



**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ М.В. ЛОМОНОСОВА  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ**

**Кафедра экологического и земельного права**

---

Работа допущена к защите  
Зав. кафедрой/проф. Голиченковым А.К.

**Дипломная работа**

**Гарантии прав правообладателей земельных участков при  
установлении публичного сервитута**

**Подготовила:** студентка 4 курса  
дневного отделения группы №406  
Хаджимусова Ляна Руслановна

**Научный руководитель:**  
Воронцова Анна Алексеевна  
к.ю.н., доцент кафедры экологического и  
земельного права,

**Рецензент:**  
Заславская Надежда Михайловна  
к.ю.н., доцент кафедры экологического и  
земельного права

Дата защиты: «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 г.

Оценка: \_\_\_\_\_  
**Москва, 2020**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>3</b>
<b>§1. Историческое развитие правового института публичного сервитута .</b>	<b>6</b>
<b>§2. Правовая природа публичного сервитута .....</b>	<b>12</b>
<b>§3. Наличие публичного интереса как основание установления публичного сервитута .....</b>	<b>18</b>
<b>Глава 2. Гарантии прав правообладателей земельных участков как способ достижения баланса между публичными и частными интересами при установлении публичного сервитута .....</b>	<b>24</b>
<b>§1. Понятие гарантий прав.....</b>	<b>24</b>
<b>§2. Гарантии при установлении и прекращении публичного сервитута.</b>	<b>28</b>
<b>§3. Гарантии при осуществлении публичного сервитута.....</b>	<b>35</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>40</b>
<b>Список источников .....</b>	<b>42</b>

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Сервитуты являются одним из видов ограниченных вещных прав, которые имеют древнее происхождение, что было подтверждено еще источниками римского частного права, которые дошли до нашего времени. Данный институт продолжает существовать в ряде правовых порядков, в том числе и в России, в качестве частного сервитута, который устанавливается на основании соглашения между собственниками двух соседних участков. Однако особенностью современного российского права является наличие публичного сервитута, под которым также понимается право ограниченного пользования чужим земельным участком. Его главным отличием от частного сервитута является то, что он устанавливается в пользу неопределенного круга лиц на основании решения уполномоченного органа власти. Установление публичного сервитута влечет за собой вторжение в сферу частной собственности отдельных лиц, в связи с чем необходимо достижение баланса между интересами общества и частными интересами, в первую очередь, путем закрепления гарантий прав правообладателей земельных участков.

Понятие публичных нужд для установления публичного сервитута в отдельных целях было расширено в результате принятия Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 341 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов». Данные изменения установили порядок, отличный от порядка установления «классического» публичного сервитута, также были введены понятия «правообладатель публичного сервитута» и «соглашение об осуществлении публичного сервитута между правообладателем публичного сервитута и правообладателем земельного участка», что вызывает вопросы, связанные с определением правовой природы такого института. В контексте данных изменений особенно важно рассмотрение гарантий прав правообладателей

земельных участков, отличающиеся от гарантий при установлении «классического» публичного сервитута.

**Цель и задачи исследования.** Основной целью исследования является определение гарантий прав правообладателей земельных участков при установлении публичного сервитута, в том числе гарантий, установленных в результате введения в 2018 году изменений в земельное законодательство.

В соответствии с поставленной целью можно сформулировать следующие задачи:

1. изучение публичного сервитута в его историческом развитии;
2. рассмотрение отдельных видов публичного сервитута и определение их правовой природы;
3. рассмотрение публичного интереса в рамках публичного сервитута;
4. определение понятия «гарантии прав» и их выявление при установлении, осуществлении и прекращении публичного сервитута.

**Методы исследования.** При написании работы использовались сравнительно-правовой, формально-юридический и историко-правовой методы, а также комплексный и системный подходы к анализу проблем.

Для достижения цели исследования и решения поставленных задач в качестве общенаучных методов исследования были выбраны анализ, синтез, индуктивный и дедуктивный методы.

Для наиболее полного анализа было необходимо изучить работы специалистов в данной области. Теоретическую основу исследования составляют следующие работы: Авакьян С.А., Волков Г.А., Герасин С.И., Горшунов Д.Н., Копылов А.В., Краснова Т.С., Ломаев А.Ю., Мазаев В.Д., Малеина М.Н., Микрюков В.А., Мейер Д.И., Саурин А.А., Сеницын С.А., Суханов Е.А., Тихомиров Ю.А. Шершеневич Г.Ф.

Нормативная база исследования включает в себя Конституцию РФ, Водный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ федеральные законы, которые вносили изменения в отдельные законодательные акты, Указы Президента РФ. Также использовались Приказы

Минэкономразвития, российская судебная практика.

**Структура работы.** Работа состоит из введения, 2 глав, состоящих из 6 параграфов, заключения и списка литературы.

В первой главе работы рассматривается историческое развитие публичного сервитута, анализируются основные подходы к правовой природе публичного сервитута, также рассматривается в рамках данного правового института понятие «публичный интерес».

Во второй главе работы анализируется понятие «гарантии прав», дается классификация гарантий прав правообладателей земельных участков, правовое регулирование которых также рассматривается.

## Глава 1. Общая характеристика публичного сервитута

### §1. Историческое развитие правового института публичного сервитута

В настоящее время статья 23 Земельного кодекса Российской Федерации (далее ЗК РФ или Земельный кодекс) к правам ограниченного пользования чужим земельным участком относит публичный сервитут и сервитут («частный сервитут»).

Наличие публичного сервитута является одной из особенностей российского законодательства, однако не является его новеллой. Поэтому довольно интересным является рассмотрение данного института в историческом аспекте.

Публичный сервитут по своей природе был известен еще дореволюционному законодательству и носил название «право общего участия», под которым понималось в соответствии со Сводом законов Российской империи участие в выгодах имущества в пользу всех без изъятия. Так, право участия общего, по словам Д.И. Мейера, устанавливалось в силу того, что каждое имущество в государстве, несмотря на то, что находится в собственности одного лица, может служить целям государства, интересы которого всегда выше интересов отдельных лиц. Поэтому права данных лиц могут быть ограничены в силу общественных интересов<sup>1</sup>.

Также Д.И. Мейер обуславливает наличие права общего участия тем, что государство представляет собой совокупность земельных участков, в которых есть две стороны: одна входит в сферу господства частного лица, другая - в сферу господства государства. Государство, с одной стороны, обеспечивает неприкосновенность земельного участка для других лиц, но в силу того, что данный участок входит в состав государственной территории, такое господство ограничивается.

Г.Ф. Шершеневич в свою очередь критиковал данную терминологию, которая была заимствована из французского законодательства, и указывал на

---

<sup>1</sup> Мейер Д.И. Русское гражданское право. -М.: «Статут», 2003

то, что право участия само по себе предполагает участие посторонних лиц в пользовании чужой вещью, но не доставление данным лиц права на чужую вещь. То есть было бы более приемлемым называть данный институт одной из форм ограничения права собственности<sup>2</sup>.

Право общего участия преследовало исключительно интересы сообщения, так, устанавливалось право прохода и проезда, например, по дорогам, к которым относились почтовые, губернские, уездные и большие, владельцы которых не могли препятствовать проходу либо проезду, также данное право устанавливалось по отношению к водяным сообщениям. Например, прибрежные владельцы не могли строить на реках судоходных мельниц, плотин и другие перегородки, которые препятствовали бы судовому ходу<sup>3</sup>.

Далее в советское время, несмотря на изменение отношений частной собственности, можно говорить о наличии ограничений прав на земельные участки в публичных интересах, которые не именовались публичными сервитутами. В качестве примера такого ограничения можно выделить использование земельных участков для изыскательских работ, которые проводились различными предприятиями, организациями, осуществлявшими геолого-съёмочные, геодезические и иные изыскательские работы, на землях в установленном законом порядке без изъятия земельных участков у землепользователей. При этом стоит отметить, что сроки и место данных работ должны были быть согласованы с землепользователями, также вышеуказанные субъекты были обязаны привести земельные участки в состояние, пригодное для использования по назначению. Следует добавить, что убытки, причиненные землепользователям, подлежали возмещению.<sup>4</sup> Также одним из примеров являются ограничения в целях обеспечения осуществления охоты и ведения охотничьего хозяйства. Следовательно можно

---

<sup>2</sup> Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права.-М.: «Статут», 2003

<sup>3</sup> Свод законов Российской Империи. Т. X. Ч.1//<http://civil.consultant.ru/code/>(дата обращения:10.03.2019 г)

<sup>4</sup> Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле. Приняты Верховным Советом СССР 28 февр. 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР (СНД и ВС РСФСР). – 1990. – № 10. – Ст. 129.

