

УДК 349.41

Д. С. Дерхо

*Арбитражный суд Ямало-Ненецкого автономного округа, Сибирский
юридический университет
(г. Салехард)*

**ПУБЛИЧНЫЙ СЕРВИТУТ ПО ГЛАВЕ V.7 ЗЕМЕЛЬНОГО
КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА,
ОСОБЕННОСТИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ**

Данная статья посвящена рассмотрению вопроса о правовой природе публичного сервитута, введенного в действие нормами главы V.7 Земельного кодекса Российской Федерации (в отдельных целях, в частности, для строительства, реконструкции, эксплуатации, капитального ремонта линейных объектов), а также выработке критериев, по которым подлежит определению орган, уполномоченный на установление соответствующего обременения при наличии в составе земельных участков, в отношении которых оно испрашивается, земель лесного фонда либо земель иных категорий, в отношении которых действующее законодательство устанавливает особенности установления сервитута.

Ключевые слова: *сервитут; публичный сервитут; решение об установлении публичного сервитута; размещение линейного объекта*

Даниил Сергеевич Дерхо – кандидат юридических наук, председатель Арбитражного суда Ямало-Ненецкого автономного округа, доцент кафедры гражданского права Сибирского юридического университета. 629008, Российская Федерация, Ямало-Ненецкий автономный округ, г. Салехард, ул. Республики, 102. E-mail: derxo@list.ru

Public Easement Under Chapter V.7 of the Land Code of the Russian Federation: Legal Nature, Features of the Distribution of Competence

This article is devoted to the consideration of the question of the legal nature of the public easement, put into effect by the norms of Chapter V.7 of the Land Code of the Russian Federation (for certain purposes, in particular, for the construction, reconstruction, operation, capital repairs of linear objects), as well as the development of criteria by which the body authorized to establish the appropriate encumbrance is to be determined when the presence of forest fund lands or lands of other categories as part of the land plots in respect of which it is requested, in respect of which the current legislation establishes the specifics of establishing an easement.

Keywords: *easement; public easement; decision to establish a public easement; placement of a linear object*

Daniil Derkho – Candidate of Legal Sciences, Chairman of the Arbitration Court of the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug, Associate Professor of the Department of Civil Law of the Siberian Law University. 629008, Russian Federation, Yamalo-Nenets Autonomous Okrug, Salekhard, Respubliky str., 102. E-mail: derxo@list.ru.

Для цитирования

Дерхо Д. С. Публичный сервитут по главе V.7 Земельного кодекса Российской Федерации: правовая природа, особенности распределения компетенции // Аграрное образование и наука. 2023. № 4. С. 7.

Для применения правил о публичном сервитуте важно выяснить природу актов, его устанавливающих [Корнеев 2022: 35].

Действовавшая в период до 01.09.2018 редакция пункта 2 статьи 23 Земельного кодекса Российской Федерации¹ прямо предусматривала нормативный характер решения об установлении публичного сервитута, который мог быть создан исключительно законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения.

С принятием Федерального закона от 03.08.2018 № 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов»² пункт 2 статьи 23 ЗК РФ изложен в новой редакции, согласно которой публичный сервитут может быть установлен решением исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, а также нужд местного населения.

Таким образом, с 01.09.2018 установление публичного сервитута осуществляется на основании решения исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления. При этом прямое указание на нормативный либо ненормативный характер такого решения в законе отсутствует.

Отмеченные законодательные изменения привели к расхождениям в судебной практике относительно правовой квалификации решения об установлении публичного сервитута, предусмотренного главой V.7 ЗК РФ (установление публичного сервитута в отдельных целях), а, соответственно, - к формированию различных подходов при разграничении компетенции

¹ Далее – ЗК РФ.

² Далее – Закон № 341-ФЗ.

между арбитражными судами (по правилам главы 23 АПК РФ) и судами общей юрисдикции (по правилам главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации³).

Исследуя в конкретных делах правовую природу таких решений органов публичной власти, суды, как правило, учитывают разъяснения, содержащиеся в пункте 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»⁴, и исходят из того, что основными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: 1) издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом; 2) наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений (в том числе, когда он издается в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права).

Суды также принимают во внимание правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенные в частности в Постановлениях от 17.11.1997 № 17-П, от 31.03.2015 № 6-П, согласно которым нормативными свойствами обладает правовой акт общего действия, адресованный неопределенному кругу лиц, рассчитанный на неоднократное применение, который содержит конкретизирующие нормативные

³ Далее – КАС РФ.

⁴ Далее – Постановление № 50.

