалифицироваться в качестве правовой возможности воздействовать на чужой земельный участок в определенном отношении.

Эта позиция получила закрепление в судебной практике. Согласно Постановлению Президиума ВАС РФ от 19.04.2011 № 14950/10 в соответствии с ЗК РФ объектом права собственности могут быть земельные участки, но не их части. Присвоение частям земельных участков учетных кадастровых номеров не свидетельствует об их индивидуализации в качестве самостоятельных объектов вещных прав. Государственная

регистрация права собственности на часть земельного участка противоречит действующему законодательству.

Следует помнить также о том, что при осуществлении государственного кадастрового учета части земельного участка и государственной регистрации сервитута с учетом этой части Росреестр руководствуется пространственными ориентирами сервитута, описанными в соглашении или судебном решении об установлении сервитута. Поэтому в идеале при заключении соглашения или при рассмотрении дела в суде вопрос о пространственной сфере действия сервитута должен получить однозначное разрешение.

При этом в соответствии с п. 11 Обзора судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок, утв. Президиумом ВС РФ 26.04.2017, отсутствие в ЕГРН сведений о части служащего земельного участка не препятствует государственной регистрации сервитута, кроме случаев, предусмотренных в законе. В анализируемом деле ВС РФ обратил внимание на следующее: по мнению ряда судов, «сведения о части земельного участка, обременяемого сервитутом, должны содержаться в государственном кадастре недвижимости в любом случае. Поскольку в отношении спорного участка сведений о его части в государственном кадастре недвижимости не содержалось, суды пришли к выводу о законности отказа органа, осуществляющего государственную регистрацию прав». Однако «Закон о регистрации прав не содержит обязательного требования о кадастровом учете части земельного участка в случае заключения соглашения о сервитуте. Такая обязанность содержится, в частности, в статьях 39.25, 39.26 ЗК РФ применительно к земельным участкам, находящимся в государственной или муниципальной собственности, кроме случая заключения соглашения на срок менее 3 лет. В остальных случаях, когда закон прямо не устанавливает обязанность поставить на кадастровый учет часть земельного участка, для государственной регистрации сервитута достаточно представления документов, отражающих сферу действия сервитута и его содержание, необходимых для внесения информации в публичный реестр. При этом сервитут и как ограниченное вещное право, и как обременение недвижимого имущества подлежит регистрации в отношении всего объекта недвижимого имущества (земельного участка, здания, сооружения), сведения о котором содержатся в государственном кадастре недвижимости и Едином государственном реестре прав на недвижимость (с 1 января 2017 г. – ЕГРН). При этом лицо, в пользу которого зарегистрирован сервитут, осуществляет пользование чужим земельным участком на условиях, установленных соглашением».

Одновременно согласно п. 10 Обзора судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок, утв. Президиумом ВС РФ 26.04.2017, удовлетворяя исковые требования об установлении сервитута, суд должен определить все условия, на которых он устанавливается, в том числе сведения о земельных участках, для обеспечения использования которого установлен сервитут и который обременен сервитутом, сферу действия сервитута. Основанием для государственной регистрации сервитута при наличии спора между собственником недвижимости и лицом, претендующим на получение права ограниченного пользования этим имуществом, является решение суда, принятое в соответствии с п. 3 ст. 274 ГК РФ. По этой причине в резолютивной части соответствующего судебного акта должны быть приведены все условия, на которых суд устанавливает сервитут.

На основании изложенного можно предположить, что при установлении сервитута в отношении части служащего земельного участка, находящегося в публичной собственности, по общему правилу требуются определение координат пространственной сферы действия сервитута и государственный кадастровый учет части служащего участка, отображающей пространственную сферу действия сервитута. Это подтверждает и судебная практика³⁵.

³⁵Постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 04.07.2016 № Ф08-3214/2016 по делу № А32-6772/2013, от 19.08.2016 № Ф08-5792/2016 по делу № А32-38884/2015, от 14.03.2017 № Ф08-9168/2016 по делу № А32-38883/2015, от 17.09.2019 № Ф08-7183/2019 по делу № А32-7756/2018, от 21.07.2021 № Ф08-

При установлении сервитута в отношении части служащего земельного участка, находящегося в частной собственности, по общему правилу определение координат пространственной сферы действия сервитута и государственный кадастровый учет части служащего участка, отображающей пространственную сферу действия сервитута, не требуются. Для государственной регистрации сервитута достаточно заявления; соглашения или судебного решения об установлении сервитута; документов, отражающих сферу действия сервитута. При этом документы, отражающие сферу действия сервитута, могут, но, судя по всему, не должны содержать координаты пространственной сферы действия сервитута. Особенно такая диспозитивность напрашивается при установлении сервитута по соглашению сторон. Между тем данный вопрос применительно к установлению сервитутов в отношении частных земельных участков требует дополнительного изучения.

2.9.5. Учитывая общую характеристику гл. V.3 ЗК РФ, которую мы дали в п. 2.7 отчета, можно сформулировать следующие ответы на поставленные в подп. 5 п. 2.8 отчета вопросы.

В судебной практике встречаются примеры установления сервитутов в отношении публичных земельных участков, как предоставленных третьим лицам на производных правах, так и не предоставленных третьим лицам на производных правах. В частности, при проведении исследования нам встретились такие ситуации:

- субъект, которому потенциальный господствующий земельный участок предоставлен публичным собственником в долгосрочную аренду, обращается в суд с требованием об установлении сервитута к субъекту, которому потенциальный служащий участок предоставлен публичным собственником также в долгосрочную аренду, и к публичному собственнику этого потенциального служащего участка³⁶. Полагаем, что такой подход обоснован³⁷. Однако встречаются и другие решения, ограничивающие возможности потенциального сервитуария – арендатора публичного земельного участка³⁸;

- потенциальный сервитуарий обращается в суд с требованием об установлении сервитута к субъекту, которому публичный земельный участок предоставлен на производном праве (в частности, на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве безвозмездного пользования), и к публичному собственнику такого участка³⁹. В одном

6217/2021 по делу № А32-33276/2020, от 22.05.2022 № Ф08-2858/2022 по делу № А32-9493/2021; Арбитражного суда Северо-Западного округа от 11.03.2020 № Ф07-1448/2020 по делу № А56-28182/2018, от 16.12.2022 № Ф07-19507/2022 по делу № А13-8156/2021, от 10.03.2023 № Ф07-1703/2023 по делу № А56-90254/2021; Арбитражного суда Московского округа от 22.07.2020 № Ф05-4369/2020 по делу № А40-114943/2018, от 16.02.2021 № Ф05-21061/2020 по делу № А40-2637/2019; Девятого арбитражного апелляционного суда от 30.09.2020 № 09АП-28423/2020 по делу № А40-261657/2018, от 24.11.2021 № 09АП-70683/2021-ГК по делу № А40-155086/2020; Восьмого арбитражного апелляционного суда от 15.08.2019 № 08АП-8291/2019, 08АП-8294/2019 по делу № А46-19266/2018; Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.01.2019 по делу № А55-12323/2018; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 03.08.2021 № 33-10486/2021 по делу № 2-503/2019; Решения Арбитражного суда г. Москвы от 13.04.2016 по делу № А40-150444/14-41-1292; Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 14.12.2017 по делу № А56-90297/2016, от 12.02.2020 по делу № А56-88637/2018; Центрального районного суда г. Барнаула от 12.05.2016 по делу № 2-339/2016; Арбитражного суда Хабаровского края от 11.03.2022 по делу № А73-16262/2021; Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 02.11.2020 № 88-16934/2020; Первого кассационного суда общей юрисдикции от 15.04.2021 № 88-8621/2021 по делу № 2-281/2020.

³⁶Постановление Арбитражного суда Московского округа от 02.11.2016 № Ф05-16474/2016 по делу № А40-252980/15.