говорить о наличии публичного сервитута в советском земельном праве, однако его нынешнее название будет введено уже после распада СССР.

В российском законодательстве институт публичного сервитута появился в «Основных положениях государственной приватизации государственных и муниципальных предприятий после 1 июля 1994 г», которые были утверждены Указом Президента РФ от 22 июля 1994 г. В данных положениях устанавливались следующие виды публичных сервитутов, которые устанавливались на застроенных земельных участках:

- безвозмездное и беспрепятственное использование объектов общего пользования (пешеходные и автомобильные дороги, объекты инженерной инфраструктуры), которые существовали на момент передачи земельного участка в собственность;
- возможность размещения на участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;
- возможность доступа на участок соответствующих муниципальных служб для ремонта объектов инфраструктуры. Изменение указанных и введение новых публичных сервитутов может осуществляться лишь федеральным законом или принятыми в соответствии с федеральным законом нормативно-правовыми актами<sup>5</sup>.

До того, как данное понятие было сформулировано в Земельном кодексе, в Водном кодексе Российской Федерации 1995 года было закреплено понятие «водный сервитут», под которым понималась в соответствии со статьей 43 «возможность каждого пользоваться водными объектами общего пользования и иными водными объектами, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации». Однако в результате принятия Водного кодекса 2006 года данное понятие было исключено, при этом сохранилось правило общедоступности, которое распространяется на водные объекты,

---

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 22.07.1994 N 1535 "Об Основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года"// Собрание законодательства РФ, 1994, N 13

находящиеся в государственной или муниципальной собственности; поверхностные водные объекты, а также общедоступность может ограничиваться законодательством, куда входят не только федеральные законы, но и законы субъектов и органов местного самоуправления.

Однако в отличие от Водного кодекса 1995 г. в настоящее время не предусматривается общее пользование частными водными объектами, и никто не имеет права на пользование данными объектами без разрешения собственника. Можно сделать вывод, что законодатель внес данные изменения непосредственно для защиты частных интересов.

Далее был принят Лесной кодекс РФ 1997 г., который ввел понятие «лесной сервитут», под которым понималось право граждан свободно пребывать в лесном фонде и в не входящих в лесной фонд лесах, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Но судьба данного института аналогична судьбе водного сервитута, так как в результате принятия Лесного кодекса РФ 2006 года понятие лесного сервитута было исключено.

В то же время сохранилось право граждан свободно пребывать в лесном фонде, в связи с чем многие ученые считают, что это непосредственно публичный лесной сервитут, другие утверждают, что данный институт следует рассматривать как право рекреационного природопользования, то есть часть права на благоприятную окружающую среду и общего лесопользования или пределы (ограничения) прав собственников. Вторая группа ученых свои аргументы сводит, в первую очередь, к отсутствию понятия публичного сервитута в лесном законодательстве, также законодатель обращает внимание именно на свободу пребывания в лесах, а не на его ограниченное пользование<sup>6</sup>. Также – право общего природопользования, в том числе общего лесопользования, водопользования и т.п.

---

<sup>6</sup> Васильева М.И. Пребывание граждан в лесах // Аграрное и земельное право. -2007.- №9

Следующим нормативным правовым актом, который закрепил понятие публичного сервитута, является Градостроительный кодекс РФ 1998 года. В соответствии со статьей 64 публичный сервитут устанавливается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления на основании градостроительной документации и правил застройки в случаях, если это определяется государственными или общественными интересами. Данные положения уже развил Земельный кодекс РФ 2001 г, который регламентировал в первоначальной редакции, что сервитут устанавливается нормативным правовым актом органа власти, когда это необходимо для «обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков».

Таким образом, уже в дореволюционное время сформировался аналог публичного сервитута в виде права общего участия, и уже в советское время получил свое развитие институт ограничения прав на земельные участки в публичных интересах, однако наименование «публичный сервитут» возникло после распада СССР и нашел свое отражение впервые в «Основных положениях государственной приватизации государственных и муниципальных предприятий после 1 июля 1994 г», которые были утверждены Указом Президента РФ от 22.07.1994 г, Водном кодексе 1995, Лесном кодексе 1997 г, Градостроительном кодексе 1998 г и наконец в Земельном кодексе 2001 г.



## §2. Правовая природа публичного сервитута

Довольно долгое время правовая природа публичного сервитута является предметом различных дискуссий. Следует отметить, что публичный сервитут имеет свою специфику в отечественном законодательстве, что обусловлено возможностью выделения внутри данного института различных видов публичного сервитута.

Следует начать с правовой природы публичного сервитута в традиционном понимании, которое закреплено в статье 23 Земельного кодекса. Так, некоторые ученые отмечают вещно-правовую природу данного института, относя его к ограниченным вещным правам. Например, М.Н. Малеина рассматривает публичный сервитут в качестве самостоятельного гражданского вещно-правового института, так как его отличия от частного сервитута ограничиваются только основаниями введения и прекращения, уполномоченным субъектом и целями их установления,<sup>7</sup> что не позволяет его вывести из сферы вещного права.

Микрюков В.А. поддерживает данную точку зрения, приводя довод о том, что вышеперечисленные основания позволяют отграничить публичные сервитуты от сервитутов в традиционном понимании, однако данный факт не дает возможность признать их ограничениями права собственности. Также отнесение публичного сервитута к ограничениям права собственности породило бы необходимость признания «презумпции безвозмездности неудобств», что не характерно для данного института<sup>8</sup>.

Другие же ученые рассматривают публичный сервитут в качестве ограничения права собственности на объект недвижимого имущества. Еще в период существования в дореволюционном законодательстве права общего участия, который является аналогом современного публичного сервитута, подчеркивалась природа такого института, которая представляла собой

---

<sup>7</sup> Малеина М.Н. Обременение частным или публичным сервитутом зданий и сооружений // Хозяйство и право.- 2006.-№ 7.

<sup>8</sup> Микрюков Ограничения и обременения гражданских прав.-М.: «Статут», 2007

ограничения прав собственника. Такая точка зрения была поддерживалась в то время Д.И. Мейером и Г.Ф. Шершеневичем, обоснование которой было подробно рассмотрено в §1.

В настоящее время, данную позицию поддерживает ряд ученых. Например, А.В. Копылов утверждает, что публичный сервитут вообще не относится к категории *iura in re*, и также отмечает, что такие ограничения права собственности в силу закона составляют только пределы реализации права.<sup>9</sup>

Е.А. Суханов также критикует институт публичного сервитута, ссылаясь на то, что его установление в пользу неопределенного круга лиц в цивилистической теории рассматривается как ограничение прав собственника (в общественных, публичных интересах), но не как установление чье-либо (в данном случае даже бессубъектного) субъективного права.<sup>10</sup> Также ученый указывает на отсутствие гражданско-правовой природы у публичного сервитута в силу того, что данный институт регламентируют нормы публичного права, преимущественно нормы земельного, природно-ресурсного и административного законодательства.

Также можно обратиться к позиции, которая отражена в Концепции развития гражданского законодательства и состоит в том, что необходимо сформулировать в ГК РФ нормы, которые касаются ограничений права собственности на земельный участок в публичных интересах и интересах соседей, и следовательно исключить норму о публичном сервитуте из земельного законодательства.<sup>11</sup>

Также немаловажным является рассмотрение законодательства об «олимпийских» сервитутах, правовая природа которых до сих пор остается неясной. В качестве таких сервитутов Федеральный закон предусматривает сервитуты для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных

---

<sup>9</sup> Копылов А.В. Вещные права на землю М.: «Статут», 2000

<sup>10</sup> Суханов Е.А. Суханов Е.А. Вещные права в новом Земельном кодексе [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/comm/4217>. - Дата обращения: 11 марта 2020

<sup>11</sup> Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации" (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009)//Вестник ВАС РФ, №11, 2009

сооружений; для строительства временных и вспомогательных сооружений и т.д.

