

*Кузьмина М.В.,
кандидат юридических наук
доцент кафедры «Предпринимательское и трудовое право»
Оренбургский институт (филиал) университета им. О.Е. Кутафина
Россия, г. Оренбург
Акинъшин Н.В.,
студент,
3 курс, факультет «Юриспруденция»
Оренбургский институт (филиал) университета им. О.Е. Кутафина
Россия, г. Оренбург*

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СЕРВИТУТЫ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация:** В статье проводится комплексный анализ правового института государственных и муниципальных (публичных) сервитутов в Российской Федерации. Рассматривается теоретико-правовая природа сервитутов как ограниченных вещных прав, проводится их классификация с выделением основных отличий частных и публичных сервитутов. Основное внимание уделяется публичным сервитутам: определены их характерные черты, цели и исчерпывающие основания для установления, предусмотренные земельным законодательством. Детально исследуется административно-правовой порядок установления, государственной регистрации и прекращения публичных сервитутов.*

***Ключевые слова:** публичный сервитут, государственный сервитут, муниципальный сервитут, вещное право, ограничение права собственности, земельный участок, обременение, соразмерная плата, земельное законодательство, публичные интересы.*

Abstract: *The article provides a comprehensive analysis of the legal institution of state and municipal (public) easements in the Russian Federation. It examines the theoretical and legal nature of easements as limited property rights and classifies them, highlighting the main differences between private and public easements. The focus is on public easements, which are characterized by their specific features, purposes, and exhaustive grounds for establishment provided by land legislation. The article also explores the administrative and legal procedures for establishing, registering, and terminating public easements.*

Keywords: *public easement, state easement, municipal easement, property right, restriction of property rights, land plot, encumbrance, reasonable fee, land legislation, public interests.*

В современной системе вещных прав сервитуты занимают особое место как один из классических и востребованных на практике институтов. В Российской Федерации, где актуальны задачи масштабного развития инфраструктуры и обеспечения публичных интересов, особую значимость приобретают государственные и муниципальные (публичные) сервитуты.

Данный правовой инструмент представляет собой ограниченное вещное право пользования чужим земельным участком (или иным объектом недвижимости), устанавливаемое в интересах неопределенного круга лиц, государства или муниципального образования без изъятия земельного участка. Публичный сервитут служит целям балансировки частных и публичных интересов, позволяя обеспечивать нужды общества (проход, проезд, размещение объектов инженерной инфраструктуры) при сохранении права собственности на землю за ее владельцем. Научный анализ данного института, его правовой природы, оснований установления и экономической компенсации является актуальной задачей, способствующей совершенствованию правоприменительной практики и снижению уровня судебных конфликтов. В рамках настоящей статьи рассматриваются

теоретико-правовые основы сервитутных отношений с публичным элементом, классификация и основания установления публичных сервитутов, особенности их регистрации и прекращения, а также методологические подходы к определению соразмерной платы за обременение.

Сервитут (от лат. *servitus* – обязанность, повинность) исторически сложился как право ограниченного пользования чужой вещью. В современном российском законодательстве базовое регулирование содержится в Гражданском кодексе Российской Федерации¹ (далее – ГК РФ) (ст. 274-277 ГК РФ) и Земельном кодексе Российской Федерации² (далее – ЗК РФ) (ст. 23 ЗК РФ). Фундаментальный принцип заключается в том, что обременение земельного участка сервитутом не лишает его правообладателя (собственника, арендатора) прав владения, пользования и распоряжения, но налагает на эти права определенные ограничения.

Классификация сервитутов проводится по нескольким основаниям. Важное значение имеет деление на частные (приватные) и публичные. Частный сервитут устанавливается в интересах конкретного лица (например, собственника соседнего земельного участка) для обеспечения прохода, проезда или прокладки коммуникаций. В отличие от него, публичный сервитут учреждается решением исполнительного органа государственной власти или местного самоуправления в целях обеспечения государственных, муниципальных нужд или нужд местного населения. Таким образом, публичный сервитут характеризуется публичным субъектом установления и публичным характером интереса, в пользу которого он действует.

Другие критерии классификации включают срок действия (срочные и бессрочные), характер возмездности (платные и бесплатные), а также специфику объекта (земельные, водные, лесные, горные). Важно отметить,

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

² Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

что сервитут как обременение следует за вещью: переход права на обремененный земельный участок к новому правообладателю не является основанием для прекращения сервитута. Сервитут не может быть самостоятельным предметом сделок, таких как купля-продажа или залог.

