

УДК/UDC 349.41

Соблюдение баланса частных и публичных интересов при установлении публичного сервитута

Бредов Дмитрий Александрович

студент юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail:bredov99@mail.ru

Остапенко Анастасия Геннадьевна

кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного, трудового и
экологического права

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail:ostapenkoanastasiya@mail.ru

Аннотация

Данная статья посвящена проблеме соблюдения баланса частных и публичных интересов при установлении публичного сервитута. Впервые конструкция публичного сервитута была закреплена в Земельном кодексе РФ в 2018 г., что вызвало дискуссии о ее целесообразности. Это обусловлено тем, что публичный сервитут по своему содержанию во многом противоречит классической конструкции. В связи с последними изменениями в отечественном законодательстве ряд гражданско-правовых механизмов заменяется публичными, что приводит к ослаблению прав частных лиц. При этом на практике часто возникают вопросы, связанные с приобретением прав на чужие земельные участки. Авторы статьи в научной работе формулируют подходы к решению указанных проблем.

Ключевые слова: сервитут, баланс интересов, органы государственной власти, публичный интерес, частный интерес.

Maintaining a balance of private and public interests when establishing a public easement

Bredov Dmitriy Alexandrovich
Student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: bredov99@mail.ru

Ostapenko Anastasia Gennadevna
Candidate of Law, assistant professor of the Department of Land, Labor and
Environmental Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: ostapenkoanastasiya@mail.ru

Abstract

This article is devoted to the problem of maintaining a balance of private and public interests in establishing public easement. For the first time, the construction of a public easement was enshrined in the Land Code of the Russian Federation in 2018, which sparked debate about its feasibility. This is due to the fact that the public easement in its content is largely contrary to the classical construction. In connection with the latest changes in domestic legislation, a number of civil law mechanisms are replaced by public ones, which leads to a weakening of the rights of private individuals. However, in practice, questions often arise related to the acquisition of rights to other people's land. The authors of the article in their scientific work formulate approaches to solving these problems.

Key words: easement, balance of interests, public authorities, public interest, private interest.

Конструкция публичного сервитута появилась в российском земельном законодательстве в 2018 г. и предусматривала, что сервитут может быть установлен в публичных интересах. Введение данной конструкции вызвало многочисленные споры относительно необходимости и целесообразности. Очевидно, что публичный сервитут по своему содержанию во многом противоречит классической конструкции.

При этом последние изменения российского законодательства демонстрируют замену многих старых понятий, в частности, многие гражданско-правовые механизмы заменены публичными, что приводит к ослаблению прав частных лиц. В связи с этим становится очевидно, что государство все более активно вмешивается в сферу частных интересов, что обусловлено особенностями организации системы органов государственной власти. Поэтому проникновение публичных механизмов в систему частноправовых отношений вполне закономерный процесс.

Несмотря на это, на практике возникает целый ряд вопросов, связанных с приобретением прав на чужие земельные участки. Например, при строительстве и реконструкции, а также ремонте линейных объектов возникают затруднения, связанные с обременением земельных участков. В данной связи давно назрела необходимость решения проблем [1].

Гражданский кодекс РФ относит сервитут к числу вещных прав, при этом объем правового регулирования отношений, связанных с установлением сервитутов, достаточно мал. В российском праве сервитут появился после 1964 г. В силу новизны правоприменительная практика складывалась медленно, в основном она была связана с правом прохода или проезда, а в части взаимоотношений с органами власти использовался институт аренды. После изменений, внесенных в Земельный кодекс РФ в 2014 г., предоставление земельных участков в аренду органам государственной власти стало затруднительно. Поэтому была введена новая конструкция. Но процесс установления сервитутов по-прежнему проходит крайне медленно [2].

Главным сдерживающим фактором является отсутствие подробной законодательной регламентации. Правоприменительная практика не позволяет в полном объеме разрешить все неурегулированные вопросы.

Любое субъективное право может быть ограничено, поскольку не имеет абсолютного характера. При установлении ограничений учитывается интерес. В теории государства и права выделяют публичный и частный интересы, однако при рассмотрении вопросов, связанных с земельным правом, речь идет о сочетании двух интересов, что часто приводит к

конфликтам, поскольку достичь баланса в данном отношении довольно сложно. Поэтому поиск такого баланса - это задача не только законодателя, но и представителей науки. В современном обществе процессы урбанизации постоянно нарастают, интересы частных и публичных лиц сталкиваются все чаще [2].