предписания, общие правила и является официальным государственным предписанием, обязательным для исполнения.

Вместе с тем, основываясь на одних и тех же обозначенных выше посылках⁵, суды при разборе тождественных ситуаций зачастую приходят к прямо противоположным выводам относительно того, обладает ли юрисдикционный акт, принятый в порядке главы V.7 ЗК РФ, признаками нормативности.

В одних случаях (**первый подход**⁶) суды констатируют, что соответствующее решение исполнительного органа власти (принятое, например, в процессе строительства, реконструкции, эксплуатации, капитального ремонта сетей газо-, водо-, тепло- электроснабжения) **является нормативным правовым актом**, поскольку: 1) издано уполномоченным органом исполнительной власти; 2) регулирует правоотношения с установлением публичного сервитута на земельный участок либо несколько земельных участков с целью размещения линейного объекта⁷; 3) адресовано неопределенному кругу лиц, а не какому-либо конкретному субъекту прав; 4) подлежит обязательному исполнению на территории публично-правового образования, 5) рассчитано на неоднократное применение; 6) опубликовано на официальном сайте публично-правового образования и (или) в официальном периодическом издании, в связи с чем обладает признаками

⁵ О том, что нормативный правовой акт содержит общеобязательное, формально-определенное, рассчитанное на неоднократное действие властное веление (предписание), тогда как ненормативный правовой акт носит индивидуальный характер.

⁶ постановления тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.06.2022 по делу № А21-1163/2022, от 31.08.2023 по делу № А21-6330/2023; кассационные определения Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26.10.2022 по делу № 2а-218/2022, от 14.12.2022 по делу № 2а-218/2022.

⁷ то есть определяет правовой режим конкретного объекта публичного права, как на это указывает пункт 2 Постановления № 50.

нормативности, а, значит, оспаривание такого решения органа публичной власти осуществляется в суде общей юрисдикции по правилам КАС⁸.

В поддержку данной позиции можно привести и достаточно распространенное в юридической литературе суждение о том, что: нормативные и ненормативные акты отличаются также тем, как они действуют: если ненормативный акт исчерпывается его исполнением, то нормативный, в рамках указаний при его введении и гипотезы соответствующих норм права, ориентирован на неоднократное применение [Тоточенко 2019: 35]; именно поэтому акты, устанавливающие публичный сервитут, являются нормативными правовыми актами [Корнеев 2022: 36].

Кроме того, в этом случае во внимание принимается тот факт, что указания на нормативный характер актов, устанавливающих публичный сервитут, содержатся в ряде обзоров Верховного Суда Российской Федерации, утвержденных как до, так и после внесения изменений в статью 23 ЗК РФ⁹, что предполагает необходимость учета существа ранее сформированных высшей судебной инстанцией правовых позиций.

Второй подход¹⁰, состоящий в том, что решение об установлении публичного сервитута, принятое в порядке главы V.7 ЗК РФ, априори не

⁸ кассационное определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 07.06.2023 № 88А-4916/2023

⁹ Пункт 4 Обзора судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.04.2017, пункт 35 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.03.2018.

¹⁰ апелляционные определения Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 03.02.2023 № 66а-54/2023, от 19.07.2023 № 66а-1987/2023; кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 17.01.2023 № 88а-2201/2023; постановления Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 08.10.2021 по делу № А43-21742/2020, от 01.10.2021 по делу № А43-38636/2020, постановления Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 02.08.2021 по делу № А46-9152/2020, от 28.04.2023 по делу № А27-1346/2022, постановления Арбитражного суда Московского округа от 07.04.2022 по делу № А41-42959/2021, от 08.07.2022 по делу № А41-60283/2021(определение Верховного Суда Российской Федерации от 03.11.2022 № 305-ЭС22-19954), от 26.04.2023 делу № А40-108261/2022 (определение Верховного Суда Российской Федерации от 21.08.2023 № 305-ЭС23-14278), от 28.02.2023 по делу № А41-93286/2021 (определение Верховного Суда Российской Федерации от 17.05.2023 № 305-ЭС23-6070);

обладает признаком нормативности и является ненормативным правовым актом, более широко представлен в практике судов общей юрисдикции и арбитражных судов и представляется приоритетным.

