

Випуск 60

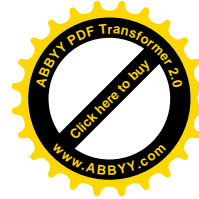
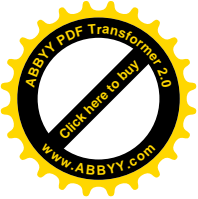
ЗБІРНИК
НАУКОВИХ
ПРАЦЬ

Держава і право

ЮРИДИЧНІ
І ПОЛІТИЧНІ
НАУКИ



ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВИ
І ПРАВА
імені
В.М.КОРЕЦЬКОГО
НАН УКРАЇНИ



Ключові слова: земельні відносини, сервітут, публічний сервітут, обтяження земельної ділянки.

Мироненко І.В. Содержание и значение публичных сервитутов для правовой регламентации земельных отношений

Рассматриваются вопросы о правовой природе публичных земельных сервитутов и целесообразности их закрепления в украинском законодательстве. Действующим законодательством они не предусмотрены, а правовая конструкция публичного земельного сервитута нуждается в детальной научно-теоретической разработке. Однако в современных условиях для практики правового регулирования существует необходимость их внедрения. Публичные земельные сервитуты следует рассматривать как вид обременений земельных участков, устанавливаемых в индивидуальном порядке по инициативе органов государственного управления или местного самоуправления в интересах лиц, которые имеют потребность в использовании этих участков на принципах права общего землепользования.

Ключевые слова: земельные отношения, сервитут, публичный сервитут, обременение земельного участка.

Mironenko Igor. Table of contents and value of public servitudes for the legal regulation of land relations

In the given article there are considered questions concerning the legal nature of public demesial servitudes and the expedience of their realization in the Ukrainian legislation. Nowadays they are contemplated by the active law and the legal construction of demesial servitude needs detailed theoretical elaboration. However in the modern conditions for practice of the legal regulation there exist the necessity of their establishment. Public demesial servitudes should be considered as a type of land burdens, that are established in the individual order on the initiative of state administration organs or local self-government in behalf of persons, that have a necessity in the use of these areas on the basis of right of joint land use.

Key words: demesial relations, servitude, public servitude, land burden.

Права на землю (земельні ділянки) у всі часи зазнавало різного роду обмежень, які звужували можливості їх власників та користувачів вільно реалізовувати ті чи інші правомочності. Одним із видів таких обмежень прав на землю і водночас обтяжень земельних ділянок є так звані «публічні» («легальні») сервітуту, які відомі законодавству ряду країн, проте не передбачені чинним вітчизняним законодавством.

Окремі аспекти щодо правової природи публічних земельних сервітутів та доцільності їх запровадження в українському законодавстві висвітлювались у працях українських науковців (І.Р. Марусенка, В.В. Цюри, В.І. Нагнибіди, П.Ф. Кулинич та ін.), проте автор вважає за необхідне ще раз звернутись до розгляду зазначеного питання в контексті забезпечення можливості пересування чужими земельними ділянками.

Як зауважується у літературі, однією з основних суб'єктивних складових відносин власності є ставлення особи до речі як до своєї і усунення нею всіх інших учасників суспільного життя від цієї речі¹. На думку італійського юриста У. Маттеї, перелік правомочностей, якими різні правові системи наділяють власника щодо належної йому нерухомості, слід розпочинати з права огорожування земельної ділянки².

Огорожування земельної ділянки, крім захисту прав уповноважених суб'єктів та задоволення їх, зачіпає також й інтереси інших осіб, що позбавляються можливості доступу на відповідну земельну ділянку. Так, на сьогодні уже нікого

УДК 349.40

І. В. МИРОНЕНКО

ЗМІСТ ТА ЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНИХ СЕРВІТУТІВ ДЛЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Розглядаються питання щодо правової природи публічних земельних сервітутів та доцільності їх запровадження в українському законодавстві. На сьогодні чинним законодавством вони не передбачені, а сама правова конструкція публічного земельного сервітуту потребує детальної науково-теоретичної розробки. Проте в сучасних умовах для практики правового регулювання існує необхідність їх запровадження. Публічні земельні сервітуту слід розглядати як вид обтяжень земельних ділянок, які в індивідуальному порядку встановлюються з ініціативи органів державного управління чи місцевого самоврядування в інтересах осіб, що мають потребу у використанні цих ділянок на засадах права загального землекористування.