К особенностям «олимпийских сервитутов» можно отнести, в первую очередь, то, что они устанавливаются и прекращаются в случаях, определенных федеральным законом, путем принятия решения соответствующего органа публичной власти, на основании которого заключается соглашение между хозяйствующим субъектом и собственником служащей недвижимости. Однако в случае недостижения такого соглашения предусматривается принудительное установление в судебном порядке. Также установление такого сервитута связано с наличием объективной необходимости, которая обусловлена общественной значимостью проекта.

Можно отметить, что господствующий и служащий объекты недвижимости могут быть как соседними по отношению друг к другу, так и господствующий объект может находиться на служащем, также господствующий может существовать как в момент установления сервитута, и так может быть создан в будущем.

Однако наряду с «олимпийскими» сервитутами можно выделить сервитуты, устанавливаемые для реализации общественно значимых проектов. К ним относятся сервитуты, установленные Федеральным Законом «О проведении саммита в г. Владивостоке»<sup>12</sup>. Данные сервитуты до 31 июля 2012 г. устанавливались в отношении земельных участков с целью размещения и эксплуатации объектов, необходимых для проведения встречи глав государств и правительств. Также можно выделить Федеральный закон «О проведении мероприятий FIFA»<sup>13</sup>, который предусматривал возможность

---

<sup>12</sup> Федеральный закон от 08.05.2009 N 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"// Собрание законодательства РФ, 11.05.2009, N 19

<sup>13</sup> Федеральный закон от 07.06.2013 N 108-ФЗ "О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года, чемпионата Европы по футболу UEFA 2020 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"// Собрание законодательства РФ, 10.06.2013, N 23

установления сервитута до 31 декабря 2018 г. на территориях субъектов РФ с целью размещения и эксплуатации объектов инфраструктуры.

Однако правовая природа таких сервитутов и в судебной практике рассматривалась по-разному. Так, одни суды полагали, что в силу того, что принимаются решения органов публичной власти, такие сервитуты являются публичными.<sup>14</sup> При этом важным является то, что данные решения являются только основаниями для заключения соглашений. В других случаях суды приходили к выводу о том, что такие сервитуты являются частными, потому что они устанавливаются в пользу определенных лиц<sup>15</sup>.

Несмотря на продолжающуюся критику публичного сервитута, законодатель путем внесения различных изменений в Земельный кодекс дает понять, что отказ от данного института не произойдет в ближайшем будущем, расширив при этом категорию публичных нужд. Так, были внесены изменения Федеральным Законом от 03.08.2018 N 341- "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов", в результате чего Земельный кодекс был дополнен главой V.7. Необходимость введения данных изменений была вызвана, как указано в пояснительной записке к законопроекту, тем, что сроки оформления и согласования строительства разного рода линейных объектов являются довольно большими и связаны с разработкой и согласования разного рода проектной и градостроительной документации, получением разрешения на строительство соответствующих объектов и т.д. Также второй причиной является довольно высокие затраты на оформление и строительство линейных объектов, однако

---

<sup>14</sup> Решение Адлерского районного суда г. Сочи Краснодарского края от 14.09.2012 по делу № 2-2003/12//СПС КонсультантПлюс

<sup>15</sup> Кассационное определение Краснодарского краевого суда от 26.04.2011 по делу № 33-8795//СПС КонсультантПлюс

это приводит к «переложению» бремени данных затрат на собственников земельных участков, обремененных публичным сервитутом.

Однако еще в 2005 году рассматривались вопросы совершенствования правового регулирования публичного сервитута для обеспечения строительства линейных объектов. Данные вопросы возникли в связи с наличием следующих факторов: во-первых, наличие публичного интереса в строительстве, эксплуатации, ремонте линейных сооружений; во-вторых, способы размещения и конструкции данных сооружений в большинстве случаев не приводят к существенным затруднениям в использовании земельных участков; также линейные объекты располагаются на нескольких земельных участках, которые принадлежат различным правообладателям, что приводит к сложности решения вопросов со всеми субъектами о выкупе данных участков либо заключении договора аренды.<sup>16</sup>

В результате уже в 2005 году были предложены некоторые совершенствования правового регулирования публичного сервитута, которые предусматривали его установление в целях строительства и эксплуатации линейных объектов. В данной концепции довольно подробно рассматривался ряд вопросов, связанных с основаниями установления публичного сервитута, особенностями градостроительного планирования и порядок установления, включая и проведение общественных слушаний, размером и видом платы за его установление и т.д. На основании данной концепции был подготовлен Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты в связи с совершенствованием правового регулирования установления публичных сервитутов для обеспечения строительства, эксплуатации, ремонта, реконструкции и охраны линейных сооружений». Однако данный Федеральный закон был оставлен в связи с негативным отношением к публичному сервитуту.

Говоря о правовой природе такого публичного сервитута, можно сделать вывод, что он отличается своим содержанием от публичного сервитута в

---

<sup>16</sup> Волков Г.А. Земельные сервитуты: развитие и проблемы гарантий прав//Ученые записки Казанского Университета. – 2019. - кн.1. - С.161

традиционном понимании тем, что, публичный сервитут, реализуя опосредованно публичный интерес, устанавливается в пользу определенного лица и становится неким субъективным правом сетевых компаний<sup>17</sup>, с которыми правообладатель земельного участка заключает соглашение.

Таким образом, правовая природа публичного сервитута на протяжении долгого времени остается дискуссионным вопросом, однако в силу нынешней тенденции расширения сферы публичного сервитута возникает все больше вопросов и споров по поводу его сущности.

---

<sup>17</sup> Экспертное заключение по проекту федерального закона № 187920-7 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части упрощения строительства, реконструкции, капитального ремонта и (или) эксплуатации линейных объектов»//СПС КонсультантПлюс

### **§3. Наличие публичного интереса как основание установления публичного сервитута**

Статья 23 Земельного кодекса относит к одному из оснований установления публичного сервитута необходимость обеспечения государственных или муниципальных нужд, а также нужд местного населения. Еще ВАС указывал на то, что общественный интерес в случае установления публичного сервитута предполагает отсутствие конкретного субъекта, в пользу которого он устанавливается.<sup>18</sup>

Понятие «публичного интереса», на реализацию которого направлен публичный сервитут, до сих пор не имеет однозначного определения как на законодательном уровне, так и в доктрине.

Можно выделить следующие подходы к данному понятию. Первый подход связан с пониманием публичных интересов как совокупности государственного и общественного интересов, то есть его субъектами являются как государство, так и общество.<sup>19</sup>

Второй подход раскрывает публичные интересы как общественные интересы, защищаемые государством. Например, Ю.А.Тихомиров раскрывает публичный интерес как признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит гарантией ее существования и развития<sup>20</sup>. Также В.Д. Мазаев публичный интерес сводит к общесоциальному интересу, который должен поддерживаться не только государством, но и гражданским обществом.<sup>21</sup>

Далее третья точка зрения сводится к пониманию публичного интереса как интереса публичной власти. Так, А.А. Саурин предлагает рассматривать в качестве публичного интереса государственный и муниципальный интересы, носителем которого система публичной власти и его органов. Носителем же

---

<sup>18</sup> Определение ВАС РФ от 01. 11.2011 г № ВАС-13930/1//СПС КонсультантПлюс

<sup>19</sup> Ломаев А.Ю. Публичный интерес как правовая категория: Автореферат дис. ... кандидата юридических наук. Казань, 2012. С. 10

<sup>20</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. – М.: 1995

<sup>21</sup> Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности: Учебное пособие. —М.: Институт права и публичной политики. 2004

общественного интереса является общество. Также ученый указывает на категорию «общее благо», которое объединяет публичный и общественный интересы.<sup>22</sup>

Довольно интересной является точка зрения, что публичный интерес является совокупностью частных интересов, при этом, например, Д.Н. Горшунов указывает, что такой интерес не просто совокупность частных интересов, а связь между важными элементами интересов множества лиц, которые совпадают и являются одинаково важными.<sup>23</sup>

Следует отметить, что в других правопорядках в основу прекращения права собственности заложены принципы общепольности и необходимости справедливой компенсации. Критерий общепольности, в свою очередь, трактуется с некоторыми особенностями в разных странах.

