**Ограничение права частной собственности
путем установления публичных земельных сервитутов:
поиск баланса интересов***

АНИСИМОВ Алексей Павлович, профессор кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

Россия, 400066, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8

E-mail: anisimovap@mail.ru

БОЛТАНОВА Елена Сергеевна, заведующая кафедрой гражданского права Юридического института Томского государственного университета, профессор Томского государственного университета систем управления и радиоэлектроники, доктор юридических наук, доцент

Россия, 634050, г. Томск, Московский тракт, 8

E-mail: bes2@sibmail.com

Частная собственность, как и любое субъективное право, не имеет абсолютного характера и подлежит ограничениям. Немаловажное значение в установлении ограничений прав имеет определенный интерес. Традиционно в теории права выделяются частный и публичный интересы. В то же время развитие земельного законодательства показывает, что их дихотомии недостаточно. На практике конфликт между отдельными лицами и (или) группами лиц, обусловленный различными интересами, возникает повсеместно и имеет достаточно сложный характер, и задача представителей юридической доктрины и законодателя — предложить меры по предупреждению и (или) разрешению конфликта.

Цель исследования — на основе изучения земельно-правовых норм о публичных сервитутах определить категорию оформляемого ими интереса.

Методы исследования: общенаучные (анализ и синтез, дедукция и индукция) и частно-научные (формально-логический, технико-юридический, системный).

Обусловленное процессами урбанизации и глобализации расширение перечня оснований для ограничения прав частных собственников путем установления публичных сервитутов не повлекло создания соразмерной системы гарантий прав человека. В связи с этим необходимо более широкое участие общественности в принятии решений, а также требуется выделение «групповых (частно-публичных)» интересов и создание новой правовой конструкции выражающих их юридических лиц, выполняющих ряд публичных функций, однако имеющих и собственные интересы, часто не совпадающие ни с частными (правообладателей земельных участков), ни с публичными (жителей населенных пунктов) интересами.

Ключевые слова: права человека, земля, сервитут, собственность, баланс интересов.

Для цитирования: Анисимов А. П., Болтанова Е. С. Ограничение права частной собственности путем установления публичных земельных сервитутов: поиск баланса интересов // Журнал российского права. 2020. № 4. С. 141—152. DOI: 10.12737/jrl.2020.048

* Статья выполнена при финансовой поддержке гранта 18-011-00612 РФФИ.

Limitation of Private Property Rights by Establishing Public Land Easements: Finding a Balance of Interests

A. P. ANISIMOV, Volgograd Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Volgograd 400066, Russian Federation
E-mail: anisimovap@mail.ru

E. S. BOLTANOVA, Law Institute, Tomsk State University, Tomsk 634050, Russian Federation
E-mail: bes2@sibmail.com

Private property, as any subjective right, is not absolute and is subject to restrictions. A certain interest in the establishment of restrictions of rights is of great importance. Traditionally, the theory of law distinguishes between private and public interest. At the same time, the development of land legislation shows that their dichotomy is insufficient. In practice, the conflict between individuals and (or) groups of individuals, due to different interests, occurs everywhere and is quite complex, and the task of representatives of legal doctrine and the legislator to propose measures to prevent and (or) resolve the conflict.

The purpose — on the basis of the study of land law on public easements to determine the category of interest provided by them and to offer additional guarantees to achieve a balance of different interests in the land sphere.

General scientific (analysis, synthesis, generalization) and private-scientific (formal-logical, technical-legal, system) methods were used in solving research problems.

The article proves that due to the processes of urbanization and globalization, the expansion of the list of grounds for limiting the rights of private owners by establishing public easements did not entail the creation of a proportional system of human rights guarantees. In this regard, a number of measures are proposed to increase public participation in decision-making, as well as the creation of a new legal structure of “private-public” interests and legal entities expressing them, performing a number of public functions, but having their own interests, which often do not coincide with either private (interests of land owners) or public (residents of settlements) interests. These legal entities should not be empowered to make decisions restricting the rights of private owners of land.

Keywords: human rights, land, easement, property, balance of interests.