© МИРОНЕНКО Ігор Віталійович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного права Юридичного інституту Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника

не здивуєш повідомленнями в ЗМІ про те, що власники та орендарі земельних ділянок перекривають доступ до водних об'єктів, лісових масивів чи просто перегороджують шляхи сполучення, які ще недавно були загальнодоступними.

Гравомочність обгороджувати земельну ділянку не може розглядатись як необмежена; відповідні обмеження можуть встановлюватись на рівнях як нормативно-правового, так й індивідуально-правового регулювання.

Трикладами нормативно-правових обмежень щодо забезпечення свободи доступу на земельну ділянку для інших осіб у чинному українському законодавстві є, зокрема, ст. 88 Водного кодексу України, ст. 47 Закону України «Про фермерське господарство» та ін.

Індивідуально-правове регулювання відносин щодо доступу на чужі земельні ділянки нині здійснюється переважно шляхом встановлення обтяжень земельних ділянок у вигляді земельних сервітутів.

Історія виникнення земельних сервітутів сягає доби римського права, в наш час вони знайшли своє закріплення в законодавствах багатьох країн, питання щодо них достатньо активно досліджуються як у вітчизняній³, так і зарубіжній, зокрема російській, літературі⁴. Їх прийнято розглядати як вид речових прав на чужу земельну ділянку, яка дає можливість її обмеженого використання⁵.

Еквивалент літератури вказує на певну обмеженість сфери застосування земельних сервітутів, якщо виходити із закріпленої в чинному законодавстві нашої держави концепції. Як зазначає з цього приводу П.Ф. Кулинич, Земельний кодекс (далі – ЗК) України, на відміну, наприклад, від Земельного кодексу Російської Федерації, не визнає публічних земельних сервітутів, тобто сервітутів на користь необмеженої кількості осіб. Тому в Україні можуть встановлюватись лише приватні земельні сервітутути – на користь певної особи, а саме власника (користувача) панівної земельної ділянки. Саме тому ініціатором встановлення земельного сервітуту може бути власник або користувач земельної ділянки, який має потребу у використанні суміжної (сусідньої) земельної ділянки для усунення тих недоліків його ділянки, що зумовлені її місцем розташування чи природним станом⁶.

Стже, чинне вітчизняне законодавство не передбачає можливості встановлювати земельні сервітутути на користь осіб, які є свого роду «перехожими», а не «сусідами». Іншими словами – їх потреба пересування через чужу земельну ділянку не пов'язана з використанням іншої ділянки (туристи, які прямують до певної пам'ятки; місцеві жителі, що прагнуть отримати доступ до водойми або лісового масиву та ін.). Вказане зумовлює необхідність розгляду питання про так звані «публічні» або «легальні» сервітутути.

На сьогодні відсутня єдина точка зору щодо правової природи як на рівні національних законодавств, так і серед науковців. Так, у Франції, Нідерландах, Швеції вони розглядаються як особливий різновид приватного сервітуту; водночас правові системи Німеччини, Греції, Італії подібні сервітутути визначають як вид обмежень права власності. Деякі науковці висловлюють думки, що публічні (легальні) сервітутути не мають нічого спільного з природою сервітутів чи категорією речових прав у цілому, а є або обмеженнями права власності, або інститутом права сусідства⁷.

Для вітчизняної правової науки поняття публічного (легального) сервітуту також не є чимось новим. Багато українських авторів, які досліджували питання сервітутів або речових прав на землю в цілому, так чи інакше торкалися і цього питання, в тому числі підтримуючи ідею запровадження таких сервітутів. Більш

того, положення щодо публічного земельного сервітуту свого часу містились в проекті Земельного кодексу України (редакція від 24 травня 2000 р.) (статті 112, 113).

