



**Татьяна Сергеевна Краснова**  
доцент СПбГУ,  
кандидат юридических наук

## **Публичный сервитут для размещения линейного объекта: комментарий к новеллам Земельного кодекса РФ**

Федеральным законом от 03.08.2018 № 341-ФЗ внесены масштабные изменения в ЗК РФ и некоторые другие нормативные правовые акты РФ, в результате чего в России появились новые положения о публичных сервитутах. Теперь публичный сервитут может быть установлен не только в интересах неопределенного круга лиц (ст. 23 ЗК РФ), но и в пользу конкретных лиц, размещающих и эксплуатирующих определенные линейные объекты на чужих земельных участках (глава V.7 ЗК РФ). По мнению автора, обновленные правила о публичных сервитутах не выдерживают критики в первую очередь из-за императивного порядка установления таких сервитутов. В комментарии ставятся вопросы, возникающие в связи с принятием Закона № 341-ФЗ, и предлагаются ответы на них.

*Ключевые слова: ограничение права собственности на земельный участок, сервитут, публичный сервитут, линейный объект*

**Tatyana Krasnova**

Associate Professor of the Saint Petersburg State University,  
PhD in Law

**Public Easement for Infrastructure Lines:  
Commentary on the Amendments of the Land Code  
of Russia**

Federal Law No. 341-FZ of August 3, 2018, introduced large-scale changes to the Land Code of the Russian Federation and several other legal acts of the Russian Federation, as a result of which new regulations on public easements in Russia appeared. Now public easements can be established not only in the interests of the general public (Article 23 of the Land Code), but also in favor of specific entities that place and operate certain infrastructure lines on land plots belonging to others (Chapter V.7 of the Land Code). In the author's opinion, the updated rules on public easements do not stand up to criticism, first of all because of the peremptory manner in which such easements are established. The commentary is devoted to the formulation of questions arising in connection with the adoption of Federal Law No. 341-FZ of August 3, 2018, as well as to answering these questions.

*Keywords: restriction of the right of ownership to immovable property, easement, public easement, infrastructure lines*

**1. Историческая справка**

Федеральный закон 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» (далее — Закон № 341-ФЗ) вступил в силу 1 сентября 2018 г. Цель изменений — создание законодательной базы для упрощения размещения определенных линейных объектов на чужих земельных участках.

Закон № 341-ФЗ — это воплощение в жизнь проекта 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», внесенного Правительством РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ 29.05.2017 (далее — проект № 187920-7)<sup>1</sup>. Этот проект являлся далеко не первой попыткой сформулировать правила об упрощенном порядке размещения линейных объектов на чужих земельных участках. Как минимум ему предшествовали два законопроекта, подготовленные Минэкономразвития России<sup>2</sup>. Примечательно, что все упомянутые проекты, включая и тот, что стал законом, получили негативную оценку

<sup>1</sup> См.: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=187920-7&02>.

<sup>2</sup> Тексты см.: <http://regulation.gov.ru/projects>.

Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее — Совет по кодификации)<sup>3</sup>.

## 2. Ключевые изменения

Закон № 341-ФЗ масштабен — он включает 12 статей, размещенных на 95 страницах. В своем комментарии мы обратимся только к тем положениям данного Закона, которые, по нашему мнению, являются принципиальными. В остальном отсылаем читателя к экспертным заключениям Совета по кодификации по проектам Минэкономразвития России и проекту № 187920-7.

Кроме того, основной целью настоящего комментария является постановка вопросов, возникающих в связи с принятием Закона № 341-ФЗ. Новеллы таковы, что для поиска однозначных ответов на эти вопросы потребуются определенное время и немалые усилия как научного сообщества, так и судов.

**2.1.** В п. 4 ст. 1 Закона № 341-ФЗ предлагается новая редакция ст. 23 ЗК РФ.

**2.1.1.** Согласно п. 1 ст. 23 ЗК РФ в новой редакции сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством, а в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, — с учетом особенностей, предусмотренных главой V.3 ЗК РФ.

Полагаем, что данное нововведение свидетельствует о характеристике ст. 216, 274–277 ГК РФ в качестве базовых норм о сервитутах. Действие этих статей распространяется на случаи установления сервитутов и в отношении частной, и в отношении публичной недвижимости. При этом, если речь идет о такой недвижимости, как публичные земельные участки, то помимо ст. 216, 274–277 ГК РФ применяется глава V.3 ЗК РФ.

Поскольку ст. 216, 274–277 ГК РФ являются основополагающими, установление сервитутов по правилам главы V.3 ЗК РФ должно им соответствовать. То есть при установлении сервитута в порядке главы V.3 ЗК РФ должны наличествовать в том числе господствующая недвижимость, объективная необходимость в установлении сервитута в пользу этой недвижимости, возможность потребовать установления сервитута в судебном порядке при недостижении сторонами консенсуса в административном порядке. Особенности же установления сервитута в порядке главы V.3 ЗК РФ должны касаться только отдельных оснований его установления; перечня лиц, заключающих соглашение об установлении сервитута; требований к такому соглашению; порядка его заключения.

---

<sup>3</sup> См., напр.: Багаев В.А. Уважением к собственности тут и не пахнет. Совет по кодификации раскрыл правительственную реформу публичных сервитутов // Закон.ру. 2017. 17 июля. URL: [https://zakon.ru/discussion/2017/07/17/uvazheniem\\_k\\_sobstvennosti\\_tut\\_i\\_ne\\_pahnet\\_\\_sovet\\_po\\_kodifikacii\\_raskritikoval\\_pravitelstvennyu\\_ref](https://zakon.ru/discussion/2017/07/17/uvazheniem_k_sobstvennosti_tut_i_ne_pahnet__sovet_po_kodifikacii_raskritikoval_pravitelstvennyu_ref); Экспертное заключение Совета по кодификации по Проекту № 187920-7. URL: <http://privlaw.ru/sovet-po-kodifikacii/2017-2/obzor2017-7/>.

Однако все еще нельзя исключить и другое толкование п. 1 ст. 23 ЗК РФ в новой редакции. Нормы ст. 216, 274–277 ГК РФ могут быть расценены как содержащее общее правило, а нормы главы V.3 ЗК РФ — как содержащее исключение из него. В таком случае можно обосновать отступление от обозначенных требований к установлению сервитута в порядке главы V.3 ЗК РФ, т.е. допустить установление сервитута в том числе в отсутствие господствующей недвижимости, объективной необходимости в установлении сервитута в пользу этой недвижимости, возможности потребовать установления сервитута в суде.

Ранее мы обращали внимание на неоднозначность толкования норм главы V.3 ЗК РФ<sup>4</sup>. По нашему мнению, Закон № 341-ФЗ ясности не внес.

**2.1.2.** В п. 2 ст. 23 ЗК РФ в новой редакции дается обновленное определение публичного сервитута. В качестве такового рассматривается сервитут, установленный 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. В п. 3 ст. 23 ЗК РФ в новой редакции указано, что 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 главы V.3 ЗК РФ не применяются.

