

К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ РЕЗЕРВИРОВАНИЯ И СЕРВИТУТА НА ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК

В России в ближайшие годы запланировано финансирование крупных инфраструктурных проектов: строительство автомагистралей, спортивных объектов международного значения и др. Одним из эффективных механизмов обеспечения земельными ресурсами строительства таких объектов является резервирование земель для государственных или муниципальных нужд. При возникновении необходимости использования земельных участков без перехода права на участок возможно установление сервитута.

Ключевые слова: резервирование; сервитут; сделка.

По мнению О.М. Козырь, резервирование представляет собой правовой институт, первоначально введенный Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях», а затем закрепленный Земельным кодексом Российской Федерации. Тем не менее резервирование фактически применялось и в СССР: в документах территориального планирования определялись резервные территории под размещение тех или иных объектов (видов землепользования) [1. С. 185]. В этом правовом институте большое значение имеет гражданско-правовой аспект, на который, к сожалению, мало обращают внимание.

Вместе с тем до недавнего времени решать задачи резервирования земель было достаточно сложно по причине отсутствия необходимых правовых норм. В целях качественного повышения эффективности института резервирования были внесены изменения в законодательство. Речь идет о Федеральном законе от 10 мая 2007 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд» (далее – Закон о резервировании), а также о Постановлении Правительства Российской Федерации от 22 июля 2008 г. № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» (далее – Постановление Правительства РФ). Введена новая статья ЗК РФ – ст. 70.1 «Резервирование земель для государственных или муниципальных нужд».

Согласно п. 1 указанной статьи «резервирование земель для государственных или муниципальных нужд осуществляется в случаях, предусмотренных ст. 49 ЗК РФ, а земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, также в случаях, связанных с размещением объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, объектов обороны и безопасности, созданием особо охраняемых природных территорий, строительством водохранилищ и иных искусственных водных объектов».

Исходя из приведенной правовой нормы, мы можем говорить по крайней мере о двух ситуациях, в отношении которых возможна реализация процедуры резервирования. Первая: резервирование земель всех форм собственности, в том числе находящихся у граждан и юридических лиц на правах постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного (наследуемого) владения.

Вторая процедура связана с резервированием земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам.

Необходимо отметить, что реализация процедуры резервирования земель влечет за собой установление совокупности ограничений прав на землю и ее оборотоспособности.

Важным шагом в урегулировании вопросов резервирования земель является установление в ЗК РФ максимального срока резервирования земель, составляющего семь лет, а в отношении резервирования земель для строительства автомобильных дорог, железных дорог и других линейных объектов – двадцать лет. Специальное указание на максимальный срок резервирования земель косвенно свидетельствует о необходимости определения срока резервирования в каждом конкретном случае принятия решения о резервировании земельного участка.

Ранее, до введения в действие Федерального закона № 69-ФЗ Земельный кодекс предусматривал два вида резервирования: резервирование земель (ст. 86, 90, 95 ЗК РФ) и резервирование земельных участков (ст. 28 ЗК РФ).

Впоследствии ст. 28 ЗК стала также содержать термин «резервирование земель». Однако резервирование земельных участков до настоящего времени правом урегулировано более подробно [2. П. 6].

В литературе высказано мнение о том, что процедура резервирования именно земельных участков была в целом оправдана практическими соображениями, так как «зачастую нельзя даже приблизительно определить будущий вид использования участка без детального анализа его качественных характеристик (состава и плотности грунтов, наличия или отсутствия карстовых пустот, суффозии, других негативных явлений или процессов), получения иных исходных данных» [1. С. 188]. Если нормы земельного кодекса дают определение понятия резервирования, то оформление возникающих здесь отношений требует применения норм гражданского законодательства.

В связи с тем что цели резервирования участков предполагают проведение разного рода проектно-изыскательских работ, земельный участок в процессе резервирования фактически предоставляется не только в пользование, но и во владение заинтересованному лицу. При этом право собственности на участок не переходит. Следовательно, в процессе резервирования на основании согласованных действий двух субъектов происходит ограниченное распоряжение земельным участком в виде передачи его использования на относительно небольшой срок. В силу ст. 153 ГК РФ такого рода действия квалифицируются как сделки, следовательно, требуют соблюдения предусмотренных законодательством правил к их форме, порядку совершения и т.д.

