

финансового контроля, сформированный на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в порядке, установленном муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования с соблюдением требований Кодекса», а в ст. 270 вводится понятие «контрольный орган муниципального образования». Кроме того, согласно ст. 265 Кодекса представительные органы муниципальных образований могут создать собственные контрольные органы.

Контрольный орган муниципального образования - это орган местного самоуправления, независимый в своей деятельности от представительного органа муниципального образования и от местной администрации, а Бюджетный кодекс предусматривает осуществление финансового контроля представительными и исполнительно-распорядительными органами муниципального образования. При этом установлено, что формами финансового контроля представительного органа муниципального образования являются предварительный, текущий и последующий контроль (ст. 265 Кодекса). Кроме того, полномочия контрольного и финансового органа, описанного в ст. 270 Бюджетного кодекса, отличаются от полномочий контрольного органа муниципального образования. В частности, финансовый орган «осуществляет финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и муниципальных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств». Контрольный орган муниципального образования решает две основные задачи: контролирует соблюдение порядка принятия, исполнения местного бюджета и представления отчета о его исполнении и соблюдение установленного порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью, что не входит в содержание финансового контроля, осуществляемого в соответствии с Бюджетным кодексом.

Таким образом, совершенствование бюджетного и налогового законодательства зависит не только от решения глобальных проблем увеличения доходных источников местных бюджетов и повышения эффективности расходования средств местных бюджетов, но и от законодательного регулирования ряда утилитарных вопросов деятельности органов местного самоуправления.

Анисимов Алексей Павлович,
доктор юридических наук;
ведущий научный сотрудник НИИ современного права
Волгоградской академии государственной службы;
Белоусова Галина Александровна,
декан юридического факультета
Волгоградского института бизнеса
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Правовое регулирование установления сервитутов земельных участков в Российской Федерации **Land Easement in the Russian Federation**

В статье дается анализ доктрин о правовой природе сервитута. Произведена классификация сервитутов. Дан анализ правоприменительной практики применения института земельных сервитутов.

The research is carried out on the easement. The author analyses the classification of easement. The study deals with the use of institute of land easement.

Ключевые слова: сервитут, земельный участок, публичный сервитут, частный сервитут, соразмерная плата, существенные затруднения, общественные слушания.

Классическое определение сервитута содержит ГК РФ. Согласно п. 1 ст. 274 ГК РФ собственник земельного участка вправе требовать от собственника соседнего земельного

участка предоставления права ограниченного пользования этим участком (сервитута). Обременение земельного участка сервитутом не лишает собственника участка прав владения, пользования и распоряжения им. Сервитут может быть установлен также в интересах и по требованию лица, которому участок предоставлен на праве пожизненного наследуемого владения или праве постоянного пользования. Сервитут сохраняется в случае перехода прав на участок, который обременен этим сервитутом, к другому лицу, однако не может быть самостоятельным предметом купли-продажи, залога и не может передаваться каким-либо способом лицам, не являющимся собственниками недвижимого имущества, для обеспечения использования которого сервитут установлен. Применительно к земельным участкам различают частные и публичные сервитуты.

В настоящий момент отсутствует единая позиция ученых о юридической природе сервитута, то есть о его месте среди юридических 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».¹⁷⁸ Напротив, Т. В. Дерюгина считает, что сервитут «отличается от ограничения права собственности по целям установления; субъектному составу; объектам; содержанию; возмездности». Поэтому «публичный сервитут не относится к категории прав ограниченного пользования чужим имуществом, ни к ограничениям права собственности, а занимает самостоятельное положение в системе вещных прав».¹⁷⁹ Третья позиция сформулирована А. А. Соколовой, рассматривающей публичные сервитуты как *обременения* муниципальных земельных участков.¹⁸⁰

Мы разделяем позиции указанных авторов в части необходимости и обоснованности проведения разграничения частных и публичных сервитутов с точки зрения их места в системе вещных прав. Представляется, что частный сервитут является ограниченным вещным правом на земельный участок, что прямо вытекает из ст. 216 ГК РФ, вопреки встречающемуся в научной литературе мнению об отнесении его к числу обязательственных прав.¹⁸¹

Относительно юридической природы публичного сервитута ситуация представляется более сложной. Дело в том, что законодатель фактически выделяет две разновидности публичных сервитутов. Первая их разновидность упоминается в ст. 262 ГК РФ, согласно которой граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений пребывать на не закрытых для общего доступа земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными нормативными правовыми актами, а также собственником соответствующего земельного участка. Если земельный участок не огорожен либо его собственник иным способом ясно не обозначил, что вход на участок без его разрешения не допускается, любое лицо может пройти через участок при условии, что это не причиняет беспокойства собственнику.

Данную разновидность публичных сервитутов мы предлагаем рассматривать в качестве *ограничения*

права собственности и иных прав на землю в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях.

Однако существует и вторая разновидность публичных земельных сервитутов, которые

¹⁷⁸ Копылов А. В. Вещные права на землю в римском, русском дореволюционном и современном гражданском праве. М., 2000. С. 62; Сыродоев Н. А. Новый Земельный кодекс Российской Федерации // Правоведение. 2002. № 1. С. 15.