³⁷Подробнее см. здесь: Краснова Т.С. Установление сервитута по требованию арендатора земельного участка. По мотивам одного определения Верховного Суда РФ // Вестник экономического правосудия РФ. 2020. № 3. С. 46–64.

³⁸Решение Промышленного районного суда г. Курска от 19.10.2020 по делу № 2-1824/14-2020.

³⁹Постановления Арбитражного суда Поволжского округа от 21.11.2019 № Ф06-53742/2019 по делу № А72-11321/2018; Арбитражного суда Уральского округа от 08.06.2023 № Ф09-2867/23 по делу № А50-18959/2022; Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.01.2019 по делу № А55-12323/2018, Тринадцатого

случае обладатель права постоянного (бессрочного) пользования служащим земельным участком эффективно оспорил соглашение о сервитуте, заключенное без его участия между сервитуарием и публичным собственником служащего участка. Суд решил, что публичный собственник земельного участка был не вправе единолично заключать соглашение об установлении сервитута в отношении участка, предоставленного в постоянное (бессрочное) пользование⁴⁰. В другом случае дело об установлении сервитута было направлено на новое рассмотрение, так как обладатель права постоянного (бессрочного) пользования потенциальным служащим земельным участком не привлекался к участию в судебном процессе⁴¹. В общем и целом, такой подход обоснован;

- потенциальный сервитуарий обращается в суд с требованием об установлении сервитута к субъекту, которому публичный земельный участок предоставлен на производном праве (в частности, на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве аренды), и к публичному собственнику такого участка, но активно в судебном процессе участвует только обладатель производного права⁴². В ряде случаев публичный собственник выступает в судебном процессе в качестве третьего лица без самостоятельных требований, акцентируя внимание на том, что при наличии производного права на публичный земельный участок данный процесс не затрагивает его (публичного собственника) прав и законных интересов⁴³. В некоторых случаях публичный собственник признается ненадлежащим ответчиком⁴⁴, его не привлекают в судебный процесс⁴⁵ или в удовлетворении требований к нему отказывают⁴⁶. Полагаем, что такой подход не вполне обоснован по причинам, описанным ниже;

- в одном деле потенциальный сервитуарий обратился в суд с требованием об установлении сервитута к публичному собственнику потенциального служащего земельного участка, поскольку участок предоставлен на производном праве на короткий срок, а в силу п. 1 ст. 39.24 ЗК РФ землепользователь, землевладелец, арендатор участка заключают соглашение об установлении сервитута, если участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение или в аренду, безвозмездное пользование на срок более чем один год. Обладателя производного права привлекли к участию в судебном процессе в качестве третьего лица⁴⁷. В другом деле потенциальный сервитуарий обратился в суд с требованием об установлении сервитута и к публичному собственнику потенциального служащего земельного участка, и к учреждению

арбитражного апелляционного суда от 08.12.2022 № 13АП-33062/2022 по делу № А21-886/2022; Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 24.05.2022 по делу № 88–8956/2022.

⁴⁰Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 12.12.2019 № Ф08-11103/2019 по делу № А63-597/2019.

⁴¹Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 02.11.2020 № 88–16934/2020.

⁴²Постановления Арбитражного суда Московского округа от 19.01.2017 № Ф05-20888/2016 по делу № А40-52765/14, от 16.02.2021 № Ф05-21061/2020 по делу № А40-2637/2019, от 27.07.2022 № Ф05-16345/2022 по делу № А40-21862/2021.

⁴³Постановления Арбитражного суда Московского округа от 07.02.2019 № Ф05-22474/2018 по делу № А40-208656/2016; Арбитражного суда Северо-Западного округа от 11.03.2020 № Ф07-1448/2020 по делу № А56-28182/2018; Девятого арбитражного апелляционного суда от 30.09.2020 № 09АП-28423/2020 по делу № А40-261657/2018, от 24.11.2021 № 09АП-70683/2021-ГК по делу № А40-155086/2020, от 15.02.2023 № 09АП-1070/2023-ГК по делу № А40-8559/2022; Четвертого арбитражного апелляционного суда от 18.08.2021 № 04АП-3361/2021 по делу № А19-13379/2020; Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 11.10.2022 по делу № 88–23137/2022; Решения Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 12.02.2020 по делу № А56-88637/2018, Октябрьского районного суда г. Ижевска от 22.09.2015 по делу № 2-234/15; Арбитражного суда Хабаровского края от 11.03.2022 по делу № А73-16262/2021.

⁴⁴Решение Арбитражного суда г. Москвы от 13.04.2016 по делу № А40-150444/14–41–1292.

⁴⁵Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.10.2022 № Ф07-13902/2022 по делу № А56-1919/2021.

⁴⁶Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 15.04.2021 № 88–8621/2021 по делу № 2–281/2020.

⁴⁷Решение Центрального районного суда г. Барнаула от 12.05.2016 по делу № 2–339/2016.

- обладателю права аренды на этот участок, установленного на неопределенный срок⁴⁸. Полагаем, что такой подход обоснован;

- потенциальный сервитутарий обращается в суд с требованием об установлении сервитута к публичному собственнику потенциального служащего земельного участка, поскольку участок предоставлен на производном праве (праве постоянного (бессрочного) пользования или праве аренды) государственному унитарному предприятию или государственному учреждению, а в силу п. 2 ст. 39.24 ЗК РФ соглашение об установлении сервитута заключается при наличии согласия в письменной форме органа исполнительной власти субъекта РФ, в ведении которого находятся эти предприятие, учреждение. В этом случае обладатель производного права привлекается в судебный процесс в качестве третьего лица (особенно, если в досудебном порядке он не возражал против установления сервитута)⁴⁹. Полагаем, что, в общем и целом, такой подход обоснован.

Проблема субъектного состава сервитутных правоотношений не нова. Мы подробно освещали ее ранее⁵⁰, поэтому здесь укажем только на общий вывод: по нашему мнению, сервитутариями и сервитутодателями могут выступать как собственники земельных участков, так и обладатели производных прав на них, включающих правомочия владения и (или) пользования. Сужение круга субъектов сервитута не отвечает интересам гражданского оборота, требующего установления в отношении недвижимости разнообразных прав, в том числе на длительные сроки.

Если сужать фокус до анализируемой гл. V.3 ЗК РФ, то мы полагаем, что:

- в отсутствие производного права на потенциальный служащий земельный участок потенциальный сервитутарий вправе требовать установления сервитута от публичного собственника (как во внесудебном, так и в судебном порядке);

- при наличии производного права на потенциальный служащий земельный участок потенциальный сервитутарий вправе требовать установления сервитута от обладателя производного права без привлечения публичного собственника только в случаях, указанных в гл. V.3 ЗК РФ, и только на условиях, не противоречащих этому производному праву (в частности, на срок, не превышающий срока действия производного права) и не нарушающих права и законные интересы публичного собственника (как во внесудебном, так и в судебном порядке)⁵¹. В остальных случаях требуется привлечение публичного собственника. Причем, наличие производного права на потенциальный служащий земельный участок само по себе не должно лишать потенциального сервитутария права обратиться за установлением сервитута к собственнику этого участка, ведь сервитутарий может быть заинтересован в приобретении права, не ограниченного условиями уже существующего производного права на участок (к примеру, в установлении бессрочного сервитута при наличии права срочной аренды в отношении потенциального служащего участка). В последней описанной ситуации обладатель уже существующего производного права на потенциальный служащий земельный участок должен быть привлечен к процессу установления сервитута (как во внесудебном, так и в судебном порядке), ведь решая вопрос об установлении сервитута в отношении потенциального служащего участка, публичному

⁴⁸Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.07.2020 № Ф05-4369/2020 по делу № А40-114943/2018.

⁴⁹Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10.03.2023 № Ф07-1703/2023 по делу № А56-90254/2021; Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 02.11.2020 № 88-16934/2020.