У більшості випадків вітчизняні автори, з огляду на положення проекту ЗК України, пропонують розглядати публічний земельний сервітут у контексті права обмеженого користування чужою земельною ділянкою, встановлюваного для необмеженого кола осіб законом, іншим нормативним актом чи рішенням суду⁸. Проте в цілому слід погодитись з російським науковцем Ж.Я. Резник, яка є автором присвяченого цьому питанню дисертаційного дослідження, що на сьогодні публічний земельний сервітут не має єдиного нормативного і догматичного визначення, а його зміст складає право публічного утворення встановити правовий режим користування чужою земельною ділянкою на користь невизначеної кількості осіб⁹.

При характеристиці публічних сервітутів, як правило, звертається увага на такі їх особливості, порівняно з традиційними приватними сервітутами:

- 1) вони спрямовані на задоволення інтересів, які виходять за рамки п'єстрєб окремих осіб, які є власниками чи користувачами інших земельних ділянок;
- 2) особливий порядок встановлення публічних сервітутів.

Неоднозначне розуміння зазначених особливостей призводить до суперечностей щодо розуміння змісту та місця публічних сервітутів у системі регулювання речово-правових відносин.

Щодо такої особливості сервітутів, як інтерес, який вони відображають, то достатньо часто він позначається як «публічний» чи «суспільний». Проте цей інтерес далеко не завжди є таким, що дійсно має всеохоплюючий загальнодержавний чи загальносуспільний характер. Так, з точки зору російського законодавця, публічні сервітутути можуть встановлюватись в інтересах держави, місцевого самоврядування чи місцевого населення (ст. 23 ЗК Російської Федерації), подібні положення закріплено і в казахському законодавстві (ст. 69 ЗК Республіки Казахстан)¹⁰. На думку О.О. Бірюкова, суб'єктами публічного сервітуту може бути обмежене та необмежене коло осіб, тобто що користування таким сервітутом має колективний, а не індивідуальний характер¹¹. У свою чергу, Ж.Я. Резник, допускаючи множинність осіб у відносинах приватного сервітуту, наголошує на неможливості встановлення публічного сервітуту на користь конкретних осіб. На її думку, щодо осіб, у чиїх інтересах такий сервітут встановлюється, немає і не може бути жодної визначеності в суб'єктному складі; навпаки, як тільки з'являється персональний склад, руйнується конструкція публічного сервітуту і його слід кваліфікувати як приватний¹². Подібну точку зору підтримують й інші автори¹³.

На нашу думку, зміст проблеми в такому разі полягає не лише в кількості осіб, які потребують встановлення публічного сервітуту, чи персоналізації їх складу, а в характері потреб, для задоволення яких такий сервітут необхідний. У цілому щодо кола осіб, на користь яких встановлюється подібний сервітут, можна стверджувати, що це не власники та користувачі сусідніх земельних ділянок, як це має місце щодо приватних сервітутів. Виходячи з цього, іноді публічні земельні сервітутути певною мірою ототожнюються з правом загального землекористування¹⁴.

Публічні сервітутути та право загального землекористування, дійсно, мають ту спільну рису, що спрямовані на забезпечення інтересів значного або невизначеного кола осіб, які не є власниками чи користувачами конкретних, закріплених за

ними земельних ділянок. Водночас вони мають принципову відмінність: якщо право загального землекористування встановлюється законодавством і має своїм об'єктом всі земельні ділянки, призначені для такої мети, то сервітути, включаючи публічні, встановлюються щодо окремих індивідуально-визначених ділянок. Як зазначає з цього приводу О.О. Бірюков, основним критерієм встановлення сервітути є крайня необхідність, «безвихідність» ситуації, врегулювати яку можна лише в такий спосіб¹⁵.

Щодо визначення кола осіб – користувачів публічного земельного сервітути, то, як зазначає Ж.Я. Резник, користувачами можуть бути не тільки ініціатори встановлення публічного сервітути, на практиці коло осіб, на користь яких такий сервітут встановлюється, у відповідних актах не визначається. Тому фактично ним користуватись може достатньо невизначене коло осіб; їх навряд чи можна іменувати сервітуаріями і вважати такими, що мають власні повноваження щодо власника обслуговуючої ділянки¹⁶.