For citation: Anisimov A. P., Boltanova E. S. Limitation of Private Property Rights by Establishing Public Land Easements: Finding a Balance of Interests. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2020, no. 4, pp. 141—152. DOI: 10.12737/jrl.2020.048 (In Russ.)

В конституциях большинства стран мира закреплено, что народ является носителем суверенитета, а права человека определяют смысл и содержание деятельности органов публичной власти. Однако права человека (при всей их несомненной ценности) не носят абсолютного характера и имеют множество пределов (например, запретов собственнику на использование своего земельного участка во вред соседям). Кроме того, имущественные права граждан часто подвержены различным ограничениям, обусловленным необходимостью реализации и защиты публичных интересов. Указанные обстоятельства требуют продолжить поиск баланса частных и публичных интересов, особенно

применительно к вопросам осуществления права частной собственности на земельные участки как объекты недвижимого имущества.

В рамках категории «интерес» принципиальное значение имеют характер потребностей, отображаемых интересом, и характеристика субъекта — носителя такого интереса (индивида или социальной группы). Исходя из этого мы полагаем, что любой частный земельный интерес — это потребность гражданина и юридического лица — правообладателя земельного участка осуществлять свободную реализацию своих правомочий по использованию и охране земли в целях получения имущественных или неимущественных благ. Соответственно,

публичный земельный интерес — это совокупность частных потребностей (граждан и их объединений), проживающих в отдельной местности, заключающийся в стремлении реализовать определенные коллективные имущественные или неимущественные земельные права.

При этом очевидно, что различные объединения граждан могут иметь свои специфические интересы, формируемые по территориальному (микрорайон, квартал) или предметному (постройка школы, стадиона, торгового центра) признаку. Различные интересы могут не совпадать, поскольку строительство стадиона может соответствовать интересам жителей мегаполиса, но противоречить интересам жителей отдельного микрорайона. Столь же распространены и более сложные варианты конфликта публичных интересов, когда одна группа граждан хочет построить в городском квартале казино, другая — мечеть (или христианский храм), а третья — торговый комплекс с парковкой. Соответственно, какое бы решение ни приняли органы местной власти, конфликт публичных интересов различных групп населения города часто неизбежен, что оставляет открытым вопрос о том, где проходит граница между частными и публичными интересами, в чем их отличие и какому из двух (трех) публичных интересов следует отдавать предпочтение.

Применительно к России и ее правовой системе подобного рода общераспространенные (и для других стран мира) конфликты публичных интересов часто усугубляются политикой органов государственной власти, которые часто принимают неэффективные решения, имеющие долгосрочные негативные экономические, экологические или иные последствия. Типичным примером такого рода решений явилось массовое изъятие земельных участков у граждан для строительства стадионов и иных спортивных объек-

тов, необходимых для проведения Зимних Олимпийских игр 2014 г. и Чемпионата мира по футболу 2018 г. Проблема заключалась в том, что спорт трудно считать публичным интересом, поскольку многие граждане к нему равнодушны¹.

Таким образом, подобные решения, хотя и «прикрываются» публичным интересом, отвечают потребностям и интересам лишь части населения. Публичный интерес — это интерес жителей всей страны (если речь идет о постройке военного завода), отдельного муниципалитета или его части — микрорайона, квартала (если речь идет о постройке объектов коммунальной или транспортной инфраструктуры).

Но как быть в ситуации, когда такой объект отвечает интересам только части жителей муниципалитета, как мы это видим на примере стадионов? Ответ заключается в необходимости разработки правовой конструкции, которой еще нет в законе и которая мало обсуждается в правовой доктрине.

В российской и зарубежной правовой науке много лет исследуется вопрос о разграничении юридических лиц частного и публичного права. Главное отличие между ними состоит в социальной сущности таких организаций, которая обуславливает особенности правосубъектности юридических лиц публичного права. При этом признается тот

¹ Здесь можно согласиться с высказыванием С. А. Сеницына о том, что ажиотаж, вызванный проведением этих спортивных мероприятий, «совсем не отвечает целям всемерного уважения, соблюдения и защиты гражданских прав большинства населения, а сам объем предпосланных такими спортивными сервитутами ограничений носит ярко выраженный дискриминационный характер, ведущий к принудительному отказу и лишению частной собственности» (Сеницын С. А. Частные и публичные сервитуты в российском и зарубежном праве // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 2. С. 40).