⁵⁰См., напр.: Краснова Т.С. Автономия воли и ее ограничение в сервитутном праве. М., 2019. С. 191–199; Краснова Т.С. Установление сервитута по требованию арендатора земельного участка. По мотивам одного определения Верховного Суда РФ // Вестник экономического правосудия РФ. 2020. № 3. С. 46–64.

⁵¹См. также: Вагина О.В. Обзор некоторых новых изменений земельного законодательства, вступающих в силу с 01 марта 2015 г. // Бизнес, менеджмент и право. 2014. № 3. С. 126–127; Вагина О.В. Новый вид права ограниченного пользования чужим земельным участком – сервитут на публичные земли // Бизнес, менеджмент и право. 2015. № 1. С. 72.

собственнику этого участка потребуется соотнести и согласовать установление обременения с уже существующим в отношении участка производным правом;

- есть основания полагать, что при установлении сервитута в судебном порядке к участию в процессе целесообразно привлекать всех правообладателей потенциального господствующего недвижимого имущества и потенциального служащего земельного участка (по крайней мере для того, чтобы избежать последующих судебных процессов по сервитутным спорам).

2.9.6. Учитывая положения п. 2.9.5 отчета, по нашему мнению, установление бессрочного сервитута в отношении публичного земельного участка, предоставленного в аренду или безвозмездное пользование на срок более одного года, допустимо. Это допустимо как во внесудебном, так и в судебном порядке. По общему правилу в таком случае основным сервитутодателем должен выступать публичный собственник служащего земельного участка, но вне зависимости от способа установления сервитута к этому процессу нужно привлекать обладателя производного права на служащий участок и полноценно учитывать его права и законные интересы. В связи с этим мы в целом согласны с утверждением о том, что «императивная конструкция указанной нормы [п. 4, 5 ст. 39.24 ЗК РФ] не допускает при досрочном расторжении договора аренды или договора безвозмездного пользования земельным участком перевод прав и обязанностей на публичного собственника. Указанное правило ставит в зависимость вещное право (сервитут) от права обязательственного (отсутствие права следования). Период существования потребности сервитуария не учитывается»⁵².

Что касается судебной практики, то она дает следующие ответы на поставленные в подп. 6 п. 2.8 отчета вопросы.

1) Если сервитут устанавливается в судебном порядке и ответчиком (ответчиками) выступает (выступают) публичный собственник земельного участка и (или) обладатель права постоянного (бессрочного) пользования, арендатор с неопределенным сроком аренды либо публичный собственник участка и арендатор со сроком аренды до одного года, то установление бессрочного сервитута возможно⁵³.

2) Если сервитут устанавливается в судебном порядке и ответчиком выступает долгосрочный арендатор публичного земельного участка, то сервитут устанавливается на срок действия договора аренды⁵⁴.

В одном деле суд поступил оригинально: он отказал в установлении бессрочного сервитута со ссылкой на п. 4 ст. 39.24 ЗК РФ, установил сервитут на срок действия договора долгосрочной аренды, но предусмотрел, что «в случае сохранения [ответчиком] или его правопреемниками права аренды земельного участка или его части, на которую распространяется сфера действия сервитута, после [даты прекращения договора аренды участка, заключенного с ответчиком], сервитут сохранит свое действие на период сохранения права аренды земельного участка»⁵⁵.

⁵²Вагина О.В. Новый вид права ограниченного пользования чужим земельным участком – сервитут на публичные земли // Бизнес, менеджмент и право. 2015. № 1. С. 73.

⁵³Постановления Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16.12.2022 № Ф07-19507/2022 по делу № А13-8156/2021; Арбитражного суда Московского округа от 22.07.2020 № Ф05-4369/2020 по делу № А40-114943/2018; Арбитражного суда Центрального округа от 03.02.2022 № Ф10-5838/2021 по делу № А14-19221/2019; Определения Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 02.11.2020 № 88–16934/2020; Первого кассационного суда общей юрисдикции от 15.04.2021 № 88–8621/2021 по делу № 2–281/2020; Решение Центрального районного суда г. Барнаула от 12.05.2016 по делу № 2–339/2016; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 03.08.2021 № 33-10486/2021 по делу № 2-503/2019.

⁵⁴Постановления Арбитражного суда Московского округа от 16.02.2021 № Ф05-21061/2020 по делу № А40-2637/2019; Арбитражного суда Северо-Западного округа от 11.03.2020 № Ф07-1448/2020 по делу № А56-28182/2018; Решения Арбитражного суда г. Москвы от 13.04.2016 по делу № А40-150444/14–41–1292; Арбитражного суда Хабаровского края от 11.03.2022 по делу № А73-16262/2021.

⁵⁵Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 12.02.2020 по делу № А56-88637/2018.

3) И только в редких случаях суды поддерживают подход авторов отчета и полагают, что по общему правилу допустимо установить бессрочный сервитут в отношении публичного земельного участка, предоставленного в аренду на срок более одного года⁵⁶.

2.9.7. Судебная практика свидетельствует о том, что положения о содержании сервитутного соглашения из п. 1 ст. 39.25 ЗК РФ допустимо применять и к другим случаям установления сервитутов, не перечисленным в гл. V.3 ЗК РФ. К примеру, п. 1 ст. 39.25 ЗК РФ допустимо применять к случаю установления сервитута, предусмотренному п. 11 ст. 39.20 ЗК РФ⁵⁷.

По нашему мнению, ввиду отсутствия специальных нормативных указаний относительно того, что должно включать в себя соглашение об установлении сервитута, п. 1 ст. 39.25 ЗК РФ можно рассматривать, как предусматривающий общие положения на этот счет.

2.9.8. Поскольку объектом исследования являются только сервитуты, устанавливаемые в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ, ответим на поставленные в подп. 8 п. 2.8 отчета вопросы применительно к этим правоотношениям.

Согласно п. 5 ст. 274 ГК РФ собственник участка, обремененного сервитутом, вправе, если иное не предусмотрено законом, требовать от лиц, в интересах которых установлен сервитут, соразмерную плату за пользование участком.

Согласно п. 12 ст. 23 ЗК РФ правообладатель земельного участка, обремененного сервитутом, вправе требовать соразмерную плату от лиц, в интересах которых установлен сервитут, если иное не предусмотрено ЗК РФ или федеральным законом.

Согласно п. 2–3 ст. 39.25 ЗК РФ, если иное не установлено федеральными законами, плата по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, определяется:

1) в порядке, установленном Правительством РФ, в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности. Речь идет о Постановлении Правительства РФ № 1461;

2) в порядке, установленном органом государственной власти субъекта РФ, в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена;

3) в порядке, установленном органом местного самоуправления, в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

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. В случае, если соглашение об установлении сервитута заключено с уполномоченным органом, государственным или муниципальным предприятием, государственным или муниципальным учреждением, плата по этому соглашению вносится, поступает и зачисляется в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ.

Вопрос об эффективном порядке исчисления платы за сервитут, а также о необходимости взимать плату за сервитут одновременно или периодически является дискуссионным⁵⁸. В настоящем отчете обратим внимание только на следующее.

С экономической точки зрения плата за сервитут может быть рассмотрена как цена блага, приобретаемого сервитуарием в результате установления сервитута (сервитуарий

⁵⁶Постановления Девятого арбитражного апелляционного суда от 30.09.2020 № 09АП-28423/2020 по делу № А40-261657/2018, от 24.11.2021 № 09АП-70683/2021-ГК по делу № А40-155086/2020.

⁵⁷Решение Арбитражного суда Вологодской области от 12.03.2020 по делу № А13-99/2020.

⁵⁸См., напр.: Краснова Т.С. Автономия воли и ее ограничение в сервитутном праве. М., 2019. С. 199–204.

