

DOI: 10.61525/S231243500031374-9

Оригинальная статья / Original Article

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ В ОТСУТСТВИЕ ОФОРМЛЕННОГО ПРАВА НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

Свиридова Д.А.

Юрисконсульт,  
отдел нормативно-правовой экспертизы  
ООО “Газпром трансгаз Томск”  
E-mail: swiridowadarya@yandex.ru

**Аннотация.** В настоящей статье исследованы основные проблемы правового регулирования размещения энергетических объектов на землях и земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута. В данной работе названный правовой институт рассматривается в качестве правового режима дозволения использования лицами земель и земельных участков при условии ограничения прав собственника, при этом обращается внимание на то, что возможность его использования подразумевает смешанную правовую природу, поскольку изъявление воли пользователя подкрепляется необходимостью выдачи акта уполномоченным органом (разрешения). Автор статьи приходит к выводу о необходимости законодательного урегулирования вопроса о взимании платы за использование земель и земельных участков в соответствии с гл. V.6 Земельного кодекса Российской Федерации. Данная норма позволила бы достичь единообразия при регулировании рассматриваемых правоотношений.

**Ключевые слова:** энергетическое право, правовой режим энергетических объектов, земельный участок, сервитут, публичный сервитут.

**Для цитирования:** Свиридова Д.А. Проблемы правового регулирования эксплуатации опасных производственных объектов в отсутствие оформленного права на земельные участки // Правовой энергетический форум. 2024. № 2. С. 69–73. DOI: 10.61525/S231243500031374-9

## PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF OPERATION OF HAZARDOUS PRODUCTION FACILITIES IN THE ABSENCE OF REGISTERED RIGHTS TO LAND PLOTS

Sviridova D.A.

Legal Counsel,  
Regulatory Expertise Department,  
Gazprom transgaz Tomsk, LLC  
E-mail: swiridowadarya@yandex.ru

**Abstract.** This article examines the primary challenges associated with the legal regulation of placement of energy facilities on land and land plots owned by the state or municipality without providing land plots and establishing easements or public easements. This paper considers the legal institution in question as a legal

regime for permitting the use of lands and land plots by persons subject to the limitation of the rights of the owner. It notes that the possibility of its use implies a mixed legal nature, since the expression of the user's will is supported by the need to issue an act by an authorized body (permit). The author of this article concludes that the issue of charging fees for the use of land and land plots should be legislatively regulated in accordance with Chapter V.6 of the Land Code of the Russian Federation. This rule would ensure uniformity in the regulation of the legal relations under consideration.

**Keywords:** energy law, legal regime of energy facilities, land plot, easement, public easement.

**For citation:** Sviridova D.A. Problems of Legal Regulation of Operation of Hazardous Production Facilities in the Absence of Registered Rights to Land Plots. *Energy Law Forum*, 2024, iss. 2, pp. 69–73. DOI: 10.61525/S231243500031374-9

По общему правилу использование земель и земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, связано с их предоставлением на праве собственности, аренды, безвозмездном праве пользования или же путем установления сервитута, публичного сервитута.

Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» с 1 марта 2015 г. в Земельный кодекс РФ (далее — ЗК РФ) введена гл. V.6 «Использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута», тем самым ознаменовав образование одноименного правового института в российском земельном законодательстве.

По смыслу ст. 39.33 ЗК РФ использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута в 10 определенных случаях, среди которых: проведение инженерных изысканий; капитальный или текущий ремонт линейного объекта; возведение некапитальных строений, сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы); складирование строительных и иных материалов, техники для обеспечения строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения. К числу таких объектов, в частности, относятся нефте- и газопроводы, являющиеся в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» опасными производственными объектами.

Для установления прав на земли и земельные участки с целью эксплуатации указанных выше

объектов энергетические компании преимущественно пользуются институтом публичного сервитута, устанавливаемого государственным органом исполнительной власти, поскольку организации, эксплуатирующие такие объекты, в процессе своей хозяйственной деятельности реализуют удовлетворение общественных интересов населения, заинтересованного в том числе в газификации мест их проживания.

Использование публичных земель и земельных участков без предоставления, по сути, представляет легальное беститульное использование, так как данные правоотношения являются одновременно законными, но в то же время не предполагают наличия у пользователя предусмотренного законом титула.

В процессе выявления правовой природы рассматриваемых правоотношений Конституционный Суд РФ указал, что федеральный законодатель с учетом имеющегося многообразия видов сооружений, а также их функциональных и технических характеристик таким образом предусмотрел возможность размещения ряда сооружений без предоставления находящихся в публичной собственности земельных участков и установления сервитутов, т.е. без оформления прав собственников (владельцев) таких сооружений на эти земельные участки. Данное правовое регулирование, согласно позиции Конституционного Суда РФ, призвано обеспечить возможность оперативного (без оформления правоустанавливающих документов на землю) размещения определенных объектов с учетом их особых характеристик и назначения [1].