В большинстве источников законодательства предусмотрено, что именно народ является источником власти и носителем суверенитета, а необходимость обеспечения и соблюдения прав и свобод народа обуславливает содержание деятельности любой публичной власти. Однако ни одно право не носит абсолютного характера, любое право можно ограничить, в т. ч. и право собственности на земельный участок. Имущественные права довольно часто подвергаются ограничениям, которые обусловлены необходимостью обеспечить публичные интересы. Данные обстоятельства требуют вести поиски баланса.

При рассмотрении данного вопроса принципиальное значение имеет категория «интерес», поскольку она обуславливает характеристику своего носителя. Так, любой частный интерес в отношении земельного участка - это потребность гражданина и юридического лица свободно использовать свои полномочия по использованию и охране земель для получения имущественных и неимущественных благ.

В свою очередь, публичный интерес связан с совокупностью частных потребностей и реализацией коллективных имущественных прав. Различные объединения граждан имеют собственные интересы, которые зависят от расположения и размера земельного участка, например, строительство стадиона может не совпадать с желанием жильцов многоквартирного дома, которые хотели построить на этом месте храм.

Какое бы решение в данном случае не было бы принято, конфликта интересов вряд ли удастся избежать. В этой ситуации возникает вопрос: как достичь баланса интересов и кому из субъектов следует отдавать предпочтение? В Российской Федерации такие конфликты часто усугубляются позицией органов власти, которые могут длительное время не принимать эффективных решений. Например, органы власти г. Со-

чи проводили массовое изъятие земельных участков для строительства стадионов и иных спортивных объектов, а граждане не могли спорить с публичным интересом.

Таким образом, публичным интересом можно считать интерес всех граждан страны, отдельного субъекта, муниципального образования или района. Однако что можно сказать о случае, когда речь не идет о застройке инфраструктуры, а о столкновении интересов двух групп жителей одного микрорайона, одна из которых хочет, чтобы возле в районе был построен храм, а другая - стадион?

В правовой науке вопрос о разделении публичного и частного интереса рассматривается много лет, отличие состоит в сущности такого интереса. Например, с публичным интересом тесно связаны интересы юридических лиц. Некоторые юридические лица могут быть государственными корпорациями, частно-публичными компаниями. Так, государство может передавать им в собственность или на праве оперативного управления имущество, а затем такие организации выполняют социально полезные функции [3].

Большая часть таких организаций не выполняет функции, связанные с простым ежедневным жизнеобеспечением, а также может иметь собственные интересы, не совпадающие ни с частными, ни с публичными.

Земельный кодекс РФ предусматривает дополнительные ограничения права собственности, например принудительное прекращение или установление публичных сервитутов.

В сфере земельных правоотношений групповые интересы связаны с недропользованием, строительством жилых домов, спортивных площадок. Для реализации этих проектов предусмотрено принудительное изъятие для государственных и муниципальных нужд. Однако в целях жизнеобеспечения и размещения объектов энергетики, транспорта, инженерии, пожарной безопасности предусмотрено установление публичных сервитутов.

При установлении публичных сервитутов категория «групповой интерес» проявляется наиболее полным образом. От частных сервитутов публичный отличается тем, что его цель - обеспечение интересов и потребностей неопределенной группы лиц.

В классическом понимании сервитут предполагает наличие господствующего и служащего земельного участка, собственники которых взаимодействуют друг с другом вынужденно и каждый несет риски и имеет ограничения. При установлении публичного сервитута господствующий участок может отсутствовать. Публичный сервитут как правовое явление предусмотрено не только в науке, но и на практике. Отношение к сервитуту всегда было неоднозначным. Многие исследователи к конструкции публичного сервитута относятся отрицательно.

Негативная позиция прослеживается в различных законопроектах, а также в концепции развития законодательства о вещном праве, где дана негативная оценка публичным сервитутам. Публичный сервитут не может быть рассмотрен как разновидность вещного права по причине своего субъектного состава.

С 2018 г. Земельный кодекс РФ содержит легальное определение публичного сервитута, отражающее его особенности: основания возникновения и целевую направленность. Наиболее детальное урегулирование получили следующие сферы установления публичных сервитутов: размещение инженерных сооружений, складирование строительных материалов, устройство пересечений автомобильных дорог, проведение инженерных изысканий.

Именно для таких целей на законодательном уровне было закреплено установление публичных сервитутов. Для этого необходимо подать ходатайство об установлении публичного сервитута, обосновать необходимость его установления, далее уполномоченный орган принимает решение, изучив предоставленную документацию, затем заключается соглашение с собственником земельного участка. Так, установление публичного сервитута возможно только при согласии заинтересованного ли-

ца, что обуславливает возникновение вопросов о соблюдении баланса интересов.