приобретает право ограниченного пользования чужим служащим земельным участком, при этом стоимость его господствующего имущества возрастает). Очевидно, что при обычных обстоятельствах во взаимоотношениях участников гражданского оборота, разумно действующих в своих интересах, эта цена должна компенсировать издержки, которые несет правообладатель обремененного сервитутом земельного участка, и учитывать материальную выгоду, которую получает сервитуарий.

Поскольку сервитут является обременением, которое влияет на рыночную стоимость земельного участка (прав на него), стоимостную оценку сервитута можно произвести, определив разницу между рыночной стоимостью участка (прав на него) до и после установления сервитута. На федеральном уровне данный подход к определению размера платы за сервитут нашел отражение в Постановлении Правительства РФ № 1461, а также в Методических рекомендациях по определению платы за публичный сервитут в отношении земельных участков, находящихся в частной собственности или находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных гражданам или юридическим лицам, утв. Приказом Минэкономразвития России от 04.06.2019 № 321 (далее – Приказ Минэкономразвития России № 321).

На региональном уровне указанный подход в том или ином виде используется, в частности, в следующих субъектах РФ:

- город Москва (см. Постановление Правительства Москвы от 09.06.2015 № 328-ПП «Об утверждении Порядка определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в собственности города Москвы, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена» (далее – Постановление Правительства Москвы № 328-ПП))⁵⁹;

- Республика Татарстан (см. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 28.09.2015 № 712 «Об утверждении Порядка определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в собственности Республики Татарстан, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена»);

- Краснодарский край (см. Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 10.04.2015 № 309 «Об установлении Порядка определения платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в собственности Краснодарского края, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, на территории Краснодарского края»);

- Ленинградская область (см. Постановление Правительства Ленинградской области от 06.07.2015 № 255 Об утверждении Правил определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в собственности Ленинградской области, и земельных участков, расположенных на территории Ленинградской области, государственная собственность на которые не разграничена»);

- Ямало-Ненецкий автономный округ (см. Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 24.04.2015 № 344-П «Об утверждении Порядка определения платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в собственности Ямало-Ненецкого автономного округа, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена»).

На территории города Санкт-Петербурга порядок определения платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной собственности Санкт-Петербурга, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, установлен в Законе Санкт-Петербурга от 11.11.2015 № 673-130 «О мерах по реализации Федерального закона от 23 июня 2014 года

⁵⁹См., напр.: Постановления Девятого арбитражного апелляционного суда от 30.09.2020 № 09АП-28423/2020 по делу № А40-261657/2018; Арбитражного суда Московского округа от 19.01.2017 № Ф05-20888/2016 по делу № А40-52765/14.

№ 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон Санкт-Петербурга № 673-130). В нем возможность определения размера платы по соглашению об установлении сервитута как разницы рыночной стоимости земельного участка (прав на него) до и после установления сервитута не предусмотрена.

В Законе Санкт-Петербурга № 673–130 закреплены следующие подходы к определению размера платы за сервитут:

- для земельных участков, не обремененных правами третьих лиц либо предоставленных в безвозмездное пользование – исходя из кадастровой стоимости участка с применением специального корректирующего коэффициента (0,015);
- для земельных участков, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование или пожизненное наследуемое владение – исходя из суммы земельного налога;
- для земельных участков, предоставленных по договору аренды – исходя из размера арендной платы, установленной в договоре аренды.

Во всех указанных случаях при установлении сервитута в отношении части земельного участка определение размера платы предусматривается пропорционально доле площади, которую соответствующая часть участка занимает в его общей площади⁶⁰.

Как следует из пояснительной записки к проекту Закона Санкт-Петербурга «О мерах по реализации Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶¹, указанный порядок определения размера платы по соглашению об установлении сервитута призван обеспечить компенсацию платы за земельный участок либо его часть, вносимой Санкт-Петербургу правообладателем участка. Таким образом, региональный законодатель ставил перед собой цель обеспечить такое положение, при котором установление сервитутов не приводило бы к уменьшению поступлений в бюджет земельного налога и арендной платы. Так, для земельных участков, не обремененных правами третьих лиц либо предоставленных в безвозмездное пользование, плата равна максимально возможной величине земельного налога (1,5% от кадастровой стоимости участка).

Вместе с тем теоретически сумма потенциальных поступлений от платы за сервитут, определенной на основе кадастровой стоимости, суммы земельного налога или размера арендной платы, может оказаться несопоставима с уменьшением рыночной стоимости земельного участка вследствие его обременения сервитутом. Сервитут может не создавать сколько-нибудь значимых неудобств для текущего разрешенного использования земельного участка, но воспрепятствовать наиболее эффективному (физически возможному и юридически допустимому) его использованию, при котором стоимость участка была бы наибольшей. Установление сервитутов без учета их влияния на стоимость земельных участков может иметь скрытые последствия в виде уменьшения будущих поступлений от продажи участков. При этом анализ наиболее эффективного использования и учет влияния обременения могут и должны осуществляться в рамках оценочной деятельности.

Безусловно, определение размера платы за сервитут на основе кадастровой стоимости, суммы земельного налога или размера арендной платы без учета влияния его

⁶⁰См., напр.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 11.03.2020 № Ф07-1448/2020 по делу № А56-28182/2018; от 10.03.2023 № Ф07-1703/2023 по делу № А56-90254/2021; Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 12.02.2020 по делу № А56-88637/2018; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 03.08.2021 № 33–10486/2021 по делу № 2–503/2019; Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 02.11.2020 № 88–16934/2020.

Об целесообразности учета площади обременения при определении платы за сервитут также упоминают здесь: Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 03.02.2022 № Ф10-5838/2021 по делу № А14-19221/2019; Аверьянова Н.Н. Новое законодательство о земельных сервитутах // Право и экономика. 2015. № 2. СПС «КонсультантПлюс».

⁶¹URL: <http://www.assembly.spb.ru/ndoc/doc/0/777315880> (дата обращения: 30.10.2023).

установления на рыночную стоимость земельного участка (прав на него) способно затронуть интересы правообладателя участка.

Однако следует также отметить, что отказ Санкт-Петербурга от определения размера платы по соглашению об установлении сервитута независимым оценщиком не является исключением. Данный подход также, в частности, не применяется в следующих субъектах Российской Федерации:

- Московская область (см. Постановление Правительства Московской области от 08.06.2015 № 407/21 «Об утверждении Порядка определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в собственности Московской области, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена»);

- Свердловская область (см. Постановление Правительства Свердловской области от 22.05.2013 № 652-ПП «Об утверждении Порядка определения платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной собственности Свердловской области, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена»);

- Ростовская область (см. Постановление Правительства Ростовской области от 02.03.2015 № 136 «Об утверждении Порядка определения платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной собственности Ростовской области, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на территории Ростовской области»);

- Республика Башкортостан (см. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 02.06.2015 № 201 «Об утверждении Правил определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной собственности Республики Башкортостан, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена»);

- Тюменская область (см. Постановление Правительства Тюменской области от 20.04.2015 № 163-п «Об утверждении порядка определения платы по соглашению об установлении сервитута»).

Отказ субъектов РФ от определения размера платы за сервитут на основе отчета независимого оценщика может быть обусловлен желанием региональных законодателей стимулировать размещения линейных объектов, снизить стоимость и сроки размещения иных объектов, стимулировать переоформление правообладателями прав на земельные участки (приобретение участков в собственность), а также достичь каких-либо иных социально-экономических эффектов. Однако, представляется, что эффективность таких мер требует обоснования на стадии принятия соответствующих нормативно-правовых актов. Кроме того, необходима последующая оценка эффективности принятых решений контрольно-счетными органами субъектов РФ.

Что касается судебной практики об определении платы за сервитут, устанавливаемый в отношении земельного участка, находящегося в собственности субъекта РФ, то обращаем внимание на следующее.

