

Научная статья  
УДК 349.41  
DOI 10.33184/pravgos-2024.4.8

Original article

**ИГНАТЬЕВА Инна Анатольевна**  
Московский государственный университет  
имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия,  
e-mail: land@law.msu.ru

**IGNATYEVA Inna Anatolyevna**  
Lomonosov Moscow State University,  
Moscow, Russia.

## ПРОБЛЕМЫ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ ПРИ РАЗМЕЩЕНИИ НА НИХ ЛИНЕЙНЫХ ОБЪЕКТОВ

THE PROBLEMS OF COMPLIANCE WITH THE LEGAL REGIME OF AGRICULTURAL LANDS  
WHEN PLACING LINEAR FACILITIES ON THEM

**Аннотация.** В статье поднята проблема использования земель сельскохозяйственного назначения без предоставления земельных участков и установления сервитута или публичного сервитута. Судебной практикой сформулирована позиция, согласно которой линейные объекты, отвечающие установленным характеристикам, могут размещаться на землях сельскохозяйственного назначения на указанном основании. Это не соответствует содержанию земельно-правовой нормы, которая предусматривает для данного случая установление публичного сервитута. Анализ земельно-правового регулирования в этом аспекте призван показать особенности правового режима земель сельскохозяйственного назначения, соблюдение которого может быть обеспечено только более четкими правовыми конструкциями, нежели «использование земель и земельных участков без предоставления». Цель: исследование земельно-правового регулирования и правоприменительных актов для решения вопроса о корректности реализации правовых институтов публичного сервитута и использования без предоставления на землях сельскохозяйственного назначения. Методы: исторический, системный, анализа и синтеза, моделирования и сравнения. Результаты: сделан вывод о необоснованности размещения линейных объектов на землях сельскохозяйственного назначения на иных правовых основаниях, кроме публичного сервитута. Такое правило установлено в законодательстве как императивное, оно не может трактоваться вариативно. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения не может быть обеспечен полностью при использовании земель и земельных участков без предоставления и установления сервитута, публичного сервитута ввиду слабой юридической проработанности указанного института.

**Abstract.** The article raises the problem of using agricultural lands without providing land parcels and establishing a servitude or a public servitude. Judicial practice has formulated a position according to which linear facilities which meet the established characteristics may be placed on agricultural land on the specified basis. This does not correspond to the content of the law on land, which provides for the establishment of a public servitude in this case. The analysis of land law in this aspect is intended to show the features of the legal regime of agricultural lands, which can be ensured only by more precise legal constructions than «use of land and land parcels without provision». Purpose: to study land law regulation and legal acts in order to resolve the issue of correct realisation of legal institutions of public servitude and use without provision on agricultural lands. Methods: historical, systemic, analysis and synthesis, modelling and comparison. Results: the article concludes that it is unreasonable to place linear facilities on agricultural lands on legal grounds other than a public servitude. Such a rule is established in the legislation as an imperative rule, it cannot be interpreted variably. The legal regime of agricultural lands cannot be fully ensured in the use of lands and land parcels without providing and establishing a servitude, a public servitude due to the weak legal development of this institution.

**Ключевые слова:** земли сельскохозяйственного назначения, использование земель и земельных участков без предоставления и установления сервитута или публичного сервитута, публичный сервитут, сервитут, правоприменение, разрешенное использование, линейный объект

**Для цитирования:** Игнатъева И.А. Проблемы соблюдения правового режима земель сельскохозяйственного назначения при размещении на них линейных объектов / И.А. Игнатъева. – DOI 10.33184/pravgos-2024.4.8 // Правовое государство: теория и практика. – 2024. – № 4. – С. 65–77.

**Keywords:** agricultural lands, use of lands and land parcels without providing and establishing a servitude or a public servitude, public servitude, servitude, law enforcement, permitted use, linear facility

**For citation:** Ignatyeva I.A. The Problems of Compliance with the Legal Regime of Agricultural Lands When Placing Linear Facilities on Them. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2024, no. 4, pp. 65–77. (In Russian). DOI 10.33184/pravgos-2024.4.8.

## ВВЕДЕНИЕ

Земли сельскохозяйственного назначения занимают особое место в земельном праве. Они подлежат особой охране, в том числе на уровне принципов земельного законодательства. Правовым режимом этой категории земель допускается нахождение на них разнообразных объектов, в том числе объектов капитального строительства, на разных правовых основаниях. Некоторые объекты допускается размещать на землях и земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности и используемых без предоставления земельных участков и без установления сервитута, публичного сервитута.

При этом расположение одних объектов на землях сельскохозяйственного назначения четко обусловлено их связью с ведением сельского хозяйства, сельскохозяйственного производства. Другая часть объектов, объединяемая в данной работе понятием «линейные объекты», может находиться на землях сельскохозяйственного назначения в силу прямого указания в законе. Это линейные объекты, которые земельным законодательством разрешено размещать, строить, эксплуатировать, ремонтировать (далее все допустимые варианты присутствия на землях и земельных участках линейных объектов обозначены как размещение) непосредственно на землях сельскохозяйственного назначения без перевода их в другую категорию. Такие объекты не обязательно должны характеризоваться удовлетворением сельскохозяйственных нужд, их размещение может быть связано с достижением самых разных целей.

Допущение нахождения линейных объектов, существование которых не связано с ведением сельского хозяйства, на землях сельскохозяйственного назначения, несомненно, ослабило правовой режим данной категории. Зачастую размещение линейных объектов, существование которых не связано с ведением сельского хозяйства, на землях сельскохозяйственного назначения препятствует использованию специальной техники, иным образом нарушает обычно принятый порядок сельскохозяйственной деятельности.