факт, что многие юридические лица частного права в той или иной степени выполняют социальную миссию. Кроме того, обращается внимание на тесную связь юридических лиц публичного права (например, федеральных казенных предприятий) с органами публичной власти². Данная теория представляется важной, особенно если дополнить ее еще одним звеном — категорией частно-публичных юридических лиц, которую предложил С. А. Чаркин³.

Особенности данных видов юридических лиц (государственные корпорации, публично-частные компании, управляющая компания инновационного центра «Сколково») заключаются в том, что они являются собственниками переданного им государственного имущества, а также выполняют определенные социальные публичные функции. Например, в силу ст. 3—5 Федерального закона от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»» соответствующая управляющая компания является собственником земельных участков, на которых расположены объекты инфраструктуры, и осуществляет их передачу в аренду, а также выполняет ряд публичных функций, свойственных органам местного самоуправления (осуществляет освещение и наименование улиц, строит автомобильные дороги и т. д.). Как справедливо отмечает Е. А. Суханов, «три из шести имеющихся государственных корпораций (Росатом, Ростехнологии и Роскосмос), а также единственная государственная компания (Росавтодор) фактически представляют органы управления с правами самостоятельных юридических лиц, в прямом или косвенном подчине-

нии которых находятся комплексы других самостоятельных организаций — хозяйственных обществ и государственных унитарных предприятий»⁴.

При этом большая часть таких частно-публичных юридических лиц выполняет функции, напрямую не связанные с повседневным жизнеобеспечением потребностей населения (освоение космоса, недропользование, ведение научных исследований и т. д.). Более того, эти юридические лица в реальности часто имеют собственные интересы, которые могут не совпадать ни с частными, ни с публичными интересами (жителей муниципальных образований). Несмотря на это, Земельный кодекс РФ предусматривает для таких субъектов набор дополнительных возможностей, например, по инициированию и участию в процедурах принудительного прекращения права частной собственности граждан, а также по ограничению прав частных собственников путем установления публичных земельных сервитутов. Официального исчерпывающего перечня таких частно-публичных юридических лиц сегодня нет, при определении такого перечня в него, очевидно, войдут государственные корпорации, публично-правовые компании, управляющая компания «Сколково», а также недропользователи и субъекты естественных монополий.

При этом мы не утверждаем, что вся деятельность таких юридических лиц, направленная на прекращение или ограничение прав частных собственников земельных участков, — это произвол и злоупотребление правом. Это, конечно, не так. Однако очевидно, что интерес этой группы субъектов носит весьма сложный характер, требующий осмысления и надлежащего право-

² См.: Чиркин В. Е. Публичный и частный интересы юридических лиц, выполняющих публичные функции // Журнал российского права. 2013. № 1. С. 10—14.

³ См.: Чаркин С. А. Земельные правоотношения как межотраслевая правовая категория: монография. М., 2012. С. 225.

⁴ Суханов Е. А. О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 12.

вого опосредования. Во многих случаях эти субъекты реализуют определенный групповой (частно-публичный) интерес.

Групповые (частно-публичные) интересы в земельно-правовой сфере — это предусмотренные федеральными законами потребности отдельных видов юридических лиц с государственным участием, связанные с осуществлением недропользования, строительством жилых, спортивных и иных объектов недвижимости, обеспечиваемые путем принудительного изъятия для государственных или муниципальных нужд и (или) ограничения права частной собственности на земельные участки. В отличие от частного-публичных интересов, которые разделяет лишь ряд социальных групп, «классические» публичные интересы направлены на создание условий жизнеобеспечения всего населения определенной территориальной единицы (муниципалитет, регион) и включают размещение объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, обороны и безопасности, энергетики, исполнение международных договоров, обеспечение экологической безопасности, охрану объектов культурного наследия и т. д.