1) Следуя заветам ВАС РФ, данным, в частности, в Постановлении Президиума ВАС РФ от 28.02.2012 № 11248/11 по делу № А45-12892/2010, и ВС РФ, данным, в частности, в пар. 3 Обзора судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок, утв. Президиумом ВС РФ 26.04.2017, суды справедливо рассматривают сервитут по гл. V.3 ЗК РФ в качестве платного. Это согласуется и с доктринальной позицией на этот счет⁶².

2) Если в судебный процесс привлекается эксперт для оценки размера платы за сервитут, он не вправе игнорировать нормативно установленные методики оценки платы за

⁶²См., напр.: Аверьянова Н.Н. Новое законодательство о земельных сервитутах // Право и экономика. 2015. № 2. СПС «КонсультантПлюс».

сервитут в отношении публичных земельных участков⁶³. Такой подход обосновывается тем, что размер платы за сервитут в отношении публичного земельного участка является «нормативно регулируемым»⁶⁴. В общем и целом, с таким подходом следует согласиться.

Однако есть и интересные исключения. В одном из судебных актов читаем: «в экспертном заключении определена плата [за] пользование сервитутом в отношении земельного участка..., по которому [в] настоящее время осуществляется проход и проезд к земельным участкам истцов, исходя из которой истцами правомерно определена плата за требуемый сервитут. Оснований руководствоваться в целях установления платы за сервитут Законом Санкт-Петербурга № 673–130 от 11.11.2015, а также п. 2 ч. 2 ст. 39.25 ЗК РФ, не имеется. Из указанных положений закона следует, что если иное не установлено федеральными законами, плата по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, определяется в порядке, установленном органом государственной власти субъекта РФ, в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Вместе с тем плата за сервитут не относится к регулируемым ценам. В связи с недостижением соглашения об установлении и условиях сервитута размер платы устанавливается судом по результатам разрешения спора в порядке ст. 274 ГК РФ»⁶⁵.

И еще в одном судебном акте относительно Постановления Правительства Москвы № 328-ПП читаем: «оспариваемым Порядком урегулирован вопрос определения размера платы по соглашению об установлении сервитута и данный Порядок не распространяет свое действие на случаи, когда такое соглашение об установлении или условиях сервитута между сторонами не достигнуто. Таким образом, оспариваемый в части Порядок будучи инструментом определения размера платы за сервитут при достижении его сторонами соглашения об его условиях, не противоречит положениям п. 5 ст. 274 ГК РФ и п. 6 ст. 23 ЗК РФ, поскольку стороны соглашения об установлении сервитута, приходя к взаимному согласию исходят из соразмерности, предусмотренной Порядком платы за пользование земельным участком. В случае недостижения соглашения об условиях сервитута спор разрешается судом по иску лица, требующего установления сервитута, в соответствии с п. 3 ст. 274 ГК РФ. При этом следует учитывать, что кадастровая стоимость, которая, согласно оспариваемым положениям, выступает базой для исчисления платы за сервитут, отличается от рыночной стоимости только методом ее проведения (массовым характером), следовательно, отражает основные ценообразующие факторы земельного участка, а размер платы, основанный на таком подходе, не является произвольным и отвечает критерию соразмерности. Кроме того, аналогичный, по своему содержанию, порядок установления платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, установлен на федеральном уровне Постановлением Правительства РФ № 1461»⁶⁶.

3) В ряде случаев при определении платы за сервитут в отношении земельного участка, находящегося в собственности субъекта РФ, помимо методики определения платы, утвержденной в конкретном субъекте РФ, суды учитывают также Приказ Минэкономразвития России № 321 и Приказ Минэкономразвития России от 14.01.2016 № 10 «Об утверждении методических рекомендаций по расчету размера убытков, причиненного собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам

⁶³Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 30.09.2020 № 09АП-28423/2020 по делу № А40-261657/2018; Решения Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 12.02.2020 по делу № А56-88637/2018; Арбитражного суда Хабаровского края от 11.03.2022 по делу № А73-16262/2021.

⁶⁴Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 03.08.2021 № 33–10486/2021 по делу № 2–503/2019. См. также: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 14.03.2017 № Ф08-9168/2016 по делу № А32-38883/2015.

⁶⁵Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 14.12.2017 по делу № А56-90297/2016.

⁶⁶Решение Московского городского суда от 10.11.2017 по делу № За-2375/2017.

и арендаторам земельных участков временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц»⁶⁷.

4) В ряде случаев суды отказывают во включении упущенной выгоды в размер платы за сервитут в отношении публичного земельного участка, указывая на то, что «положения действующего законодательства не предусматривают возможность взыскания платы за пользование земельным участком, обремененным сервитутом, на будущее время, в размере упущенной выгоды. Если ответчик полагает, что установление сервитута приведет к упущенной выгоде, он не лишен права впоследствии обратиться в суд с самостоятельным иском. Однако на момент рассмотрения настоящего спора, разрешение вопроса об упущенной выгоде в порядке ст. 57 ЗК РФ является преждевременным»⁶⁸.

2.9.9. На поставленный в подп. 9 п. 2.8 отчета вопрос в проанализированной судебной практике однозначного ответа нет.

В целом, что касается государственной регистрации сервитута, установленного в отношении публичного земельного участка, то суды справедливо акцентируют внимание на обязательности такой регистрации (за исключением случая, предусмотренного п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ)⁶⁹. Между тем, к сожалению, все еще встречаются судебные акты, в которых ошибочно идет речь не о государственной регистрации сервитута, а о государственной регистрации соглашения об установлении сервитута⁷⁰.

На основании изложенного следует сказать пару слов о значении государственной регистрации сервитута.

Во-первых, нельзя не обратить внимание на то, что положения Закона № 218-ФЗ и подзаконных нормативных правовых актов, а также практика их применения свидетельствуют о том, что далеко не все условия сервитута включаются в ЕГРН. Кроме того, получить сведения обо всех условиях сервитута, включенных в ЕГРН, не так-то просто. По крайней мере, для среднестатистического третьего лица такая информация может оказаться недоступной. Между тем, по нашему мнению, государственной регистрации должно подлежать не только само ограниченное вещное право на чужую недвижимость, но и все условия его осуществления. Общедоступной также должна быть полная информация о сервитуте, которая может представлять интерес для третьих лиц. Это следует из абсолютного характера сервитута и из наделения свойством следования не только его вещных, но и обязательственных характеристик.

Во-вторых, в соответствии с п. 2 ст. 8.1 ГК РФ права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают, изменяются и прекращаются с момента внесения соответствующей записи в государственный реестр, если иное не установлено законом. Сервитут является вещным правом (ст. 216 ГК РФ) и подлежит государственной регистрации (ст. 274 ГК РФ). В доктрине гражданского и земельного права предлагается два варианта толкования этих норм:

1) сервитут приобретает абсолютный характер, присущий вещным правам, только с момента государственной регистрации. До этого момента соглашение или судебное решение об установлении сервитута связывает сервитуария и сервитутодателя, но не может быть противопоставлено третьим лицам. Предложенное решение аналогично тому, что применительно к аренде содержится в п. 14 Постановления Пленума ВАС РФ от 17.11.2011 № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды», п. 4 Информационного письма Президиума

⁶⁷Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 11.03.2022 по делу № А73-16262/2021.

⁶⁸Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 11.03.2022 по делу № А73-16262/2021.

⁶⁹Постановления Северо-Кавказского округа от 04.07.2016 № Ф08-3214/2016 по делу № А32-6772/2013; Арбитражного суда Московского округа от 29.06.2020 № Ф05-8984/2020 по делу № А40-212995/19-33-1828.

⁷⁰Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 11.03.2022 по делу № А73-16262/2021.

ВАС РФ от 25.02.2014 № 165 «Обзор судебной практики по спорам, связанным с признанием договоров незаключенными», п. 5 Постановления Пленума ВС РФ от 25.12.2018 № 49 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации о заключении и толковании договора»;

2) государственная регистрация имеет конститутивное значение для сервитута – в отсутствие государственной регистрации сервитут не считается установленным.