Так, например в Федеративной Республике Германии используется понятие «общественное благо», которое не равно государственному интересу. Такие общественные интересы должны быть определены в законе и быть вескими в силу того, что на другой чаше весов находится такое социальное благо, как право собственности. При это к целям изъятия относятся строительство объектов общего пользования, объектов социального назначения, сохранение облика городов и т.д.<sup>24</sup>

Обращаясь к судебной практике, можно выделить судебные дела, в которых суды пытаются раскрыть понятие публичного интереса. Так, например, в одном из судебных дел суд указал, что установление публичного сервитута обеспечивает не только права и законные интересы правообладателей земельных участков, но и права и законные интересы иных физических и юридических лиц, публичные интересы, которые связаны, например, с устойчивым развитием территорий муниципальных образований,

---

<sup>22</sup> Саурин А.А. Право собственности в Российской Федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения// М., «Статут». 2014. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> Горшунов Д.Н. Интерес в частном праве: Вопросы теории: Монография. Казань. 2005. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> Герасин С.И. Изъятие земельных участков в общественных интересах по законодательству Германии// "Государство и право", 2005, N 2

сохранением окружающей среды, улучшение инвестиционной привлекательности и т.д. Важно, что задачей органов муниципальных образований является не обеспечение приоритета прав правообладателей земельных участков в ущерб иным интересам, а в установлении между ними разумного баланса.<sup>25</sup>

Также следует обратить внимание на большое количество судебных дел, в которых правообладатели земельных участков обращались с требованием о признании недействующим решений об установлении публичного сервитута, при этом во многих судебных делах исковые требования удовлетворяются в силу отсутствия публичного интереса.

Так, Люберецкий городской суд Московской области рассматривал дело по административному иску Союза по содействию эксплуатации коттеджного поселка «М.С.» к Администрации муниципального образования городского округа Люберцы о признании недействующим постановления об установлении публичного сервитута на земельном участке, принадлежавшем данному Союзу. Целью его установления было обеспечение возможности проезда к земельным участкам и домам местного населения, в силу чего были проведены публичные слушания, в которых приняли участие исключительно жители деревни «Марусино». Также из протокола общественных слушаний было выявлено, что с заявлением об установлении публичного сервитута обратились только жители деревни «Марусино, в результате чего суд удовлетворил иск в силу отсутствия общественного интереса жителей городского округа Люберцы, т.к. населенные пункты, расположенные вблизи деревни «Марусино» имеют самостоятельные подъезды.<sup>26</sup>

Также в другом судебном деле собственник земельного участка обратился с требованием о признании недействующим постановления, в результате чего арбитражный суд пришел к выводу о том, что администрацией не был доказан

---

<sup>25</sup> Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 4 июля 2018 г. N Ф09-3404/18 по делу N А50-7657/2017//СПС КонсультантПлюс

<sup>26</sup> Решение Люберецкого городского суда № 2А-5331/2018 от 26 июля 2018 г// <http://sudact.ru/regular/doc/alXvDziawr5l/> ( дата обращения: 11.03.2019)

конкретный публичный интерес, так как его установление было направлено на обеспечение доступа к участкам для сенокошения конкретных пятерых граждан. Следовательно необходимость установления публичного, а не частного сервитута не обоснована.<sup>27</sup>

Следует отметить, что основанием прекращения публичного сервитута является отсутствие общественных нужд, для которых был установлен публичный сервитут (например, в связи с появлением другого прохода либо проезда), в результате чего принимается акт органом публичной власти, установившим публичный сервитут.<sup>28</sup>

Говоря о публичном сервитуте, регулируемом главой V.7 Земельного кодекса, следует отметить, что законодатель расширил категорию публичного интереса, с целью реализации которого и устанавливается публичный сервитут.

Так, первая группа целей касается размещения линейных объектов, которые являются объектами федерального, регионального или местного значения, также коммунальные линейные объекты. Вторая же группа касается целей электро-, водоснабжения населения, что можно назвать аналогом коммунального сервитута, который нашел свое отражение в первоначальной редакции проекта Федерального закона № 47538-6 "О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации"<sup>29</sup>. Под коммунальным сервитутом понимался сервитут, устанавливаемый для размещения, эксплуатации и ремонта объектов коммунального значения.

Следующей целью установления публичного сервитута является

---

<sup>27</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 4 июня 2013 г. N Ф04-2533/13 по делу N А67-6980/2012//СПС КонсультантПлюс

<sup>28</sup> Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 15.08.2014 по делу N А63-11967/2013//СПС КонсультантПлюс

<sup>29</sup> Проект № 47538-6 Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/58024599/>. - Дата обращения: 15.02.2020

строительство, а именно складирование строительных и иных материалов, размещение временных и вспомогательных сооружений, что направлено на обеспечение строительства, ремонта объектов транспортной инфраструктуры федерального, регионального или местного значения. Важно отметить, что такой сервитут произведен от строительного сервитута, который также предусматривался в проекте федерального закона. При этом предусматривались два вида сервитута: сервитут стройки и сервитут опоры.

Третья группа целей связана с устройством пересечений автомобильных дорог или автомобильных дорог и железнодорожных путей общего пользования на земельных участках, находящиеся в государственной собственности, что объясняет безвозмездность такого сервитута. В то же время безвозмездность публичного сервитута установлена в отношении сервитута, устанавливаемого в целях размещения автомобильных дорог и железнодорожных путей в туннелях.

Наконец, последняя группа целей связана с проведением инженерных изысканий в целях подготовки документации планировки территории, которая предусматривает размещение линейных объектов федерального, регионального или местного значения, также для целей строительства, реконструкции данных объектов. В свою очередь, инженерные изыскания в соответствии с п. 15 ст.1 Градостроительного кодекса РФ представляют собой изучение природных условий и факторов техногенного воздействия с целью рационального и безопасного использования территорий и земельных участков, также в целях подготовки данных по обоснованию материалов, необходимых для территориального планирования, планировки территории и архитектурно-строительного проектирования.

Таким образом, основанием для установления публичного сервитута является необходимость обеспечения публичного интереса, который не имеет определения на законодательном уровне, также на уровне доктрины оно имеет различные дефиниции. Также в результате внесения изменений в Земельный кодекс в 2018 году были расширены цели установления публичного сервитута,

что свидетельствует о расширении понятия публичного интереса, для реализации которого и устанавливается публичный сервитут.

## **Глава 2. Гарантии прав правообладателей земельных участков как способ достижения баланса между публичными и частными интересами при установлении публичного сервитута**

### **§1. Понятие гарантий прав**

Среди принципов земельного права следует выделить принцип сочетания интересов общества и граждан, в соответствии с которым регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества, но при этом обеспечиваются гарантии каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение земельным участком, который ему принадлежит.

В целом, данный принцип говорит о необходимости достижения баланса между публичными интересами и интересами отдельных правообладателей земельных участков.

Необходимость достижения данного баланса в большей степени связана с введением ограничений в отношении прав на земельные участки с целью реализации публичного интереса, что обуславливает предоставление гарантий правообладателям земельных участков. Степень ограничения и защиты данных прав впоследствии определяет уровень их гарантий и взаимную ответственность между правообладателями земельных участков и государством.

Следует отметить, что в литературе довольно часто проводят различия между следующими понятиями: гарантиями, охраной и защитой прав, определения которых продолжают вызывать дискуссии.