Отже, при характеристиці публічних земельних сервітутів використання терміна «публічний» чи «суспільний» інтерес є досить умовним. Можливо, більш правильно буде визначати цей інтерес у негативний спосіб – як інтерес, який не пов'язаний з індивідуальним використанням іншої земельної ділянки її власником або землекористувачем. За цим критерієм від публічних земельних сервітутів слід відмежовувати не лише традиційні «приватні» земельні сервітути, а й «сусідське право» (відносини добросусідства), яке має власну сферу регулювання¹⁷.

Інша особливість публічних земельних сервітутів – це спосіб їх встановлення. В літературі спостерігається певна розбіжність у поглядах різних авторів з цього питання: одні акцентують увагу на встановленні таких сервітутів шляхом прийняття нормативних актів, тоді як інші – на праві уповноваженого суб'єкта їх встановлювати своїм актом в односторонньому порядку чи виступати ініціатором встановлення такого сервітути.

Так, висловлюються думки, що у разі необхідності встановлення публічного земельного сервітути приймається нормативний акт, призначений регулювати конкретний публічний сервітут. Такий акт фіксує територіальні межі дії земельного сервітути (на плані чи схемі), особливості його здійснення¹⁸. Така позиція закріплена і в законодавстві окремих країн, зокрема ст. 23 Земельного кодексу Російської Федерації, ст. 67 Земельного кодексу Республіки Казахстан¹⁹.

Така точка зору критично сприймається іншими науковцями, позицію яких поділяє і автор. Так, на думку Ж.Я. Резник, акти державних і муніципальних органів, що встановлюють публічні земельні сервітути, не містять нових норм, адресованих невизначеному колу осіб, і тому неправильно їх іменувати нормативними правовими актами²⁰. Крім того, тлумачення актів, якими встановлюються сервітути щодо індивідуально-визначених земельних ділянок як нормативних (чи нормативно-правових), не відповідає загальнотеоретичним положенням правової науки, адже офіційне рішення компетентного органу з конкретної справи, що містить владний припис, виражене в певній формі та спрямоване на індивідуальне регулювання суспільних відносин, слід розглядати як акт застосування права, а не нормативний акт²¹.

У цілому ж уявлення про можливість встановлення публічних земельних сервітутів шляхом прийняття нормативно-правових актів, на нашу думку, є причиною хибного розуміння їх правової природи і ототожнення з правом загального користування²², «сусідським правом»²³ чи «правом участя частого»²⁴. Проте

водночас до уваги не береться принципова відмінність між нормативними (законодавчими) обмеженнями права власності на землю та обтяженнями земельних ділянок, що мають індивідуальний характер²⁵.

Так, на відміну від правил про добросусідство («сусідського права»), «права участя частого»), які, на нашу думку, є окремим видом нормативних (законодавчих) обмежень прав на землю, що поширюються на відносини між власниками (користувачами) сусідніх володінь²⁶, публічні сервітути – це результат індивідуально-правового регулювання, оскільки встановлюються щодо конкретної земельної ділянки і наділені властивістю слідування за обтяженим об'єктом. Крім того, правила про добросусідство регламентують відносини між власниками та землекористувачами сусідніх земельних ділянок, а дана сфера правового регулювання більш наближена до відносин, пов'язаних з традиційними приватними земельними сервітутами.

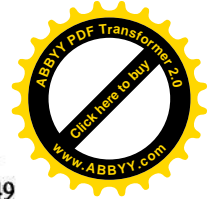
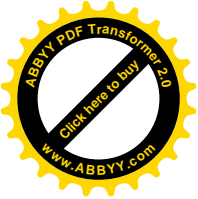
В окремих випадках публічні земельні сервітути розглядаються як самостійний різновид речових прав чи законодавчих обмежень прав на землю²⁷.

Щодо останнього, то публічні земельні сервітути не можуть розглядатись як нормативні (законодавчі) обмеження щодо здійснення прав на земельні ділянки, оскільки, крім іншого, вони встановлюються щодо індивідуально-визначених земельних ділянок і підлягають реєстрації в Державному земельному кадастрі як обмеження щодо використання земель (ч. 4 ст. 111 Земельного кодексу України) та в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно як обтяження нерухомого майна (ст. 4 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»).