При этом исключение, указанное в п. 2 ст. 8.1 ГК РФ, в отношении отдельных сервитутов содержится, например, в п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ, предоставляющем право не осуществлять государственную регистрацию сервитута, установленного в отношении публичного земельного участка на срок до трех лет; в п. 14. ст. 17 Закона № 43-ФЗ, предоставляющем право не осуществлять государственную регистрацию сервитута, установленного в отношении публичного или частного земельного участка. В доктрине п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ рассматривается как «отход от классической теории сервитутных отношений», что делает сервитут по гл. V.3 ЗК РФ «слабым видом сервитута»⁷¹.

По нашему мнению, более обоснованным является второе из предложенных толкований. При применении первого толкования мы не учитываем такую важную характеристику сервитута как его реальность и, соответственно, объективную необходимость в нем (см. п. 2.1 отчета). При смене собственников господствующей и служащей недвижимости по общему правилу потребность в сервитуте не прекратится.

В связи с этим, в частности, Р.С. Бевзенко аргументированно пишет: «это означает, что даже если у служащей вещи появится новый собственник, который не знал и не мог знать о сервитуте, существующем лишь в форме соглашения и не внесенном в реестр, то в силу принципа объективной необходимости сервитута он может быть установлен и против него тоже. Новый собственник лишь сможет предъявить прежнему собственнику требование о возмещении убытков, причиненных тем, что купленный участок оказался обремененным сервитутом. Поэтому на самом деле никакой пользы от того, что мы будем рассматривать такой сервитут как непротивопоставимый третьим лицам я не вижу — все равно третьи лица будут от него страдать. Видимо, регистрация сервитутов нужна не для того, чтобы их можно было противопоставлять третьим лицам (они противопоставляются не потому что зарегистрированы, а потому что есть объективная нужда в сервитуте, без которого эксплуатация господствующего участка невозможна), а в первую очередь для того, чтобы все третьи лица знали о том, что интересующий их участок обременен.

С другой стороны, если же для установления такого сервитута не требуется учитывать объективную необходимость..., то... это уже почти аренда части вещи..., причем опять-таки строго обязательственная. Но тогда она непротивопоставима... Но тогда это означает, что и объективной необходимости в таком сервитуте нет, и тогда и сервитута, который может быть установлен без воли собственника служащей вещи, нет. Единственный разумный вывод я вижу в том, что описанные сервитуты — это такой вид сервитутов, который может быть установлен только по воле собственника служащей вещи, но не принудительно (в суде). Он не противопоставим третьим лицам, так как при его установлении объективная нужда в сервитуте не учитывается, учитывается только воля собственника»⁷².

Учитывая изложенное, исключения из обязательной государственной регистрации сервитута, предусмотренные п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ и п. 14. ст. 17 Закона № 43-ФЗ, нам сложно поддержать.

⁷¹Вагина О.В. Новый вид права ограниченного пользования чужим земельным участком – сервитут на публичные земли // Бизнес, менеджмент и право. 2015. № 1. С. 73.

⁷²Бевзенко Р.С. Летопись наших достижений: сервитуты без регистрации. URL: https://zakon.ru/blog/2014/11/21/letopis_nashix_dostizhenij_servituty_bez_registracii (дата обращения: 28.10.2023). См. также: Рыбалов А.О. Административный сервитут в Новой Москве. URL: https://zakon.ru/blog/2014/4/8/administrativnye_servituty_v_novoj_moskve (дата обращения: 03.11.2023).

2.9.10. В самом показательном судебном акте по гл. V.3 ЗК РФ, принятом ВС РФ в 2017 г., ООО «Прогресс» обратилось в суд с заявлением о признании недействительным отказа Департамента имущественных отношений Администрации г. Омска в установлении сервитута на публичный земельный участок; об обязывании данного органа власти направить ООО «Прогресс» подписанные экземпляры проекта соглашения об установлении сервитута в отношении публичного участка. Суды первой, апелляционной, кассационной инстанций удовлетворили заявленные требования⁷³. Тем самым, речь шла не об установлении сервитута по соглашению сторон, но и не об установлении сервитута в судебном порядке в подлинном смысле слова, поскольку при установлении сервитута в судебном порядке суд должен определить все условия установления сервитута (в частности, сведения о земельных участках, для обеспечения использования которого установлен сервитут и который обременен сервитутом, содержание сервитута, вид сервитута, сферу действия, срок, условия о плате, виды работ, если сервитут устанавливается для проведения ремонтных и иных работ, и пр.)⁷⁴, а не понудить орган власти к совершению определенных действий в административном порядке (в частности, к направлению подписанных экземпляров проекта соглашения об установлении сервитута в отношении публичного участка на условиях, определенных органом власти в административном порядке, или к заключению сервитуариум и органом власти соглашения об установлении сервитута на условиях, определенных судом)⁷⁵.

Особый интерес обозначенная проблема приобретает в связи с тем, что оспаривание отказа органа власти в установлении сервитута в отношении публичного земельного участка – это одна процессуальная процедура (оспаривание ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов власти, организаций, должностных лиц), а установление сервитута в отношении публичного участка в суде – другая (исковое производство). Некоторые суды полагают, что сначала требуется реализовать первую процедуру и только потом допустимо переходить ко второй⁷⁶.

По нашему мнению, требования однозначно не могут быть сформулированы так: «обязать публичного собственника земельного участка согласовать заключение договора на установление сервитута и обязать заключить такой договор», «установить право ограниченного пользования "сервитут" и возложить на ответчика обязанность заключить соглашение об установлении сервитута на предложенных истцом условиях», «обязать заключить соглашение об установлении сервитута»⁷⁷. Между тем суды необоснованно выносят решения с такими резолюциями: «подготовить и заключить с Компанией соглашение об установлении сервитута»⁷⁸, «установить сервитут в отношении части принадлежащего ответчику земельного участка с определенными пространственными

⁷³Определение ВС РФ от 20.07.2017 № 304-ЭС17-1639, А46-14355/2015. Схожим образом требования были сформулированы в этих делах: Постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19.08.2016 № Ф08-5792/2016 по делу № А32-38884/2015, от 14.03.2017 № Ф08-9168/2016 по делу № А32-38883/2015, от 16.08.2017 № Ф08-5324/2017 по делу № А32-40347/2015, от 13.07.2021 № Ф08-6410/2021 по делу № А32-27271/2020, от 22.05.2022 № Ф08-2858/2022 по делу № А32-9493/2021; Седьмого арбитражного апелляционного суда от 28.01.2021 № 07АП-11006/2020 по делу № А27-7175/2020; Восьмого арбитражного апелляционного суда от 15.08.2019 № 08АП-8291/2019, 08АП-8294/2019 по делу № А46-19266/2018.

⁷⁴Пункт 10 Обзора судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок, утв. Президиумом ВС РФ 26.04.2017.

⁷⁵Решение Арбитражного суда Санкт-Петербург и Ленинградской области от 14.12.2017 по делу № А56-90297/2016.

⁷⁶Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.01.2019 по делу № А55-12323/2018.

⁷⁷Постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17.09.2019 № Ф08-7183/2019 по делу № А32-7756/2018; Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.01.2019 по делу № А55-12323/2018; Четвертого арбитражного апелляционного суда от 18.08.2021 № 04АП-3361/2021 по делу № А19-13379/2020; Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 11.03.2022 по делу № А73-16262/2021.

⁷⁸Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.12.2022 № 13АП-33062/2022 по делу № А21-886/2022.

характеристиками для эксплуатации опор воздушной линии электропередачи и возложить на него обязанность заключить с истцом соглашение об установлении сервитута на условиях, предложенных обществом»⁷⁹.