¹⁷⁹ Дерюгина Т. В. Гражданско-правовое регулирование института сервитута в России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002. С. 6.

¹⁸⁰ Соколова А. А. Право муниципальной собственности и его ограничения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002. С. 19.

¹⁸¹ Никишин В. В. Вещные и обязательственные права на землю в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации. Саратов, 2003. С. 49.

выступают в качестве обременения прав частных собственников (землевладельцев, землепользователей) земельных участков, подлежат государственной регистрации, сведения о них вносятся в правоустанавливающие документы, а при их установлении обязательно должно проводиться землеустройство с обозначением на плане земельного участка их четких границ. Такие публичные сервитуты, равно как и частные сервитуты, являются разновидностью ограниченных вещных прав (ст. 216 ГК РФ).

Согласно п. 6 ст. 23 ЗК РФ, собственник земельного участка, обремененного частным сервитутом, вправе требовать *соразмерную плату* от лиц, в интересах которых установлен сервитут. Между тем ни в земельном, ни в гражданском законодательстве понятие «соразмерности» платы не определено. Данная формулировка обусловила появление в научной литературе мнения о том, что цена является существенным условием такого рода договоров, поскольку в законе они определяются как строго возмездные (п. 5 ст. 274 ГК РФ) и применить к ним правило п. 3 ст. 424 ГК РФ не представляется возможным. Поэтому договор об установлении сервитута, в котором отсутствуют данные о его цене, не является заключенным и не может быть зарегистрирован.¹⁸²

Однако согласно п. 5 ст. 274 ГК РФ «собственник участка, обремененного сервитутом, *вправе* (курсив наш), если иное не предусмотрено законом, требовать от лиц, в интересах которых установлен сервитут, соразмерную плату за пользование участком». Таким образом, 1) собственник вправе (мера возможного поведения), а не обязан (мера должного поведения) требовать плату, а, следовательно, допускается безвозмездное установление и пользование частным сервитутом (п. 6 комментируемой статьи также упоминает о *праве*, а не обязанности); 2) платность как существенное условие договора о земельном сервитуте не определена императивно в ГК РФ. В связи с этим представляется ошибочным вывод А. В. Копылова о невозможности регистрации безвозмездного договора об установлении частного земельного сервитута.

Характерно, что при установлении частного сервитута «соразмерную плату» вправе требовать от заинтересованных лиц только собственник земельного участка, хотя возможность обременения сервитутом предусматривается также для землевладельцев и землепользователей.

Земельное законодательство предусматривает ряд гарантий прав собственников земельных участков, землевладельцев и землепользователей. К их числу относится право при невозможности использования участка в связи с установлением публичного сервитута требовать его изъятия у них за выкуп с возмещением убытков от органов государственной власти или местного самоуправления, установивших сервитут, либо предоставления равноценного земельного участка. Данная норма оставляет открытым два принципиальных вопроса.

Во-первых, в данном пункте упоминается право землевладельца или землепользователя требовать изъятия участка за выкуп. Данная процедура фактически является разновидностью изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд, поскольку публичный сервитут устанавливается именно в публичных – государственных или муниципальных целях, а п. 3 ст. 49 ЗК РФ допускает установление *иных оснований* изъятия участка федеральными законами. Таковым и является сам ЗК РФ. Однако п. 3 ст. 55 ЗК РФ упоминает о *выкупе* земельного участка для государственных или муниципальных нужд у *собственника*. В качестве другой процедуры упоминается порядок *прекращения* прав владения и пользования земельным участком. Это вполне логично, если учесть, что собственником земельного участка, находящегося у граждан либо юридических лиц на праве землевладения или землепользования, является Российская Федерация, субъект Российской Федерации либо орган местного самоуправления.

Во-вторых, представляется затруднительным выполнить требование землепользователя или землевладельца о «предоставлении равноценного земельного участка» в силу того, что п. 1,2 ст. 20 и п. 1 ст. 21 ЗК РФ прямо запрещают предоставление земельного участка на указанных

¹⁸² Копылов А. В. Вещные права на землю в римском, русском дореволюционном и современном гражданском праве. М., 2000. С. 68.

ограниченных вещных правах. В связи с этим данную норму следует, вероятно, толковать ограничительно: только собственник земельного участка в указанных п. 7 случаях вправе требовать предоставления земельного участка; землевладельцы и землепользователи вправе требовать только возмещения убытков.

Другая важная гарантия прав собственников земельных участков (но не землевладельцев и землепользователей), предусмотренная п. 7, заключается в том, что если установление публичного сервитута приводит к *существенным затруднениям* в использовании земельного участка, его собственник вправе требовать от органа, установившего сервитут, соразмерную плату. Характерно, что для частного сервитута необходимость «существенных затруднений» закон не предусматривает. Категория «существенные затруднения» носит оценочный характер и четко не определена применительно к рассматриваемой ситуации земельным и гражданским законодательством. В п. 1 ст. 451 ГК РФ говорится лишь о «существенном изменении обстоятельств», из которых стороны исходили при заключении договора как основания для его изменения или расторжения, если иное не предусмотрено договором или не вытекает из его существа. При этом изменение обстоятельств признается существенным, когда они изменились настолько, что, если бы стороны могли это разумно предвидеть, договор вообще не был бы ими заключен или был бы заключен на значительно отличающихся условиях. Однако данный подход не применим к публичным сервитутам земельных участков.