Таким образом, на обновленный публичный сервитут не распространяется действие базовых норм о сервитутах, закрепленных в ст. 216, 274–277 ГК РФ, и уточненных норм о сервитутах в отношении публичных земельных участков, закрепленных в главе V.3 ЗК РФ. В связи с этим возникает вопрос о правовой квалификации обновленного публичного сервитута. Для ответа на него необходимо проанализировать цели, ради которых он устанавливается.

**2.1.3.** Цели, для которых может быть установлен обновленный публичный сервитут, указаны в п. 4 ст. 23 ЗК РФ в новой редакции. Анализ данного пункта свидетельствует о том, что обновленный публичный сервитут может быть установлен в пользу неопределенного круга лиц или в пользу определенного лица. Они различаются по целям установления:

- а) обновленные публичные сервитуты для удовлетворения потребностей в проходе и проезде; заборе (изъятии) водных ресурсов и водопое; прогоне и выпасе сельскохозяйственных животных; сенокосении; охоте; рыболовстве; аквакультуре (рыбоводстве); проведении дренажных работ (подп. 1, 3–7) устанавливаются в пользу неопределенного круга лиц. Такая законодательная квалификация более-менее понятна;
- б) обновленные публичные сервитуты в целях, предусмотренных главой V.7 ЗК РФ (подп. 8), устанавливаются в пользу определенных лиц. Более подробно об этом будет сказано далее;

<sup>4</sup> Подробнее см.: *Краснова Т.С.* Сервитут для размещения парковки // Вестник экономического правосудия РФ. 2017. № 9. С. 13–21.

- в) что касается обновленных публичных сервитутов для размещения межевых знаков, геодезических пунктов государственных геодезических сетей, гравиметрических пунктов, нивелирных пунктов и подъездов к ним (подп. 2), то законодатель явно предполагал их установление в пользу неопределенного круга лиц. Между тем, по нашему мнению, такие сервитуты не всегда направлены на удовлетворение интересов публики как таковой. В перечисленных случаях предполагается непосредственное использование чужих земельных участков определенными лицами для осуществления соответствующих видов деятельности и только опосредованное удовлетворение публичных интересов. Поэтому вызывает сомнения законодательная квалификация данного обновленного публичного сервитута.

Схожая проблема существовала ранее с установлением публичного сервитута для (а) использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры; (б) размещения на земельном участке межевых знаков, геодезических пунктов государственных геодезических сетей, гравиметрических пунктов, нивелирных пунктов и подъездов к ним; (в) временного пользования земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и других работ. Новая редакция п. 4 ст. 23 ЗК РФ обоснованно не предусматривает возможность установления обновленного публичного сервитута в пользу неопределенного круга лиц для целей, указанных в п. «а» и «в». Этот вопрос урегулирован новой главой V.7 ЗК РФ путем предоставления определенным лицам права требовать установления обновленных публичных сервитутов в пользу конкретных лиц. При этом для целей, перечисленных в п. «б», регулирование осталось прежним.

- 2.1.4.** Две разновидности обновленных публичных сервитутов отличаются также и по порядку установления.

Для установления сервитута в пользу неопределенного круга лиц достаточно решения исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления (п. 2 ст. 23 ЗК РФ). Этот порядок проще, чем тот, что действовал для данного типа ограничений ранее, когда требовались закон или иной нормативный правовой акт РФ, субъекта РФ, органа местного самоуправления и результаты общественных слушаний. Насколько разумно упрощение с учетом того, что и более сложный порядок установления публичного сервитута не всегда гарантировал защиту прав и законных интересов собственников служащих земельных участков?

Что касается обновленного публичного сервитута в пользу определенного лица, то он устанавливается в порядке, предусмотренном новой главой V.7 ЗК РФ. Анализ норм этой главы будет осуществлен далее.

- 2.1.5.** Итак, теперь в ЗК РФ есть два вида публичного сервитута — в пользу неопределенного круга лиц (ст. 23 ЗК РФ в новой редакции) и в пользу конкретного лица (новая глава V.7 ЗК РФ).

Первую разновидность можно квалифицировать в качестве предела права собственности по аналогии со ставшим уже традиционным доктринальным пониманием ранее существовавших публичных сервитутов. Или в качестве особого сервитута — публично-вещного права, т.е. субъективного права, устанавливаемого

в пользу неопределенного круга лиц, по аналогии с отдельными сервитутами, существующими в некоторых западных правовых порядках<sup>5</sup>.

Вторая разновидность не может быть квалифицирована в качестве пределов права собственности хотя бы потому, что публичный сервитут по главе V.7 ЗК РФ устанавливается в пользу определенного лица, подавшего соответствующее ходатайство. Однако этот обновленный сервитут сложно квалифицировать и в качестве сервитута как такового ввиду нераспространения на него норм ст. 216, 274–277 ГК РФ и главы V.3 ЗК РФ.

Поскольку формально перечень ограниченных вещных прав в ст. 216 ГК РФ не закрыт, можно было бы воспринять публичный сервитут по главе V.7 ЗК РФ в качестве самостоятельного ограниченного вещного права. В пользу этого говорит и то, что согласно п. 3 ст. 5 ЗК РФ в новой редакции обладатели публичного сервитута — это лица, имеющие право ограниченного пользования землями и (или) чужими земельными участками, установленное в соответствии с главой V.7 ЗК РФ. Тем самым при установлении публичных сервитутов в пользу определенных лиц по главе V.7 ЗК РФ появляются обладатели прав ограниченного пользования, т.е. субъективных прав, а при установлении публичных сервитутов в пользу неопределенного круга лиц — нет.

Однако в таком случае неясно, зачем создавать новое ограниченное вещное право, похожее до степени смешения на сервитут. Кроме того, публичный сервитут по главе V.7 ЗК РФ устанавливается императивно — по решению органа власти. В связи с этим смущает норма п. 3 ст. 2 ГК РФ о том, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством. Тем самым можно предположить, что формально на обновленный публичный сервитут не распространяются не только нормы ГК РФ о сервитутах, но и любые другие нормы гражданского законодательства, в том числе об ограниченных вещных правах.

Подводя промежуточный итог, отметим, что теперь у нас есть (а) сервитуты в их традиционном для российского правового порядка понимании (ст. 216, 274–277 ГК РФ); (б) несколько модифицированные сервитуты в их традиционном для российского правового порядка понимании для установления в отношении публичных земельных участков (глава V.3 ЗК РФ); (в) публичные сервитуты, которые фактически не являются сервитутами, а уже традиционно для российского правового порядка выступают пределами права собственности (подп. 1, 3–7 п. 4 ст. 23 ЗК РФ в новой редакции); (г) публичные сервитуты для непосредственной реализации интересов определенных лиц и только опосредованной реализации публичных интересов (подп. 2, 8 п. 4 ст. 23, глава V.7 ЗК РФ в новой редакции). И это не считая ряда специальных сервитутов, положения о которых содержатся в отдельных федеральных законах! При этом правовая квалификация публичных сервитутов остается спорной.

<sup>5</sup> Подробнее см.: *Краснова Т.С.* Сервитут в пользу неопределенного круга лиц // Социология и право. 2017. № 1. С. 124–135.