Так или иначе, в настоящее время нахождение линейных объектов на землях сельскохозяйственного назначения при соблюдении определенных условий правомерно. В числе этих условий наличие проекта рекультивации земель и установление публичного сервитута для размещения линейных объектов. Это императивная норма земельного права, она не предусматривает вариантов. Несмотря на это, сегодня формируется некорректная практика уяснения содержания данного правового положения. В письмах уполномоченных органов государственной власти, судебных решениях делается вывод о возможности нахождения линейных объектов на землях сельскохозяйственного назначения и соответствующих земельных участках без их предоставления, а также без установления сервитута, публичного сервитута.

Содержание и последующая реализация земельно-правовых норм, как известно, не предполагают свободы трактовок. Как отмечал Н.А. Сыродоев, земельным законодательством, в отличие от гражданского, не предусмотрено ни аналогии закона, ни аналогии

права, в связи с чем «земельные правоотношения могут возникать только из юридических фактов, прямо предусмотренных земельным законодательством» [1, с. 63]. Г.А. Волков обращает внимание на то, что отрасль права не может предполагать применение двух разных типов правового регулирования: тип правового регулирования должен быть либо общедозволительным, либо разрешительным [2, с. 3–7]. Таким образом, земельное право, с его преимущественно административно-правовым методом, разрешительным типом правового регулирования, отсутствием возможности применять аналогию права или закона, не оставляет вариантов в случаях наличия однозначных и четких предписаний.

#### **ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ РАЗМЕЩЕНИЯ НА НИХ ЛИНЕЙНЫХ ОБЪЕКТОВ**

Особое значение земель сельскохозяйственного назначения для отрасли сельского хозяйства [3, с. 289–302] и в существующей системе категорий земель, прежде всего, подчеркивается тем, что использование земель для сельскохозяйственных целей получило отражение сразу в трех принципах земельного законодательства, изложенных в подп. 1, 2 и 6 ч. 1 ст. 1 ЗК РФ. Так, одно из представлений о земле, закрепленных в целях раскрытия принципа учета значения земли как основы жизни и деятельности человека, – это понимание ее как природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском хозяйстве. Кроме того, на принципиальном уровне сформулирован приоритет охраны земли как средства производства в сельском хозяйстве наряду с другими ее специально подчеркнутыми качествами перед использованием земли как недвижимого имущества. Наконец, в ЗК РФ отражен приоритет сохранения особо ценных земель, согласно которому изменение целевого назначения, в частности ценных земель сельскохозяйственного назначения, для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами.

При перечислении всех категорий земель и последующем изложении особенностей их

правового режима в отдельных главах ЗК РФ земли сельскохозяйственного назначения структурно помещены на первое место (ст. 7 и гл. XIV ЗК РФ). Особенности правового режима этой категории земель закреплены не только в ЗК РФ, но и в целой системе законодательных актов – федеральных законах «О мелиорации земель»<sup>1</sup>, «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»<sup>2</sup>, «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>3</sup>, «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»<sup>4</sup>, «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>5</sup>. Наличие внушительного массива законодательного регулирования, формирующего правовой режим главным образом земель сельскохозяйственного назначения, со своей стороны также подчеркивает приоритетное место земель данной категории.

Наиболее важное значение в этой категории установлено для сельскохозяйственных угодий: пашен, сенокосов, пастбищ, залежей, земель, занятых многолетними насаждениями (п. 1 ст. 79 ЗК РФ). Такие земли имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране. Еще более строгий правовой режим предусмотрен для особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий (п. 4 ст. 79 ЗК РФ).

Вместе с тем часть земель сельскохозяйственного назначения предполагает использование их как территории для размещения ряда объектов, в том числе объектов капитального строительства, перечисленных в п. 2 ст. 77, п. 2 и 4 ст. 78 ЗК РФ. Нахождение одних из этих объ-

1 О мелиорации земель : Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3, ст. 142.

2 О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения : Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 29, ст. 3399.

3 Об обороте земель сельскохозяйственного назначения : Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30, ст. 3018.

4 О крестьянском (фермерском) хозяйстве : Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 24, ст. 2249.

5 О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 29.07.2017 № 217-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2017. № 31 (ч. I), ст. 4766.

ектов, включая линейные (внутрихозяйственные дороги, коммуникации), обусловлено нуждами сельского хозяйства, необходимостью производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции. Росреестром к землям сельскохозяйственного назначения отнесены земли, занятые производственными объектами и объектами сельскохозяйственной инфраструктуры<sup>6</sup>. В описании соответствующих видов разрешенного использования, согласно Классификатору видов разрешенного использования земельных участков, утвержденному приказом Росреестра от 10 ноября 2020 г. № П/0412<sup>7</sup> (далее – Классификатор), предусмотрено, в частности, размещение зданий и сооружений для хранения и переработки сельскохозяйственной продукции, машинно-транспортных и ремонтных станций, ангаров и гаражей для сельскохозяйственной техники, амбаров, водонапорных башен, трансформаторных станций и иного технического оборудования, используемого для ведения сельского хозяйства.

Другие объекты в прямо предусмотренных и четко описанных случаях располагаются на землях сельскохозяйственного назначения без строгого установления их связи с ведением сельского хозяйства. Согласно п. 2 ст. 78 ЗК РФ такими объектами являются дороги, линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), нефтепроводы, газопроводы и иные трубопроводы. Следует обратить внимание на закрытость перечня линейных объектов (в отличие, например, от изложения перечня линейных объектов вообще в ст. 1 Градостроительного кодекса РФ), что дополнительно подчеркивает императивный характер положения о размещении объектов на землях сельскохозяйственного назначения.