Виділяти публічні земельні сервітути в самостійний вид речових прав пропонують ті автори, які акцентують увагу на відмінностях приватних та публічних сервітутів і вважають за неможливе об'єднувати їх в єдиний вид у зв'язку з відмінністю окремих ознак; при цьому вони не заперечують наявності у таких сервітутів ознак речового права²⁸. Аргументами проти визнання публічних сервітутів речовими правами є відсутність у них конкретно визначених користувачів, які могли б висувати самостійні вимоги до власника обтяженої земельної ділянки, і за якими можна було б зареєструвати такі сервітути як речове право, а також незбігання осіб ініціатора встановлення сервітути, яким є публічне утворення, і тих, хто фактично використовує відповідні можливості²⁹.

Неоднозначне розуміння правової природи публічних земельних сервітутів, а також їх змішування з іншими правовими явищами притаманне не лише науково-теоретичному дослідженню, але й практиці правового регулювання. Так, вивченню публічних земельних сервітутів, закріпленого в ст. 23 ЗК Російської Федерації від 25 жовтня 2001 р. чи в ст. 69 ЗК Республіки Казахстан від 20 червня 2003 р., дає підстави зробити висновок, що лише окремі з наведених положень дійсно стосуються публічних сервітутів. Про це ж зазначено в російській літературі: більша частина публічних сервітутів, указаних в п. 3 ст. 23 ЗК РФ, не має ознак загальної конструкції сервітути, частина їх повинна бути кваліфікована як публічно-правові обмеження права власності або взагалі виключена з системи обмежень права власності³⁰.

Вказане ще раз підтверджує, що така правова конструкція, як публічний земельний сервітут потребує детальної науково-теоретичної розробки. Проте її необхідність для практики правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах, на нашу думку, є очевидною, оскільки вона заповнює собою «пробіл»



між нормативними обмеженнями прав на землю та приватними земельними сервітутами. Вчені-теоретики, очевидно, ще довго «лампатимуть списки» щодо можливості визнання публічних земельних сервітутів як різновиду сервітутів чи окремого виду речових прав на землю. Водночас безсумнівним є їх належність до обтяжень земельних ділянок, які в індивідуальному порядку встановлюються з ініціативи органів державного управління чи місцевого самоврядування в інтересах осіб, які мають потребу у використанні цих ділянок на засадах права загального землекористування.