Публичный сервитут представляет собой административно-правовую форму ограничения права собственности в публичных интересах. Его правовой режим, согласно п. 3 ст. 23 ЗК РФ, определяется преимущественно земельным законодательством, а положения Гражданского кодекса о сервитуте применяются в субсидиарном порядке. Это подчеркивает его особую, публично-правовую природу.

Исчерпывающий перечень целей, для которых может быть установлен публичный сервитут, закреплен в п. 4 ст. 23 ЗК РФ. К ним, в частности, относятся:

1. Обеспечение прохода или проезда через земельный участок, в том числе для доступа к водному объекту общего пользования.
2. Размещение межевых знаков, геодезических пунктов и обеспечение доступа к ним.
3. Проведение дренажных, мелиоративных и иных работ.
4. Забор (изъятие) водных ресурсов и водопой.
5. Прогон сельскохозяйственных животных.
6. Сенокошение и выпас животных.
7. Использование участка в целях охоты, рыболовства, аквакультуры.
8. Размещение объектов, предусмотренных ст. 39.37 ЗК РФ (линейные объекты, объекты связи и т.д.)³.

Основанием установления публичного сервитута является нормативный правовой акт органа государственной власти или местного самоуправления. В отличие от частного сервитута, который возникает

³ Горелова Е.Ю. Особенности размещения линейных объектов на основании публичного сервитута: экологический и правовой аспекты // Экологическое право. – 2021. – № 5. – С. 32–37.

преимущественно из договора или судебного решения, публичный сервитут является результатом одностороннего властного решения, принятого с учетом результатов публичных слушаний. Правоприменительная практика, в том числе отраженная в Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ от 26 апреля 2017⁴, исходит из того, что сервитут (как частный, так и публичный) должен устанавливаться на условиях, наименее обременительных для собственника обременяемого участка, и лишь при отсутствии иной возможности обеспечить заявленную потребность. Например, невозможно установить сервитут для проезда к самовольной постройке, так как лицо не приобрело право собственности на такой объект.

Законодатель также предусмотрел особые случаи, когда использование земель государственной или муниципальной собственности возможно без установления сервитута. Согласно ст. 39.33 ЗК РФ, это допустимо для проведения инженерных изысканий, ремонта линейных объекта, возведения некапитальных строений и сооружений (включая бытовки, навесы, гаражи), размещения нестационарных торговых объектов, а также в целях традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Такое использование осуществляется на основании разрешения уполномоченного органа, которое, однако, не дает права на капитальное строительство. Это упрощенная процедура для временного и ограниченного по воздействию использования публичных земель.

Процедура установления публичного сервитута носит комплексный характер и сочетает элементы административного и гражданско-правового регулирования. Важным этапом является принятие решения уполномоченным органом. Решение должно содержать все существенные условия: цели установления, описание местоположения и границ территории,

⁴ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.04.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 6, июнь, 2018 (окончание).

срок действия, а также условия осуществления сервитута и порядок определения платы за него⁵.

Государственная регистрация публичного сервитута является обязательной и осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»⁶. Регистрация проводится на основании заявления лица, в интересах которого устанавливается сервитут, или собственника обременяемого участка. Особенностью является то, что для установления сервитута на земельный участок, находящийся в публичной собственности, к заявлению необходимо приложить согласие соответствующего публичного собственника (органа власти). Важным правовым принципом, закрепленным в ЗК РФ, является правило о том, что отсутствие в ЕГРН сведений о правах на обременяемый участок или наличие споров о правах на него не являются препятствием для установления публичного сервитута. Сведения о зарегистрированном сервитуте вносятся в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН), обеспечивая публичность обременения.

Прекращение публичного сервитута возможно по нескольким основаниям:

1. Истечение срока, на который он был установлен.
2. Отпадение оснований, в связи с которыми сервитут был установлен (например, строительство альтернативной дороги).
3. Невозможность использования земельного участка по целевому назначению из-за обременения (в этом случае собственник вправе требовать изъятия участка с компенсацией).
4. Судебное решение по иску правообладателя участка. Прекращение сервитута также подлежит государственной регистрации.

⁵ Корнеев А.Л. О некоторых изменениях в правовом регулировании размещения линейных объектов на земельных участках // Экологическое право. – 2023. – № 4. – С. 18–23.