Строительство, реконструкция, эксплуатация, капитальный ремонт прямо обозначенных объектов на основании публичного сервитута и в целях, определенных для установления публичного сервитута в подп. 1 и 6

<sup>6</sup> Письмо Росреестра от 10.11.2015 № 19-исх/16056-СМ/15 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Классификатор видов разрешенного использования земельных участков : приказ Росреестра от 10.11.2020 № П/0412 [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.07.2024).

ст. 39.37 ЗК РФ, осуществляются на землях сельскохозяйственного назначения без перевода в другую категорию. Специальным условием для нахождения указанных линейных объектов на землях сельскохозяйственного назначения является наличие утвержденного проекта рекультивации таких земель для нужд сельского хозяйства.

Отсылка к подп. 1 и 6 ст. 39.37 ЗК РФ еще более конкретизирует анализируемое законоположение. Цели, указанные в этой статье, одновременно соединены с характеристикой объектов, которые размещаются на основании установления публичного сервитута, и их функциями. Так, это должны быть либо объекты федерального, регионального или местного значения, либо объекты, необходимые для оказания услуг связи, организации электро-, газо-, тепло-, водоснабжения населения и водоотведения, подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения. Также к целям публичного сервитута отнесены случаи, когда соответствующие объекты переносятся в связи с изъятием земельных участков, на которых они ранее располагались, для государственных или муниципальных нужд. Кроме того, отдельная цель установления публичного сервитута – реконструкция, капитальный ремонт участков (частей) инженерных сооружений, являющихся линейными объектами.

Таким образом, правовое положение земель сельскохозяйственного назначения определяется императивными по степени категоричности содержащихся в них предписаний нормами [4, с. 228–229], особенности их правового режима предполагают строгое и скрупулезное соблюдение. Правовое регулирование в этой части должно учитываться в том числе при введении в земельное законодательство новых правовых конструкций и механизмов. Последние, будучи введенными в законодательные акты, применяются с одновременным признанием специального места земель сельскохозяйственного назначения среди всех земель, в отношении использования и охраны которых осуществляется правовое регулирование. Иными словами, правовой режим новых юридических конструкций как бы накладывается на уже выстроенную в правовом режиме земель сельскохозяйственного назначения

систему дозволений, запретов, обязываний, их специфического сочетания в правовом регулировании соответствующих отношений.

Это напрямую относится к институту использования земель и земельных участков без их предоставления, установления сервитута, публичного сервитута (далее также – использование без предоставления). Он не предполагает реализации «напрямую» как существующий сам по себе. Его использование возможно только в условиях системного учета правовых норм, определивших особенности правового режима земель сельскохозяйственного назначения.

Очевидно, что объекты, которые можно размещать на землях и земельных участках на условиях использования без предоставления, не только должны отвечать параметрам, заданным для данного правового института, но и тем критериям и ограничениям, которые действуют для земель сельскохозяйственного назначения.

Так, не все объекты, размещение которых допускается на основе использования без предоставления, могут располагаться на землях этой категории. По общему правилу, они должны обеспечивать своим существованием и функционированием ведение сельскохозяйственной деятельности.

Объекты, нахождение которых на землях сельскохозяйственного назначения не является строго детерминированным ведением сельского хозяйства, – это линейные объекты, указанные в п. 2 ст. 78 ЗК РФ. Но они размещаются на землях сельскохозяйственного назначения по установленным правилам – на основании публичного сервитута и при наличии проекта рекультивации земель.

#### **ПРОБЛЕМНЫЕ СТОРОНЫ КОНСТРУКЦИИ «ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ И ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ БЕЗ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ, УСТАНОВЛЕНИЯ СЕРВИТУТА, ПУБЛИЧНОГО СЕРВИТУТА»**

Надо признать, что закрепленный в земельном праве подход, определяющий особое место и статус земель сельскохозяйственного назначения, не получает сегодня должного осознания и оценки при реализации норм об использовании земель и земельных участков,

находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута. Объективной причиной такого состояния служит недостаточная проработанность института использования без предоставления, преимущественное отсутствие его связей с другими базовыми институтами земельного права. В частности, разрешенное использование в некоторой степени учтено при осуществлении и прекращении использования без предоставления, но связь с категорией земель, их правовым режимом либо определяется на уровне субъектов Российской Федерации (причем категория земель нередко упоминается лишь как обязательный пункт в выдаваемом разрешении или ином документе), либо должна устанавливаться правоприменителями самостоятельно.

Глава V.6 ЗК РФ, которой установлено правовое регулирование использования без предоставления, действует с 2015 г. В данном правовом институте до сих пор осталось много неясностей, хотя работа по углублению содержания использования без предоставления проводится. Свидетельством процессов совершенствования следует считать появление в 2023 г. в ст. 39.36 ЗК РФ пункта 5. Вновь введенный пункт фактически подтвердил возможность принятия субъектом самостоятельного решения о выборе юридического основания для использования земель и земельных участков из всех допустимых в конкретном случае. Тем самым остановлена негативная судебная практика: в случае, когда объект подпадал под характеристики объекта, который может размещаться на землях и земельных участках на основании их использования без предоставления, суды стали отказывать в получении субъектом права ограниченного пользования чужим земельным участком. Кроме того, из смысла п. 5 ст. 39.36 ЗК РФ фактически следует, что использование без предоставления не всегда является оптимальным основанием для получения возможности использования земли.

