

СРАВНИТЕЛЬНО–ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОГРАНИЧЕНИЙ И ОБРЕМЕНЕНИЙ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ И СЕРВИТУТОВ

О.А.ХОТЬКО,
юрист

Материал подготовлен с использованием
правовых актов по состоянию
на 17 июля 2013 г.

В связи с принятием Кодекса Республики Беларусь о земле (далее – КоЗ) в 2008 году среди объектов земельных отношений выделен новый объект – «ограничения (обременения) прав на земельные участки, в том числе земельные сервитуты», целесообразность установления которого в целом подвергается сомнению по ряду причин. Во-первых, самостоятельные земельные правоотношения могут возникнуть в отношении земель, земельных участков, прав на них, но не в связи с установлением ограничений или обременений, ведь последние устанавливаются только при наличии прав, а, значит, от прав они необоснованно «оторваны» и выделены искусственно в отдельную группу. Во-вторых, в одном объекте объединены несовместимые по своей природе явления: ограничения и обременения прав на земельные участки отличаются между собой, а также не идентичны с сервитутами. Кроме того, на практике зачастую отождествляют ограничения и сервитуты, принимая их за одно и то же явление, хотя их правовая природа различна.

Согласно ст. 1 КоЗ земельный сервитут представляет собой право ограниченного пользования чужим земельным участком, устанавливаемое для обеспечения прохода, проезда, прокладки и эксплуатации газопроводов, нефтепроводов, воздушных и кабельных линий электропередачи, связи и других подобных сооружений (далее – линейные сооружения), обеспечения водоснабжения и мелиорации, размещения геодезических пунктов, а также для иных целей, которые не могут быть обеспечены без предоставления такого права [1]. Следуя этой трактовке, логичнее сервитут считать правом на земельный участок, подобно праву пользования, хотя механизм возникновения и прекращения рассматриваемых прав имеет существенные отличия. На необходимость включить земельный сервитут в перечень самостоятельных вещных прав указывают многие юристы (Н.А. Шингель

[2, с.67], А.И. Касьянчик [3, с. 192], Н.В. Лукьянцева [4]). С.Н. Белоус предлагает рассматривать сервитут как самостоятельный гражданско-правовой институт с учетом его специфических свойств [5, с.107].

Согласно ст. 217 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК) сервитут относится к числу ограниченных вещных прав [6]. Несмотря на то, что земельный сервитут может устанавливаться как в отношении земельного участка, так и иной недвижимости, считаем, что в ч. 1 ст. 268 ГК представленное определение сервитута относится к земельным отношениям, что представляется неверным подходом. При установлении земельного сервитута у лица, в пользу которого он устанавливается, возникает право пользования земельным участком в определенных пределах и данное обстоятельство не вызывает сомнений в том, что сервитут следует считать ограниченным вещным правом. Полагаем, тенденцией развития законодательства о земельном сервитуте должно последовать включение его в перечень прав на земельные участки в ч. 2 ст. 3 КоЗ. При этом не стоит забывать о том, что земельный сервитут не является самостоятельным предметом гражданского оборота, поскольку имеет придаточный характер к правам на землю.

В то же время Закон Республики Беларусь от 22.07.2002 № 133-З "О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним" [7] (далее – Закон о регистрации) относит сервитут к числу ограничений (обременений) прав. Попытаемся определить, справедливо ли такое положение законодателя? Первоначально, необходимо отметить, что в закрепленное понятие «ограничений (обременений) прав на земельные участки» КоЗ не соответствует их правовой природе в силу того, что оно смешанное, как и в вышеназванном Законе. Полагаем, ограничения прав включают в себя условия и запрещения в пользовании земельным участком в общественно значимых интересах, а к обременениям прав на земельные участки следует относить такие правовые формы, при которых землепользователь обязан предоставить право другому лицу пользования земельным участком, т.е. в последнем случае возникают корреспондирующие права и обязанности как со стороны обладателя земельного участка, так и заинтересованных лиц в приобретении прав на него уже не для обеспечения публичных потребностей, а в частных целях.