Кроме того, в отличие от частного сервитута публичный предполагает возможность строительства, что существенно ограничивает полномочия собственника. Использование возведенных объектов часто отвечает интересам многочисленной группы населения. Отсюда следует вывод, что действующее законодательство не отвечает принципам соразмерности и справедливости [4]. Например, линейные объекты часто строятся с нарушениями порядка технологического присоединения. Для решения таких проблем был предложен публичный сервитут как способ возникновения прав на земельные участки для размещения линейных объектов. Публичный сервитут устанавливается для размещения объектов электроэнергетики, водоснабжения, нефтепровода. Такие объекты относятся к федеральной собственности.

При даче согласия на размещение таких объектов под угрозой находятся интересы собственников, поскольку в настоящее время при рассмотрении вопроса об установлении сервитута исключена процедура общественных слушаний, которая рассматривалась как механизм обеспечения соблюдения прав правообладателя. Данная ситуация, по нашему мнению, демонстрирует нарушение принципа, предусматривающего участие граждан в решении вопросов, касающихся прав на землю [5].

Строительство на земельном участке, обремененном сервитутом, зданий и сооружений прямо противоречит правовой природе сервитута. Введение норм об установлении публичных сервитутов - это результат политического решения. В связи с этим многие ученые указывают на то, что наличие в нормах земельного законодательства правовой конструкции публичного сервитута неоправданно. Многие придерживаются мнения о том, что введение публичного сервитута связано с желанием законодателя решить публично-правовые проблемы путем использования частноправового инструмента [6].

Но в то же время возведение таких объектов позволяет обеспечить публичный групповой интерес, который связан со строительством объ-

ектов, формирующих инфраструктуру. Так, линейные сооружения находятся под землей или на поверхности, в условиях большого города их наличие просто необходимо. Содержание застройки, протяженность застройки на несколько участков, которые находятся в собственности разных лиц, определяют сложности в оформлении публичных сервитутов. Разрешение таких проблем - это задача законодателя, который должен разрабатывать правовые конструкции, обращая внимание, прежде всего, на обеспечение интересов различных групп населения.

До начала реформирования земельного законодательства необходимо принять важные меры, связанные с расширением возможности участия общественности при обсуждении вопроса об установлении публичного сервитута, с решением вопроса о том, как придать результатам общественного обсуждения обязательный характер. Важно четко понимать, где находятся сферы публичных и частных интересов.

Это связано с необходимостью изменения концепции действующего земельного законодательства. В частности, речь идет об определении случаев, позволяющие обеспечить групповые интересы субъектов, к полномочиям которых относится реализация таких интересов. Очевидно, что устранение проблем действующего законодательства напрямую связано с разделением интересов на публично-групповые и просто публичные. На частно-публичные отношения должна распространяться конструкция обычного сервитута.

Список литературы

1. Галиновская Е. А. Влияние реализации социально-экономической политики Российской Федерации на правовое регулирование земельных отношений // Журнал российского права. 2018. № 3 (255). С. 116–126.
2. Сеницын С. А. Частные и публичные сервитуты в российском и зарубежном праве // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 2. С. 26–45.
3. Суханов Е. А. О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц // Журнал российского права. 2018. № 1 (253). С. 5–15.

4. Краснова Т. С. Отдельные аспекты учения о сервитуте в современном российском праве // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 3 (186). С. 6–18.

5. Болтанова Е. С. Публичный сервитут в целях строительства сооружений: вопросы конституционных прав граждан и обеспечения баланса интересов // Закон. 2019. № 2. С. 45–55.

6. Козлов Д. В. Земельный сервитут в современном российском праве // Вопросы российского и международного права. 2016. № 9. С. 258–268.

References

1. Galinovskaya E. A. The influence of the implementation of the socio-economic policy of the Russian Federation on the legal regulation of land relations // Journal of Russian Law. 2018.No 3 (255). Pp. 116-126.

2. Sinitsyn S. A. Private and public easements in Russian and foreign law // Law. Journal of the Higher School of Economics. 2018. No. 2. Pp. 26-45.

3. Sukhanov E. A. On the civil legal personality of state legal entities // Journal of Russian Law. 2018.No 1 (253). Pp. 5-15.

4. Krasnova T. S. Some aspects of the doctrine of servitude in modern Russian law // Property relations in the Russian Federation. 2017. No 3 (186). Pp. 6 - 18.

5. Boltanova E. S. Public easement for the construction of structures: issues of constitutional rights of citizens and ensuring a balance of interests // Law. 2019.No 2.Pp. 45 - 55.

6. Kozlov D. V. Land easement in modern Russian law // Questions of Russian and international law. 2016. No. 9. Pp. 258-268.