Категория «групповые интересы» наиболее ярко проявляется в рамках процедуры установления публичных земельных сервитутов. Последние отличаются от частных сервитутов тем, что частный сервитут предназначается для обеспечения интересов отдельных граждан и юридических лиц; публичный сервитут — интересов неопределенного круга лиц (жителей населенного пункта или его части). Кроме того, как отмечает С. А. Сеницын, «классическое понимание сервитута предполагает наличие господствующего и служащего земельного участков, собственники которых вынуждены взаимодействовать друг с другом, и каждый из них несет риски ограничения и невозмож-

ности осуществления своего права в связи с действиями другого»⁵. При установлении публичного сервитута господствующий земельный участок может отсутствовать.

Несмотря на то что публичный сервитут как правовое явление существует как в науке, так и на практике, отношение к этой правовой конструкции неоднозначное. Большинство представителей гражданско-правовой науки (В. В. Витрянский, И. А. Емелькина, В. А. Рахмилович, О. А. Рыбалов, С. А. Сеницын, Е. А. Суханов и др.) к конструкции публичного сервитута относятся отрицательно. Такая позиция отражена и в программных проектах по изменению гражданского законодательства. Например, в Концепции развития законодательства о вещном праве, рекомендованной Советом по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства при Президенте РФ (2009 г.), отмечается, что ограничение права собственности на земельные участки осуществляется земельным законодательством с использованием «неадекватной данным отношениям конструкции публичного сервитута (статья 23 ЗК РФ)»⁶; «введенное ЗК РФ понятие “публичный сервитут”, который, обладая признаками публично-правового ограничения права собственности, не является, однако, субъективным правом вообще, что лишь создает терминологическую путаницу и требует исключения». Такой негативный подход к этой правовой категории в целом присущ цивилистам.

В юридической литературе можно обнаружить разные позиции уче-

⁵ Сеницын С. А. Указ. соч. С. 29.

⁶ Отметим, что данной концепцией предлагается ввести в ГК РФ коммунальный сервитут, сервитут мелиорации. Между тем сегодня для аналогичных целей используется конструкция публичного сервитута, и во многих случаях здесь имеет место интерес неопределенного круга лиц.

ных о месте публичного сервитута среди родственных правовых категорий и явлений. Так, А. В. Копылов полагает, что публичные сервитуты не имеют ничего общего с сервитутами, известными римскому частному праву. Они представляют собой «только ограничения права собственности в силу закона»⁷. Напротив, Т. В. Дерюгина считает, что сервитут «отличается от ограничения права собственности по целям установления; субъектному составу; объектам; содержанию; возмездности»; «публичный сервитут не относится к категории прав ограниченного пользования чужим имуществом, ни к ограничениям права собственности, а занимает самостоятельное положение в системе вещных прав»⁸. Третья группа авторов полагает, что публичный сервитут не является обременением права собственности, а является его пределом⁹. Более предпочтительной представляется первая точка зрения ввиду наличия большого сходства процедур и правовых последствий установления публичных сервитутов и ограничений права собственности. В то же время российское законодательство и правоприменение развивается по своему пути. Так, Росреестр из анализа норм ЗК РФ и Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» сделал вывод, что «законодатель разделяет понятия “сервитут” и “публичный сервитут”, и, поскольку ЗК РФ не установлено

иное, публичный сервитут не подлежит государственной регистрации в реестре прав ЕГРН, часть земельного участка, на которую распространяется публичный сервитут, также не вносится в кадастр недвижимости ЕГРН»¹⁰. Публичный сервитут не регистрируется как ограничение права на земельный участок, но информация о его границах вносится в Реестр границ.

Публичный сервитут не может рассматриваться как вид вещных прав ввиду специфики субъектного состава возникающих правоотношений, отсутствия признаков «неотделимости» сервитута от господствующего участка и «значения воли» собственника.

В силу п. 5 ст. 23, а также ст. 39³⁷ ЗК РФ публичный сервитут может быть установлен как на земельный участок (участки), так и на землю, например для размещения объектов электросетевого хозяйства, тепловых сетей, водопроводных сетей, сетей водоотведения, линий и сооружений связи, линейных объектов системы газоснабжения, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, их неотъемлемых технологических частей, если указанные объекты являются объектами федерального, регионального или местного значения. Данное положение также ставит под сомнение возможность признания публичного сервитута видом вещного права, поскольку вещное право на недвижимость предполагает индивидуальный объект.