⁶ Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 29 (часть I). – Ст. 4344.

Установление сервитута, ограничивающее права собственника, является основанием для получения им соразмерной платы. Правовое обоснование этого права содержится в ст. 23 ЗК РФ: если публичный сервитут приводит к существенным затруднениям в использовании земельного участка, его правообладатель вправе требовать от установившего сервитут органа власти соразмерную плату. При этом плата должна быть именно соразмерной убыткам, причиненным ограничением прав, а не представлять собой арендную плату или выкупную стоимость земли. Важнейший принцип, отраженный в судебной практике, заключается в том, что размер платы должен компенсировать те ограничения, которые претерпевает собственник, и может определяться как в форме единовременного платежа, так и в виде периодических выплат⁷.

Методология определения соразмерной платы носит оценочный характер и базируется на принципах оценки рыночной стоимости. Согласно профессиональным подходам, при оценке воздействия сервитута на объект недвижимости основное значение имеет анализ наиболее эффективного использования земли до и после установления обременения. Для расчета соразмерной платы используются различные методы, включая сравнительный, доходный и затратный подходы, адаптированные для учета специфики частичного обременения.

Практические методики, применяемые оценщиками, основываются на экспертной оценке нескольких факторов, влияющих на величину убытков:

1. Доля земельного участка, занятая сервитутом (физическая площадь обременения).
2. Степень ограничения пользования всем участком (насколько сервитут препятствует прежнему или иному использованию).

⁷ Малинникова А.И. Особенности установления публичного сервитута в целях размещения инженерных сооружений // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2023. – № 8 (251). – С. 54–62.

3. Интенсивность использования сервитута третьими лицами (частота и продолжительность воздействия).

4. Степень влияния на возможность распоряжения участком (снижение его ликвидности и рыночной стоимости из-за обременения).

Каждому фактору присваивается количественная или качественная оценка (например, от «низкой» до «высокой» степени воздействия), на основе которой рассчитывается итоговый процент снижения стоимости всего земельного участка или его части. Важным ориентиром служит правило о том, что годовая плата за сервитут, делающий часть участка полностью неиспользуемой, не должна быть менее суммы земельного налога, приходящегося на эту часть. При этом единовременная плата за сервитут, как правило, не должна превышать рыночную стоимость той части участка, на которую он непосредственно распространяется, поскольку сервитут не является правом собственности⁸.

Проведем анализ примеров из судебной практики.

1. Определение критерия возмездности публичного сервитута для линейных объектов⁹.

Собственник земельного участка (ООО «Волжские просторы») требовал взыскания платы за публичный сервитут, установленный в пользу компании «Транснефть-Приволга» для эксплуатации узла очистки и диагностики магистрального нефтепровода. «Транснефть-Приволга» настаивала на бесплатности сервитута, ссылаясь на то, что объект связан с существовавшим до 2018 года трубопроводом федерального значения, а ее право собственности возникло до этой даты. Три инстанции поддержали позицию ответчика.

⁸ Ушакова А.П. Государственное управление на стадии установления публичного сервитута: правовые аспекты // Правовые вопросы недвижимости. – 2021. – № 2. – С. 12–16.

⁹ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 11 декабря 2024 г. по делу № А55-34230/2023 [Электронный ресурс]. URL : <https://sudact.ru/arbitral/doc/7UnlKwZmbP6m/>/(дата обращения: 17.01.2026).

Верховный Суд РФ (далее – ВС РФ) отменил решения нижестоящих судов, указав на ошибочное применение норм о бесплатном сервитуте. Коллегия установила, что бесплатный режим распространяется исключительно на объекты, существовавшие в конкретных пространственных границах до 1 сентября 2018 года. В данном случае ответчик в 2020 году получил в аренду земельные участки истца для строительства нового, самостоятельного объекта, введенного в эксплуатацию и зарегистрированного только в 2021 году. Публичный сервитут был установлен именно для эксплуатации этого нового сооружения. ВС РФ также отметил противоречивое (недобросовестное) поведение ответчика, который сам направлял проект платного соглашения и вносил деньги на депозит нотариуса.