1. *Ильин И.А.* О частной собственности / И.А. Ильин // Русская философия собственности (XVII-XX вв.). – СПб.: СП «Ганза», 1993. – С. 124-128. 2. *Маттеи У.* Основные положения права собственности / У. Маттеи, Е.А. Суханов. – М.: Юристъ, 1999. – С. 180-181. 3. *Нагнибіда В.І.* Речові права на чуже майно: досвід правового регулювання зарубіжних країн: монографія / Нагнибіда В.І. – К.: НДІ приват. права і підприємництва АПрН України, 2009. – 181 с.; *Марусенко Р.І.* Правові аспекти земельних сервітутів в Україні: дис. ... к.ю.н./ Марусенко Р.І. – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2005. – 211 с.; *Гончаренко М.Б.* Речеві права на нерухомість: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / М.Б. Гончаренко. – Х., 1999. – 19 с.; *Цюра В.В.* Речові права на чуже майно: наук.-практ. посіб. / Цюра В.В. – К.: КНТ, 2006. – 136 с. 4. *Бирюков А.А.* Сервитуты в российском гражданском законодательстве: дис. ... к.ю.н./ Бирюков А.А. – Ставрополь, 2004. – 165 с.; *Монахов Д.А.* Сервитуты и их судебная защита: автореф. дис. на соиск. научн. степени канд. юрид. наук / Д.А. Монахов. – СПб., 2010. – 25 с.; *Резник Ж.Я.* Публичный земельный сервитут по российскому гражданскому праву: дис... канд. юрид. наук / Резник Ж.Я. – Казань, 2007. – 203 с. 5. *Бирюков А.А.* Цит. работа. – С. 14-20; *Бусуйок Д.В.* Правове регулювання виникнення, здійснення та припинення прав на землю: навч. посібник/ Бусуйок Д.В. / за заг. редакцією П.Ф. Кулинич. – К.: Вид-во Європейського університету, 2010. – С. 82-87; *Мирошніченко А.М.* Земельне право України: підручник / Мирошніченко А.М. – К.: Алерта; ЦУП, 2011. – С. 297. 6. *Кулинич П.Ф.* Право земельного сервітуту: поняття, види та порядок реалізації / П.Ф. Кулинич // Юридичний журнал. – 2003. – № 10. – С. 65. 7. *Бирюков А.А.* Цит. работа. – С. 62-63; *Копылов А.В.* Вещные права на землю в римском, русском дореволюционном и современном гражданском праве: монография / Копылов А.В. – М.: Статут, 2000. – С. 61-62. 8. *Марусенко Р.І.* Цит. праця. – С. 8-9; *Бусуйок Д.В.* Цит. праця. – С. 87; *Кулинич П.Ф.* Цит. праця. – С. 65. 9. *Резник Ж.Я.* Цит. работа. – С. 8-9. 10. *Скрябин С.В.* Вещное право: учебное пособие / Скрябин С.В. – Алматы: Научно-издательский центр КООУ, 2009. – С. 223-224. 11. *Бирюков А.А.* Цит. работа. – С. 11. 12. *Резник Ж.Я.* Цит. работа. – С. 113-117. 13. *Остапенко А.Г.* Правовое регулирование отношений между соседями, имеющими общие границы, посредством сервитутов: дис... канд. юрид. наук. / Остапенко А.Г. – Краснодар, 2012. – С. 102-103. 14. *Марусенко Р.І.* Цит. праця. – С. 52; *Бирюков А.А.* Цит. работа. – С. 120-124. 15. *Бирюков А.А.* Цит. работа. – С. 15. 16. *Резник Ж.Я.* Цит. работа. – С. 108-109. 17. *Мироненко І.В.* Поняття та зміст відносин добросусідства / І.В. Мироненко // Підприємництво, господарство і право – 2009. – № 11. – С. 95-98. 18. *Марусенко Р.І.* Цит. праця. – С. 109-110; *Бирюков А.А.* Цит. работа. – С. 28, 130. 19. *Скрябин С.В.* Цит. праця. – С. 223-224. 20. *Резник Ж.Я.* Цит. работа. – С. 100-103. 21. Теория государства и права: курс лекций / [под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько]. – М.: Юристъ, 1997. – С. 419-420. 22. *Марусенко Р.І.* Цит. праця. – С. 52, 80; *Бирюков А.А.* Цит. работа. – С. 120-124. 23. *Бирюков А.А.* Цит. работа. – С. 42-44. 24. Там же. – С. 76-77; *Копылов А.В.* Цит. работа. – С. 44. 25. *Мироненко І.В.* Нормативні обмеження права власності на землю / І.В. Мироненко // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: збірник наукових статей. – Івано-Франківськ: Плай. – 2010. – Вип. XXIV. – С. 114-118; *Мироненко І.В.* Поняття та зміст обтяжень майна /

І.В. Мироненко // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 3. – С. 135-139. 26. *Мироненко І.В.* Поняття та зміст відносин добросусідства / І.В. Мироненко // Підприємництво, господарство і право – 2009. – № 11. – С. 95-98. 27. *Резник Ж.Я.* Цит. работа. – С. 51-52; *Копылов А.В.* Цит. работа. – С. 62; *Дерюгина Т.В.* Гражданско-правовое регулирование института сервитута в России: автореф. дис. на соиск. научн. степени канд. юрид. наук / Т.В. Дерюгина. – Волгоград: 2002. – С. 3-4. 28. *Резник Ж.Я.* Цит. работа. – С. 52-54; *Дерюгина Т.В.* Цит. работа. – С. 3-4. 29. *Резник Ж.Я.* Цит. работа. – С. 46-47; *Гражданское право: в 4 т. – Т. 2: Вещное право. Наследственное право. Исключительные права. Личные неимущественные права: учебник / [Зенин И. А. и др.]; отв. ред. Е.А. Суханов. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – С. 150-152; 30. *Резник Ж.Я.* Цит. работа. – С. 44-46.*