Можно выделить следующие определения гарантий. Так, С.А.Авакьян понимает под гарантиями материальные, духовные, организационные и правовые условия, обеспечивающие реальность осуществления прав и свобод, исполнения обязанностей и охрану от незаконных ограничений.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. М, 2010. С. 809

Похожее по смыслу определение дает Н.А.Лудненко, которая указывает, что гарантии представляют собой условия и средства, которые обеспечивают фактическую реализацию и охрану прав и свобод человека.<sup>31</sup>

В свою очередь, Л.Д.Воеводин указывает на существование двух взаимоисключающих подходов к определению гарантий. Первый подход связан с рассмотрением гарантий в качестве составного элемента основ правового статуса человека и гражданина, другой же предусматривает, что гарантии выступают по отношению к правам и свободам в роли внешних условий их реализации.<sup>32</sup> Однако Конституция РФ дает ответ на данный вопрос в силу того, что в ней предусмотрены нормы-гарантии, которые включены в главу, закрепляющую права и свободы человека. При этом статья 64 Конституции РФ указывает, что положения данной главы составляют основы правового статуса личности.

В то же время Л.Н.Воеводин выделяет социально-экономические, политические, духовно-нравственные и организационно-технические гарантии, при этом речь идет об тех условиях и средствах, которые призваны обеспечить нормальное функционирование определенного общественного института. Однако следует отметить, что в состав основ правового статуса входят не все условия и средства, а установленные законом обязанности соответствующих субъектов, в первую очередь, государства, его органов по реализации прав и свобод.

Рассматривая понятия охраны и защиты прав, следует отметить, что существуют различные подходы к их соотношению. Так, в рамках одного из подходов отрицается целесообразность использования какого-либо термина. Например, Т.Б. Шубина отмечает, что понятие «охрана прав» не имеет юридического значения и практически не используется в законодательстве.<sup>33</sup>

Другие же ученые отождествляют данные понятия. Так, С.С. Алексеев рассматривает защиту права как государственно-принудительную

---

<sup>31</sup> Лудненко Л.А. Конституционные права и свободы личности в России: учеб. пособие. СПб., 2009

<sup>32</sup> Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М: Изд-во МГУ: ИНФРА-М-НОРМА, 1997

<sup>33</sup> Шубина Т.Б. Теоретические проблемы защиты права: Дис...кандидата юридических наук. Самара, 1997

деятельность, направленную на восстановление нарушенного права. В свою очередь, охранительные правоотношения складываются с момента правонарушения, при этом осуществляются меры юридической ответственности и защиты прав.<sup>34</sup>

Следует отметить точку зрения Н.С. Малеина, который отмечает, что охрана прав является более широким понятием и включает все юридические правила по поводу определенного блага, а защита права связана уже с нарушением права.<sup>35</sup>

Следует согласиться с последней точкой зрения, так как охрану можно определить, в целом, как общий правовой режим. В то же время гарантии являются условиями и средствами реализации данного режима.

Говоря о гарантиях прав на земельные участки, следует отметить, что в их основе лежит конституционное положение, прежде всего п.3 ст.35, который устанавливает, что принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть осуществлено только при условии предварительного и равноценного возмещения. В некотором роде развитие конституционного принципа неприкосновенности частной собственности можно усмотреть не только при прекращении права собственности для государственных нужд, но и при его ограничении.<sup>36</sup>

Рассматривая гарантии прав правообладателей публичного сервитута, можно прийти к выводу, что для разных видов публичного сервитута установлены различные гарантии. Исходя из этого, можно, в первую очередь, классифицировать гарантии прав в зависимости от вида публичного сервитута.

Также можно выделить, например, материальные гарантии (внесение платы за публичный сервитут, возмещение убытков), информационные, возникающие например, в связи с выявлением правообладателей земельных

---

<sup>34</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. М.,1981. Т.1

<sup>35</sup> Малеин Н.С. Охрана прав личности советским законодательством.М.,1985

<sup>36</sup> Основные положения гражданского права : постатейный комментарий к статьям 1–16.1 Гражданского кодекса Российской Федерации [Электронное издание. Редакция 1.0]. Отв. ред. А. Г. Карапетов. – Москва : М-Логос, 2020

участков. Однако, рассматривая разные гарантии, можно прийти к выводу об отсутствии четкого критерия деления гарантий на различные виды.

Можно рассмотреть классификацию гарантий в зависимости от периода возникновения данных гарантий. Так, можно выделить гарантии при установлении, осуществлении и прекращении публичного сервитута, что будет рассмотрено в §2 и 3 Главы 2.

Таким образом, как понятие «гарантия прав», так и его соотношение с понятиями «охрана» и «защита прав» имеет различные определения в литературе, но в результате изучения различных точек зрения можно прийти к выводу, что охрана представляет собой общий правовой режим, в то же время гарантии являются средством реализации такого режима, защита же связана уже с нарушением права. Также вопрос гарантий прав возникает при различных ограничениях прав правообладателей земельных участков, в результате которых встает остро вопрос о достижении баланса между частными и публичными интересами. Относительно гарантий прав при установлении публичного сервитута законодатель устанавливает различные гарантии, которые можно классифицировать в зависимости от периода возникновения гарантий.

## **§2. Гарантии при установлении и прекращении публичного сервитута.**

Одной из важнейших гарантий при установлении публичного сервитута является закрепление законодателем закрытого перечня целей его установления (п.4 статьи 23 Земельного кодекса РФ), которые являются реализацией публичного интереса, определения которого были рассмотрены в §3 Главы 3.

Следует обратить внимание на то, что публичный сервитут, регулируемый статьей 23 ЗК РФ, устанавливается на основании решения уполномоченного органа власти, что говорит об императивности его установления, в литературе также используется понятие «императивные сервитуты».<sup>37</sup> Преимущества такого порядка сводятся к оперативности и дешевизне решения ряда вопросов. Также считается, что права правообладателей соблюдаются, так как данным лицам предоставляется возможность оспорить решения органов публичной власти.

В то же время публичный сервитут в отдельных целях также устанавливается на основании решения уполномоченного органа, однако следует отметить, что глава V.7 использует термин «соглашение с обладателем публичного сервитута». Сперва может показаться, что такой сервитут можно назвать диспозитивно-императивным, установление которого можно считать одним из способов достижения баланса между публичными и частными интересами. Так, данный сервитут устанавливается на основании решения публичного органа и заключения соглашения между правообладателем земельного участка и обладателем публичного сервитута. У такого сервитута есть также ряд достоинств, которые включают в себя как оперативное решение ряда публичных задач, так и учет интересов правообладателей земельных участков.<sup>38</sup>

Однако публичный сервитут в отдельных целях устанавливается только на

---

<sup>37</sup> Краснова Т.С. Принудительность и автономия воли в сервитутном праве: дис... кандидата юридических наук. Санкт-Петербург. 2017.

<sup>38</sup>См: там же.

основании решения уполномоченного органа, соглашение в свою очередь заключается для осуществления такого публичного сервитута. В целом, можно выделить ряд норм главы V.7, которые сводят на нет смысл такого соглашения.

Так, например, если в течение 30 дней со дня получения правообладателем проекта соглашения такое соглашение не заключено, то обладатель публичного сервитута вправе внести в депозит нотариуса плату за публичный сервитут и осуществлять публичный сервитут до заключения соглашения. Интересно то, что и в случае оспаривания решения об установлении публичного сервитута, обладатель публичного сервитута направляет правообладателю земельного участка проект соглашения об осуществлении публичного сервитута, также вносит плату за него в депозит нотариуса и приступает к осуществлению сервитута в течение семи дней с момента вступления в законную силу решения суда об отказе в удовлетворении заявленных сервитуодателем требований.

В отношении публичного сервитута, устанавливаемого в отдельных целях, следует отметить также довольно подробную регламентацию процедуры установления публичного сервитута, которую можно определить также как гарантию прав правообладателей земельных участков. Так, например, данная глава определяет круг лиц, которые вправе обратиться с ходатайством об установлении публичного сервитута, к содержанию которого установлены соответствующие требования, среди которых следует выделить обоснование необходимости установления, подтверждаемое документами, определенных законодателем.

Также важным блоком в контексте гарантий при установлении публичного сервитута являются вопросы выявления правообладателей земельных участков.

В первую очередь, в срок не более чем 7 дней со дня поступления ходатайства об установлении публичного сервитута, уполномоченным органом направляется запрос в ЕГРП о правообладателях земельных участков.