Виды объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, содержатся в одноименном Перечне, утвержденном постановлением Правительства РФ от 03.12.2014 № 1300, который является закрытым и содержит 34 катего-

рии объектов, среди которых газопроводы и иные трубопроводы давлением до 1,2 МПа, для размещения которых не требуется разрешения на строительство [2].

Рассматриваемый правовой институт, по мнению автора статьи, является весьма неоднозначным, наверное, потому он и не нашел отражения ни в нормах земельного законодательства об ограниченном праве пользования чужими земельными участками, аренде, безвозмездном праве пользования земельными участками (гл. IV ЗК РФ), ни в нормах об основаниях возникновения прав на земельные участки, предоставляемые из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности (ст. 39.1 ЗК РФ). Следует отметить, что рассматриваемые вопросы справедливо становятся предметом правовых исследований [3].

Таким образом, несмотря на то что фактически так называемое право на земли или земельные участки приобретает, именно в качестве права оно не поименовано в ЗК РФ, что не может не вызывать вопросы как среди ученых — теоретиков юридической науки, так и в правоприменительной практике.

Как следует из п. 2 ст. 39.33 ЗК РФ, основанием для использования таких земель или земельных участков является разрешение уполномоченного органа.

Вопреки наличию Правил выдачи разрешения на использование земель или земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, утвержденных постановлением Правительства РФ от 27.11.2014 № 1244, автор статьи считает необходимым обратить внимание на тот факт, что положения рассматриваемой главы ЗК РФ все же нельзя признать детально регламентирующими процесс использования земель и земельных участков без предоставления, ведь нормы не содержат информации, например, о возмездности такого использования, категорий земель, на которых размещены или планируются к размещению объекты, виды разрешенного использования земельных участков [4].

В соответствии с подп. 7 п. 1 ст. 1 ЗК РФ одним из принципов, на котором основывается данный кодекс и иные изданные в соответствии с ним акты земельного законодательства, является принцип платности использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ.

Согласно разъяснениям Минэкономразвития России 2016 г., использование земель или

земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута во всех случаях, предусмотренных ст. 39.33 ЗК РФ, осуществляется бесплатно [5].

Противоположную позицию по данному вопросу высказал Верховный Суд РФ, обоснованно указав: “Договор на размещение на государственных или муниципальных землях соответствующего объекта и договор аренды земельного участка имеют схожую правовую природу, поскольку оба связаны с отношениями по использованию земель. Следовательно, использование земли по договору на размещение объекта без предоставления земельного участка не может иметь в вопросе платы иное правовое регулирование, чем это предусмотрено статьей 65 Земельного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой одной из форм платы за использование земли является арендная плата. Иное ставило бы в неравное положение участников данных правоотношений. При этом размещение нестационарных торговых объектов, являясь одним из способов использования земельных участков, предполагается платным, поскольку иное не предусмотрено ни федеральным законом, ни законом субъекта Российской Федерации” [6].

В противовес данной точке зрения существует судебная практика, содержащая выводы о том, что использование земель или земельных участков в рассматриваемых целях осуществляется бесплатно. Обоснование сводится к тому, что обязанность по внесению платежей возникает при использовании земельных участков на каком-либо праве, а использование земельных участков в целях размещения объектов, перечисленных в ст. 39.33 ЗК РФ, не порождает вещные права, подлежащие государственной регистрации. Разрешение на использование земельных участков не является правоустанавливающим документом на земельный участок, разрешая лишь ограниченное пользование и владение им. Наличие у лица разрешения позволяет использовать земельный участок без принятия со стороны органов государственной власти или местного самоуправления решения о его предоставлении или заключения с указанными органами соответствующих договоров [7].

С целью частичного урегулирования спорного вопроса о возмездности пользования земель и земельных участков без предоставления в 2021 г. в п. 1 ст. 65 ЗК РФ добавлена форма платы за использование земли, помимо земельного налога и арендной платы, “иная плата, предусмотренная Земельным кодексом Российской Федерации”. Однако плата за использование земли в установлен-

ных гл. V.6 ЗК РФ случаях, отдельно в нормах ЗК РФ не предусмотрена. Помимо прочего, представляется противоречие введенной нормы с подп. 7 п. 1 ст. 1 ЗК РФ, по смыслу которого федеральным законом или законом субъекта РФ устанавливается исключение, когда использование земли является бесплатным.

Достаточно спорной представляется позиция судов относительно отсутствия в региональных нормативных правовых актах норм о безвозмездности землепользования, а также о порядке расчета и внесения платы за пользование земельными участками. Так, отсутствие в нормативном акте субъекта РФ условия о платности размещения объектов на земельных участках без их предоставления, по мнению судебного органа, не означает установление бесплатности такого размещения, так как на это обстоятельство должно быть прямо указано в соответствующем нормативном акте, что следует из содержания общего принципа платности землепользования [8].