С 2018 г. в ЗК РФ появилось, по сути, легальное определение публичного сервитута, которое отражает специфику основания его возникновения и целевой направленности (см. п. 2 ст. 23). При этом законодатель разграничил (терминологически весьма неудачно) «сервитут» (подразумевая частный сервитут), который в основном должен регулироваться нормами граждан-

⁷ Копылов А. В. Вещные права на землю в римском, русском дореволюционном и современном гражданском праве. М., 2000. С. 62.

⁸ Дерюгина Т. В. Гражданско-правовое регулирование института сервитута в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002. С. 6.

⁹ См.: Краснова Т. С. Отдельные аспекты учения о сервитуте в современном российском праве // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 3. С. 7—8.

¹⁰ Письмо Росреестра от 25 марта 2019 г. № 01-02960-ГЕ/19.

ского законодательства, и «публичный сервитут», правовые основы которого заложены в Земельном кодексе РФ.

Наиболее детальному правовому регулированию подвергаются отношения, которые возникают при установлении публичных сервитутов для следующих целей:

размещение инженерных сооружений: объектов федерального, регионального или местного значения (электросетевого хозяйства, тепловых сетей, водопроводных сетей и проч.), либо объектов, необходимых для организации электро-, газо-, тепло-, водоснабжения населения и водоотведения, подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения либо переносимых в связи с изъятием земельных участков, на которых они ранее располагались, для государственных или муниципальных нужд;

складирование строительных и иных материалов, размещение временных или вспомогательных сооружений и (или) строительной техники, которые необходимы для обеспечения строительства, реконструкции, ремонта объектов транспортной инфраструктуры федерального, регионального или местного значения;

устройство в отдельных случаях пересечений автомобильных дорог или железнодорожных путей с железнодорожными путями общего пользования, с автомобильными дорогами или примыканий автомобильных дорог к другим автомобильным дорогам;

размещение автомобильных дорог и железнодорожных путей в туннелях;

проведение инженерных изысканий в целях подготовки документации по планировке территории, предусматривающей размещение линейных объектов федерального, регионального или местного значения, проведение инженерных изысканий для строительства, реконструкции указанных объектов, а

также указанных выше инженерных сооружений.

Именно для этих случаев законодатель закрепил специальную процедуру установления публичного сервитута, урегулировав ее нормами гл. V⁷ ЗК РФ. Процедура в самом общем виде включает ряд юридически значимых стадий:

1) подача заинтересованным лицом ходатайства об установлении публичного сервитута. Минэкономразвития России утвердило требования к форме этого документа и содержанию обоснования необходимости установления публичного сервитута;

2) рассмотрение уполномоченным органом этого ходатайства и либо возврат ходатайства (при наличии оснований, установленных в ст. 39⁴¹ ЗК РФ), либо направление в Росреестр запроса о правообладателях земельных участков, размещение информации о возможном установлении публичного сервитута;

3) принятие уполномоченным органом решения об установлении или об отказе в установлении публичного сервитута (см. ст. 39⁴⁴ ЗК РФ). При положительном решении оно размещается в сети Интернет, публикуется в официальном источнике, доводится до правообладателей земельных участков, в отношении которых принято решение об установлении публичного сервитута и сведения о которых поступили в установленном порядке, информируется Росреестр и обладатель сервитута;

4) заключение соглашения об осуществлении публичного сервитута между обладателем публичного сервитута и собственником земельного участка, находящегося в частной собственности, или арендатором, землепользователем, землевладельцем земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в отношении которых установлен публичный сервитут.

Как можно заметить, в процедуре установления публичного сервитута (как совсем недавно и в законодательно измененной процедуре

изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд) появилась фигура заинтересованного лица (обладателя сервитута), при наличии волеизъявления которого и возможно возникновение публичного сервитута. Это обстоятельство порождает вопрос о том, какие именно интересы обеспечивает устанавливаемый в России публичный сервитут: частные, публичные или групповые? Прежде чем ответить на этот вопрос, необходимо обратить внимание на еще одну важную особенность, свойственную законодательству о сервитутах в последние годы.