В качестве мотивов для таких выводов суды ссылаются на то, что соответствующий юрисдикционный акт: 1) носит индивидуальный характер, поскольку принимается по ходатайству (статья 39.41 ЗК РФ) конкретного уполномоченного лица (статья 39.40 ЗК РФ), например, субъекта естественных монополий, организации связи, владельца инженерного сооружения или объекта транспортной инфраструктуры, и в его пользу; 2) не содержит в себе рассчитанного на неоднократное действие властного веления (предписания), а рассчитан на определенный срок (подпункт 5 пункта 4 статьи 39.43 ЗК РФ) и обременяет служащий земельный участок лишь в ограниченных целях (статья 39.37 ЗК РФ); 3) в отличие, например, от документации по планировке территории, не определяет в целом правовой режим конкретного объекта публичного права (для неопределенного круга лиц), а адресован конкретному субъекту прав.

В обоснование такого подхода может быть приведен и ряд аргументов, основанных на общепринятых в науке [Теория государства и права: учебник для вузов 2023: 410-420; Покровский 1998: 89-105] и практике¹¹ способах толкования (уяснения смысла) регламентирующих актов (договоров и нормативных документов).

постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 05.09.2023 по делу № А32-21409/2022; постановления Арбитражного суда Уральского округа от 13.06.2023 по делу № А50-16056/2022, от 27.02.2023 по делу № А60-24849/2022 (определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2023 № 309-ЭС23-9687), от 13.02.2023 по делу № А60-22810/2022 (определение Верховного Суда Российской Федерации от 16.06.2023 № 309-ЭС23-8395); постановление Арбитражного суда Центрального округа от 16.02.2021 по делу № А35-6406/2020.

¹¹ Пункт 43 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 49 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации о заключении и толковании договора», далее – Постановление № 49.

Так, с точки зрения *исторического* и *системного* толкования следует принять во внимание, что глава V.7 ЗК РФ введена в действие Законом № 341-ФЗ одновременно с изменением пункта 2 статьи 23 ЗК РФ и исключением из ее текста ранее существовавшего правила о сугубо нормативном характере решения об установлении публичного сервитута.

Соответственно, законодатель осознанно синхронизировал обозначенные коррективы института публичного сервитута в земельном праве, устранив императивное правило об имманентной нормативности учредительного решения органа исполнительной власти именно с привязкой к появлению особого подвида вещного обременения, регулируемого главой V.7 ЗК РФ.

При этом в ЗК РФ сохранились иные подвиды публичного сервитута, решения об установлении которых сохраняют нормативный характер (в частности предусмотренный подпунктом 1 пункта 4 статьи 23 ЗК РФ публичный сервитут для прохода или проезда через земельный участок, в том числе в целях обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе), на что, по сути, и указано в пункте 35 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.03.2018¹².

Именно поэтому, возможность оценки отдельных решений об установлении публичного сервитута по иным основаниям в качестве нормативных правовых актов не означает, что нормативная природа должна быть признана и за решением государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об установлении публичного сервитута по правилам главы V.7 ЗК РФ.

¹² Ссылка на который приверженцами первого подхода таким образом является ошибочной.

Напротив, как справедливо отмечается некоторыми авторами юридической литературы, с изменением порядка установления публичного сервитута в целях, предусмотренных статьей 39.37 ЗК РФ, решение о его установлении фактически (с учетом пунктов 1, 8, 9, 10 статьи 39.43 ЗК РФ, включая порядок и сроки принятия решения об установлении, ограничение срока оспаривания) перестали быть нормативными правовыми актами, хоть и сохранили при этом свойство следования [Отрощенко 2019: 110]. Таким образом, в отличие от ранее действовавшего законодательства публичный сервитут по правилам главы V.7 ЗК РФ устанавливается не законом (иным нормативным актом РФ, субъекта РФ или органа местного самоуправления), а административным правовым актом – решением соответствующего органа [Болтанова 2019: 47].

Иной подход к решению данного вопроса войдет в непреодолимое противоречие с пунктом 9 статьи 39.43 ЗК РФ, согласно которому решение об установлении публичного сервитута может быть оспорено правообладателем земельного участка в суд до истечения тридцати дней со дня получения в соответствии с пунктом 8 статьи 39.47 настоящего Кодекса правообладателем земельного участка соглашения об осуществлении публичного сервитута.

Таким образом, закон максимально ограничивает круг субъектов оспаривания соответствующего решения и срок, в течение которого может быть заявлено данное требование, что соответствует положениям главы 24 АПК РФ, но прямо конфликтует с правилами оспаривания нормативных правовых актов по главе 21 КАС, а именно с частью 6 статьи 208 КАС, согласно которой административное исковое заявление о признании нормативного правового акта недействующим может быть подано в суд в течение всего срока действия этого нормативного правового акта.