Возникает риторический вопрос: действительно ли Закон № 341-ФЗ способен упростить отечественное регулирование сервитутных правоотношений?

**2.1.6.** Согласно п. 5 ст. 23 ЗК РФ в новой редакции публичный сервитут может быть установлен в отношении одного или нескольких земельных участков и (или) земель. Таким образом, объектом обновленного публичного сервитута может быть не только такая классическая недвижимость как земельный участок, но и чуждый для гражданского оборота объект земельных отношений — земля.

Будут ли осуществляться государственный кадастровый учет и государственная регистрация обновленных публичных сервитутов, установленных в отношении земель? Судя по всему, будут, поскольку п. 17 ст. 23 ЗК РФ в новой редакции предусматривает, что сведения о публичных сервитутах вносятся в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН), а новый п. 8 ст. 39.43 ЗК РФ предусматривает, что публичный сервитут считается установленным со дня внесения сведений о нем в ЕГРН.

А как это будет происходить технически, если реестр во многом заточен на работу с индивидуально-определенными объектами, в том числе с земельными участками, имеющими конкретные пространственные характеристики и кадастровые номера? В частности, как будут реализовываться графическое описание местоположения границ сервитута и определение перечня координат характерных точек этих границ (см., например, новые подп. 1 п. 5, п. 7 ст. 39.41, п. 5 ст. 39.43 ЗК РФ и ч. 6 ст. 10 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в редакции Закона № 341-ФЗ)? Судя по всему, такие действия в отношении публичных сервитутов будут производиться по аналогии с действиями в отношении зон с особыми условиями использования территорий. Подобный подход, в частности, обостряет вопрос о соотношении публичных сервитутов и указанных зон, на который однозначного ответа реформаторами земельного законодательства не дано (хотя попытки такого соотношения сделаны в новых п. 6 ст. 39.41 и подп. 8 п. 4 ст. 39.43 ЗК РФ).

**2.1.7.** Согласно п. 8 ст. 23 ЗК РФ в новой редакции сервитут, публичный сервитут должны устанавливаться и осуществляться на условиях, наименее обременительных для использования земельного участка в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием. Согласно новому подп. 4 п. 1 ст. 39.44 ЗК РФ в установлении публичного сервитута должно быть отказано, если осуществление деятельности, для обеспечения которой испрашивается публичный сервитут, а также вызванные указанной деятельностью ограничения прав на землю повлекут невозможность использования или существенное затруднение в использовании земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимости в соответствии с их разрешенным использованием в течение определенных данной нормой сроков.

Одновременно п. 11 ст. 23 ЗК РФ в новой редакции предусматривает, что деятельность, для обеспечения которой установлен сервитут, публичный 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 террито-



рий в соответствии с их режимом. А по подп. 2 п. 6 ст. 48 ЗК РФ в новой редакции сервитутодатель не вправе требовать в суде прекращения публичного сервитута, установленного в порядке главы V.7 ЗК РФ, в случае отсутствия возможности использовать земельный участок и (или) расположенные на нем объекты недвижимости или возникновении существенного затруднения в их использовании в соответствии с их разрешенным использованием в связи с осуществлением публичного сервитута.

Таким образом, из приведенных норм неясно, подлежит ли учету целевое назначение и разрешенное использование служащего земельного участка при установлении, осуществлении и прекращении того или иного сервитута? По нашему мнению, очевидно, что отрицательный ответ на поставленный вопрос (который нельзя исключить) повлечет необоснованное расширение прав обладателей сервитутов вопреки фундаментальным законодательным запретам.

- 2.1.8.** В п. 13 ст. 23 ЗК РФ в новой редакции закреплено, что в случае, когда установление публичного сервитута приводит к существенным затруднениям в использовании земельного участка, его правообладатель вправе требовать от органа государственной власти или органа местного самоуправления, установивших публичный сервитут, соразмерную плату, если иное не предусмотрено ЗК РФ.

Здесь идет речь о плате за обновленный публичный сервитут в пользу неопределенного круга лиц, поскольку согласно п. 18 ст. 23 ЗК РФ в новой редакции специальные положения о плате за обновленный публичный сервитут в пользу определенного лица содержатся в главе V.7 ЗК РФ. Пункт 13 ст. 23 ЗК РФ в новой редакции не является новеллой — это п. 7 ст. 23 ЗК РФ в прежней редакции. При этом непонятно, почему законодатель продолжает настаивать на том, что при установлении публичного сервитута в пользу неопределенного круга лиц плата взимается только при существенных затруднениях в использовании служащего земельного участка, тогда как при установлении любого другого сервитута такого ограничения нет.

- 2.2.** Подпункт 8 п. 4, п. 18 ст. 23 ЗК РФ в новой редакции допускают установление публичного сервитута для использования земельного участка и (или) земель в целях, предусмотренных главой V.7 ЗК РФ. Порядок установления, срок, условия осуществления, порядок определения платы за указанный сервитут также закреплены в главе V.7 ЗК РФ.
- 2.2.1.** Согласно новой ст. 39.37 ЗК РФ публичный сервитут устанавливается в порядке, предусмотренном главой V.7 ЗК РФ, для использования частных и публичных земельных участков и (или) земель в целях (а) размещения линейных объектов; (б) складирования строительных или иных материалов, размещения временных или вспомогательных сооружений и (или) строительной техники; (в) устройства пересечений автомобильных дорог или железнодорожных путей с железнодорожными путями общего пользования и автомобильными дорогами; устройства примыканий автомобильных дорог к другим автомобильным дорогам; размещения автомобильных дорог и железнодорожных путей в туннелях; (г) проведения инженерных изысканий. Перечисленные цели направлены на реализацию публичных интересов — размещение объектов федерального, регионального или местного



значения, а также объектов транспорта; обеспечение населения теми или иными ресурсами; изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Напомним, что в главе V.3 ЗК РФ также предусмотрена возможность установить сервитут для (а) размещения линейных объектов, сооружений связи, специальных информационных знаков и защитных сооружений, не препятствующих разрешенному использованию земельного участка; (б) проведения изыскательских работ; (г) ведения работ, связанных с использованием недр. Однако глава V.3 ЗК РФ действует только в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Ее нормы не направлены на решение публичных проблем как таковых. И, как было указано ранее, не исключено, что эти нормы приняты в развитие базовых норм ст. 216, 274–277 ГК РФ. То есть при установлении сервитута по правилам главы V.3 ЗК РФ необходимо соблюсти в том числе требования о наличии господствующей недвижимости, объективной необходимости в установлении сервитута, возможном судебном порядке его установления. Тогда как новая глава V.7 ЗК РФ может действовать независимо от требований, содержащихся в этих статьях ГК РФ.

Новая ст. 39.37 ЗК РФ вызывает сразу несколько вопросов.

Во-первых, почему публичный сервитут устанавливается для размещения линейного объекта, а не для строительства, реконструкции, капитального ремонта и (или) эксплуатации линейного объекта, как это было предусмотрено в проекте № 187920-7? После размещения линейного объекта для его реконструкции, ремонта, эксплуатации потребуются установление какого-то нового права, или термин «размещение» включает все опции — строительство, реконструкцию, ремонт, эксплуатацию? Судя по содержанию последующих статей главы V.7 ЗК РФ, справедливо последнее предположение.

