

Сервитуты в отношении земельных участков: новые правила установления



Екатерина Мотыван,
старший юрист,
юридическая фирма «ЮСТ»



Мария Совакова,
юрист,
юридическая фирма «ЮСТ»

В рамках реформирования гражданского и земельного законодательства Российской Федерации, с принятием Федеральных законов от 23.06.2014 г. № 171-ФЗ (вступил в силу 1 марта 2015 г.) и от 31.12.2014 г. № 499-ФЗ (вступил в силу 1 апреля 2015 г.), были внесены существенные изменения в регулирование вопросов установления сервитута на земельный участок. Изменения коснулись таких важных аспектов, как основания и порядок установления сервитута, плата за сервитут. Отдельно стоит отметить, что изменился подход законодателя к вопросу о лицах, которые могут заключить соглашение о сервитуте.

Рассмотрим обозначенные нововведения более подробно.

1. Основания для установления сервитута

Напомним, что сервитут представляет собой право ограниченного пользования чужим объектом недвижимого имущества в целях удовлетворения нужд собственника другой вещи, которые не могут быть обеспечены иным способом (без установления сервитута).

Гражданский кодекс РФ (далее – ГК РФ) не устанавливает исчерпывающего перечня таких нужд, называя в их числе отдельные потребности собственника.

Так, согласно прежней редакции ст. 274 ГК РФ сервитут мог быть установлен, в частности, для обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации.

Новая редакция ст. 274 ГК РФ не ограничивает перечень линейных объектов, для размещения которых устанавливается сервитут.

В то же время в указанной статье предусмотрено, что размещение таких объектов не должно препятствовать использованию земельного участка в соответствии с разрешенным использованием.

Таким образом, перечень оснований для установления сервитута по-прежнему остается открытым, но появилось новое условие установления сервитута – отсутствие препятствий для разрешенного использования земельного участка (п. 1 ст. 274 ГК РФ).

2. Особенности установления сервитута в отношении земельного участка, находящегося в публичной собственности

До 1 марта 2015 г. сервитуты (за исключением публичных) в отношении всех земельных участков устанавливались по общим правилам, предусмотренным гражданским законодательством. Законодательство не предусматривало специальных правил в отношении публичных земель. Положения, описывающие процедуру заключения уполномоченным органом соглашения о сервитуте и, главное, механизм расчета платы за сервитут, также отсутствовали. В результате, сервитуты в отношении публичных земель устанавливались, как правило, в судебном порядке, а стоимость платы за сервитут рассчитывалась посредством проведения судебной или внесудебной оценки. При этом позиции судов относительно того, что подлежит включению в плату за сервитут, единообразно не отличались.

С 1 марта 2015 г. введена в действие новая глава V.3. Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) «Установление сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности». Попробуем оценить, сделает ли

новое регулирование механизм установления сервитута более ясным и предсказуемым.

2.1. Кто теперь может заключить соглашение о сервитуте?

По общему правилу, закрепленному в ст. 274 ГК РФ, сервитут устанавливался по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и собственником земельного участка. Новая редакция указанной статьи предусматривает, что «в случаях, предусмотренных законом, сервитут устанавливается по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и лицом, которому предоставлен земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности». Такие случаи предусмотрены новыми положениями ЗК РФ. В частности, согласно ст. 39.24 ЗК РФ в случае, если земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение либо в аренду или безвозмездное пользование на срок более чем один год, то соглашение об установлении сервитута заключается с таким правообладателем. Плата за сервитут в этом случае будет уплачиваться правообладателю.

По общему правилу, получать согласие собственника на заключение соглашения не требуется, необходимо лишь уведомить его в течение 10 дней с момента заключения соглашения. Исключение из общего правила установлено для государственных и муниципальных унитарных предприятий или учреждений: им необходимо получать согласие органа, в ведении которого они находятся.

Между тем, норма ст. 39.24 ЗК РФ является диспозитивной и предоставляет возможность предусмотреть в договоре иное. Так, в договоре аренды или безвозмездного пользования может содержаться указание на необходимость согласования установления сервитута с собственником, и в этом случае оно является обязательным. Поэтому перед заключением соглашения о сервитуте с арендатором (иным владельцем, пользователем) необходимо обратиться к содержанию договора, на основании которого осуществляется владение и пользование земельным участком, поскольку именно от его содержания будет зависеть порядок установления сервитута.

Спроецируем новую модель на реальные условия. Например, к зданию отсутствует доступ с дорог общего пользования. Земельный участок, через который фактически

осуществляется доступ к зданию, находится в государственной собственности и предоставлен в аренду физическому лицу на 10 лет. В этом случае собственник здания сможет обеспечить проезд к нему, договорившись о сервитуте с арендатором земельного участка. Если в договоре аренды нет требования к получению согласия от собственника, то обращение в государственные органы не потребуется, необходимо лишь уведомление постфактум.