ЗК РФ оставил и ряд других актуальных вопросов без решения. Во-первых, ст. 23 ЗК РФ уделяет основное внимание публичным сервитутам. Для решения вопроса об установлении (п. 1 ст. 23) и прекращении (п. 1 ст. 48) действия частных сервитутов ЗК РФ отсылает к гражданскому законодательству, а именно к ст. 274–277 ГК РФ, которые не решают, а только обозначают данную проблему. Таким образом, если ранее субъекты РФ могли урегулировать данные отношения посредством принятия регионального закона, теперь такая возможность отсутствует (гражданское законодательство отнесено ст. 71 Конституции РФ к предметам исключительного ведения Российской Федерации). Пострадают от этого граждане и юридические лица, которым придется столкнуться с рядом препятствий на пути установления частных сервитутов.

Во-вторых, п. 3 и п. 4 ст. 36 ЗК РФ упоминают *право ограниченного пользования* земельным участком, не уточняя, является ли таковое сервитутом (частным или публичным?) либо же речь идет о введении новой разновидности прав на землю. Так, в соответствии с п. 4 данной статьи, если помещения в здании, расположенном на неделимом земельном участке, закреплены за несколькими федеральными казенными предприятиями и государственными или муниципальными учреждениями, данный земельный участок предоставляется одному из этих лиц на основании решения собственника земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование, а другие из этих лиц обладают *правом ограниченного пользования* земельным участком для осуществления своих прав на закрепленные за ними помещения. По нашему мнению, в данном случае речь идет об установлении ограничений прав пользователя земельного участка в силу закона, что требует нормативного уточнения диспозиции данной нормы.

В-третьих, согласно п. 2 ст. 23 ЗК РФ установление публичного сервитута осуществляется с учетом *общественных слушаний*. Градостроительное и экологическое законодательство использует термины «публичные слушания» (ст. 28 ГрадК РФ) и «общественные обсуждения» (применительно к процедуре ОВОС - оценке воздействия на окружающую среду). Но установление публичных земельных сервитутов и градостроительная деятельность – это несколько разные сферы общественных отношений, в связи с чем механическое применение к ним одной правовой конструкции, на наш взгляд, неоправданно и неправомерно. В связи с этим представляется обоснованным отдельным нормативным актом разработать специальную процедуру проведения таких общественных слушаний, установив юридическое значение их результатов (рекомендательное или обязательное).

Выявленные проблемы могут быть решены посредством принятия Федерального закона о внесении изменений в Гражданский и Земельный кодексы в целях регулирования порядка установления частных и публичных земельных сервитутов.

Долидзе Наталья Игоревна,
преподаватель кафедры юридических дисциплин
Волгоградского филиала института управления
E-mail: meon_nauka@mail.ru

**Законодательное регулирование свободы объединений и порядка образования
политических партий в Российской Федерации**
**Legislative Control of Freedom of Association and the Order of Formation of Political Parties in
the Russian Federation**

В статье дается анализ законодательного регулирования порядка образования политических партий и свободы объединений.

The paper is devoted to the Legislative control of freedom of association and the order of formation of political parties.

Ключевые слова: свобода образования, законодательное ограничение свободы, явочный порядок.

В Конституции РФ записано: «Свобода деятельности общественных объединений гарантируется» (п. 1 ст. 30). При этом законодатель, регулируя отношения между государством и политическими партиями, как особыми видами общественных объединений, исходит из идеи **недопущения вмешательства** органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и не допускает вмешательства политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц (п. 1 ст. 10 Федерального закона «О политических партиях»¹⁸³). Данная норма Закона направлена на создание правовых гарантий против характерных для советского периода слияния партии и государства и присвоения партией государственных функций.

Свобода образования и деятельности политических партий конституционно признана во всех демократических государствах. Возникает, однако, важный в теоретическом и практическом плане вопрос: является ли эта свобода абсолютной или она может быть в той или иной мере ограничена?

Законодательство большинства современных государств предусматривает различного рода ограничения этой свободы путем запрещения образования и деятельности тех или иных видов политических партий; определения требований, предъявляемых к уставным и программным документам партий, к партийной организации; установления государственного контроля над процессом образования партий, их финансовой деятельностью; предоставления соответствующим государственным органам права приостанавливать и прекращать деятельность партий.

Перед демократическим государством стоит задача правильно определить границы, т.е. соблюсти разумный баланс между свободой политических партий и требованиями защиты демократии. Каждое государство, осуществляя правовое регулирование свободы политических партий, решает указанную задачу, опираясь на собственный исторический опыт, учитывая национальные политические традиции, конкретные условия политического развития. Однако какова бы ни была специфика этого регулирования в отдельных странах, общим является **законодательное ограничение свободы** образования и деятельности политических партий, что полностью соответствует международным стандартам в области прав и свобод человека.

¹⁸³ Федеральный закон «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29.