Определившись с приоритетным подходом к определению правовой природы публичного сервитута по главе V.7 ЗК РФ, необходимо рассмотреть и дискуссионный вопрос о том, по каким критериям подлежит определению орган, уполномоченный на установление соответствующего обременения при наличии в составе земельных участков, в отношении которых оно испрашивается, земель лесного фонда либо земель иных категорий, в отношении которых действующее законодательство устанавливает особенности установления сервитута.

Глава V.7 ЗК РФ введена в действие Законом № 341-ФЗ и с 01.09.2018 регламентирует порядок установления публичного сервитута в отдельных целях, в частности, для строительства, реконструкции, эксплуатации, капитального ремонта объектов электросетевого хозяйства, тепловых сетей, водопроводных сетей, сетей водоотведения, линий и сооружений связи, линейных объектов системы газоснабжения, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, их неотъемлемых технологических частей, если указанные объекты являются объектами федерального, регионального или местного значения.

Нормами статьи 39.38 ЗК РФ прямо предусмотрены органы, принимающие решение об установлении публичного сервитута для обозначенных целей.

Таковыми, в частности, являются: - уполномоченные федеральные органы исполнительной власти (в случаях установления публичного сервитута для размещения инженерных сооружений федерального значения, а также для размещения таких сооружений, являющихся линейными объектами, на территориях двух и более субъектов Российской Федерации); - уполномоченные исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации (в случаях установления публичного сервитута для

размещения инженерных сооружений регионального значения); - органы местного самоуправления различного уровня (в случаях установления публичного сервитута для размещения инженерных сооружений, являющихся объектами местного значения).

Распределение между органами публичной власти компетенции по принятию решения об установлении публичного сервитута производится здесь в зависимости от двух объективных факторов: 1) территориального (например, в зависимости от прохождения линейного объекта, для которого устанавливается сервитут, в пределах одного или более регионов); 2) сущностного (в зависимости от отнесения инженерного сооружения, для которого устанавливается сервитут, по его техническим характеристикам к объектам местного, регионального или федерального значения).

Вместе с тем, из нормативных положений главы V.7 ЗК РФ (подпункт 8 пункта 1 статьи 39.41, пункт 6 статьи 39.41, статья 39.42, подпункт 4 пункта 4 статьи 39.43 ЗК РФ) усматривается, что одним решением об установлении публичного сервитута для соответствующих целей испрашиваемое заинтересованным лицом обременение может быть установлено одновременно в отношении нескольких земельных участков (в частности, для размещения единого линейного объекта).

При этом некоторые из таких земельных участков могут относиться к категориям земель либо обладать видом разрешенного использования, в отношении которых иными нормативными правовыми актами Российской Федерации установлен особый порядок принятия решений об установлении публичного сервитута с отнесением их к ведению профильных органов государственной власти.

Например, пунктом 4 части 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации¹³ полномочия в области лесных отношений в части установления публичных сервитутов относительно лесных участков, расположенных в границах земель лесного фонда, переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации (соответственно, осуществляются региональными органами власти, наделенными компетенцией в сфере регулирования лесопользования).

Схожим образом в период до 01.09.2022¹⁴ (то есть на протяжении четырех лет со дня введения в действие Закона № 341-ФЗ) часть 4 статьи 25 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривала, что решения об установлении публичных сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения принимаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства.

В связи с этим, в практике судов возник вопрос о соотношении норм главы V.7 ЗК РФ с иными законоположениями в части определения органа, уполномоченного на принятие решения об установлении публичного сервитута в соответствующих целях.

Согласно первой точке зрения¹⁵ специальными по отношению к главе V.7 ЗК РФ являются нормы лесного законодательства, законодательства об

¹³ Далее – ЛК РФ.

¹⁴ До дня вступления в силу изменений, внесенных Федеральным законом от 14.07.2022 № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹⁵ постановления Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 27.12.2022 по делу № А29-3513/2022, от 26.01.2023 по делу № А29-1514/2022 (определение Верховного Суда Российской Федерации от 24.05.2023 №

автомобильных дорогах (в применимой к конкретному периоду времени редакции), иного профильного регулирования, в связи с чем полномочия по установлению сервитута в отношении земельных участков «специальных категорий» относятся к исключительной компетенции профильных органов публичной власти, а именно – органам государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере лесных отношений, органам государственной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства (до изменения применимого законодательства с 01.09.2022) и пр.

Мотивируя свою позицию в части, например, земель лесного фонда, приверженцы обозначенной точки зрения отмечают, что такие земли входят в состав земель Российской Федерации и находятся в федеральной собственности (подпункт 5 пункта 1 статьи 7, статья 8 ЗК РФ).