Также в данный срок предусматривается исполнение ряда информационных обязанностей, которые связаны с обеспечением извещения правообладателей земельных участков и включают в себя, например:

- опубликование сообщения в порядке, который установлен для официального опубликования правовых актов муниципального образования;
- размещение в сети Интернет сообщения о возможном установлении публичного сервитута на официальном сайте муниципального образования и уполномоченного органа, уполномоченного на опубликование сообщения о возможном установлении публичного сервитута;
- размещение данного сообщения также на информационном щите в границах населенного пункта, на территории которого расположены земельный участок, в отношении которых подано ходатайство об установлении публичного сервитута .

Следует отметить довольно важное положение, которое касается лиц, права которых не зарегистрированы и в отношении которых испрашивается публичный сервитут. Так, установлен срок (30 дней со дня опубликования сообщения о возможном установлении публичного сервитута) для подачи в уполномоченный на установление публичного сервитута орган заявления об учете их прав. В то же время в случае подачи заявления по истечении данного срока правообладатели земельных участков несут риски невозможности обеспечения их прав, однако довольно важной гарантией является то, что они вправе требовать от обладателя публичного сервитута плату за публичный сервитут не более чем за 3 года, которые предшествуют подаче заявления об учете их прав.

Также можно выделить информационные обязанности уполномоченных органов в результате принятия решения об установлении публичного сервитута. Так, уполномоченный орган в течение 5 дней со дня принятия решения обязан наряду с размещением данного решения на его официальном сайте и обеспечением опубликования такого решения направить копию решения правообладателям земельных участков, в орган регистрации прав и

обладателю публичного сервитута наряду с размещением такого решения на официальном сайте уполномоченного органа.

Довольно важным вопросом в рамках гарантий прав является заключение соглашения с обладателем публичного сервитута. В данном случае законодатель делает попытку сбалансировать интересы как правообладателя земельного участка, так и обладателя публичного сервитута.

Довольно важным является положение, согласно которому в соглашении устанавливается срок, в течение которого использование земельного участка и (или) объекта недвижимого имущества, расположенного на нем, приводит к существенному затруднению или невозможности использования земельного участка в соответствии с его разрешенным использованием. Конечно, возникает вопросы об определении и разграничении понятий «существенное затруднение», которое также встречается в положениях ст. 23 ЗК РФ, и «невозможность». Если же существенное затруднение или невозможность в использовании земельного участка имеют место за пределами данного срока, правообладатель земельного участка вправе требовать выкупа земельного участка и возмещения всех причиненных убытков.

Следует отметить, что уже сделана попытка определения понятий существенность затруднения и невозможности использования земельного участка. Например, в одном из судебных дел суд, ссылаясь на позицию Минэкономразвития, пришел к выводу, что сервитут площадью 42 кв.м. на земельном участке площадью 68 020 кв.м., что составляет менее 0,7 % от общей площади земельного участка, не приводит к невозможности или существенному затруднению в использовании земельного участка в соответствии с его разрешенным использованием.<sup>39</sup>

Также довольно важными обстоятельствами, которые влияют на гарантии и особенности защиты прав на землю, являются изменения закона, связанные с характеристикой актов, на основании которого устанавливается публичный сервитут. Так, статьи 23, 39.38 Земельного кодекса устанавливают в настоящее

---

<sup>39</sup> Письмо Минэкономразвития от 15.12.2015 N Д23и-6083//СПС КонсультантПлюс

время, что публичный сервитут устанавливается решением органа публичной власти, в предыдущей же редакции публичный сервитут должен был устанавливаться на основании нормативного правового акта соответствующих органов. К характеристикам такого решения можно отнести то, что оно влечет юридические последствия для неопределенного круга лиц, носит постоянный или временный характер, меняет правовой режим земельного участка, также обнародуется по правилам, которые установлены для нормативных правовых актов и не подлежит государственной регистрации. В результате рассмотрения данных характеристик, можно прийти к выводу, что произошла формальная замена понятий, и решение по своей сути имеет нормативный характер.<sup>40</sup>

Следует отметить еще одно довольно важное изменение, которое касается исключения из нормы положения об обязательности проведения публичных слушаний, что воплощало такой принцип земельного права, как участие граждан, общественных организаций и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю. В судебной практике не раз в случае обращения правообладателя земельного участка с требованием о признании нормативного правового акта, на основании которого был установлен публичный сервитут, недействующим суды приходили к выводу, что в силу того, что не были проведены публичные слушания, процедура установления публичного сервитута нарушена, и такой нормативный правовой акт признавался недействующим.<sup>41</sup>

Говоря о прекращении публичного сервитута, следует, в первую очередь, отметить закрытый перечень оснований для прекращения публичного сервитута, которые отличаются довольно детальным регулированием. Так, например, в качестве основания прекращения публичного сервитута, устанавливаемого в отдельных целях, можно выделить невнесение платы за

---

<sup>40</sup> Волков Г.А. О совершенствовании определения видов разрешенного использования земельных участков // Экол. право. – 2019. – № 1. – С. 11–17.

<sup>41</sup> Решение Советского районного суда г. Владивостока № 2-1391/2018 // СПС КонсультантПлюс

публичный сервитут, который установлен в отношении земельного участка, находящегося в частной собственности, причем важно, что законодатель устанавливает разные правила для платы, вносимой единовременным и периодическими платежами. В случае обязанности внести плату в виде единовременного платежа публичный сервитут прекращается, если такая плата не была внесена в срок более 6 месяцев со дня получения правообладателем проекта соглашения об осуществлении публичного сервитута. Если же речь идет о периодических платежах, то сервитут подлежит прекращению, если такая плата не была внесена более 2 раз подряд по истечении срока платежа, который установлен в соглашении.

Также подробным регулированием отличается процедура прекращения публичного сервитута, регулируемого главой V.7. Так, установлено, что публичный сервитут прекращается на основании акта уполномоченного органа, который принял решение об его установлении, что не конкретизируется в положениях о «классическом» публичном сервитуте, однако следует отметить, что в судебной практике также сформировалось данное правило.<sup>42</sup>

Следует также отметить закрытый перечень оснований прекращения публичного сервитута в судебном порядке при обращении правообладателей земельных участков. Так, в качестве основания выделяется невозможность или существенное затруднение в использовании земельного участка в соответствии с их разрешенным использованием.

Таким образом, можно выделить группу гарантий прав правообладателей земельных участков как при установлении, так и прекращении публичного сервитута, однако довольно спорным является положение о заключении соглашения между обладателем публичного сервитута и обладателем земельного участка, так как данные нормы существенно ограничивают автономию воли и сводят на нет смысл такого соглашения.

---

<sup>42</sup> Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 15.08.2014 по делу № А63-11967/2013//СПС КонсультантПлюс

В целом, к гарантиям прав можно отнести, например, подробную регламентацию процедуры установления и прекращения публичного сервитута, установление закрытого перечня оснований установления и прекращения, выявление правообладателей земельных участков. Также стоит отметить, что некоторые гарантии были подвержены изменениям, например, исключение публичных слушаний, что также повлияло на интересы правообладателей земельных участков.

### §3. Гарантии при осуществлении публичного сервитута

Одной из важнейших гарантий прав правообладателей земельных участков при осуществлении публичного сервитута является внесение платы.

Как уже было указано в §1 Главы 2 продолжением конституционного принципа неприкосновенности частной собственности является выплата компенсации не только за прекращение права собственности, но и за его ограничение.

Правовая природа платы является довольно дискуссионной и важной не только для целей теории, но и практики. В целом, сформировались две позиции в литературе. Первая позиция связана с привязыванием платы к убыткам правообладателя в результате установления сервитута, причем стоит отметить, что речь идет не о правонарушении, а об определенном способе расчета платы за публичный сервитут.