В рассмотренной ситуации сервитут можно установить без обращения к государственным органам, что, как уже указывалось, зачастую завершалось судебным разбирательством. Теперь достаточно договоренности с арендатором, что позволяет применительно к рассмотренным случаям говорить об упрощении процедуры установления сервитута.

Однако важно отметить, что в случае заключения соглашения об установлении сервитута не собственником, а арендатором (иным владельцем, пользователем), права приобретателя сервитута оказываются производными и, как следствие, зависимыми от прав арендатора (иного владельца, пользователя). Это не означает, что при переходе прав собственности на земельный участок или права аренды к другому лицу сервитут прекратится (п. 1 ст. 275 ГК РФ). Вместе с тем срок действия сервитута не должен превышать срока действия договора аренды или безвозмездного пользования (п. 4 ст. 39.24 ЗК РФ). В случае досрочного расторжения договора аренды или договора безвозмездного пользования действие соглашения об установлении сервитута прекратится (п. 5 указанной статьи).

Таким образом, сервитут, установленный по соглашению, заключенному не с собственником, а с иным правообладателем земельного участка, менее стабилен. После прекращения такого сервитута появится необходимость вновь его устанавливать (если, конечно, сохраняются причины установления сервитута). Отсюда возникает вопрос – вправе ли приобретатель сервитута обеспечить большую определенность своего положения, заключив соглашение непосредственно с собственником земельного участка, то есть минуя арендатора (иного владельца, пользователя)? Из буквального содержания положений статьи 39.24 ЗК РФ следует скорее отрицательный ответ.

Вместе с тем сохраняется возможность установления сервитута в судебном порядке.

При этом, с учетом новых правил, предъявлять такой иск, по нашему мнению, следует одновременно как к арендатору (иному владельцу, пользователю), так и к собственнику земельного участка.

Как и до нововведений, основаниями для удовлетворения иска об установлении сервитута, по нашему мнению, должны оставаться доказанная невозможность удовлетворения нужд собственника недвижимой вещи без установления сервитута, обремененность заявляемого режима пользования земельным участком, обременяемым сервитутом, а также невозможность заключения соглашения об установлении сервитута (отказ арендатора и (или) собственника земельного участка, отсутствие согласия по условиям сервитута).

1.2. Сколько и кому придется платить за сервитут?

С внесением изменений плата за сервитут в отношении земельных участков стала регулируемой. Порядок расчета такой платы устанавливается в зависимости от уровня собственности Правительством Российской Федерации, органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления (ст. 39.25 ЗК РФ).

Получателем платы за сервитут, по общему правилу, является лицо, заключившее соглашение об установлении сервитута, в том числе, арендатор, землепользователь, землевладелец. В виде исключения по соглашениям с государственными и муниципальными унитарными предприятиями, учреждениями плата поступает в бюджет.

К настоящему времени на федеральном уровне уже принято Постановление Правительства РФ от 23.12.2014 г. № 1461 «Об утверждении Правил определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности», согласно которому размер платы по соглашению об установлении сервиту-

та, по общему правилу, определяется либо в размере 0,01 процента кадастровой стоимости земельного участка за каждый год срока действия сервитута, либо в виде разницы между рыночной стоимостью прав на земельный участок до и после установления сервитута, определяемой независимым оценщиком. Во втором случае, как нам представляется, имеется в виду единовременная выплата.

В Москве действует Постановление Правительства Москвы от 09.06.2015 г. № 328-ПП «Об утверждении Порядка определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в собственности города Москвы, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена», которое устанавливает похожие правила расчета платы за сервитут.

Приведенные методы расчета платы за сервитут в целом отражают подход, выработанный судебной практикой. Так, согласно позиции Президиума ВАС РФ, высказанной в Постановлении Президиума ВАС РФ от 28.02.2012 г. № 11248/11, плата за сервитут может быть соразмерна материальной выгоде, которую могло получить это лицо, если бы земельный участок не был обременен сервитутом (например, возможной выгоде от предоставления части участка, используемого для проезда и прохода, в аренду третьим лицам).

Сравнивая методы расчета платы за сервитут и арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной собственности, можно отметить схожесть подходов законодателя к их регулированию. Так, в большинстве случаев базой для исчисления арендной платы также является кадастровая стоимость, а ставка арендной платы также составляет 0,01%¹. В то же время нельзя не отметить более гибкий подход законодателя к исчислению арендной платы (ставки дифференцированы в зависимости от вида размещаемых объектов, порядка предоставления земельного участка, категорий и видов разрешенного использования земельных участков²).