Справедливости ради, на практике все-таки встречаются судебные акты, в которых сервитут в отношении публичного земельного участка полноценно устанавливается в судебном порядке⁸⁰. В связи с этим представляет интерес и такой подход: «в постановлении Президиума ВАС РФ от 20.07.2010 № 2509/10 сформулирована правовая позиция о том, что по смыслу п. 3 ст. 274 ГК РФ при признании требований об установлении сервитута подлежащими удовлетворению, следует установить сервитут судебным актом, а не обязывать стороны заключить соглашение о сервитуте. Изложенное не исключает определение сторонами самостоятельно в соглашении, при наличии в том необходимости, иных, не установленных в настоящем решении, условий сервитута (несущественных)»⁸¹.

Периодически у судов возникают вопросы и относительно досудебного порядка урегулирования сервитутного спора. В некоторых случаях они пишут так: «досудебный порядок заключения соглашения об установлении сервитута, установленный ст. 39.26 ЗК РФ, Обществом соблюден. Иной досудебный порядок урегулирования спора действующим законодательством не предусмотрен»⁸².

В связи с изложенным необходимо обратить внимание на то, что согласно п. 1 Обзора судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок, утв. Президиумом ВС РФ 26.04.2017, действующее законодательство не содержит требования о соблюдении обязательного досудебного порядка урегулирования спора об установлении сервитута. Лицо, требующее установления сервитута, вправе обратиться в суд, если сторонами не достигнуто соглашения о сервитуте или его условиях. По нашему мнению, в п. 1 указанного Обзора идет речь не о том, что потенциальный сервитутарий может вообще не предпринимать попыток достичь соглашения об установлении сервитута с потенциальным сервитутодателем во внесудебном порядке, а о том, что действующим законодательством по общему правилу не предусмотрена определенная процедура с конкретными действиями, которые должны быть совершены потенциальным сервитутарием в строго установленные сроки до обращения в суд. То есть те или иные доказательства недостижения соглашения об установлении сервитута во внесудебном порядке, о наличии между сторонами спора об установлении сервитута должны быть представлены потенциальным сервитутарием при подаче искового заявления в суд⁸³.

⁷⁹Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17.09.2019 № Ф08-7183/2019 по делу № А32-7756/2018.

⁸⁰Постановления Арбитражного суда Северо-Западного округа от 11.03.2020 № Ф07-1448/2020 по делу № А56-28182/2018, от 16.12.2022 № Ф07-19507/2022 по делу № А13-8156/2021, от 10.03.2023 № Ф07-1703/2023 по делу № А56-90254/2021; Арбитражного суда Московского округа от 22.07.2020 № Ф05-4369/2020 по делу № А40-114943/2018, от 05.07.2021 № Ф05-11337/2021 по делу № А40-127404/2018, от 27.07.2022 № Ф05-16345/2022 по делу № А40-21862/2021; Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 21.07.2021 № Ф08-6217/2021 по делу № А32-33276/2020; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 03.08.2021 № 33-10486/2021 по делу № 2-503/2019; Решения Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 12.02.2020 по делу № А56-88637/2018; Центрального районного суда г. Барнаула от 12.05.2016 по делу № 2-339/2016.

Допустимость установления сервитута по гл. V.3 ЗК РФ в судебном порядке обосновывается и в доктрине: Вагина О.В. Новый вид права ограниченного пользования чужим земельным участком – сервитут на публичные земли // Бизнес, менеджмент и право. 2015. № 1. С. 72.

⁸¹Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 21.07.2021 № Ф08-6217/2021 по делу № А32-33276/2020.

⁸²Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19.08.2016 № Ф08-5792/2016 по делу № А32-38884/2015.

⁸³См.: Краснова Т.С. Комментарий к Обзору судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок, утвержденному Президиумом ВС РФ 26.04.2017 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 7. С. 158. См. также: Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 09.03.2021 № 33-5553/2021 по делу № 2-2087/2020.

Если же мы сфокусируем внимание на установлении сервитута в отношении публичного земельного участка, то, судя по всему, потенциальному сервитуарию сначала нужно пройти административный путь, описанный в гл. V.3 ЗК РФ, и только при недостижении успеха на этом пути обращаться в суд. При этом нужно учитывать, что как в гл. V.3 ЗК РФ, так и в конкретных административных регламентах, действующих на территориях субъектов РФ, более-менее подробно описан порядок установления сервитута в отношении публичного земельного участка, не предоставленного третьему лицу на производно праве. Следовательно, желая вступить в сервитутные правоотношения не с публичным собственником земельного участка, а с обладателем производного права на него, потенциальный сервитуарий должен соблюдать общий порядок, описанный в ст. 274–277 ГК РФ, и только учитывать релевантные особенности гл. V.3 ЗК РФ.

2.9.11. Основания для отказа в установлении сервитута в отношении публичного земельного участка описаны в п. 4 ст. 39.26 ЗК РФ. Этот перечень сформулирован как исчерпывающий.

В целом, нередко к оценке отказов органов власти в установлении сервитутов в отношении публичных земельных участков суды подходят формально и непоследовательно. К примеру, отсутствие утвержденного проекта рекультивации земель сельскохозяйственного назначения в одних случаях рассматривается как законное основание для такого отказа, а в других случаях – как незаконное. Также отсутствие разрешения на строительство линейного объекта рассматривается как незаконное основание для отказа. При этом суды ссылаются на формальный перечень документов, приведенный в ст. 39.26 ЗК РФ⁸⁴.

Примечательно, что один и тот же суд в одном деле указывает, что к случаям установления сервитута в отношении земельного участка, находящегося в публичной собственности, отнесено размещение линейного объекта, не препятствующего разрешенному использованию участка (п. 1 ст. 39.23 ЗК РФ). Решение об отказе в установлении сервитута принимается уполномоченным органом в случае, если установление сервитута приведет к невозможности использования земельного участка в соответствии с его разрешенным использованием (п. 1, подп. 3 п. 4 ст. 39.26 ЗК РФ). Следовательно, «сервитут без перевода в категорию земель промышленности (энергетики) и без изъятия у правообладателя может быть установлено только в отношении земельных участков сельскохозяйственного назначения (их частей), необходимых для строительства (эксплуатации) линий электропередачи, но не предназначенных непосредственно для размещения опор линии электропередачи. Размещение (строительство) опор линии электропередачи возможно только на образованных для этих целей земельных участках, переведенных из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель энергетики, права на которые возникли у застройщика по предусмотренным федеральными и региональными законами основаниям. Установление сервитута в отношении таких земельных участков недопустимо, поскольку его установление в соответствующих целях приведет к невозможности использования участков для производства сельскохозяйственной продукции. Использование земельных участков непосредственно под опорами линии электропередачи не может быть признано ограниченным и противоречит понятию сервитута»⁸⁵.

А в другом деле со схожей фабулой этот же суд указывает: «действующим законодательством предусмотрены случаи размещения объектов электросетевого хозяйства без образования обособленных земельных участков и постановки их на

⁸⁴Постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 14.03.2017 № Ф08-9168/2016 по делу № А32-38883/2015; Седьмого арбитражного апелляционного суда от 28.01.2021 № 07АП-11006/2020 по делу № А27-7175/2020.

⁸⁵Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 16.08.2017 № Ф08-5324/2017 по делу № А32-40347/2015.

кадастровый учет (п. 1 ст. 39.23, п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ). Площадь частей земельного участка сельскохозяйственного назначения... для размещения 11 опор составляет 200 кв.м (0,01% от общей площади). Установление в отношении данного участка требуемого сервитута (в целях эксплуатации объектов электросетевого хозяйства) не приведет к невозможности его использования по целевому назначению. Общество вправе требовать установления сервитута для размещения линейного объекта в соответствии с правилами гл. V.3 ЗК РФ. Основания для принятия решения об отказе в установлении сервитута, названные в п. 4 ст. 39.26 ЗК РФ, в данном случае отсутствовали. Довод Департамента о необходимости перевода земельного участка из одной категории в другую противоречит положениям п. 1, 2 ст. 11 Федерального закона от 03.08.2018 № 341-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов"⁸⁶.