Правовой анализ и выявленная проблема: дело демонстрирует попытку расширительного толкования исключений о бесплатном сервитуте. Суды первых инстанций применили норму формально, связав ее с общим назначением объекта (нефтепровод), а не с конкретными характеристиками обременяемого имущества и временем его создания. ВС РФ дал более строгое, буквальное толкование, связав применение исключения с фактом существования конкретного инженерного сооружения на конкретном участке до установленной законом даты. Это ограничивает возможности злоупотребления льготным режимом при новом строительстве и реконструкции. Решение подчеркивает, что даже в публично-правовых отношениях, опосредующих сервитут, принцип добросовестности (ст. 1 ГК РФ) имеет значение. Действия «Транснефть-Приволги» по внесению депозита были расценены как признание обязанности платить, что лишило ее возможности впоследствии настаивать на обратном. Правоприменение требует четкого разграничения эксплуатации исторически сложившейся инфраструктуры и создания новых объектов, даже если они технологически

связаны с существующими. Последние не должны пользоваться льготами, предназначенными для сохранения статус-кво.

2. Нарушение принципа наименьшего обременения и процедурных требований¹⁰

Собственник доли земельного участка оспорил постановление администрации г. Камышинска Волгоградской области об установлении публичного сервитута площадью 507 кв. м на его земле. Основанием для сервитута была заявлена необходимость обеспечения проезда, в том числе пожарной техники, для строящегося многоквартирного дома. Истец утверждал, что проезд возможен по другим, менее обременительным путям, а установление сервитута на 62% его доли лишает его возможности использовать участок. Камышинский городской суд, а затем и Волгоградский областной суд удовлетворили иск, признав оспариваемый нормативный акт недействующим. Важную роль сыграла судебная экспертиза, подтвердившая наличие альтернативных вариантов для организации проезда пожарной техники, которые не требовали установления сервитута на участке истца. Администрация, в свою очередь, не представила убедительных доказательств невозможности использования этих альтернатив, ссылаясь лишь на их высокую стоимость и отсутствие бюджетного финансирования.

Правовой анализ и выявленная проблема: дело является каноническим примером нарушения фундаментального принципа, закрепленного в п. 8 ст. 23 ЗК РФ: сервитут устанавливается на условиях, наименее обременительных для использования земельного участка. Орган власти проигнорировал свою обязанность исследовать все возможные варианты до принятия решения. Ссылка на финансовые трудности была правомерно отклонена судом как несостоятельная, поскольку принцип наименьшего обременения является

¹⁰ Решение Камышинского городского суда Волгоградской области от 22 сентября 2020 г. по делу № 2А-1211/2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/TwvDu2eIXyp> // (дата обращения: 17.01.2026).

императивным и не ставится в зависимость от бюджетных ограничений муниципалитета.

Установление сервитута на большую часть долевой собственности фактически парализовало право пользования истца. Суды, отменяя акт, защитили не только формальное соблюдение процедуры, но и соразмерность вмешательства в право собственности. Обременение должно быть адекватно заявленной цели, что в данном случае соблюдено не было.

Решение иллюстрирует, что бремя доказывания отсутствия альтернативных вариантов и соблюдения принципа наименьшего обременения лежит на органе, устанавливающем публичный сервитут. Отсутствие доказательной базы ведет к отмене решения.

Действующая редакция ЗК РФ содержит исключение из возмездного характера публичного сервитута для размещения линейных объектов, если право на такие объекты возникло до 1 сентября 2018 года. Правоприменительная практика, однако, демонстрирует неоднозначное толкование этой нормы. В частности, возникают споры о применении данного исключения к новым, технологически связанным объектам, возведенным после указанной даты, но в рамках эксплуатации исторической инфраструктуры. Это создает условия для злоупотреблений и ущемления прав собственников земельных участков.

В связи с этим предлагаем, внести в п. 6.1 ст. 39.37 ЗК РФ дополнение, конкретизирующее сферу действия исключения. Текст поправки: «6.1. Публичный сервитут в целях, предусмотренных подпунктами 1 и 6 пункта 1 настоящей статьи, устанавливается без взимания платы... в случае, если публичный сервитут устанавливается исключительно для эксплуатации (технического обслуживания, ремонта, реконструкции без изменения пространственных границ и основных технических характеристик) линейного объекта, право на который возникло до 1 сентября 2018 года. Данное исключение не распространяется на создание новых, в том числе

технологически связанных, самостоятельных объектов недвижимости, ввод в эксплуатацию которых осуществлен после 1 сентября 2018 года».