¹ См. Постановление Правительства РФ от 16.07.2009 г. № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации».

² Так, например, во исполнение Постановления Правительства РФ от 16.07.2009 г. № 582 принят Приказ Минэкономразвития России от 14.01.2011 г. № 9, утверждающий ставки арендной платы в отношении публичных земельных участков при размещении газопроводов и иных трубопроводов, Приказ Минэкономразвития России от 31.01.2013 г. № 33, утверждающий ставку арендной платы при размещении электростанций, использующих возобновляемые источники энергии и др.

Таким образом, с принятыми изменениями определенность в отношении величины платы за сервитут появилась. Между тем, при применении новых правил может возникнуть ряд вопросов. Во-первых, обязаны ли стороны придерживаться установленных размеров платы, если соглашение заключается не государственным органом, а частными лицами – например, приобретателем сервитута и арендатором? Во-вторых, если спор о сервитуте рассматривается в суде, то связан ли суд установленными правилами расчета платы за сервитут?

По мнению Минэкономразвития, изложенному в «Ответах на часто задаваемые вопросы по реализации положений Федерального закона от 23.06.2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», стороны соглашения о сервитуте вправе выбрать только один из предложенных законодателем вариантов расчета платы за сервитут. Свою позицию ведомство обосновывает положениями ст. 424 ГК РФ, согласно которой в предусмотренных законом случаях применяются цены (тарифы, расценки, ставки и т.п.), устанавливаемые или регулируемые уполномоченными на то государственными органами и (или) органами местного самоуправления. В то же время, законом не запрещается предусмотреть в соглашении компенсацию расходов на прокладку или поддержание в надлежащем состоянии, например, дорожного покрытия, либо установить иной способ участия обладателя сервитута в расходах по содержанию земельного участка. Полагаем, что таким образом можно устранить потенциальную несоразмерность нормативной платы за сервитут расходам на его установление.

Что касается возможности определения судом платы за сервитут в ином размере, чем это предусмотрено ст. 39.25 ЗК РФ, то судебная практика еще не выработала позиции по данному вопросу. Вместе с тем, с большой степенью вероятности можно предположить, что суды будут применять указанные правила расчета платы за сервитут.

Однако, как уже указывалось, размер рассчитанной платы может быть меньше, чем расходы собственника или арендатора земельного участка, возникающие в связи с обременением участка. Например, когда с по-

явлением нового пользователя земельного участка необходимо усиливать или устанавливать охранно-пропускной режим, укреплять дорожное покрытие и т.д. Могут ли в таких случаях суды отступить от предложенных законодателем правил расчета платы за сервитут?

Как нам представляется, в приведенной ситуации обоснованным было бы применение ранее сформулированных ВАС РФ подходов. Во-первых, как указывал ВАС РФ, размер платы за сервитут зависит также от характера и интенсивности использования земельного участка обладателем сервитута. Во-вторых, в состав платы за сервитут допустимо, в зависимости от обстоятельств, включать расходы собственника обремененного участка на создание условий для реализации истцом своего права ограниченного пользования чужим имуществом, в том числе затраты на обеспечение охранно-пропускного режима, поддержание дорожного покрытия в надлежащем техническом состоянии и т.д.³

С учетом изложенного полагаем, что в случае установления судом факта превышения необходимых затрат собственника (землевладельца, землепользователя) на исполнение решения суда об установлении сервитута, учитывать указанные затраты при определении размера платы за сервитут было бы обоснованно.

1.3. Порядок заключения соглашения о сервитуте

При заключении соглашения о сервитуте в отношении публичных земель теперь следует учитывать, что в законодательстве содержится перечень необходимых условий, которые должны быть включены в текст соглашения. Нововведенная глава V.3. ЗК РФ относит к ним кадастровый номер земельного участка, наименование сторон, цели и основания, сроки, размер платы, права обладателя сервитута, обязанность обладателя сервитута вносить плату за сервитут, а также привести земельный участок в состояние, пригодное для использования по окончании срока его действия.

Что касается порядка заключения соглашения о сервитуте, то он установлен только для соглашений с участием государственного органа (ст. 39.26 ЗК РФ). Между частными лицами соглашение заключается в общем

³ См. Постановление Президиума ВАС РФ от 28.02.2012 № 11248/11

порядке, установленном гражданским законодательством.

Для заключения соглашения об установлении сервитута с государственным органом необходимо подать заявление (что можно сделать, в том числе, в электронной форме) с указанием данных об обременяемом сервитутном земельном участке, цели и предполагаемого срока действия сервитута.