Во-вторых, публичный сервитут для складирования строительных и иных материалов, размещения временных или вспомогательных сооружений и (или) строительной техники допускается только для обеспечения строительства, реконструкции, ремонта объектов транспортной инфраструктуры. А строительство, реконструкция, ремонт, эксплуатация других линейных объектов, перечисленных в п. 1 ст. 39.37 ЗК РФ, не потребуют складирования материалов и размещения сооружений, техники? Или опять же фразу «размещение линейного объекта» следует толковать расширительно? Судя по содержанию последующих статей главы V.7 ЗК РФ, здесь также справедливо последнее предположение.

В-третьих, с политико-правовой точки зрения неясно, почему вопросы изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд следует решать за счет обременения частных земельных участков публичными сервитутами для переноса линейных объектов.

**2.2.2.** Новые ст. 39.38–39.40 ЗК РФ предусматривают, что публичный сервитут в целях, определенных новой ст. 39.37 ЗК РФ, устанавливается решением органа власти соответствующего уровня на основании ходатайства определенного лица: а) субъекта естественных монополий; б) организации связи; в) владельца объекта транспорт-

ной инфраструктуры федерального, регионального, местного значения; г) организации, предусмотренной п. 1 ст. 56.4 ЗК РФ и подавшей ходатайство об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд. В последнем случае речь идет о субъектах естественных монополий; организациях, уполномоченных нормативными правовыми актами РФ, субъектов РФ, заключенными с органами власти договорами или соглашениями либо имеющих соответствующие разрешения (лицензии); недропользователях; организациях, с которыми заключены договоры о комплексном развитии территории. Этот перечень не является исчерпывающим.

Основное, на что хотелось бы обратить внимание применительно к данным статьям, — это императивный порядок установления публичного сервитута.

Императивность/диспозитивность порядка установления сервитута мы определяем с точки зрения соотношения автономии воли собственника служащей недвижимости и принудительности/добровольности ее ограничения. Согласно действующему российскому законодательству императивные сервитуты устанавливаются на основании (а) предписаний федерального закона и (или) другого нормативного правового акта; (б) предписаний федерального закона и (или) другого нормативного правового акта плюс решения органа власти. При установлении императивных сервитутов автономия воли собственников служащей недвижимости ограничивается принудительно, т.е. по общему правилу не учитывается.

До принятия Закона № 341-ФЗ императивные сервитуты второго типа устанавливались в России точно, например на основании 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) и Закона Республики Крым от 15.09.2014 № 74-ЗПК «О размещении инженерных сооружений» (далее — Закон № 74-ЗПК). Вероятно, посчитав практику применения данных законов регионального действия положительной, законодатель решил распространить нормы об императивных сервитутах на всю страну.

Так, в соответствии с новой главой V.7 ЗК РФ публичный сервитут устанавливается именно на основании решения органа власти. Соглашение с собственником служащей недвижимости заключается для осуществления уже установленного сервитута. В этом соглашении определяются, в частности, срок сервитута; размер платы за сервитут, порядок и срок ее внесения; права и обязанности сервитуария; график и сроки выполнения работ при осуществлении сервитута. Однако срок соглашения об осуществлении публичного сервитута должен соответствовать сроку, предусмотренному решением об установлении публичного сервитута. Приложениями к проекту соглашения об осуществлении публичного сервитута являются сведения об уже утвержденных границах сервитута и отчет об уже проведенной оценке для определения платы за сервитут. Кроме того, если соглашение об осуществлении публичного сервитута не заключено в течение 30 дней со дня его получения сервитутодателем, сервитуарий вправе внести плату за сервитут в депозит нотариуса и осуществлять сервитут до заключения соглашения, в том числе выполнять необходимые работы в соответствии с графиком и сроками, предусмотренными проектом

соглашения. Интересно и то, что в случае оспаривания сервитутодателем решения об установлении публичного сервитута сервитуарий направляет сервитутодателю проект соглашения об осуществлении публичного сервитута, вносит плату за сервитут 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 сервитутодателем требований (новая ст. 39.47 ЗК РФ).

Полагаем, что приведенные нормы сводят на нет весь смысл заключения соглашения об осуществлении публичного сервитута, даже несмотря на то, что сервитутодателю предоставлено право обратиться в суд с требованием о понуждении сервитуария заключить соглашение, которое будет действовать на условиях, определенных судом (новый п. 12 ст. 39.47 ЗК РФ). Тем более что в новой главе V.7 ЗК РФ не раскрываются важные нюансы предъявления такого иска.

По нашему глубокому убеждению, императивные сервитуты — неверное решение. Действительно, существует общее политико-правовое обоснование необходимости установления сервитутов для строительства и эксплуатации определенных общественно значимых линейных объектов. Есть и специальное политико-правовое обоснование того, что традиционная конструкция сервитута не всегда справляется с задачами реализации крупных инфраструктурных проектов. Однако мы полагаем, что для претворения в жизнь подобных проектов, в том числе тех, которые обозначены в новой главе V.7 ЗК РФ, следует использовать не императивные, а по крайней мере диспозитивно-императивные сервитуты, например сервитуты, устанавливаемые на основании решений органов власти плюс соглашений сервитуариев и сервитутодателей или заменяющих такие соглашения судебных решений.

Диспозитивно-императивный механизм установления сервитутов отличается от предложенного в Законе № 43-ФЗ, Законе № 74-ЗПК, проектах Минэкономразвития России, проекте № 187920-7, Законе № 341-ФЗ императивного механизма установления сервитутов. Попытка ввести такой диспозитивно-императивный механизм была предпринята, в частности, в Федеральных законах 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», 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», 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». Безусловно, перечисленные законы не лишены недостатков, требующих детальной проработки. Между тем общее направление регулирования представляется верным — при установлении сервитутов в диспозитивно-императивном порядке автономия воли собственников служащей недвижимости хоть и ограничивается принудительно, но так или иначе учитывается. Что мы имеем в виду?

Как правило, преимущества императивного порядка установления сервитутов обосновываются оперативностью и относительной дешевизной решения вопросов строительства линейных и иных общественно значимых объектов недвижимости, в том числе возможностью ограниченно пользоваться чужой недвижимостью в случаях отказов собственников от переговоров об условиях сервитутов. Права и законные интересы собственников служащей недвижимости считаются соблюденными ввиду предоставленной им возможности оспорить публичные акты об установлении сервитутов<sup>6</sup>.

В свою очередь, преимущества диспозитивно-императивного порядка установления сервитутов состоят в том, что при этом возможно, с одной стороны, не менее оперативно и эффективно решать стратегические публичные задачи, а с другой — учесть интересы собственников служащей недвижимости и избежать выдвигания доводов о том, что императивные сервитуты направлены на фактическое изъятие земельных участков без решений судов и без компенсаций<sup>7</sup>.