Несмотря на отдельные изменения, юридическая природа использования без предоставления остается неясной. Оно не отражается в системе прав и в основаниях предоставления земельных участков, уста-

новленных ЗК РФ. Несомненно, в этом случае у субъекта появляется некоторое право на часть земель либо земельный участок или его часть (но правом оно при этом не называется). Об этом свидетельствует судебная практика, согласно которой при соблюдении условий, предусмотренных для возникновения использования без предоставления, органы государственной власти или местного самоуправления, по сути, обязаны выдать разрешение или иной предусмотренный законодательством субъектов Российской Федерации документ (как вариант – подписать договор), чтобы заявитель смог использовать определенные земли и земельные участки без предоставления. Судебная позиция в этом аспекте прослеживается, в частности, в постановлении Восьмого арбитражного апелляционного суда от 6 декабря 2019 г. № 08АП-15034/19 (дело № А46-10280/2019)<sup>8</sup>.

Исследуемая правовая конструкция справедливо оценена как «предоставление без предоставления», «право без права» [5, с. 53–61]. Показательно, что в одном из писем Минэкономразвития России был также сделан вывод, что разрешение на использование земельных участков не относится к правоустанавливающим документам и не порождает вещные права, подлежащие государственной регистрации<sup>9</sup>.

Использование без предоставления не отнесено официально к числу сделок, несмотря на используемую в некоторых субъектах Российской Федерации договорную форму для фиксации соответствующих правоотношений [6, с. 135]. В судебной практике было отмечено, что использование без предоставления сделкой не является. В частности, эта позиция отражена в постановлении Шестого арбитражного апелляционного суда от 19 декабря 2016 г. № 06АП-6172/16<sup>10</sup>, рассмотревшего дело по заявлению индивидуального предпринимателя к Администрации городского округа Анадьрь о признании ее

решения по разрешению использования гражданкой П. земельного участка для размещения отдельно стоящих ветроэнергетических установок и солнечных батарей незаконным. Суд заключил, что при размещении указанных объектов (оборудования) сделка по предоставлению земельного участка не совершается, обременения на земельный участок не устанавливаются.

Если использование без предоставления не сделка, то возникновение данного основания в приложении к землям сельскохозяйственного назначения означает, что оно не может быть отнесено к обороту земель сельскохозяйственного назначения. Оборот земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения определяется в ст. 1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» как сделка, результатом совершения которой является возникновение или прекращение прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. В случае использования без предоставления не возникает и не прекращается право (хотя бы формально), следовательно, сделка не совершается. Рассматриваемое использование тем самым выведено за рамки специальных требований к обороту земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, направленных на сохранение целевого назначения этой категории земель. С этих позиций использование без предоставления не является самым удобным и приемлемым вариантом передачи земель сельскохозяйственного назначения для использования.

Упомянутое постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда № 08АП-15034/19 демонстрирует особое положение линейных объектов среди объектов, расположенных на землях и земельных участках, используемых без предоставления. Оно определяется тем, что размещение линейных объектов в большинстве случаев не связано с соблюдением разрешенного использования земельных участков. Так, в приведенном деле отказ местной администрации выдать разрешение на использование земельного

8 Электронное правосудие : сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 25.07.2024).

9 Письмо Минэкономразвития России от 14.10.2016 № Д23и-4886 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10 Электронное правосудие : сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 28.07.2024).

участка без предоставления был мотивирован необходимостью соблюдения вида разрешенного использования земельного участка (территории общего пользования). Суд, удовлетворяя иск энергетической компании, сделал ссылку на Классификатор видов разрешенного использования земельных участков (в период рассмотрения дела действовал Классификатор, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540<sup>11</sup>), согласно которому содержание видов разрешенного использования в Классификаторе допускает без отдельного указания размещение и эксплуатацию линейного объекта (кроме железных дорог общего пользования и автомобильных дорог общего пользования федерального и регионального значения), если федеральным законом не установлено иное. Аналогичное исключение из общего правила сформулировано и в действующем Классификаторе.

Итак, при рассмотрении института использования без предоставления можно убедительно констатировать, что возникает некая юридическая связь, состоящая в праве на обращение лица с заявлением о разрешении использовать земли или земельные участки без предоставления, а у ответственных органов – в обязанности выдать разрешение. Но комплекс прав и обязанностей сторон в части необходимости соблюдения правового режима земель и земельных участков определен крайне узко (ст. 39.35, п. 4 ст. 39 ЗК РФ), а если речь идет об объектах, предусмотренных п. 3 ст. 39.36 ЗК РФ, то еще и очень разнообразно (поскольку условия и порядок размещения указанных объектов устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации). Это снижает степень определенности тех требований и условий, которые должны выполнять субъекты, осуществляющие деятельность на землях сельскохозяйственного назначения. Использование таких земель без предоставления как не являющееся формально сделкой не подпадает под требования Федерального закона «Об обороте земельных участков». Иными словами, это объективно не самый подходящий способ для соблюдения особого правового режима земель сельскохозяйственного назначе-

ния, в первую очередь сельскохозяйственных угодий, правил об их строго целевом использовании и охране.

Немаловажно также, что исследуемый правовой институт находится в перманентном развитии: в гл. V.6 ЗК РФ периодически вносятся изменения и дополнения. В частности, расширяется круг объектов и видов деятельности, допускаемых на землях и земельных участках при их использовании без предоставления.