Трудно согласиться с мнением Д.В. Королева и А.И. Окунева [3. С. 3], считающих, что для резервирования земельного участка достаточно принятия акта уполномоченного органа, т.к. на первое место выходит факт передачи права использования земельного участка, который можно квалифицировать как гражданское правоотношение и применять гражданско-правовые нормы, регулирующие порядок распоряжения недвижимым имуществом.

Общепринято, что на участников сделок с землей распространяются общие гражданско-правовые презумпции свободы договора, равенства сторон и т.д. То есть для резервирования участка требуется оформление согласованного волеизъявления как минимум двух формально равных субъектов – собственника земли и будущего землепользователя. Иначе говоря, налицо необходимость заключения двусторонней сделки (договора), но каким именно должен быть этот договор, гражданское законодательство ответа не дает. По положениям ст. 421 ГК РФ стороны вправе заключить как предусмотренный, так и не предусмотренный законом договор.

По мнению некоторых авторов, соглашение о резервировании носит возмездный характер, поскольку в дальнейшем либо оформляется договор аренды, либо земельный участок подлежит изъятию [1. С. 190]. Вместе с тем, по нашему мнению, следует разграничивать непосредственно соглашение о резервировании земельных участков и последующие договоры, которые могут быть заключены с собственником участка: аренды, выкупа. Безусловно, последние договоры являются возмездными и должны регулироваться соответствующими нормами ГК РФ. Однако в отношении соглашения о резервировании никаких указаний относительно возмездности не установлено. Следовательно, соглашение о резервировании земельного участка предполагается безвозмездным.

Необходимость заключения договора резервирования, по нашему мнению, возникает в случае, если у земельного участка имеется собственник (либо арендатор). Безусловно, вынося решение о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд, исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления исходят из необходимого количества земли для застройки или иных нужд. Для этого достаточно вынесения решения соответствующим органом. Однако впоследствии, при определении конкретных земельных участков, входящих в состав этого необходимого количества земли, следует уже учитывать всех владельцев данных участков и права, на которых данные участки за ними закреплены.

Поэтому законодательно необходимо разграничить, во-первых, резервирование земель и резервирование земельных участков, во-вторых, закрепить случаи заключения договоров резервирования земельных участков с собственниками или иными владельцами.

В силу ФЗ от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» не предусмотренное ЗК РФ право (титул) возникнуть не может. Перечень вещных прав, в том числе прав на землю, строго определен в законе. В то же время предусмотренный законодательством набор прав часто не является подходящим для резервирования. Например,

предоставлению участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на праве безвозмездного срочного пользования препятствуют известные ограничения ст. 24 ЗК РФ по субъектному составу.

Так, в рамках резервирования земельных участков, по нашему мнению, может быть применена модель специального договора – безвозмездного пользования (ссуды) для проведения изыскательских работ. С учетом того, что договор ссуды по своей правовой природе очень близок к договору аренды и их главное отличие в безвозмездности договора ссуды, а также учитывая то, что на стороне арендатора и ссудополучателя в соответствии с положениями гл. 36 ГК РФ может выступать государство в лице органа государственной власти или органа местного самоуправления, можно предположить возможность заключения специального договора ссуды (безвозмездного пользования) земельных участков для проведения изыскательских работ.

Между тем передача земли по договору безвозмездного пользования не всегда легко реализуема на практике. В ряде случаев земельные участки могут обременяться сервитутом (по соглашению с собственником). Возможно применение как частного, так и публичного сервитута. Однако государственный орган или орган местного самоуправления не может обременить сервитутом находящийся в государственной или муниципальной собственности земельный участок, тем более если он уже передан в аренду, в постоянное (бессрочное) пользование либо в пожизненное наследуемое владение. Следовательно, предоставление участка во владение и пользование новому субъекту возможно только после прекращения соответствующего обязательства, либо вещного права, либо с согласия его обладателя.