Так, при установлении диспозитивно-императивного сервитута сначала на основании предписаний кодекса или федерального закона принимается решение органа власти, затем на базе индивидуальных характеристик служащей недвижимости с ее собственником согласовываются условия сервитута в добровольном или судебном порядке. При этом право ограниченного пользования служащей недвижимостью возникает на втором этапе, т.е. после достижения консенсуса по всем существенным условиям сервитута (в частности, условиям о месте расположения, сроке, плате, наименее обременительном способе его осуществления).

Важно также, что при недостижении соглашения о диспозитивно-императивном сервитуте в добровольном порядке судебный процесс инициирует заинтересованное в установлении сервитута лицо — сервитуарий. Это соответствует сложившемуся в отечественном праве порядку диспозитивно-императивного распоряжения правами на недвижимость (см., например, нормы об изъятии имущества для публичных нужд).

Специально отметим и то, что для строительства и эксплуатации линейного объекта целесообразно использовать диспозитивно-императивный сервитут тогда, когда в этом есть объективная необходимость, и когда это наиболее оптимальное решение для участников гражданского оборота, в том числе лучшее, нежели изъятие служащей недвижимости для публичных нужд. С одной стороны, так можно избежать одномоментной оплаты полной рыночной стоимости изымаемого имущества и возмещения убытков его собственнику, с другой — необходимости пристраивать изъятые имущество после того, как общественная надобность в нем отпадет. Что немаловажно, сервитутный механизм позволяет избежать лишения собственника его имущества без существенной потребности в этом<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> См., напр.: определение КС РФ от 29.09.2016 № 2154-О; пояснительная записка к проекту № 187920-7.

<sup>7</sup> См.: апелляционное определение ВС РФ от 27.04.2016 № 127-АПГ16-2; экспертное заключение Совета по кодификации по проекту № 187920-7.

<sup>8</sup> См., напр.: *Поветкина Е.Л.* Изъятие имущества для публичных нужд: цивилистические устои и современные тенденции // Закон. 2014. № 2. С. 57–60.

При этом и в случае изъятия недвижимости для публичных нужд, и в случае установления диспозитивно-императивного сервитута предполагается принудительное ограничение автономии воли собственника недвижимости для непосредственного или опосредованного решения общественно значимых задач. Несмотря на то, что такое ограничение сильнее при изъятии, в обоих случаях должны действовать тождественные базовые принципы его введения. Они касаются как юридических гарантий охраны и защиты права собственности на недвижимость, в особенности права собственности на земельные участки «как института, имеющего определяющее значение для национальной правовой системы»<sup>9</sup>, так и обеспечения государством прав и свобод человека, выполнения им социальных функций. Опыт регулирования изъятия недвижимости для публичных нужд продемонстрировал, что эти принципы эффективнее проводятся в жизнь именно при диспозитивно-императивном, а не императивном введении ограничения. Это один из способов достижения баланса частных и публичных интересов в современном обществе<sup>10</sup>.

Таким образом, мы полагаем, что диспозитивно-императивная конструкция сервитута позволяет избежать как затягивания и блокирования процесса установления сервитута, так и ущемления прав и законных интересов собственника служащей недвижимости. Она в большей мере соответствует современной политике права, основывающейся на конституционно гарантированной неприкосновенности собственности и допустимости ограничения собственнических правомочий только в исключительных случаях с учетом баланса интересов собственника и третьих лиц. Более того, такая конструкция лучше приспособлена к российским реалиям, а именно к борьбе с административным произволом и коррупционными проявлениями.

Выверенный и согласованный алгоритм применения диспозитивно-императивных сервитутов способен на основании баланса интересов собственников недвижимости и третьих лиц в короткие сроки разрешить ряд коллизий, которые не под силу другим правовым институтам, причем это будет направлено не только на проведение принципов равенства, автономии воли и имущественной самостоятельности при установлении гражданско-правовых отношений, но и на выполнение экономических, социально-культурных и иных общественно значимых задач.

Стоит обратить внимание и на то, что Федеральным законом от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ст. 42 ЗК РФ была дополнена некоторыми положениями. Согласно новой редакции собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны не препятствовать организации — собственнику объекта системы газоснабжения, нефтепровода или нефтепродуктопровода либо уполномоченной ею организации в выполнении ими работ по обслуживанию и ремонту расположенных на земельных участках и (или) под поверхностью земельных участков объектов системы газоснабжения, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, ам-

<sup>9</sup> Экспертное заключение Совета по кодификации по проекту № 187920-7.

<sup>10</sup> См., напр.: *Поветкина Е.Л.* Указ. соч. С. 41–60; *Поветкина Е.Л., Кучин С.А.* Изъятие в пользу частных лиц: практика Германии и США // Вестник ВАС РФ. 2014. № 7. С. 4–19.

миакопроводов, по предупреждению чрезвычайных ситуаций, по ликвидации последствий возникших на них аварий, катастроф.

По нашему мнению, в части доступа на чужой земельный участок для выполнения работ по обслуживанию и ремонту перечисленных линейных объектов приведенная норма содержит положения о так называемом легальном сервитуте, т.е. о сервитуте, возникающем в императивном порядке — на основании нормы ст. 42 ЗК РФ, в отсутствие предварительного или последующего волеизъявления заинтересованных лиц либо судебного решения. Приведенная нами критика императивного порядка установления сервитута в полной мере распространяется и на эти нововведения.

К слову, изменения, внесенные в ст. 42 ЗК РФ, также свидетельствуют о необходимости последовательного соотношения правовых режимов публичных сервитутов и зон с особыми условиями использования территорий.

- 2.2.3.** В новых п. 3 ст. 39.39, подп. 5 п. 1, п. 2–3 ст. 39.41 ЗК РФ предусмотрено, что установление публичного сервитута по главе V.7 допускается только при условии обоснования его необходимости. Одновременно в новых п. 4–5 ст. 39.39 ЗК РФ сказано, что установление публичного сервитута осуществляется независимо от формы собственности на земельный участок. Не допускается установление публичного сервитута для (а) размещения линейных объектов, (б) складирования строительных или иных материалов, размещения временных или вспомогательных сооружений и (или) строительной техники в отношении земельных участков, предоставленных или принадлежащих гражданам и предназначенных для индивидуального жилищного строительства, ведения садоводства, огородничества, личного подсобного хозяйства, за исключением ряда случаев.

Во-первых, получается, что необходимость установления публичного сервитута в порядке новой главы V.7 ЗК РФ не является объективной, поскольку допустимы исключения. Этот вывод подтверждает и п. 4 ст. 48 ЗК РФ в новой редакции, согласно которому публичный сервитут, установленный в порядке новой главы V.7 ЗК РФ, может быть прекращен в связи с невнесением платы за него.

Во-вторых, опять же неясно, почему приведенные ограничения установления публичного сервитута не касаются случаев переноса линейных объектов в связи с изъятием земельных участков для публичных нужд.

- 2.2.4.** В новой ст. 39.42 ЗК РФ описан порядок выявления правообладателей земельных участков в целях установления публичных сервитутов. Согласно п. 8 данной статьи если право правообладателя земельного участка не зарегистрировано в ЕГРН, он может в течение 30 дней со дня опубликования сообщения о предполагаемом установлении публичного сервитута подать в соответствующий орган власти заявление о его учете. Если срок пропущен, требовать плату за публичный сервитут можно только за три года, предшествующие дню направления указанного заявления. При этом должное обоснование такого явно ограниченного срока выплаты компенсации отсутствует.