Таким образом, институт использования без предоставления по своей природе и состоянию разработанности в целом не является оптимальным для обеспечения правового режима земель сельскохозяйственного назначения. В любом случае, размещение объектов на землях сельскохозяйственного назначения на основании использования земель и земельных участков без предоставления должно оставаться в своей узкой нише условий и параметров объектов, дополняемых на землях сельскохозяйственного назначения условием об обязательной связи этих объектов с обеспечением сельскохозяйственных нужд. Разумеется, должно быть исключено какое бы то ни было необоснованное или даже малоубедительное расширение применения использования без предоставления в рамках исследуемой категории земель, нуждающихся в особой защите.

#### **ПРОБЛЕМА ПРИМЕНЕНИЯ КОНСТРУКЦИИ «ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ И ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ БЕЗ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ, УСТАНОВЛЕНИЯ СЕРВИТУТА, ПУБЛИЧНОГО СЕРВИТУТА» К ЗЕМЛЯМ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ**

Названные слабые стороны введенной в ЗК РФ правовой конструкции использования без предоставления при некорректном применении могут негативно сказаться на точности соблюдения правового режима земель сельскохозяйственного назначения, создав возможность его ослабления.

Ввиду недостаточно подробного правового регулирования использования без предоставления формируется некорректная правоприменительная практика. Демонстрацией неполного и ошибочного уяснения сущности использования без предоставления служит не

<sup>11</sup> Российская газета. 2014. 24 сент.

так давно оформившаяся и получающая в настоящее время распространение позиция государственных органов власти и судебных органов, согласно которой линейные объекты, перечисленные в п. 2 ст. 78 ЗК РФ (то есть те из линейных объектов, нахождение которых на землях сельскохозяйственного назначения не обусловлено выполнением ими функций, обеспечивающих сельскохозяйственные нужды), могут располагаться на землях сельскохозяйственного назначения на основании использования земель и земельных участков без их предоставления и установления сервитута, публичного сервитута.

Одним из первых документов, где было предложено именно так трактовать положения земельного законодательства, стал Обзор вопросов, содержащихся в обращениях граждан, представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, поступивших в Минэкономразвития России, и принимаемых мер, утвержденный Минэкономразвития России и опубликованный на его официальном сайте 1 августа 2018 г.<sup>12</sup> (далее – Обзор). В данном документе был выделен вопрос об использовании земельных участков сельскохозяйственного назначения без предоставления и установления сервитута. В целом для подготовки ответа было проведено системное толкование земельного законодательства: в Обзоре применительно к обозначенному вопросу анализируется содержание ст. 7, 77, 78 ЗК РФ. Одновременно учтены положения ст. 39.33 ЗК РФ и постановления Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 1300 «Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов»<sup>13</sup> (далее – Перечень № 1300) и др.

В Обзоре допущено необоснованное изменение смысла одного из установлений, содержащихся в Классификаторе видов разрешенного использования земельных участков, утвержденном приказом Минэкономразви-

тия России от 1 сентября 2014 г. № 540 (ныне утратил силу). Как уже говорилось, изъятие из общего требования соблюдения вида разрешенного использования, установленное в отношении определенных линейных объектов, ограничено формулировкой «если федеральным законом не установлено иное» (таким же образом решен этот вопрос и в действующем Классификаторе). Однако в Обзоре указанная формулировка интерпретирована до значения «если иное прямо не запрещено федеральным законом».

При этом в п. 2 ст. 78 ЗК РФ на тот момент как раз было установлено (не буквально запрещено!) иное: можно было только строить (но не размещать и эксплуатировать) линейные объекты на землях сельскохозяйственного назначения без перевода их в другую категорию. Данное установление имело охранительный смысл по отношению к категории земель сельскохозяйственного назначения, чтобы можно было перевести в другую категорию лишь те площади земельных участков, которые впоследствии будут непосредственно заняты линейным объектом<sup>14</sup>.

С начала действия гл. V.6 ЗК РФ в 2015 г. и до изменения содержания п. 2 ст. 78 ЗК РФ в 2018 г. перечисленные в прежней редакции линейные объекты, действительно, могли строиться на основании использования без предоставления, если одновременно отвечали характеристикам объектов из Перечня № 1300. Но после их строительства был необходим перевод земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию, то есть на данном правовом основании указанные объекты не могли продолжать оставаться, эксплуатироваться, ремонтироваться на землях сельскохозяйственного назначения.

Необоснованно расширяя смысл правового положения, в Обзоре утверждается, что размещение линейных и других объектов, предусмотренных в Перечне № 1300, «применимо ко всем категориям земель, за исключением случаев, когда размещение некоторых видов линейных объектов запрещено правовым режимом определенной категории земель», что в действительности в нормативных правовых актах не предусматривалось. Кроме то-

<sup>12</sup> Минэкономразвития России : сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru> (дата обращения: 31.07.2024).

<sup>13</sup> Собрание законодательства РФ. 2014. № 50, ст. 7089.

<sup>14</sup> Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. 2-е изд., перераб. М. : Норма, 2009. С. 529.

го, разрешение строительства определенных объектов на землях сельскохозяйственного назначения было расширено в толковании до разрешения на размещение и эксплуатацию (в тот период это не было предусмотрено земельным правом). Несмотря на эти недостатки, соответствующие выводы Обзора иногда почти буквально находят отражение в судебных актах.