В литературе предлагается решение данной проблемы путем заключения договора субаренды. В данном механизме участвуют три стороны: государственный орган или муниципалитет, лицо, за которым резервируется участок, и арендатор земли либо обладатель иного титула, за исключением собственника [1. С. 192]. По нашему мнению, данная конструкция договоров очень сложна и на практике практически не применима: во-первых, неясно, для чего в механизм резервирования включается третье – заинтересованное лицо, ведь резервирование осуществляется для государственных или муниципальных нужд, следовательно, лицо, осуществляющее проектные и изыскательские работы на зарезервированном земельном участке, должно выступать от имени государства или органа местного самоуправления и быть одной стороной в сделке; во-вторых, при таком варианте в принципе не требуется задействовать механизм резервирования и правовая природа данного договора противоречит резервированию.

В качестве выхода из такой ситуации может быть предложено заключение договора безвозмездного пользования земельным участком. Орган, принявший решение о резервировании, компенсирует причиняемые собственнику неудобства. Само решение о резервировании, по нашему мнению, не может быть реализовано до заключения соглашения. Уполномоченный орган, со своей стороны, может предложить собственнику заключить дополнительное соглашение к догово-

ру безвозмездного пользования, в котором устанавливаются дополнительные гарантии имущественных интересов собственника на случай последующего изъятия земельного участка, либо установить эти гарантии в самом договоре безвозмездного пользования.

Данная конструкция применима и к резервированию земельных участков, принадлежащих владельцу на праве аренды.

Безусловно, при принадлежности земельного участка на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования в силу запрета ЗК РФ на распоряжение земельным участком (п. 2 ст. 21, п. 4 ст. 20) заключать какие-либо соглашения по передаче прав на землю, данная конструкция не применима. В этом случае достаточно решения уполномоченного органа о резервировании участка и соглашения о предоставлении дополнительных гарантий имущественных интересов владельца земельного участка.

Таким образом, с позиции действующего законодательства реализация резервирования земельных участков возможна:

- при достижении соглашения с существующим правообладателем (собственником или арендатором) о совместном использовании участка (путем заключения договора безвозмездного пользования (ссуды);
- посредством обременения земельного участка сервитутом;
- путем прекращения права прежнего землепользователя через изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

Что касается сервитута, то его правовая сущность – ограниченное право пользования земельным участком. Слово «сервитут» происходит от римского «*servitus*» – «рабство вещи». Сервитутом в римском праве считалось право на чужую вещь, состоявшее в пользовании ею и принадлежащее определенному субъекту или вещи [4. С. 461]. При этом римское право устанавливало ряд разновидностей сервитута, в частности: проход, прогон, проезд, проведение воды, пользование водой, прогон скота на водопой, право пастбы, обжигания извести, копания песка и т.д. [5. С. 195].

В современном законодательстве данный институт права регулируется комплексом норм как гражданского, так и земельного законодательства.

Земельный кодекс в ст. 23 определяет понятие сервитута как право ограниченного пользования чужим земельным участком. Различают публичный и частный сервитут. Основанием для регистрации публичного сервитута и его изменения, прекращения будет являться соответствующий акт уполномоченного органа либо решение суда (в случае прекращения).

Что касается частного сервитута, то в соответствии со ст. 23 ЗК он устанавливается на основании гражданского законодательства. Сервитуты могут быть частными, когда они устанавливаются в интересах конкретных граждан или юридических лиц, и публичными, когда они устанавливаются в государственных интересах, в интересах муниципального образования. Обременение земельного участка сервитутом не лишает его собственника прав владения, пользования и распоряжения земельным участком. При этом в ГК РФ сервитут рассматривается в качестве вещного права.

Но федеральным законом от 21.07.97 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее – Закон о регистрации) сервитуты регистрируются в Едином государственном реестре прав как обременение (ограничение) права собственности. Это существенно отличает регистрацию сервитута от регистрации иных вещных прав. Во всех случаях регистрации сервитутов свидетельство о его государственной регистрации не выдается, делается лишь отметка на правоустанавливающих документах, что также отличает регистрацию сервитутов от регистрации других вещных прав.

Согласно ст. 27 Закона о регистрации государственная регистрация сервитута проводится на основании заявления собственника объекта недвижимого имущества или лица, в пользу которого установлен сервитут, при наличии у последнего *соглашения о сервитуте*. Несмотря на то, что данная норма не конкретизировала вид сервитута, положения статьи относятся к частным сервитутам. В случае недостижения соглашения об установлении сервитута или условиях сервитута спор разрешается судом по иску лица, требующего установления сервитута (ст. 23 ЗК РФ, ст. 274, 277 ГК РФ).