Разницу в ограничениях прав на земельные участки и сервитутах можно показать следующим образом. Во-первых, при установлении земельного сервитута субъект приобретает возможность пользоваться чужим земельным участком; при установлении ограничений прав на землю субъекту претерпевает запреты или должен подчиняться условиям при пользовании земельным участком. Во-вторых, ограничения

устанавливаются решением государственного органа, осуществляющего государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель, принятым в соответствии с законодательным актом, договором либо постановлением суда. В-третьих, ограничения устанавливаются без указания конкретного срока, действуют до отмены решения государственного органа, установившего их. В-четвертых, землепользователь земельного участка, обремененного земельным сервитутом, вправе, если иное не установлено законодательными актами, требовать от лица, в пользу которого установлен земельный сервитут, плату за пользование земельным участком. В отношении ограничений прав на землю платежей не установлено; согласно ст. 69 КоЗ землепользователь имеет право на возмещение убытков, причиняемых ограничением (обременением) прав на земельные участки, в том числе установлением земельного сервитута. В-пятых, различаются и цели их установления: ограничения прав на землю устанавливаются в общественно значимых интересах, а не для удовлетворения собственных нужд, как при установлении сервитута. Потребности установления земельного сервитута отражены в ст. 1 КоЗ; под общественно значимыми интересами, в связи с которыми устанавливаются ограничения прав на земельные участки, понимаются цели, касающиеся обеспечения безопасности населения, охраны окружающей среды, историко-культурных ценностей, а также экологической безопасности, в том числе в связи с использованием промышленных объектов и надлежащей их эксплуатации в интересах общества и государства. В-шестых, для сервитутных отношений важнейшим и необходимым фактором выступает волеизъявление землепользователя, что не является характерным при установлении ограничений прав на землю. Землепользователь обременяемого участка может выразить согласие или отказать в установлении сервитута, но при установлении ограничений согласие не испрашивается в принципе.

Что касается обременений прав на земельные участки, то возможно признать в качестве одной из правовых форм таких обременений именно земельный сервитут. Аргументом в пользу данного вывода может послужить то обстоятельство, что возникающему дополнительному праву на земельный участок у лица, желающего установить сервитут, соответствует новая обязанность землепользователя не препятствовать в осуществлении его законного права в случае заключенного соглашения или вынесенного судебного постановления. По мнению М.И. Васильевой «установление сервитута имеет обременительный характер, а не ограничительный: ограничения – невозможность ведения хозяйственной деятельности, а обременения – необходимость претерпевать неудобства в связи с

дополнительной нагрузкой на соответствующие природные объекты» [8, с. 191]. По утверждению Н.Н. Аверьяновой, земельный участок, обремененный, например, сервитутом, может по истечении срока установления сервитута вернуться в свой прежний правовой режим и тогда уже не будет «обременен» [9, с. 95]. В целом соглашаясь с позициями юристов, считаем, что сервитут, являясь правом ограниченного пользования, одновременно выступает в качестве обременения земельного участка.

Таким образом, земельный сервитут, понимаемый как право ограниченного пользования чужим земельным участком, и одновременно обременение, влияющее на условия его использования, в совокупности не может быть отнесен одновременно к ограничениям (обременениям) прав на земельный участок, поскольку, во-первых, охватывается понятием обременение, во-вторых, ограничения правом не являются. В связи с этим следует признать двойственную природу земельного сервитута как права ограниченного пользования чужим земельным участком и как правовую форму обременений прав на земельный участок. На этом основании следует закрепить ограничения и обременения прав на земельные участки в качестве составной части такого объекта земельных отношений, как права на земельные участки, уточнив формулировку абз. 4 ч. 1 ст. 3 КоЗ, поскольку права, а также ограничения и обременения прав (в случае их установления) являются элементом правового режима земель; исключить из числа объектов указание на земельный сервитут, так как он охватывается понятием обременение. Важно также и внести изменения в п.п. 2.15-1 п. 2 ст. 8 Закона Республики Беларусь «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним», устанавливающую объекты государственной регистрации прав, ограничений (обременений) прав на недвижимое имущество в отношении использования земельных участков, исключив из этой нормы слово «обременения», поскольку формы таких обременений охватываются указанными в этой статье.