Создается впечатление, что суд не допускает установление сервитута в отношении публичного земельного участка по гл. V.3 ЗК РФ для строительства линейного объекта, но допускает для эксплуатации уже построенного линейного объекта (причем, вне зависимости от того, приобретался ли в свое время соответствующий титул для строительства этого эксплуатируемого объекта или нет). Последовательность такого подхода вызывает сомнения. Подробнее об этом мы писали выше.

Еще в одном деле орган власти отказал в установлении бессрочного сервитута для прохода и проезда по публичному земельному участку, поскольку «в границах земельного участка в соответствии с проектом планировки территории... планируется строительство объектов недвижимости; данным проектом планировки не предусмотрено размещение на земельном участке прохода и проезда». Однако суд отклонил данный довод: «аргумент... о том, что установленный сервитут будет обременительным для предполагаемого строительства объектов недвижимости на спорном земельном участке, является необоснованным, поскольку в силу ст. 276 ГК РФ собственник вправе требовать по суду прекращения сервитута. Соответственно, при наличии таких оснований ответчик не лишен возможности защитить свое право владения и пользования земельным участком. Вместе с тем при рассмотрении спора суды установили, что проект строительства не утвержден, земельный участок под строительство не зарезервирован»⁸⁷. Такой подход суда следует поддержать.

2.10. В качестве направлений дальнейших исследований вопросов установления сервитутов в отношении публичных земельных участков по гл. V.3 ЗК РФ можно назвать:

- анализ правоприменительной (в том числе судебной) практики об установлении сервитутов в отношении земельных участков, находящихся в федеральной или муниципальной собственности;
- анализ правоприменительной (в том числе судебной) практики об установлении сервитутов в отношении публичных земельных участков для проведения изыскательских работ, для осуществления пользования недрами.

⁸⁶Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 22.05.2022 № Ф08-2858/2022 по делу № А32-9493/2021. См. также: Постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17.09.2019 № Ф08-7183/2019 по делу № А32-7756/2018, от 13.07.2021 № Ф08-6410/2021 по делу № А32-27271/2020, от 21.07.2021 № Ф08-6217/2021 по делу № А32-33276/2020.

⁸⁷Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16.12.2022 № Ф07-19507/2022 по делу № А13-8156/2021.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В завершение проведенного исследования хочется привести цитату из текста Н.Н. Аверьяновой, который она опубликовала еще в 2015 г.: «большой выбор "вещных" и "разрешительных" прав на землю с относительно схожим содержанием неизбежно породит ситуацию, когда и правоприменителю, и землепользователю будет довольно тяжело определиться с выбором права землепользования в каждом конкретном случае. Действительно, критерии для ранжирования земельных прав довольно расплывчаты, отличие – в большей степени лишь со стороны формального закрепления отношений. Поэтому при реализации новых, законодательно "усложненных" положений земельного законодательства неизбежны ошибки с выбором прав землепользования»⁸⁸. Наталья Николаевна оказалась права.

На основании проведенного исследования можно заключить, что сущность такого правового института как сервитут, устанавливаемый в отношении публичного земельного участка по правилам гл. V.3 ЗК РФ, и его место в системе правового регулирования во многом остаются неопределенными. Практическое толкование вкладывает в гл. V.3 ЗК РФ и другие связанные с этой главой нормативные положения не всегда ясные и последовательные смыслы. Ответы на многие ключевые вопросы, возникающие при применении гл. V.3 ЗК РФ и других связанных с этой главой нормативных положений, остаются без конкретных и однозначных ответов. В связи с этим мы надеемся, что настоящее исследование, в том числе пути решения обозначенных проблем, предложенные исследователями с учетом накопленного на сегодняшний день доктринального и прикладного опыта в сфере сервитутного права, будут способствовать разрешению возникающих на практике сложностей и противоречий.

⁸⁸ Аверьянова Н.Н. Новое законодательство о земельных сервитутах // Право и экономика. 2015. № 2. СПС «КонсультантПлюс».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Аверьянова Н.Н. Новое законодательство о земельных сервитутах // Право и экономика. 2015. № 2. СПС «КонсультантПлюс».
2. Алексеев А. Предоставление участков для строительства. Вебинар от бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и партнеры». URL: https://vk.com/zakon_news?z=video-28799949_456239023%2F3dd50ca9e2b9fe9bfd%2Fpl_wall_-28799949 (дата обращения: 28.10.2023).
3. Багаев В.А. Уважением к собственности тут и не пахнет // Совет по кодификации раскритиковал правительственную реформу публичных сервитутов. URL: https://zakon.ru/discussion/2017/07/17/uvazheniem_k_sobstvennosti_tut_i_ne_pahnet_sovet_p_o_kodifikacii_raskritikoval_pravitelstvennyu_ref (дата обращения: 02.11.2023).
4. Бевзенко Р.С. Летопись наших достижений: сервитуты без регистрации. URL: https://zakon.ru/blog/2014/11/21/letopis_nashix_dostizhenij_servituty_bez_registracii (дата обращения: 28.10.2023).
5. Вагина О.В. Обзор некоторых новых изменений земельного законодательства, вступающих в силу с 01 марта 2015 г. // Бизнес, менеджмент и право. 2014. № 3. С. 125–127.
6. Вагина О.В. Новый вид права ограниченного пользования чужим земельным участком – сервитут на публичные земли // Бизнес, менеджмент и право. 2015. № 1. С. 71–73.
7. Емелькина И.А. Вещные (реальные) сервитуты в отечественном праве и зарубежных правовых порядках: тенденции развития // Хозяйство и право. 2010. № 12. С. 84–90.
8. Краснова Т.С. Комментарий к Обзору судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок, утвержденному Президиумом ВС РФ 26.04.2017 // Вестник экономического правосудия РФ. 2017. № 7. С. 157–176.
9. Краснова Т.С. Сервитут для размещения парковки // Вестник экономического правосудия РФ. 2017. № 9. С. 13–21.
10. Краснова Т.С. Сервитут для размещения и эксплуатации линейного объекта: комментарий к определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 17.04.2018 по делу № 306-ЭС17-20590 // Вестник экономического правосудия РФ. 2018. № 7. С. 10–19.
11. Краснова Т.С. Автономия воли и ее ограничение в сервитутном праве. М., 2019. 255 с.
12. Краснова Т.С. Публичный сервитут для размещения линейного объекта: комментарий к новеллам Земельного кодекса РФ // Вестник экономического правосудия РФ. 2019. № 3. С. 124–144.
13. Краснова Т.С. Размещение надземного линейного объекта: комментарий к Определению ВС РФ от 24.03.2022 № 303-ЭС21-22060 // Вопросы частного права: сборник статей к 50-летию юбилею А.А. Павлова. М., 2023. С. 306–325.
14. Муромцев С.А. Определение и основное разделение права. СПб., 2004. 224 с.
15. Новая жизнь публичных сервитутов. Событие. Комментарии экспертов // Закон. 2018. № 10. С. 17–37.
16. Рудоквас А.Д. Частные сервитуты в гражданском праве России // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 4. С. 186–205.
17. Рыбалов А.О. Некоторые вопросы установления публичных сервитутов (на примерах из судебной практики) // Закон. 2016. № 6. С. 42–52.
18. Рыбалов А.О. Административный сервитут в Новой Москве. URL: https://zakon.ru/blog/2014/4/8/administrativnyye_servituty_v_novoj_moskve (дата обращения: 03.11.2023).
19. Burdese A. Le servitù prediali. Linee teoriche e questioni pratiche. Padova, 2007. 280 p.