В этой связи автор статьи приходит к выводу о необходимости законодательного урегулирования вопроса о взимании платы за использование земель и земельных участков в соответствии с гл. V.6 ЗК РФ. Данная норма позволила бы достичь единообразия при регулировании рассматриваемых правоотношений.

Помимо вышеуказанного не стоит также забывать про положение п. 1.1 ст. 39.20 ЗК РФ, устанавливающего запрет на предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность или аренду собственникам и иным правообладателям сооружений на таких земельных участках, в случае, если эти сооружения могут быть размещены на земельных участках на основании сервитута, публичного сервитута или в соответствии со ст. 39.36 ЗК РФ.

При таком подходе представляется неясной логика законодателя относительно приоритетности использования земель и земельных участков в порядке гл. V.6 ЗК РФ перед предоставлением их на праве собственности или аренды. Более того, Министерство экономического развития РФ в своем письме указало на то, что использование земель без предоставления имеет более низкую степень юридической защиты права на использование земельных участков, нежели аренда и вещные права. С данным заключением невозможно не согласиться, поскольку правовая природа рассматриваемой конструкции подвергается сомнению сквозь призму принципов вещного права.

Помимо этого наблюдается некий диссонанс п. 1 и 4 ст. 39.33 ЗК РФ. Так, в п. 1 исчерпывающим образом определены цели использования земель или земельных участков без предоставления, тогда как п. 4, напротив, устанавливает для лиц, получивших разрешение, запрет на строительство или реконструкцию объектов капитального строительства, возведение которых, по мнению автора статьи, возможно, будет являться необходимым для цели обеспечения безопасной эксплуатации объектов систем газоснабжения.

Подводя итог вышеизложенному, автор настоящей статьи полагает, что рассматриваемую конструкцию все же можно назвать удобной для организаций энергетического сектора, в том числе компаний, осуществляющих деятельность в сфере нефте- и газоснабжения. Среди причин такого заключения можно выделить нелегкий в плане временных затрат процесс оформления прав на земли и земельные участки, расположенные под линейными объектами [9].

Вместе с тем в связи с отсутствием достаточного правового регулирования применение указанного правового института в правоприменительной практике вызывает ряд вопросов и правовых коллизий, которые возможно устранить путем совершенствования земельного законодательства способами, представленными в настоящей статье.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26.03.2019 № 722-О; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25.06.2019 № 1629-О; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25.06.2019 № 1630-О; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28.01.2021 № 138-О. URL: <https://ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>
2. Постановление Правительства РФ от 03.12.2014 № 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” // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.12.2014).
3. Корнеев А.Л. Особенности действия норм об использовании земли (земельных участков) без предоставления // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2022. № 2; Игнатьева И.А. Использование земель и земельных участков с объектами электроэнергетики: право и практика. М.: Проспект, 2019; Кораблин А.Ф., Косаруков З.С.,

- Миклашевская О.В., Сизов А.П., Чуприн М.С. Особенности документационного обеспечения процедуры предоставления земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (с учетом положений ЗК РФ, вступающих в силу с 01.03.2015 г.) // *Науки о Земле*. 2015. № 1; Липски С.А. Изменение правил предоставления земельных участков — новый шаг в развитии земельного законодательства // *Аграрное и земельное право*. 2014. № 7; Кузьмин Р.Р. Использование земли без предоставления и установления сервитута как фиктивная категория. Ее влияние на вещное право // *Хозяйство и право*. 2022. № 6. С. 53–61.
4. Постановление Правительства РФ от 27.11.2014 № 1244 “Об утверждении правил выдачи разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности” // *Официальный интернет-портал правовой информации*. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.12.2014).
  5. Письмо Минэкономразвития России от 14.10.2016 № Д23и-4886 “О платности использования земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без их предоставления и установления в отношении их сервитута в случаях, предусмотренных подпунктом 6 пункта 1 статьи 39.33 Земельного кодекса Российской Федерации” // СПС “КонсультантПлюс”.
  6. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 12.12.2018 № 48-АПГ18-30 // СПС “КонсультантПлюс”.
  7. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 14.11.2018 № 9-АПГ18-13 // СПС “КонсультантПлюс”.
  8. Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 19.07.2021 № А56-24161/2021; постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.12.2021 № 13АП-30006/202; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 28.04.2022 № Ф07-4520/2022. URL: <https://ras.arbitr.ru/>
  9. Игнатъева И.А. *Использование земель и земельных участков с объектами электроэнергетики: право и практика*. М.: Проспект, 2019.

**Сведения об авторе:****Свиридова Дарья Алексеевна**

Юрисконсульт,

отдел нормативно-правовой экспертизы

ООО «Газпром трансгаз Томск»

**Authors' information:****Darya A. Sviridova**

Legal Counsel,

Regulatory Expertise Department,

Gazprom transgaz Tomsk, LLC

Поступила в редакцию / Received 15.03.2024

Поступила после рецензирования и доработки / Revised 20.05.2024

Принята к публикации / Accepted 10.06.2024