Кроме того, следует остановиться и на другом актуальном вопросе, но сопутствующем рассматриваемой проблеме, связанном с целесообразностью закрепления публичных сервитутов. В Республике Беларусь прямо не предусмотрено деление сервитутов на публичные и частные в отличие от законодательства Российской Федерации. Эти сервитуты отличаются по несоответствию интересов, которые лежат в основе их установления, — частные и публичные; в объектах, в отношении которых устанавливаются сервитуты: публичный сервитут устанавливается только на земельные участки, а частный сервитут — как на земельные участки, так и на объекты недвижимого имущества; в способах установления: публичный сервитут устанавливается в нормативном правовом акте уполномоченного органа,

частный сервитут – путем соглашения, т.е. предполагает волеизъявление сторон, соответственно, публичный и частный сервитут имеют различные основания прекращения. Вопрос не случаен и в связи с тем, что Российская Федерация, Республика Беларусь, и Казахстан подписали Соглашение «О Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве» [10] и тем самым выразили согласие на формирование однотипных механизмов регулирования экономики, подчеркнули необходимость развития интеграции и согласованности действий в экономической и политической жизни стран-участниц.

Профессор Т.И. Макарова отмечает, что публичный сервитут имеет целью ограничение вещных прав лиц, на законных основаниях обладающих земельными участками, с целью реализации соответствующих природоресурсных прав иных лиц и соблюдения паритета прав общих и специальных пользователей и предлагает дополнить КоЗ «нормой о публичном земельном сервитуте, как форме общего землепользования, на земельных участках, предоставленных в специальное пользование» [11]. Подобная точка зрения отмечена в исследовании В.В. Саскевич, посвященном землям промышленности, транспорта, связи, энергетики [12].

Анализ законодательства позволяет согласиться с мнением, высказанным в специальной литературе М.Н. Малединой о том, что установление публичного сервитута является одним из способов решения конфликта интересов собственника недвижимости и государства [13, с.8]. А.В. Копылов придерживается позиции о том, что публичный сервитут есть ограничение права собственности, указывая в качестве аргументов на то, что возникновение отношений происходит в силу закона и в результате обеспечиваются «публичные (общественные) нужды всех лиц вообще» [14, с.62]. Соглашаясь с предыдущей позицией, М.И. Васильева полагает, что публичный сервитут является формой государственного вмешательства в отношения частной собственности, при этом отмечая отсутствие определенности правовых признаков и классификации ограничений [8]. А.В. Калинин предлагает отказаться от понятия публичного сервитута, отмечает несостоятельность термина, вместо них закрепить в законодательстве ограничения публичного характера, считая аргументом тот факт, что институт публичного сервитута обойден вниманием зарубежных законодателей [15].

В литературе высказывается мнение о необходимости закрепления публичных сервитутов в нашем государстве также и потому, что фактически публичный сервитут уже имеет место. Позволим себе не согласиться с данной позицией, поскольку скорее всего имеются в виду ограничения прав на землю, ведь схожесть имеется – и те, и другие устанавливаются для

общественно значимых нужд. Но, по нашему мнению, не следует их отождествлять, а в целом правовое регулирование публичного сервитута наряду с ограничениями прав на земельные участки также целесообразно и должно иметь место. Во-первых, установление такого сервитута позволит беспрепятственно осуществлять свои права определенным субъектам, имеющим необходимость в использовании земельного участка, т.е. если при установлении ограничений прав на земельные участки преследуются общественно значимые интересы (охраны окружающей среды и ее отдельных природных компонентов, объектов историко-культурного наследия, обеспечения надлежащей эксплуатации промышленных объектов, безопасности населения), то публичный сервитут имеет цель предоставления права пользования земельным участком неопределенному кругу лиц, проживающих или находящихся на определенной территории в использовании земельного участка для удовлетворения необходимых целей, в общем смысле схожую с частным земельным сервитутом согласно Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ). В литературе отмечается, что в определенных случаях преследуются цели не столько общественного характера, сколько имущественного. Во-вторых, при установлении публичного сервитута предусматривается определенная плата землепользователю обременяемого земельного участка (ст. 23 ЗК РФ) [16], установление ограничений влечет за собой возмещение убытков (ст. 75 КоЗ). В-третьих, в соответствии с п. 2 ст. 23 ЗК РФ «публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления» [16], а ограничения прав на земельные участки только исполнительными и распорядительными органами. Последний довод показывает, что все публично-правовые образования вправе устанавливать публичные сервитуты для обеспечения публичных интересов, что не присуще ограничениям в отношении земельных участков. В-четвертых, «закрепление в праве публичного сервитута позволяет установить гарантии для лиц, осуществляющих общее природопользование, так и ведущих хозяйственную деятельность в порядке специального природопользования» [11].