После внесения изменений в п. 2 ст. 78 ЗК РФ Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов»<sup>15</sup> стало возможно не только строить линейные объекты на землях сельскохозяйственного назначения, но и осуществлять их реконструкцию, капитальный и текущий ремонт, эксплуатацию в целом. В 2023 г. слова из п. 2 ст. 78 ЗК РФ «для строительства, реконструкции, капитального или текущего ремонта, эксплуатации сооружений, указанных в подпункте 1 статьи 39.37»<sup>16</sup> были заменены на формулировку «в целях, указанных в подпунктах 1 и 6 статьи 39.37». Это фактически не повлияло на комплекс разрешенных действий на землях сельскохозяйственного назначения, поскольку в названных подпунктах речь идет о строительстве, реконструкции, эксплуатации, капитальном ремонте соответствующих линейных объектов.

Наиболее важным в контексте данного исследования представляется прямое указание в ЗК РФ на основание использования земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков, отнесенных к той же категории земель, – установление публичного сервитута на соответствующих землях и земельных участках. Тем не менее независимо от наличия прямого предписания в отношении вида права, устанавливаемого на указанные земли и земельные участки в составе категории зе-

мель сельскохозяйственного назначения, его прочтение государственными органами в процессе своей деятельности и при принятии судебных решений осуществляется в усеченном виде: если допускается размещать линейные объекты и эксплуатировать их на землях сельскохозяйственного назначения, то не принимается во внимание указание на конкретное право на земельный участок, предусмотренное в этом случае. В результате такой интерпретации соответствующие органы приходят к выводу о допустимости размещения таких объектов, если они соответствуют объектам, установленным в Перечне № 1300, на основании использования земель и земельных участков без предоставления, установления сервитута, публичного сервитута.

Между тем анализируемая земельно-правовая норма не предполагает вариативности оснований использования земель и земельных участков, предусматривая исключительно публичный сервитут. Установление, изложенное в п. 2 ст. 78 ЗК РФ, носит характер императивного предписания. Кроме того, именно о публичном сервитуте свидетельствует закрепленная там же отсылка к подп. 1 и 6 ст. 39.37 ЗК РФ, которая находится в гл. V.7 «Установление публичного сервитута в отдельных целях».

Указание на конкретное право в рассматриваемом законоположении следует воспринимать как обоснованный подход с позиции обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения. Дело в том, что публичный сервитут, являясь одной из форм права ограниченного пользования чужим земельным участком (ст. 23 ЗК РФ), представляет собой более четкую правовую конструкцию, чем использование без предоставления. Первое является одним из прав на землю, второе, как показано выше, в числе прав и оснований предоставления земельных участков не обозначено, формально не отнесено оно и к сделкам.

Большая конкретность конструкции публичного сервитута, возникающих прав и обязанностей сторон следует из общих законодательных подходов к установлению публичного сервитута. Так, согласно п. 17 ст. 23 ЗК РФ сведения о публичном сервитуте вносятся в Единый государственный реестр недвижимости. Лица, права и законные инте-

<sup>15</sup> О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов : Федеральный закон от 03.08.2018 № 341-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2018. № 32 (ч. II), ст. 5134.

<sup>16</sup> О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 04.08.2023 № 430-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2023. № 32 (ч. 1), ст. 6162.

рессы которых затрагиваются установлением публичного сервитута, имеют право защищать их в суде (п. 14 ст. 23 ЗК РФ). В случаях установления публичного сервитута в отдельных целях законодатель большое значение придает обоснованию его необходимости (ст. 39.39, 39.41 ЗК РФ).

В соответствии с п. 6 ст. 23 ЗК РФ переход прав на земельный участок, обремененный публичным сервитутом, предоставление обремененного публичным сервитутом земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, другим лицам не влечет прекращения публичного сервитута. В то же время предоставление третьим лицам используемого без предоставления земельного участка прекращает его использование без решения вопроса о том, на каком праве на этом земельном участке будут продолжать эксплуатироваться объекты, предназначенные для подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, что предусмотрено п. 4 ст. 39.36 ЗК РФ.

Также закреплено правило, согласно которому публичный сервитут устанавливается на условиях, наименее обременительных для использования земельного участка в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием (п. 8 ст. 23). Более того, в законодательстве сформулированы конкретные ограничения, вызванные необходимостью соблюдения правового режима именно земель сельскохозяйственного назначения при установлении публичного сервитута. В частности, установление публичного сервитута в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков из состава указанной категории сопряжено с соблюдением правила об учете требований об обеспечении рационального использования земель, что закреплено в п. 9 ст. 23 ЗК РФ.

На этом фоне правовая конструкция использования без предоставления предстает менее проработанной с юридической точки зрения, не предполагающей, за исключением требования о наличии проекта рекультивации, формирование системы прав и обязанностей в отношении конкретно земель сельскохозяйственного назначения. Разумеется,

использование без предоставления обладает определенной привлекательностью с позиции оперативности и простоты получения основания использования земель или земельных участков для размещения и эксплуатации соответствующих объектов. Но хорошо ли это для обеспечения правового режима земель сельскохозяйственного назначения? По крайней мере, законодатель установил обратное: если уж и размещать линейные объекты на таких землях, то на основании публичного сервитута и в целях, которые закреплены в ЗК РФ для публичного сервитута.

Несмотря на эти специально предусмотренные условия, вполне определенно вписанные в правовой режим земель сельскохозяйственного назначения, в настоящее время получает распространение позиция, согласно которой приоритетное значение при решении вопроса о том, можно ли линейные объекты разместить на землях сельскохозяйственного назначения на основании использования без предоставления, имеет соответствие характеристик линейного объекта признакам, указанным в Перечне № 1300. При этом элементарно игнорируется, что все линейные объекты, независимо от их конкретных характеристик, размещаются в рамках рассматриваемой категории земель на основании публичного сервитута.