Исходя из анализа норм ЗК и ГК РФ о сервитуте, следует, что сервитут относится к категории вещных прав. Данные права существуют до тех пор, пока существует сама вещь. В случае утраты (гибели) вещи прекращается и само действие сервитута. Как и другие вещные права, сервитут следует за вещью. Из п. 1 ст. 275 ГК РФ следует, что сервитут сохраняется в случае перехода прав на земельный участок, который обременен этим сервитутом, к другому лицу. Причем данное правило применимо как к частным, так и публичным сервитутам. Несмотря на то, что сервитут является вещным правом, само соглашение о сервитуте обладает рядом признаков сделки.

Одним из оснований возникновения обязательств является договор. Согласно ст. 420 ГК договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей. К договорам применяются правила о двух- и многосторонних сделках, предусмотренные гл. 9 ГК РФ.

Из ст. 153 ГК следует, что сделками признаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение и прекращение гражданских прав и обязанностей. Для заключения договора необходимо выражение согласованной воли двух сторон (двусторонняя сделка) либо трех или более сторон (многосторонняя сделка) (п. 3 ст. 154 ГК РФ).

Соглашение об установлении сервитута в полной мере обладает вышеуказанному определению: оно направлено на установление и изменение гражданских прав и обязанностей, для его заключения необходимо выражение воли двух сторон, на основе данного соглашения возникают обязательства, принятые на себя одним субъектом по отношению к другому. Все это в полной мере характерно для гражданско-правовой сделки.

Такая характеристика соглашения об установлении сервитута имеется в юридической литературе [6. С. 197; 7. С. 230].

Последовательная реализация этого вывода позволит распространять на него нормы договорного права.

При характеристике соглашения о сервитуте возникает вопрос о его возмездности.

Частный сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством и в основном регулируется нормами ГК РФ по соглашению между собственником объекта недвижимого имущества и лицом, требующим установления сервитута. Правоустанавливающим документом должно являться соглашение о сервитуте, в котором стороны определяют порядок пользования земельным участком, в том числе по соглашению сторон может быть установлена плата за установление сервитута.

Одним из основных отличий частного сервитута от публичного является то, что ГК РФ презюмируется платность такого сервитута. Собственник обременяе-

мого земельного участка вправе требовать возмещения затрат, причиненных указанным обременением. Вместе с тем данная плата установлена лишь за причиненные собственнику обремененного сервитутом земельного участка убытков в связи с ограничением его прав в результате установления сервитута. Само по себе соглашение об установлении сервитута безвозмездно, что требует отражения в нормах ГК РФ.

Таким образом, анализ действующих норм о резервировании и сервитуте земельных участков позволяет сделать вывод о необходимости использования в этих отношениях гражданско-правового регулирования, которое на сегодняшний день отсутствует. В этой связи представляется необходимым дополнить нормы Гражданского кодекса о соответствующих соглашениях с учетом их особенностей.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Лебедев Д.Г.* Договор в механизме резервирования земельных участков из состава земель поселений // Сделки: Сб. ст. / Отв. ред. Т.Е. Абова. М.: Институт государства и права РАН, 2006. С. 185–195.
2. *Вестник мэра и правительства Москвы.* 2003. № 34.
3. *Королев Д.В., Окунев А.И.* Административно-правовые аспекты резервирования земель для государственных и муниципальных нужд // Правовые вопросы строительства. 2008. № 2. С. 41–43.
4. *Пухта Г.Ф.* Курс римского гражданского права. М., 1874. Т. 1. 380 с.
5. *Лучников Д.А.* Соглашение об установлении сервитута как вид гражданско-правовой сделки применительно к землям трубопроводного транспорта // Сделки: Сб. ст. / Отв. ред. Т.Е. Абова. М.: Институт гос-ва и права РАН, 2006. С. 195–205.
6. *Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: постатейный комментарий»* / Под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2007. 427 с.
7. *Комментарий к Федеральному закону «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (постатейный).* 4-е изд., перераб. и доп. / Под ред. А.М. Ткача. М.: Юстицинформ, 2007. 328 с.

Статья представлена научной редакцией «Право» 12 февраля 2010 г.