В отличие от классических представлений о сервитуте (в том числе публичном), предполагающих только пользование чужим имуществом, предусмотренный в Земельном кодексе РФ публичный земельный сервитут допускает возможность строительства на условиях сервитута. Такая возможность сервитутария и ее реализация в значительной степени ограничивает все три правомочия собственника земельного участка. Первоначально такие ограничения предусматривались для развития дорожного сервиса на федеральных автомобильных дорогах. Затем к данному перечню добавились нормы, обеспечивающие возможность на условиях сервитута возводить определенные линейные объекты для проведения Зимних Олимпийских игр 2014 г., потом — Чемпионата мира по футболу 2018 г., а также в случае присоединения новых территорий к г. Москве. Отличия используемых в последних законах конструкций от классического сервитута обусловили предложение «отказаться от использования термина “сервитут” и использовать формулировку “ограничения права собственности в целях размещения и (или) эксплуатации объектов инфраструктуры”»¹¹. Это пред-

ложение заслуживает внимания. Рассматривая вопрос о правовом режиме линейных объектов и правовом статусе лиц, их размещающих, мы приходим к выводу, что в большинстве случаев линейные объекты (такие как газопроводы, трубопроводы, линии электропередачи и некоторые другие) принадлежат частным лицам, и только в силу социальной, общественной значимости, монополистического характера соответствующего вида деятельности отношения по их эксплуатации находятся под особым контролем государства и подвергаются специальному правовому регулированию.

Использование многих таких объектов, которые после возведения становятся частной собственностью, отражает групповые интересы, однако для обеспечения их строительства применяется аппарат принуждения государства, что не свойственно для частных объектов. При этом примечательно, что до сентября 2018 г. ст. 23 ЗК РФ не предусматривала установление публичного сервитута для строительства линейных сооружений. Это обстоятельство не мешало заинтересованным организациям (газо-, электро-, водоснабжения и т. п.) обращаться с требованием об установлении частного сервитута, а судам — устанавливать именно частный сервитут, хотя сейчас те же самые нужды отнесены к публичным¹². Как представляется, поскольку владельцами таких объектов являются частные лица, государство не должно устанавливать для них особые преимущества по принудительному ограничению прав частных собственников. Иными словами, государство с учетом общего принципа недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, кото-

практика применения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 13.

¹² См., например, определения ВС РФ от 14 февраля 2018 г. № 306-ЭС17-22992, от 17 августа 2016 г. № 308-ЭС16-9476, от 2 ноября 2016 г. № 308-ЭС16-14553.

¹¹ Афанасьев И. В. Сервитут в гражданском праве Российской Федерации: теория и

рый является гарантией свободы осуществления прав и свобод человека и гражданина, не может устанавливать в законе очевидный приоритет интересов будущих владельцев частных линейных объектов (пусть даже их эксплуатация имеет публичное значение) перед законными интересами собственников частных земельных участков. Однако современные реалии свидетельствуют об обратном.

Действующее земельное законодательство России в части регулирования публичных сервитутов не отвечает принципам соразмерности и справедливости¹³, оно не направлено на поиск баланса частных и публичных интересов, поскольку предусматривает сокращение сроков и снижение стоимости услуг на оформление линейных объектов¹⁴.

Значительная часть линейных объектов строится с нарушением установленного порядка (или порядка оформления прав либо порядка технологического присоеди-

нения объектов потребителей). Для решения существующих проблем и был предложен публичный сервитут как основной способ возникновения прав на земельные участки для размещения линейных объектов. В силу ст. 39³⁷ ЗК РФ публичный сервитут может быть установлен для размещения объектов электросетевого хозяйства, тепловых сетей, водопроводных сетей, сетей водоотведения, линий и сооружений связи, линейных объектов системы газоснабжения, нефтепроводов, их неотъемлемых технологических частей, если указанные объекты являются объектами федерального, регионального или местного значения либо необходимы для организации электро-, газо-, тепло-, водоснабжения населения и водоотведения, подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения.