По сути, преимущество в подобных заключениях отдано анализу существующих правовых оснований для использования земли, а деление земель на категории, особенности правового режима каждой становятся при этом вторичными. Но такой подход не отражает системности и сложности всех инструментов земельного права, действующих в совокупности. Нет никаких правовых оснований один институт земельного права применять вне зависимости от других земельно-правовых установлений. Нельзя, например, гражданам и юридическим лицам приобрести право собственности на лесной участок из состава земель лесного фонда по той лишь причине, что право частной собственности на землю в целом предусмотрено ЗК РФ. Если п. 6.1 ст. 95 ЗК РФ предусмотрено предоставление в аренду земельных участков в границах определенных особо охраняемых природных территорий федерального значения, то это не означает, что их же можно

передать в собственность или использовать на основании установления сервитута, несмотря на то что такие права на землю в целом отражены в земельном законодательстве.

Очевидно, что использование без предоставления, как и иные основания использования земель и земельных участков, возникают при условии соблюдения всех требований законодательства в их системном видении, и следовательно, с обязательным учетом правового режима конкретной категории земель в том числе. В этом аспекте примечательно, что в письмах Минэкономразвития России от 29 июня 2015 г. № Д23и-2992<sup>17</sup> и от 3 июля 2015 г. № Д23и-3112<sup>18</sup> подчеркнута необходимость применения правил гл. V.6 ЗК РФ и Перечня № 1300 «с учетом правового режима земель соответствующей категории».

Из каких соображений норма о размещении линейных объектов на землях сельскохозяйственного назначения без их перевода в другую категорию на основании публичного сервитута вдруг должна пониматься как предполагающая варианты, установить невозможно. В некорректной судебной практике системный анализ в таких случаях просто не применяется, а норма п. 2 ст. 78 ЗК РФ приводится без упоминания необходимости установления публичного сервитута. Так, в постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 27 сентября 2022 г. № Ф09-5907/22 (дело № А47-12829/2021)<sup>19</sup> рассмотрена кассационная жалоба Министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области, которое отказало ООО «Веселовское» в выдаче разрешения на использование без предоставления для размещения нефтепровода диаметром DN 300 и менее – объекта, подпадающего под характеристики из Перечня № 1300. ООО обратилось в суд. Суд признал недействительным решение об отказе в выдаче разрешения на использование земель без предоставления. При этом мотивация отказа указанного Министерства состояла в том, что земель-

ный участок относится к землям сельскохозяйственного назначения с разрешенным использованием «для сельскохозяйственного назначения» и размещение нефтепровода приведет к невозможности его использования в соответствии с разрешенным использованием. Примечательно, но Министерство подчеркивает в кассационной жалобе, что в своем решении «основывалось именно на нормах земельного законодательства».

Суд кассационной инстанции обращает внимание на Перечень № 1300 – на то, что размещаемый объект соответствует этому перечню, что какая-то его часть будет располагаться под землей, что не предполагает установление права на соответствующий земельный участок. Далее судом анализируется положение п. 2 ст. 78 ЗК РФ, но только в той части, где не говорится о размещении соответствующих объектов на основании публичного сервитута. Из этого делается вывод о неправомерности отказа в выдаче разрешения на использование земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения без предоставления. Иначе говоря, правоположение приведено не полностью, но именно на основе его применения выносится данное необудительное решение.

Таким же образом осуществляется прочтение положения п. 2 ст. 78 ЗК РФ при решении дела о признании недействительным решения об отказе Министерства имущественных и земельных отношений Тульской области выдать разрешение на использование земель без предоставления ООО «Технология» для размещения антенно-мачтового сооружения высотой менее 50 метров, с технологическим заглублением подземной части менее 3 метров. В ходе судебного разбирательства установлено, что спорные земли относятся к зоне сельскохозяйственных угодий, являются особо ценными, на них не предполагается строительство. Суд делает вывод, что размещаемый объект соответствует признакам, изложенным в Перечне № 1300, а также обращает внимание на то, что действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки, предназначенные для размещения линейных объектов согласно ст. 36 Градостроительного кодекса РФ<sup>20</sup>. Содержание

<sup>17</sup> Письмо Минэкономразвития России от 29.06.2015 № Д23и-2992 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Письмо Минэкономразвития России от 03.07.2015 № Д23и-3112 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Электронное правосудие : сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 28.07.2024).

<sup>20</sup> Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1), ст. 16.

п. 2 ст. 78 ЗК РФ снова приводится в усеченном виде – без упоминания публичного сервитута как основания для размещения объектов. Из всего этого делается вывод, что «федеральное законодательство не препятствует размещению на землях сельскохозяйственного назначения» линейных объектов, виды которых указаны в Перечне № 1300. В итоге констатируется отсутствие правовых оснований для отказа в выдаче разрешения на использование без предоставления (постановление Арбитражного суда Центрального округа от 18 мая 2021 г. № Ф10-1669/2021 по делу № А68-14576/2019; определение Верховного Суда РФ от 20 августа 2021 г. № 310-ЭС21-13537<sup>21</sup>).

Несомненно, в приведенных случаях при толковании смысла правовой нормы, совершенно необходимым на субъективном уровне при принятии правоприменительного решения, сделана серьезная ошибка, поскольку «недопустимо такое толкование, при котором отдельные слова закона трактовались бы как лишние» [4, с. 329].