Кроме того, порядок выявления правообладателей земельных участков в целях установления публичных сервитутов, описанный в новой главе V.7 ЗК РФ, очень похож на порядок выявления правообладателей земельных участков в целях изъятия земельных участков для публичных нужд, описанный в главе VII.1 ЗК РФ. Между тем в главе VII.1 ЗК РФ предусмотрен более длительный срок для подачи правообладателем земельного участка заявления об учете его права — 60 дней. Более того, правообладатели изымаемой недвижимости, права которых на земельные участки и (или) объекты недвижимости не были выявлены, имеют не ограниченное сроком право потребовать полноценного возмещения от лиц, которым предоставлены такие земельные участки (за исключением лиц, которым земельные участки предоставлены на праве безвозмездного пользования), либо — при отсутствии таких лиц — за счет бюджета соответствующей казны.

**2.2.5.** По новому п. 1 ст. 39.46 ЗК РФ обладатель публичного сервитута обязан вносить плату за него, если иное не предусмотрено ЗК РФ.

Как можно заметить, в приведенной норме нет имеющегося в п. 13 ст. 23 ЗК РФ в новой редакции требования о том, что затруднение в использовании служящего земельного участка для получения платы за обновленный публичный сервитут должно быть существенным. Судя по всему, п. 13 ст. 23 ЗК РФ в новой редакции содержит общую норму, а новый п. 1 ст. 39.46 ЗК РФ — специальную.

Также новые п. 4 и 7 ст. 39.46 ЗК РФ предусматривают положения о том, что плата за публичный сервитут в отношении не обремененных правами третьих лиц публичных земельных участков устанавливается в размере определенного процента от их кадастровой стоимости. Плата за публичный сервитут в отношении частных земельных участков и предоставленных гражданам или юридическим лицам публичных земельных участков определяется в соответствии с законодательством об оценочной деятельности и специальными методическими рекомендациями.

В связи с этим появляется надежда на то, что наконец-то будут разработаны методические рекомендации по определению платы за сервитут. Как известно, после признания недействующими Временных методических рекомендаций по оценке соразмерной платы за сервитут от 17.03.2004 никаких единообразных правил на сей счет не существует. Такое положение дел создает большое количество теоретических и практических проблем.

При этом согласно новым п. 10–11 ст. 39.46 ЗК РФ убытки от установления сервитута в счет платы за публичный сервитут не засчитываются и возмещаются независимо от такой платы.

Возникает вопрос: что будет представлять собой плата за публичный сервитут, если на сегодняшний день доминирует представление о плате за сервитут как о компенсации убытков от такого обременения?

**2.2.6.** В силу нового п. 2 ст. 39.47 ЗК РФ соглашение об осуществлении публичного сервитута заключается между сервитуарием и собственником земельного участка, находящегося в частной собственности, или арендатором, землепользователем, землевладельцем земельного участка, находящегося в публичной собственности.



То есть по общему правилу интересы обладателей производных прав на частные земельные участки (например, арендаторов) при установлении публичных сервитутов не учитываются. Мы уже обращали внимание на то, что при установлении сервитутных правоотношений должны быть учтены интересы всех заинтересованных лиц<sup>11</sup>. Полагаем, что этот вывод актуален и для новой главы V.7 ЗК РФ.

**2.2.7.** По новой ст. 39.48 ЗК РФ, если осуществление публичного сервитута привело к невозможности или существенному затруднению использования земельного участка (его части) и (или) расположенного на нем объекта недвижимости в соответствии с их разрешенным использованием в течение определенного срока, правообладатель земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимости вправе требовать выкупа земельного участка и иного объекта недвижимости и возмещения причиненных убытков, а арендатор, землепользователь, землевладелец земельного участка, находящегося в публичной собственности, — возмещения причиненных убытков. Требования о выкупе и о возмещении убытков предъявляются к обладателю публичного сервитута.

Не можем не согласиться с экспертами Совета по кодификации в том, что «регулирование вопроса о выкупе обремененного публичным сервитутом земельного участка, принадлежащего частному лицу, в случае исчерпания публичным сервитутом всех форм использования такого участка, должно бы быть главной юридической гарантией защиты прав собственника земельного участка. В этом контексте обязанность по выкупу должна быть возложена на то лицо, властью которого публичный сервитут установлен, а не на то лицо, в интересах которого он установлен. Такой вывод подкрепляется еще и теми соображениями, что обязательство по выкупу, возложенное законом на публично-правовое образование, не может подвергнуться рискам, связанным с потенциально возможным банкротством обладателя публичного сервитута, или ненадлежащего исполнения им этой обязанности по иным причинам. Кроме того, рассматриваемая норма совершенно лишена процедурных гарантий удовлетворения заявленного требования»<sup>12</sup>.

**2.2.8.** Новый п. 4 ст. 39.50 ЗК РФ предусматривает, что сервитутарий приобретает права на вещи, в том числе недвижимые, размещенные им на земельном участке и (или) землях в связи с осуществлением публичного сервитута, если иное не установлено соглашением об осуществлении публичного сервитута.

Во-первых, неясно, о каких именно правах на вещи идет речь. Во-вторых, по нашему мнению, данная норма способствует разрыву правовой связи между земельными участками и расположенными на них объектами. Представим, что в отношении земельного участка, принадлежащего на праве собственности одному лицу, установлен публичный сервитут для размещения линейного объекта, который будет принадлежать на праве собственности другому лицу. Избежать разрыва правовой связи между земельным участком и линейным объектом можно двумя способами: 1) если предполагается, что линейный объект размещен на неопределенный срок, нужно установить бессрочный публичный сервитут; 2) если предполагается, что

<sup>11</sup> См., напр.: *Краснова Т.С.* Отдельные аспекты учения о сервитуте в современном российском праве // Имущественные отношения в РФ. 2017. № 3. С. 12–14.

<sup>12</sup> Экспертное заключение Совета по кодификации по проекту № 187920-7.

линейный объект размещен на определенный срок, следует установить срочный публичный сервитут и возложить на собственника линейного объекта обязанность по его сносу по окончании срока действия публичного сервитута.

Между тем, с одной стороны, новая ст. 39.45 ЗК РФ не предполагает бессрочных публичных сервитутов. Максимальный срок публичного сервитута, в том числе для размещения линейного объекта, составляет 49 лет. У сервитуария есть право до окончания срока публичного сервитута обратиться с ходатайством о его установлении на новый срок (новый п. 12 ст. 39.50 ЗК РФ). Но детальное регулирование подачи и рассмотрения такого ходатайства в законодательстве отсутствует.

С другой стороны, из нового п. 9 ст. 39.50 ЗК РФ однозначно не следует, что сервитуарий обязан снести все объекты (включая недвижимые), размещенные на служащем земельном участке на основании публичного сервитута, после его прекращения. Более того, снос некоторых объектов (в первую очередь линейных) только в связи с истечением срока действия сервитута вряд ли разумен.