Соглашаясь, что при размещении большинства линейных объектов публичные цели присутствуют, все же заметим, что их достижение ставит под угрозу частные интересы собственников и не позволяет говорить о балансе интересов собственников земли и линейных объектов. В отличие от ранее действовавшего законодательства теперь произошло исключение из процедуры установления публичного сервитута общественных слушаний, являвшихся важным элементом механизма обеспечения прав и законных интересов правообладателей земельных участков, зданий, сооружений. В связи с новыми нормами земельно-градостроительные решения о размещении линейных сооружений на условиях публичного сервитута в значительной степени лишены открытости и будут приниматься без участия граждан (в том числе правообладателей недвижимости). Без обсуждения общественности остались вопросы размещения объектов регионального и федерального значения, так как соответствующие документы по территориальному плани-

¹³ Возможно, эта проблема более масштабна. В эколого-правовых актах в отличие от источников гражданского, административного, уголовного законодательства принцип справедливости даже не упоминается, хотя и находит определенное воплощение. На этот факт обращает внимание С. А. Боголюбов (см.: *Боголюбов С. А. Потенциал экологических норм Конституции России* // Журнал российского права. 2018. № 5. С. 19).

¹⁴ Одной из причин такой тенденции можно считать преобладание в пространственном развитии РФ урбанизации территорий. Можно согласиться с Е. А. Галиновской в том, что при всей важности урбанизации как процесса и концептуальной основы развития экономики и социальной сферы, она не согласуется с концепцией рационального использования земель в части гарантированного обеспечения земельными ресурсами всех потребностей общества и охраны окружающей среды (см.: *Галиновская Е. А. Влияние реализации социально-экономической политики Российской Федерации на правовое регулирование земельных отношений* // Журнал российского права. 2018. № 3. С. 119—120).

рованию сегодня не являются предметом общественных обсуждений (публичных слушаний). Кроме того, Правительство РФ может устанавливать случаи, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документов по планировке территории (п. 5 ч. 3 ст. 41 Градостроительного кодекса РФ). В отдельных случаях общественные обсуждения или публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания территории могут не проводиться (ч. 5¹ ст. 46 ГсК РФ). Более того, основанием для строительства линейных сооружений являются программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселения, городского округа, инвестиционные программы субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса, для которых также не требуются общественные обсуждения или публичные слушания.

Тем самым происходит нарушение одного из принципов земельного законодательства, предусматривающего участие граждан, общественных организаций и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю (подп. 4 п. 1 ст. 1 ЗК РФ), а также одного из основных принципов законодательства о градостроительной деятельности, провозглашающего участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности и обеспечение свободы такого участия (п. 5 ст. 2 ГсК РФ). Нарушение этих принципов можно обнаружить в ряде иных новых положений ЗК РФ¹⁵.

Строительство сервитутарием зданий (объектов дорожного сервиса), а также разных сооружений в целом

противоречит сервитутным отношениям, и существование соответствующих норм — результат политического решения. Поэтому в научной литературе обоснованно отмечается, что закрепление в ЗК РФ правовой конструкции публичных сервитутов является неоправданным и выглядит как желание законодателя решить публично-правовые проблемы с помощью не предназначенного для этого частногоправового инструментария¹⁶.

Вместе с тем возведение таких объектов реализует групповой интерес, и чаще всего линейные сооружения находятся под или над земной поверхностью и их наличие, например, в стесненных условиях городской застройки объективно обусловлено. Характер застройки, протяженность расположения линейных сооружений (зачастую нахождение на значительном количестве земельных участков, имеющих различных собственников) определяют сложность оформления иных прав на земельные участки (например, аренды). Поэтому в перспективе задачей законодателя в целях обеспечения баланса различных интересов должно стать конструирование нового вида вещного права, в большей степени отвечающего возможности использования чужого земельного участка для строительства линейного и подобного сооружений.

Вплоть до реформирования земельного законодательства, как представляется, уже сейчас необходимо принятие двух важных законодательных мер. Во-первых, расширение участия общественности (как и в случае с изъятием участков для публичных нужд) в обсуждении градостроительной документации (схем территориального планирования), а также придание результатам общественных обсуждений

¹⁵ Подробнее см.: Болтанова Е. С. Публичный сервитут в целях строительства сооружений: вопросы конституционных прав граждан и обеспечения баланса интересов // Закон. 2019. № 2. С. 45—55.