Представляет интерес также подход, изложенный в письме Минэнерго России от 9 июля 2021 г. № 05-2844 «О предоставлении информации»<sup>22</sup> при рассмотрении вопроса о возможности размещения солнечной батареи на землях сельскохозяйственного назначения на основании использования без предоставления. В этом случае, хотя и приводится положение п. 2 ст. 78 ЗК РФ полностью, с указанием на необходимость установления публичного сервитута, отрицательный ответ основан на том, что солнечная батарея не отнесена к линейным объектам (получается, что если бы вопрос стоял о линейном объекте, то установления публичного сервитута можно было бы избежать?).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Учитывая прямое предписание по размещению линейных объектов, указанных в п. 2 ст. 78 ЗК РФ, на основании публичного

<sup>21</sup> Электронное правосудие : сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 28.07.2024).

<sup>22</sup> О предоставлении информации : письмо Минэнерго России от 09.07.2021 № 05-2844 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31.07.2024).

сервитута в целях установления публичного сервитута, линейный объект должен быть размещен на землях сельскохозяйственного назначения посредством установления публичного сервитута, даже если его свойства соответствуют признакам объектов, названных в Перечне № 1300 (например, линия электропередачи классом напряжения до 35 кВ). При этом важно отметить, что иные объекты из Перечня № 1300 (например, отдельно стоящие ветрогенераторы, солнечные батареи) вполне могут находиться на землях сельскохозяйственного назначения на основании использования без предоставления. Решающим фактором при ответе на вопрос о применении данного основания использования земель и земельных участков в такой ситуации является факт обеспечения соответствующим объектом сельскохозяйственных нужд.

Условий для свободной трактовки п. 2 ст. 78 ЗК РФ в законодательстве не предусмотрено, указанное положение выражено через четкое и ясное предписание, что вполне соответствует разрешительному в своей основе характеру земельно-правового регулирования. Допущение вариативности оснований приобретения возможности использовать землю и земельные участки не только не соответствует содержанию анализируемого законоположения, но и в целом не обеспечивает решение задач сохранения целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения, особой охраны сельскохозяйственных угодий. Использование иных подходов в правоприменительной деятельности необходимо рассматривать как необоснованное.

Следовательно, размещение линейных объектов, перечисленных в п. 2 ст. 78 ЗК РФ, на землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках в их составе возможно лишь при установлении публичного сервитута. Определение конкретного основания для использования земель в данном случае призвано обеспечить соблюдение правового режима земель сельскохозяйственного назначения с учетом всех его законодательно определенных особенностей. Публичный сервитут как форма права ограниченного пользования чужими земельными участками характеризуется значительно более глубокой проработкой юридических вопросов, чем

использование земель и земельных участков без предоставления, установления сервитута, публичного сервитута. Публичный сервитут отличает наличие четко определенного комплекса прав и обязанностей сторон, что в

значительной степени позволяет учитывать в деятельности субъектов на землях сельскохозяйственного назначения особенности правового режима таких земель, обеспечивая их рациональное использование и особую охрану.

---

---

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Сыродоев Н.А. Земельное право. Курс лекций : учебное пособие / Н.А. Сыродоев. – Москва : Проспект, 2011. – 368 с.
2. Волков Г.А. Уровни нормативного регулирования экологических отношений / Г.А. Волков // Экологическое право. – 2018. – № 6. – С. 3–7.
3. Аграрное право : учебник для вузов / под ред. А.П. Анисимова, О.В. Поповой. – Москва : Юрайт, 2023. – 523 с.
4. Общая теория государства и права. Академический курс : в 2 т. / под ред. М.Н. Марченко. Т. 2. Теория права. – Москва : Зерцало, 2000. – 656 с.
5. Кузьмин Р.Р. Использование земли без предоставления и установления сервитута как фиктивная категория. Ее влияние на вещное право / Р.Р. Кузьмин – DOI 10.18572/0134-2398-2022-6-53-61 // Хозяйство и право. – 2022. – № 6. – С. 53–61.
6. Игнатьева И.А. Возобновляемая энергетика в российской эколого-правовой парадигме / И.А. Игнатьева. – Москва : Проспект, 2023. – 256 с.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Игнатьева Инна Анатольевна – доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета.

## INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Ignatyeva Inna Anatolyevna – Doctor of Law, Professor of the Department of Environmental and Land Law, Faculty of Law.

Статья поступила в редакцию 09.08.2024; одобрена после рецензирования 20.08.2024; принята к публикации 20.08.2024. The article was submitted 09.08.2024; approved after reviewing 20.08.2024; accepted for publication 20.08.2024.

## REFERENCES

1. Syrodoev N.A. Land Law. Lecture Course. Moscow, Prospekt Publ., 2011. 368 p.
2. Volkov G.A. Levels of the Statutory Regulation of Environmental Relationships. *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*, 2018, no. 6, pp. 3–7. (In Russian).
3. Anisimov A.P., Popova O.V. (eds.). Agrarian Law. Moscow, Yurajt Publ., 2023. 523 p.
4. Marchenko M.N. (ed.). General Theory of State and Law. Academic Course. Moscow, Zercalo Publ., 2000. Vol. 2. 656 p.
5. Kuzmin R.R. The Use of Land Without Provision and Establishment of Servitude as a Fictitious Category. Its Impact on the Real Right. *Hozyajstvo i pravo = Economy and Law*, 2022, no. 6, pp. 53–61. (In Russian). DOI 10.18572/0134-2398-2022-6-53-61.
6. Ignatyeva I.A. Renewable Energy in the Russian Environmental Law Paradigm. Moscow, Prospekt Publ., 2023. 256 p.