Данная позиция в свое время была отражена в Методических рекомендациях Минэкономразвития, в которых соразмерная плата включала в себя реальный ущерб, упущенную выгоду, также выделялись отдельно убытки, которые были причинены правообладателю земельного участка в связи с досрочным прекращением обязательства перед 3-ми лицами.<sup>43</sup> Однако данные рекомендации впоследствии были признаны недействующими Верховным судом.<sup>44</sup>

Другая позиция сводится к отнесению платы к категории убытков, соответственно предлагаются иные способы ее расчета, например, в виде процента от кадастровой стоимости земельного участка либо средних ставок арендной платы.<sup>45</sup>

В судебной практике также разрешается по-разному данный вопрос. Например, Верховный суд в одном из судебных дел указал, что плата приравнивается к плате за пользование земельным участком. Далее же было

---

<sup>43</sup> Письмо Минэкономразвития от 21 октября 2009 г №Д23-3470 // СПС КонсультантПлюс

<sup>44</sup> Решение Верховного суда от 18 декабря 2014 №АКПИ14-1093 // СПС КонсультантПлюс

<sup>45</sup> Краснова Т.С. Принудительность и автономия воли в сервитутном праве: дис...кандидата юридических наук. Санкт-Петербург. 2017

отмечено, что плата за сервитут должна быть соразмерна материальной выгоде, которую мог бы получить собственник земельного участка, если бы не было обременения. И также при рассмотрении вопроса платы необходимо учитывать срок и площадь установления сервитута, характер и интенсивность использования земельного участка.<sup>46</sup>

Следует согласиться с первой позицией, так как именно она учитывает интересы правообладателей земельного участка и сводится к рассмотрению в совокупности различных факторов, которые влияют на размер убытков и сводятся к сроку, площади, характер и степень влияния публичного сервитута на использование земельного участка.

Довольно интересным является правовое регулирование данного вопроса в отношении публичных сервитутов, которые установлены в главе V.7. Особенностью является то, что законодатель разграничивает плату за публичный сервитут, устанавливаемый соглашением, и убытки, которые возмещаются независимо от платы. При этом к данным убыткам относятся:

- убытки, причиненные невозможностью исполнения обязательств перед третьими лицами;
- также иные убытки, в результате деятельности, осуществляемой владельцем публичного сервитута на земельном участке, включая убытки, причиненные повреждением имущества;

В свою очередь, в Методических рекомендациях Минэкономразвития указано, что плата за публичный сервитут представляет собой разницу между рыночной стоимостью земельного участка до и после установления публичного сервитута. При этом плата определяется с учетом разрешенного использования земельного участка, существующих до установления публичного сервитута ограничений на земельный участок, также степень влияния публичного сервитута (например, продолжительность срока

---

<sup>46</sup>Определение Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 11.06.2015 № 301-ЭС14-9021

публичного сервитута, объем, содержание и сроки работ, осуществляемые владельцем публичного сервитута и т.д.).<sup>47</sup>

Однако непонятно, в каких целях было произведено законодателем ограничение платы и возмещения убытков.

В отношении же земельного участка, который находится в публичной собственности, плата устанавливается в размере 0,01 % кадастровой стоимости такого земельного участка за каждый год использования.

В отношении публичного сервитута в его традиционном понимании установлено следующее правило: в случае, если установление публичного сервитута приводит к существенным затруднениям, то правообладатель земельного участка вправе требовать от органов, по решению которых был установлен публичный сервитут, соразмерную плату. Данная правовая норма вызывает много вопросов: во-первых, что понимать под существенными затруднениями, во-вторых, в случае, если суд придет к выводу о существенности затруднений в использовании земельного участка, как рассчитывать соразмерную плату?

Следует отметить, что такая плата устанавливается в редких случаях, хотя довольно очевидно, что любое использование земельного участка приводит к существенным затруднениям для правообладателя.<sup>48</sup>

Изучив судебную практику, можно прийти к следующим выводам: во-первых, в большинстве судебных дел суд указывает на отсутствие доказательств существенности затруднений, в результате чего отказывает в удовлетворении иска<sup>49</sup>, во-вторых, в редких случаях действительно рассматривались как качественные, так и количественные характеристики влияния публичного сервитута на использование земельного участка.

Например, в одном из дел гражданин Г. обратился в суд с иском

---

<sup>47</sup> Приказ Минэкономразвития от 4 июня 2019 г. № 321 «Об утверждении методических рекомендаций 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» // СПС КонсультантПлюс

<sup>48</sup> Иванов А. А. Новая жизнь публичных сервитутов // СПС КонсультантПлюс

<sup>49</sup> Решение № 2-525/2018 2-525/2018-М-94/2018 М-94/2018 от 5 сентября 2018 г. по делу № 2-525/2018 // <https://sudact.ru> (дата обращения: 28.11.2019)

заявлением к администрации г. Красноярска об установлении обязанности платить за публичный сервитут. Требования истца были мотивированы тем, что вид разрешенного использования земельного участка - под ИЖС, а также тем, что в связи с установлением ответчиком через весь земельный участок бессрочного публичного сервитута для обеспечения проезда автотранспорта, истец не имеет возможности использовать земельный участок в соответствии с разрешенным использованием, по причине чего просил установить плату за сервитут, соответствующую реальному ущербу, в том числе упущенной выгоде и убыткам.

Суд пришел к выводу, что, исходя из площади установленного публичного сервитута, а также вида разрешенного использования земельного участка, истец имеет существенные затруднения вследствие установления публичного сервитута.<sup>50</sup>

Также в рамках данной нормы встает вопрос о возможности ретроспективного взимания платы в результате установления публичного сервитута. Данный вопрос разрешается судами следующим образом.

Так, в одном из судебных дел рассматривался вопрос о возможности ретроспективного взимания платы. Суд пришел к выводу, что обязанность по внесению платы за установленный публичный сервитут возникает с момента установления такой платы. Также статьей 23 ЗК РФ не предусмотрено, что соразмерная плата может взыскиваться судом ретроспективно. Данная позиция также была высказана в Постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа по делу № А56-70194/2017.

Однако противоположную позицию также можно встретить в судебной практике. Например, в деле, рассмотренном Центральным районным судом г. Красноярска, истец обратился в суд с требованием о взыскании платы за весь период действия публичного сервитута. В результате проведения судебной землеустроительной экспертизы, которая установила

---

<sup>50</sup> Решение № 2-411/2019 2-6537/2018 от 17 мая 2019 г. по делу № 2-411/2019// <https://sudact.ru> (дата обращения: 30.11.2019)

существенность затруднения в использовании земельного участка, суд удовлетворил иски требования и установил плату за весь период действия публичного сервитута.<sup>51</sup>

Следует сказать, что второй подход будет более верным, так как данное ограничение устанавливается изначально и, исходя из конституционного принципа неприкосновенности частной собственности, такое ограничение должно быть компенсировано соответствующей платой.

Также среди гарантий при осуществлении публичного сервитута в отдельных целях следует выделить права и обязанности обладателя публичного сервитута, которые являются обязательным элементом соглашения об осуществлении сервитута.

ЗК РФ устанавливает открытый перечень прав, осуществляемых обладателем публичного сервитута и к которым можно отнести, например, наличие доступа на земельный участок, осуществляемый по графику, который установлен соглашением и при «заблаговременном» уведомлении об этом правообладателя.

Таким образом, правовая природа платы как за частный, так и за публичный сервитуты остается дискуссионным вопросом. Однако наиболее верным является рассмотрение платы в качестве возмещения убытков, так как именно они учитывают интересы правообладателей земельных участков. Также довольно спорной является норма, которая вводит в качестве основания для установления соразмерной платы наличие существенных затруднений, понятие которых до сих пор не определено в судебной практике, однако исходя из нее, можно сделать вывод, что при рассмотрении данного вопроса необходимо в совокупности рассматривать как качественные, так и количественные характеристики влияния публичного сервитута на использование земельного участка.

---

<sup>51</sup> Решение Центрального районного суда г. Красноярск №2-1669/2017 от 6 сентября 2017 г// <http://sudact.ru/regular/doc/alXvDziawr5l/>( дата обращения: 29.11.2019)

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одним из важнейших принципов земельного права является принцип сочетания интересов общества и граждан, в соответствии с которым регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества, но при этом обеспечиваются гарантии каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение земельным участком, который ему принадлежит.