¹⁶ См.: Козлов Д. В. Земельный сервитут в современном российском праве // Вопросы российского и международного права. 2016. № 9. С. 264.

или публичных слушаний по вопросу установления публичных сервитутов обязательного характера. Во-вторых, для публичного земельного сервитута необходимо проведение разграничения публичных и групповых (частно-публичных) интересов, что потребует определенного осмысления и изменения действующего законодательства в части определения случаев, которые обеспечивают групповые интересы реализующих их субъектов, установления единой процедуры достижения целей такого интереса путем изъятия и (или) ограничения права частной собственности.

Представляется, что в России необходимо отделять групповые (частно-публичные) интересы (например, строительство нефтепроводов едва ли можно признать публичным интересом) от «классических» публичных интересов (строительство автомобильных дорог, снабжение населения водой или электроэнергией). Соответственно, действующая конструкция публичного сервитута не должна распространяться на частно-публичные интересы — для их обеспечения должен быть установлен частный сервитут без участия органов публичной власти.

Библиографический список

Афанасьев И. В. Сервитут в гражданском праве Российской Федерации: теория и практика применения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017.

Боголюбов С. А. Потенциал экологических норм Конституции России // Журнал российского права. 2018. № 5.

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

Галиновская Е. А. Влияние реализации социально-экономической политики Российской Федерации на правовое регулирование земельных отношений // Журнал российского права. 2018. № 3.

Дерюгина Т. В. Гражданско-правовое регулирование института сервитута в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002.

Козлов Д. В. Земельный сервитут в современном российском праве // Вопросы российского и международного права. 2016. № 9.

Копылов А. В. Вещные права на землю в римском, русском дореволюционном и современном гражданском праве. М., 2000.

Краснова Т. С. Отдельные аспекты учения о сервитуте в современном российском праве // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 3.

Синицын С. А. Частные и публичные сервитуты в российском и зарубежном праве // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 2.

Суханов Е. А. О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц // Журнал российского права. 2018. № 1.

Чаркин С. А. Земельные правоотношения как межотраслевая правовая категория: монография. М., 2012.

Чиркин В. Е. Публичный и частный интересы юридических лиц, выполняющих публичные функции // Журнал российского права. 2013. № 1.

References

Afanas'ev I. V. Easement in civil law of the Russian Federation: theory and practice of application. Cand. diss. thesis. Moscow, 2017. 27 p. (In Russ.)

Bogolyubov S. A. The Potential of Environmental Norms of the Russian Constitution. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 5, pp. 16—25. DOI: 10.12737/art_2018_5_2 (In Russ.)

Boltanova E. S. Public easement for construction activities: addressing citizens constitutional rights and balancing interests. *Zakon = Law*, 2019, no. 2, pp. 45—55. (In Russ.)

Charkin S. A. Land legal relations as an intersectoral legal category. Moscow, 2012. 237 p. (In Russ.)

Chirkin V. E. Public and Private Interests of Legal Persons Performing Public Functions. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2013, no. 1, pp. 9—16. (In Russ.)

Deryugina T. V. Civil law regulation of the easement Institute in Russia. Cand. diss. thesis. Volgograd, 2002. 29 p. (In Russ.)

Galinovskaya E. A. Influence of the Implementation of the Russian Socio-Economic Policy on Legal Regulation of Land Relations. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 3, pp. 116—126. DOI: 10.12737/art_2018_3_11. (In Russ.)

Kopylov A. V. Property rights to land in the Roman and Russian pre-revolutionary and modern civil law. Moscow, 2000. 255 p. (In Russ.)

Kozlov D. V. Rural servitudes in modern Russian law. *Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava = Questions of Russian and international law*, 2016, no. 9, pp. 258—268. (In Russ.)

Krasnova T. S. Several aspects of the servitude doctrine in contemporaneous Russian law. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federacii = Property relations in the Russian Federation*, 2017, no. 3, pp. 6—18. (In Russ.)

Sinitsyn S. A. Private and Public Easements in Russian and Foreign Law. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2018, no. 2, pp. 26—45 (In Russ.)

Sukhanov E. A. About Civil Legal Capacity of Public Legal Entities. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 1, pp. 5—15. DOI: 10.12737/art_2018_1_1 (In Russ.)