В 30-дневный срок уполномоченный орган вправе направить уведомление о возможности заключить соглашение, предложить установить сервитут в иных границах, направить подписанный проект соглашения либо принять решение об отказе в установлении сервитута. Перечень оснований для отказа при этом исчерпывающим образом установлен в законе (ч. 4 ст. 39.26 ЗК РФ).

1.4. Всегда ли необходимы кадастровый учет и государственная регистрация сервитутов?

По общему правилу при установлении сервитута по-прежнему необходимо осуществлять кадастровые работы и регистрировать сервитут в качестве обременения в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРП). При этом в п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ установлено исключение из общего правила, согласно которому не требуется постановка на кадастровый учет части земельного участка и государственная регистрация сервитута в случае, если сервитут устанавливается по соглашению об установлении сервитута в отношении части земельного участка, находящегося в публичной собственности, на срок до трех лет. Граница действия сервитута в таком случае определяется в соответствии с прилагаемой к соглашению об установлении сервитута схемой границ сервитута на кадастровом плане территории.

Таким образом, в законодательстве появились «сервитуты», при установлении которых не требуется осуществление кадастрового учета и внесение записи об обременении земельного участка в ЕГРП.

Подобные исключения ранее встречались в специальном законодательстве, в частности, в Федеральном законе от 01.12.2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Однако регистрация не требовалась только для сервитутов, установленных на срок менее 1 года (ч. 29 ст. 15.2 указанного Федерального закона).

На наш взгляд, расширение круга сервитутов, не подлежащих государственной регистрации, создает дополнительные риски для приобретателя земельного участка, находящегося в публичной собственности.

Напомним, что сервитут является ограниченным вещным правом и, как всем вещным правам, ему свойственно право следования. Как мы уже указывали, после перехода права собственности или права аренды на земельный участок сервитут сохраняется (п. 1 ст. 275 ГК РФ). Следовательно, покупателю должен быть известен весь объем действующих обременений в отношении земельного участка.

Эту осведомленность обеспечивают правила о государственной регистрации обременений и доступности любому лицу информации из ЕГРП о правах, ограничениях и обременениях объектов недвижимости (ст. 8.1 ГК РФ). Данный подход соответствует и позиции Верховного Суда РФ о том, что сведения о земельном участке становятся обязательными для всех третьих лиц с момента внесения регистрационной записи в ЕГРП⁴.

Однако получается, что теперь из информации, содержащейся в ЕГРП, покупатель земельного участка либо права аренды земельного участка не сможет увидеть весь объем действующих обременений, так как некоторые сервитуты не будут подлежать государственной регистрации. Представляется, что такой подход существенно снижает уровень защищенности покупателя от возможных злоупотреблений со стороны продавца и требует от покупателя большей осмотрительности и активности.

Например, приобретая право аренды земельного участка у частного лица, стоит предусмотреть в договоре необходимые гарантии и ответственность контрагента за сокрытие обременений. Однако в случае приобретения земельного участка из государственной собственности у покупателя едва ли есть возможность влиять на содержание договора.

⁴ См. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела 1 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»

Поэтому перед покупкой земельного участка, кроме информации из ЕГРП, мы рекомендуем письменно запрашивать у государственных органов информацию обо всех действующих обременениях в отношении земельного участка либо его части.

3. Публичные сервитуты

Положения, регулирующие установление публичных сервитутов, существенных изменений не претерпели. Перечень оснований, по которым они устанавливаются, остался прежним. Важным изменением при установлении публичных сервитутов, которое выразилось в исключении п. 7 ст. 23 ЗК РФ, стало лишение собственника земельного участка права требовать изъятия земельного участка в случае, если его использование после установления публичного сервитута становится невозможным. Теперь отсутствие такого права компенсируется лишь возможностью потребовать возмещение убытков.

Резюмируя краткий анализ внесенных в гражданское и земельное законодательство изменений, можно отметить упрощение процедуры установления сервитутов и обеспечение предсказуемости относительно его условий. Вместе с тем, многие вопросы все-таки остались нерешенными. К таковым можно отнести вопросы о компенсации затрат правообладателя земельного участка, связанных с обременением участка в случае, если они превышают нормативную плату, о бремени создания условий для реализации сервитута. Исключение из принципа государственной регистрации обременений в отношении части земельного участка требует, на наш взгляд, механизмов, обеспечивающих защиту интересов приобретателя такого земельного участка.

Надеемся, что если не законодатель, то правоприменительная практика со временем выработает подходы, обеспечивающие баланс интересов всех участников сервитутных правоотношений.

.....