В целом, данный принцип говорит о необходимости достижения баланса между публичными интересами и интересами отдельных правообладателей земельных участков. В силу того, что для реализации тех или иных публичных интересов вводятся разного рода ограничения в отношении прав правообладателей, возникает необходимость предоставления гарантий, которые являются довольно долгое время предметом дискуссий в юридической литературе.

В результате проведенного исследования был сделан ряд выводов.

Во-первых, исходя из текста Земельного кодекса Российской Федерации, данные гарантии можно классифицировать в зависимости от периода возникновения гарантий, то есть гарантии при установлении, осуществлении и прекращении публичного сервитута. Также возможны и другие критерии классификации, так можно выделить информационные гарантии, материальные гарантии и т.д. Однако четкий критерий деления гарантий прав правообладателей земельных участков при установлении публичного сервитута отсутствует.

Во-вторых, при рассмотрении гарантий прав правообладателей земельных участков как при установлении, так и прекращении публичного сервитута, следует отметить отличие данных гарантий в зависимости от вида сервитута, выражающееся, в первую очередь, в довольно подробной регламентации

процедуры установления и прекращения публичного сервитута в отдельных целях.

В-третьих, следует отметить, что некоторые гарантии были отменены, например, из статьи 23 Земельного кодекса было исключено требование о проведении общественных слушаний, что также служило гарантией прав правообладателей земельного участка при установлении публичного сервитута.

В четвёртых, при определении размера платы за публичный сервитут следует использовать способ расчета платы в зависимости от размера возможных убытков правообладателя в результате установления сервитута. Такой способ расчета платы за публичный сервитут учитывает интересы правообладателей земельного участка и сводится к рассмотрению в совокупности различных факторов, которые влияют на размер убытков и сводятся к сроку, площади, характеру и степени влияния публичного сервитута на использование земельного участка.

В-пятых, необходимо определить понятие существенных затруднений, наличие которых является основанием для установления соразмерной платы, в использовании земельного участка. Предлагаю при рассмотрении данного вопроса определять в совокупности как качественные, так и количественные характеристики влияния публичного сервитута на возможность и степень использования земельного участка.

Соглашение-я привела нормы ЗК, которые указывают на то, что соглашение не влияет на установление публичного сервитута, что говорит об императивности данного сервитута

Что касается достижения баланса-то это касается вопросов платы, прав и обязанностей публичного сервитута

## Список источников

### I. Нормативные правовые акты

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ, 2014, № 31
2. Гражданский кодекс Российской Федерации: Часть первая – четвертая // Собрание законодательства РФ, 1994, № 22
3. Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // Собрание законодательства РФ, 2001, № 44
4. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Собрание законодательства РФ, 2006, № 23
5. Лесной кодекс Российской Федерации" от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Собрание законодательства РФ, 2006, № 50
6. Федеральный закон от 01.12.2007 N 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» // "Собрание законодательства РФ, 2007, № 49
7. Федеральный закон 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" // Собрание законодательства РФ, 2009, № 19.

8. Указ Президента РФ от 22.07.1994 N 1535 "Об Основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года"// Собрание законодательства РФ, 1994, N 13

## **II. Нормативные правовые акты, утратившие силу**

10. Свод Законов Российской Империи. Т. X. Ч.1 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://civil.consultant.ru/code>. Дата обращения: 10.03.2019 г
11. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле. Приняты Верховным Советом СССР 28 февр. 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР (СНД и ВС РСФСР), 1990, № 10
12. "Водный кодекс Российской Федерации" от 16.11.1995 N 167-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 47.
13. "Лесной кодекс Российской Федерации" от 29.01.1997 N 22-ФЗ// Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 5
14. "Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 07.05.1998 N 73-ФЗ// Собрание законодательства РФ, 1998, № 19

## **III. Проекты нормативных правовых актов**

15. Проект № 47538-6 Федерального закона «О внесении изменений в часть первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/58024599/>. - Дата обращения: 15.02.2020;
16. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации в части упрощения процедуры предоставления и использования земельных участков для строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов

электроэнергетики» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:  
<http://regulation.gov.ru/projects>. - Дата обращения: 15.02.2020;

#### **IV. Акты правоприменительной практики**

18. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 11.06.2015 № 301-ЭС14-9021//СПС КонсультантПлюс
19. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 ноября 2011 г. № ВАС- 13930/11 «Об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» //
20. Кассационное определение Краснодарского краевого суда от 26.04.2011 по делу № 33-8795//СПС КонсультантПлюс
21. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 4 июня 2013 г. N Ф04-2533/13 по делу N А67-6980/2012//СПС КонсультантПлюс
22. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 15.08.2014 по делу N А63-11967/2013//СПС КонсультантПлюс
23. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 4 июля 2018 г. N Ф09-3404/18 по делу N А50-7657/2017//СПС КонсультантПлюс
24. Решение Адлерского районного суда г. Сочи Краснодарского края от 14.09.2012 по делу № 2-2003/12//СПС КонсультантПлюс
25. Решение Топкинского районного суда № 2-1046/2015 от 29 октября 2015 г.// <http://sudact.ru/regular/doc/alXvDziawr5l/>( дата обращения:12.03.2019)
26. Решение Центрального районного суда г. Красноярск №2-1669/2017 от 6 сентября 2017 г.// <http://sudact.ru/regular/doc/alXvDziawr5l/>( дата обращения:12.03.2019)
27. Решение Люберецкого городского суда № 2А-5331/2018 от 26 июля 2018 г.// <http://sudact.ru/regular/doc/alXvDziawr5l/>( дата обращения:11.03.2019)
28. Решение Советского районного суда г. Владивостока № 2-

1391/2018//СПС КонсультантПлюс

29. Решение № 2-525/2018 2-525/2018~М-94/2018 М-94/2018 от 5 сентября 2018 г. по делу № 2-525/2018// <https://sudact.ru> (дата обращения: 28.11.2019)
30. Решение № 2-411/2019 2-6537/2018 от 17 мая 2019 г. по делу № 2-411/2019// <https://sudact.ru> (дата обращения: 30.11.2019)

## **V. Научная и учебная литература**

18. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. М, 2010
19. Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981. Т.1
20. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М: Изд-во МГУ: ИНФРА-М-НОРМА, 1997
21. Горшунов Д.Н. Интерес в частном праве: Вопросы теории: Монография. Казань. 2005. С. 82.– Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»
22. Копылов А.В. Вещные права на землю М.: «Статут», 2000
23. Краснова Т.С. Принудительность и автономия воли в сервитутном праве: дис...кандидата юридических наук. Санкт-Петербург. 2017
24. Ломаев А.Ю. Публичный интерес как правовая категория: Автореферат дис. ... кандидата юридических наук. Казань, 2012
25. Лудненко Л.А. Конституционные права и свободы личности в России: учеб. пособие. СПб., 2009
26. Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности: Учебное пособие. —М.: Институт права и публичной политики. 2004.
27. Мейер Д.И. Русское гражданское право. -М.: «Статут», 2003
28. Микрюков В.А. Ограничения и обременения гражданских прав.-М.: «Статут», 2007

29. Саурин А.А. Право собственности в Российской Федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения// М., «Статут». 2014. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»
30. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. – М.: 1995.
31. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права.-М.: «Статут», 2003

## **VI. Научные статьи**

32. Васильева М.И. Пребывание граждан в лесах // Аграрное и земельное право, 2007, №9
33. Волков Г.А. О совершенствовании определения видов разрешенного использования земельных участков // Экол. право. – 2019. – № 1
34. Волков Г.А. Земельные сервитуты: развитие и проблемы гарантий прав//Ученые записки Казанского Университета. – 2019. - кн.1. - С.161
35. Герасин С.И. Изъятие земельных участков в общественных интересах по законодательству Германии//"Государство и право", 2005, N 2
36. Малеева М.Н. Обременение частным или публичным сервитутом зданий и сооружений // Хозяйство и право. - 2006. - № 7
37. Сеницын С.А. Частные и публичные сервитуты в российском и зарубежном праве// Право. «Журнал Высшей школы экономики», 2018, №2
38. Суханов Е.А. Вещные права в новом Земельном кодексе [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/comm/4217>. - Дата обращения: 11 марта 2020