Таким образом, в рассмотренных понятиях, несмотря на смысловую схожесть, имеются существенные отличия. Данное обстоятельство дает основание утверждать, что необходимо более основательно подойти к нормам о сервитутах. Целесообразным представляется как дополнение белорусского земельного законодательства понятием публичного сервитута, так и закрепление оснований его установления и примерного перечня, к

которому, по нашему мнению, следует отнести использование земельных участков для прохода или проезда; для учебных и учебно-исследовательских работ; для изыскательских работ, строительства линейных сооружений, размещения геодезических пунктов; для ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры; для сенокошения и выпаса сельскохозяйственных животных; для использования участков лесного фонда; использования участков водного фонда, в том числе доступа к прибрежной полосе. Основанием установления публичного сервитута предлагается считать соглашение между землепользователем и субъектами, заинтересованными в установлении публичного сервитута, заключенное на основании норм законодательства об охране и использовании земель. Закрепление на законодательном уровне перечня оснований установления публичного сервитута позволит обеспечить предоставление прав заинтересованным лицам в пользовании земельным участком, а соответственно учитывать интересы государства, местного населения без изъятия земельных участков.

Проблемы правового регулирования установления публичных сервитутов нуждаются в дальнейшей научной разработке, направленной на возможность адаптации к современным условиям и соответственно возможному последующему их закреплению в законодательстве Республики Беларусь.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Кодекс Республики Беларусь о земле : Кодекс Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 425-З : принят Палатой представителей 17 июня 2008 г. : одобр. Советом Респ. 28 июня 2008 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 07.01.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.
2. Шингель, Н.А. Граждане как субъекты прав на земельные участки в Республике Беларусь / Н.А. Шингель // Суд. весн. – 2012. – № 1. – С. 64–67.
3. Касьянчик, А.И. Правовое регулирование земельного сервитута В Республике Беларусь / А.И. Касьянчик // Вклад молодых ученых в развитие правовой науки Республики Беларусь : материалы Междунар. науч. конф., Минск, 26 нояб. 2010 г. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: В.И. Семенов (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2012. – С. 190–192.

4. Лукьянцева, Н.В. О правах на землю при строительстве и эксплуатации инженерных сооружений / Н.В. Лукьянцева // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.

5. Белоус, С.Н. Сервитуты как обременение или ограничение вещных прав / С.Н. Белоус // Правовое обеспечение инновационного развития экономики Республики Беларусь : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 21–22 окт. 2010 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: И.Н. Колядко (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2010. – С. 105–107.

6. Гражданский кодекс Республики Беларусь : Кодекс Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г., № 218-З : принят Палатой представителей 28 окт. 1998 г. : одобр. Советом Респ. 19 нояб. 1998 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 13.07.2012 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.

7. О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним : Закон Респ. Беларусь, 22 июля 2002 г., № 133-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 30.12.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

8. Васильева, М.И. Публичные интересы в экологическом праве / М.И. Васильева. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2003. – 424 с.

9. Аверьянова, Н.Н. Ограничения имущественных прав на землю / Н.Н. Аверьянова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2006. – № 4. – С. 91–96.

10. О таможенном союзе и Едином экономическом пространстве: договор от 26 февр. 1999 г.: закон Респ. Беларусь от 9 нояб. 1999 г. № 303-З // Нац. реестр прав. актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 30, 2/78.

11. Макарова, Т.И. Теоретические проблемы правового положения физических лиц в экологических отношениях : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Т.И. Макарова. – Минск, 2008. – 275 л.

12. Саскевич, В.В. Правовой режим земель промышленности, транспорта, связи, энергетики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / В.В. Саскевич. – Минск, 2008. – 145 л.

13. Малеина, М.Н. Публичные сервитуты / М.Н. Малеина // Законодательство. – 2004. – № 4. – С. 8–16.

14. Копылов, А.В. Вещные права на землю / А.В. Копылов. – М. : Статут, 2000. – 254 с.

15. Калинин, А.В. Земельный сервитут в российском законодательстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / А.В. Калинин ; Рос. гос. соц. ун-т. – М., 2007. – 26 с.

16. Земельный кодекс Российской Федерации : Кодекс Рос. Федерации, 25 окт. 2001 г., № 136-ФЗ : принят Гос. Думой 28 сент. 2001 г. : одобр. Советом Федерации 10 окт. 2001 г. : в ред. Федер. закона Рос. Федерации от 25.06.2012 г. // Консультант Плюс : Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2013.