Тем самым может сложиться ситуация, при которой публичный сервитут прекращен, а возведенный на служащем земельном участке линейный объект не снесен, и его снос нецелесообразен. Неизбежно возникнет вопрос о праве собственника линейного объекта на служащий земельный участок. Новая глава V.7 ЗК РФ не дает однозначных ответов на этот и другие поставленные нами вопросы.

Кроме того, представляется, что норма нового п. 4 ст. 39.50 ЗК РФ вступает в противоречие с п. 1 ст. 2, п. 2.1 ст. 3, ст. 218, 263 ГК РФ о порядке возникновения права собственности на недвижимость, построенную на чужом земельном участке.

Как справедливо отмечает Совет по кодификации, согласно ст. 218, 263 ГК РФ собственник земельного участка приобретает право собственности на здание, сооружение и иное недвижимое имущество, возведенное или созданное им для себя на принадлежащем ему участке (при условии соблюдения градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о целевом назначении земельного участка). Собственник земельного участка может разрешать строительство на нем другим лицам. Законом или договором может быть предусмотрено возникновение у этих лиц прав в отношении возведенных на чужом земельном участке объектов недвижимости. Между тем к указанным законам должны относиться те, которые входят в корпус гражданского законодательства, поскольку в соответствии с п. 1 ст. 2 ГК РФ именно гражданское законодательство определяет основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав. Включение Закона № 341-ФЗ и ЗК РФ в этот корпус вызывает сомнения.

Далее, согласно п. 2.1 ст. 3 ГК РФ внесение изменений в ГК РФ осуществляется отдельными законами. Положения, предусматривающие внесение изменений в ГК РФ, не могут быть включены в тексты законов, изменяющих другие законодательные акты РФ или содержащих самостоятельный предмет правового регулирования. Полагаем, что Закон № 341-ФЗ, предусматривающий исключение из правила, установленного ст. 263 ГК РФ, не соответствует приведенному нормативному положению.

**2.2.9.** В соответствии с новыми п. 6–7 ст. 39.50 ЗК РФ в случае реконструкции, влекущей изменение исключительно местоположения инженерного сооружения, сервитутарий вправе самостоятельно уточнить местоположение границ публичного сервитута, обратившись с соответствующим заявлением в орган регистрации прав.

По нашему мнению, несмотря на то что данное право имеет определенные ограничения, его реализация все равно способна привести к нарушению прав и законных интересов сервитутодателей. Кроме того, получается, что сервитутарии могут своими волеизъявлениями преодолеть административные решения об установлении публичных сервитутов, базирующиеся в том числе на соответствующей градостроительной документации. Обоснованно ли предоставление сервитутариям таких расширенных правомочий?

**2.3.** Пункты 16–27 ст. 1 и ст. 2–10 Закона № 341-ФЗ посвящены изменениям, которые вносятся в другие статьи ЗК РФ, а также отдельные федеральные законы.

**2.3.1.** Согласно п. 2 ст. 41 ЗК РФ в новой редакции права лиц, использующих земельный участок на основании сервитута, определяются законом и соглашением об установлении сервитута.

Учитывая, что ЗК РФ разводит понятия «сервитут» и «публичный сервитут», о каком законе идет речь? И почему не указано на возможность определения прав сервитутария судебным решением? Есть и более общий вопрос: насколько обоснованно формулирование в ЗК РФ тех или иных правил о сервитутах в контексте нового п. 1 ст. 23 ЗК РФ, предусматривающего, что сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством и только в отношении земельных участков, находящихся в публичной собственности, с учетом особенностей, предусмотренных главой V.3 ЗК РФ?

**2.3.2.** Следует обратить внимание и на то, что Законом № 341-ФЗ в ст. 48 ЗК РФ были внесены многочисленные дополнения о порядке прекращения публичного сервитута. При этом название статьи осталось неизменным — в нем идет речь только об основаниях прекращения сервитута. Такое положение дел не соответствует разграничению терминов «сервитут» и «публичный сервитут», которое пытается провести законодатель в обновленных нормах ЗК РФ.

**2.3.3.** Изменения, внесенные в ст. 28 Федерального закона от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», подтверждают наше предположение о том, что публичный сервитут по главе V.7 ЗК РФ предоставляет сервитутарию субъективное право в отношении чужой недвижимости. Так, в этой статье говорится, что для размещения линейных объектов систем газоснабжения в случаях и в порядке, предусмотренном законодательством РФ, могут быть установлены сервитут, публичный сервитут, предоставляющие право лицам, в пользу которых они установлены, осуществлять на земельных участках и (или) землях строительство, реконструкцию, эксплуатацию, капитальный и текущий ремонт линейных объектов систем газоснабжения.

**2.3.4.** Новая ст. 3.6 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее — Федеральный за-

кон № 137-ФЗ) дает юридическим лицам, имеющим на праве собственности, праве оперативного управления или праве хозяйственного ведения сооружения, которые в соответствии с ЗК РФ могут размещаться на земельных участках и (или) землях на основании публичных сервитутов, возможность переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, право аренды земельного участка на публичный сервитут, если права на сооружения возникли до 01.09.2018. Если имеются права на сооружения, но отсутствуют права на земельные участки, на которых находятся сооружения, юридические лица могут оформить публичные сервитуты или приобрести земельные участки в аренду до 01.01.2022. Для установления публичных сервитутов в перечисленных случаях используется порядок, установленный главой V.7 ЗК РФ. При этом плата за публичные сервитуты не взимается, в том числе в случае их установления в отношении частных земельных участков. Более того, указанные юридические лица вправе заключать с правообладателями служащих земельных участков соглашения об осуществлении публичных сервитутов. В отсутствие таких соглашений сервитутарии осуществляют деятельность на условиях, указанных в решениях об установлении публичных сервитутов.

Согласно ч. 3.2 ст. 70 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в редакции Закона № 341-ФЗ орган государственной регистрации прав снимает с государственного кадастрового учета земельные участки, учет которых и (или) государственная регистрация прав на которые осуществлены до 01.09.2018, в случаях, если права постоянного (бессрочного) пользования такими земельными участками или права их аренды переоформлены на публичные сервитуты.

Во-первых, неясно, почему публичный сервитут для строительства и последующей эксплуатации линейного объекта на чужом земельном участке должен быть платным, а для эксплуатации уже построенного линейного объекта на чужом земельном участке — бесплатным. Это противоречит не только здравому смыслу, но и сложившемуся в судебной практике представлению о том, что при наличии на чужом земельном участке линейного объекта допустимо установить сервитут по требованию как сервитутария, так и сервитутодателя, в том числе для взимания платы за пользование чужой недвижимостью<sup>13</sup>.

Во-вторых, непонятно, почему при установлении публичного сервитута для эксплуатации уже построенного линейного объекта на чужом земельном участке можно не заключать соглашение об осуществлении сервитута, а руководствоваться решением об установлении сервитута? В связи с чем в приведенном случае правообладателю служащей недвижимости отказывают в и так весьма ограниченном праве согласовать условия пользования его недвижимостью?