Фундаментальный принцип, закрепленный в п. 8 ст. 23 ЗК РФ, согласно которому сервитут должен устанавливаться на условиях, наименее обременительных для использования земельного участка, на практике часто носит декларативный характер. Уполномоченные органы нередко не проводят должного анализа альтернативных вариантов, что приводит к установлению избыточных обременений и последующему оспариванию решений в суде.

Предлагаемое изменение: дополнить главу V.7 ЗК РФ новой статьей, устанавливающей формализованную процедуру обоснования соблюдения принципа наименьшего обременения.

Текст поправки (новая статья 39.41¹):

«1. Обоснование необходимости установления публичного сервитута, предусмотренное статьей 39.41 настоящего Кодекса, в обязательном порядке должно включать раздел, содержащий сравнительный анализ всех технически возможных вариантов достижения заявленной цели.

2. В указанном разделе должны быть отражены и оценены по критерию обременительности для правообладателей не менее двух альтернативных вариантов размещения (прохода, проезда), включая вариант, предлагаемый заявителем.

3. К ходатайству об установлении публичного сервитута должны прилагаться схемы, технические расчеты или заключения, подтверждающие невозможность или существенно большие затраты на реализацию альтернативных вариантов по сравнению с предлагаемым.

4. Отсутствие такого обоснования или его несостоятельность являются безусловным основанием для отказа в удовлетворении ходатайства или признания судом решения об установлении публичного сервитута недействительным».

Реализация представленной законодательной инициативы нацелена на системное решение накопленных проблем в сфере публичных сервитутов. Конкретизация норм, процедурная детализация и методическая унификация – три взаимосвязанных направления, которые позволят трансформировать публичный сервитут из потенциального источника конфликтов в эффективный, справедливый и правовой предсказуемый механизм. Такой механизм будет в полной мере отвечать своей изначальной цели: обеспечивать баланс между публичными интересами в развитии инфраструктуры и неприкосновенностью частной собственности, гарантированной Конституцией РФ.

Публичные сервитуты представляют собой важный правовой механизм согласования публичных и частных интересов в сфере землепользования. Их правовая природа, сочетающая элементы вещного и публичного права, предопределяет особый порядок установления, регистрации и прекращения. Нормативная база, закрепленная в ЗК РФ и подзаконных актах, создает детальную регламентацию оснований и процедур, направленную на обеспечение баланса между потребностями общества в развитии инфраструктуры, доступе к ресурсам и защите прав законных владельцев земельных участков.

Центральным элементом этого баланса является институт соразмерной платы, который призван компенсировать собственнику обусловленные обременением экономические потери. Развитие методологии оценки этой платы, основанной на анализе наиболее эффективного использования и учете комплекса факторов воздействия, способствует формированию справедливой и экономически обоснованной практики. Дальнейшее совершенствование законодательства и правоприменения в данной области видится в повышении прозрачности процедуры установления публичных сервитутов, унификации методических подходов к оценке убытков и развитию досудебных механизмов урегулирования споров.

Таким образом, эффективное функционирование института государственных и муниципальных сервитутов выступает одним из условий устойчивого территориального развития и гарантией защиты прав собственности в условиях реализации значимых общественных проектов.

Использованные источники:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.07.2025, с изм. от 25.11.2025) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 29.12.2025) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

3. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.04.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 6, июнь, 2018 (окончание).

4. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 28.12.2025) «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 29 (часть I). – Ст. 4344.

5. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 11 декабря 2024 г. по делу № А55-34230/2023 [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/7UnlKwZmbP6m> // (дата обращения: 17.01.2026).

6. Решение Камышинского городского суда Волгоградской области от 22 сентября 2020 г. по делу № 2А-1211/2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/TwvDu2eIXyp> // (дата обращения: 17.01.2026).

7. Горелова Е.Ю. Особенности размещения линейных объектов на основании публичного сервитута: экологический и правовой аспекты // Экологическое право. – 2021. – № 5. – С. 32–37.

8. Корнеев А.Л. О некоторых изменениях в правовом регулировании размещения линейных объектов на земельных участках // Экологическое право. – 2023. – № 4. – С. 18–23.

9. Малинникова А.И. Особенности установления публичного сервитута в целях размещения инженерных сооружений // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2023. – № 8 (251). – С. 54–62.

10. Ушакова А.П. Государственное управление на стадии установления публичного сервитута: правовые аспекты // Правовые вопросы недвижимости. – 2021. – № 2. – С. 12–16.