Аналогичные замечания касаются вопросов перераспределения земельных участков, обозначенных в новой ст. 3.6 Федерального закона № 137-ФЗ.

<sup>13</sup> См., напр.: *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. 158–163; *Она же.* Сервитут для размещения и эксплуатации линейного объекта // Вестник экономического правосудия РФ. 2018. № 7. С. 10–19.

В-третьих, остается только предполагать, зачем при реоформлении прав постоянного (бессрочного) пользования и аренды на служащие земельные участки на публичные сервитуты необходимо снимать эти земельные участки с государственного кадастрового учета.

2.3.5. Изменения, внесенные в п. 1 ч. 7 ст. 51, п. 1 ч. 3 ст. 55 Градостроительного кодекса РФ, подтверждают, что сервитутное право может являться основанием для строительства линейного объекта, в том числе в ряде случаев при отсутствии господствующей недвижимости. Так, к заявлению о выдаче разрешения на строительство и к заявлению о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию нужно приложить правоустанавливающие документы на земельный участок, которыми могут быть соглашение об установлении сервитута или решение об установлении публичного сервитута.

2.4. Согласно п. 3 ст. 11 Закона № 341-ФЗ публичные сервитуты, установленные до дня вступления в силу данного Закона, сохраняются на условиях, указанных в нормативных правовых актах об их установлении. Со дня вступления в силу Закона № 341-ФЗ правообладатели служащих земельных участков вправе использовать меры защиты своих интересов, предусмотренные ЗК РФ.

О каких именно мерах идет речь? С учетом многообразия сервитутных конструкций, обозначенных в обновленном ЗК РФ, ответ на поставленный вопрос не очевиден.

\*\*\*

В завершение стоит отметить, что мы склонны расценивать изменения, внесенные Законом № 341-ФЗ, как негативные ввиду их необоснованности и недоработанности. Одновременно еще раз обращаем внимание на то, что настоящий комментарий — это общий подход к анализу предложенных законодателем нововведений. Предполагаем, что этот клубок можно распутывать очень долго, обнаруживая все новые и новые несовершенства измененного регулирования<sup>14</sup>.

## References

*Bagaev V.A.* There Is Not a Hint of Respect for Property Here. The Codification Council Criticized the Governmental Reform of Public Easements [*Uvazheniem k sobstvennosti tut i ne pakhnet. Sovet po kodifikatsii raskritikoval pravitelstvennyu reformu publichnykh servitutov*]. Available at: [https://zakon.ru/discussion/2017/07/17/uvazheniem\\_k\\_sobstvennosti\\_tut\\_i\\_ne\\_pakhnet\\_\\_sovet\\_po\\_kodifikatsii\\_raskritikoval\\_pra\\_vitelstvennyu\\_ref](https://zakon.ru/discussion/2017/07/17/uvazheniem_k_sobstvennosti_tut_i_ne_pakhnet__sovet_po_kodifikatsii_raskritikoval_pra_vitelstvennyu_ref) (Accessed 18 February 2019).

<sup>14</sup> См., напр.: *Иванов А.А.* Как публичный сервитут суперфицием стал // Закон.ру. 2018. 7 сент. URL: [https://zakon.ru/blog/2018/09/07/kak\\_publichnyj\\_servitut\\_superficiem\\_stal](https://zakon.ru/blog/2018/09/07/kak_publichnyj_servitut_superficiem_stal); Новая жизнь публичных сервитутов. Событие. Комментарии экспертов // Закон. 2018. № 10. С. 17–37 (комментарии А.А. Иванова, А.О. Рыбалова, Р.С. Бевзенко, Е.Л. Поветкиной и др.); *Мельников Н.Н.* Критический анализ Федерального закона об упрощении размещения линейных объектов и подразумеваемый сервитут как механизм устранения выявленных недостатков // Хозяйство и право. 2018. № 10. С. 64–73.

- Ivanov A.A.* How a Public Easement Became a Superficies [*Kak publichnyi servitut superfitsiem stal*]. Available at: [https://zakon.ru/blog/2018/09/07/kak\\_publichnyi\\_servitut\\_superficiem\\_stal](https://zakon.ru/blog/2018/09/07/kak_publichnyi_servitut_superficiem_stal) (Accessed 18 February 2019).
- Krasnova T.S.* A Commentary on the Judicial Review of Easement Establishment as Approved by the Russian Federation Supreme Court Presidium on April, 26 2017 [*Kommentariy k Obzoru sudebnoi praktiki po delam ob ustanovlenii servituta na zemelnyi uchastok, utverzhennomy Presidiumom VS RF 26.04.2017*]. The Herald of Economic Justice of the Russian Federation [*Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossiiskoi Federatsii*]. 2017. No. 7. P. 157–176.
- Krasnova T.S.* Servitude for Construction and Use of Infrastructure Facilities [*Servitut dlya razmescheniya i ekspluatatsii lineinogo ob'ekta*]. The Herald of Economic Justice of the Russian Federation [*Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossiiskoi Federatsii*]. 2018. No. 7. P. 10–19.
- Krasnova T.S.* Servitude of Parking [*Servitut dlya razmescheniya parkovki*]. The Herald of Economic Justice of the Russian Federation [*Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossiiskoi Federatsii*]. 2017. No. 9. P. 13–21.
- Krasnova T.S.* Some Aspects of the Doctrine of Easement in Modern Russian Law [*Otdelnye aspekty ucheniya o servitute v sovremennom rossiiskom prave*]. Property Relations in the Russian Federation [*Imuschestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii*]. 2017. No. 3. P. 6–18.
- Krasnova T.S.* Easement in Favor of the General Public [*Servitut v polzu neopredelennogo kruga lits*]. Sociology and Law [*Sotsiologiya i pravo*]. 2017. No. 1. P. 124–135.
- Melnikov N.N.* Critical Analysis of the Federal Law on the Simplification of the Placement of Infrastructure Lines and the Implied Easement as a Mechanism to Eliminate the Identified Flaws [*Kriticheskiy analiz Federal'nogo zakona ob uproschenii razmescheniya lineinykh ob'ektov i podrazumevaemyi servitut kak mekhanizm ustraneniya vyyavlennykh nedostatkov*]. Economy and Law [*Khozyaistvo i pravo*]. 2018. No. 10. P. 64–73.
- Povetkina E.L.* Seizure of Property for Public Use: Civil Law Foundations and Modern Trends [*Iz'yatie imuschestva dlya publichnykh nuzhd: tsivilisticheskie ustoi i sovremennye tendentsii*]. Statute [*Zakon*]. 2014. No. 2. P. 41–60.
- Povetkina E.L., Kuchin S.A.* Seizure in Favor of Private Persons: the Practice of Germany and the USA [*Iz'yatie v polzu chastnykh lits: praktika Germanii i SShA*]. The Herald of the Supreme Arbitrazh Court of the Russian Federation [*Vestnik Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossiiskoi Federatsii*]. 2014. No. 7. P. 4–19.

## Information about the author

*Tatyana Krasnova* — Associate Professor of the Saint Petersburg State University, PhD in Law (tskrasnova.spb@gmail.com).