В соответствии с пунктом 2 статьи 7 ЗК РФ земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Согласно статье 101 ЗК РФ к землям лесного фонда относятся лесные земли и нелесные земли, состав которых устанавливается лесным законодательством. Порядок использования и охраны земель лесного фонда регулируется настоящим Кодексом и лесным законодательством.

301-ЭС23-6852); постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 26.12.2022 по делу № А33-14335/2021(определение Верховного Суда Российской Федерации от 04.04.2023 № 302-ЭС23-2641).

Установление публичного сервитута в отношении земель лесного фонда предусмотрено частью 3 статьи 9, пунктом 4 части 1 статьи 21, частью 3 статьи 45 ЛК РФ.

Полномочиями на установление публичного сервитута в отношении земель, относящихся к лесному фонду и находящихся в федеральной собственности, учитывая часть 1 статьи 39.43 и статью 39.38 ЗК РФ, которыми предусмотрен круг лиц, уполномоченных на принятие соответствующих решений, наделены органы государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 4 части 1 статьи 83 ЛК РФ).

Органы местного самоуправления, в свою очередь, наделены полномочиями в области лесных отношений только в части лесных участков, находящихся в муниципальной собственности (часть 1 статьи 84 ЗК РФ), что исключает для них возможность принятия решения об установлении публичного сервитута относительно земель лесного фонда.

Аналогичным образом должен решаться и вопрос о распределении соответствующей компетенции между органами публичной власти - в пользу полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, наделенных компетенцией в сфере лесных отношений (пункт 4 части 1 статьи 83 ЛК РФ).

Анализ приведенной выше правовой позиции показывает, что соответствующий подход основан исключительно на аргументации «*Lex specialis derogat generali*»¹⁶.

Между тем, представляется, что дифференциация применимого к спорным правоотношениям законодательства на общие и специальные

¹⁶ с лат. «специальный закон отменяет (вытесняет) общий закон». Общий принцип права, восходящий к римскому праву, где в случае конкуренции норм общего (*generalis*) и специального (*specialis*) характера предпочтение при толковании и применении должно отдаваться специальным нормам.

нормы не является столь очевидной, поскольку допускает различные вариации в зависимости от выбранного базового критерия.

В частности, такая классификация может быть основана не только на категории земель либо на виде разрешенного использования земельного участка (из чего и исходят сторонники первого подхода). Вполне оправданным представляется, например, и возможное придание большей значимости (определяющей специфику спорных правоотношений) вопросу установления публичного сервитута для специальных целей, предусмотренных статьей 39.37 ЗК РФ (для чего в ЗК РФ и введена особая глава).

Именно в этом состоит **вторая** (более распространенная) точка зрения¹⁷, согласно которой по смыслу действующего земельного законодательства орган, уполномоченный на установление публичного сервитута, для целей, предусмотренных статьей 39.37 ЗК РФ, определяется не по правообладателю испрашиваемого земельного участка или по категории испрашиваемого земельного участка, а исходя из характеристики инженерного сооружения, для размещения которого испрашивается сервитут, как имеющего федеральное, региональное или местное значение.

Справедливость такого подхода к распределению полномочий между уровнями и органами публичной власти в спорной ситуации следует также из результатов применения совокупности иных, в том числе упомянутых ранее научно-практических приемов уяснения смысла (толкования) регламентирующих актов.

¹⁷ пункт 7 Итоговой справки по вопросам, связанным с применением законодательства о земле, утв. Президиумом Арбитражного суда Западно-Сибирского округа 07.10.2022, постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 09.08.2022 по делу № А27-11393/2021, постановление Арбитражного суда Уральского округа от 24.01.2023 по делу № А60-2471/2022, постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 11.10.2022 по делу № А12-17014/2021 (определение Верховного Суда Российской Федерации от 10.01.2023 № 306-ЭС22-25792)

Так, *буквальное* содержание статьи 39.38 ЗК РФ непосредственно определяет органы, принимающие решение об установлении публичного сервитута в целях, предусмотренных статьей 39.37 ЗК РФ (вне связи с категорией земель и видами разрешенного использования земельных участков), а пункт 4 статьи 39 ЗК РФ прямо указывает на то, что установление публичного сервитута осуществляется независимо от формы собственности на земельный участок.

Пункт 4 Правил использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов, утвержденный приказом Минприроды России от 10.07.2020 № 434¹⁸, также определяет, что граждане, юридические лица, использующие леса для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов вправе обратиться с ходатайством об установлении публичного сервитута в орган, уполномоченный на установление публичного сервитута статьями 23, 39.38 ЗК РФ.

В свою очередь, согласно пункту 7 Правил использования лесов, части 2 статьи 26, части 1 статьи 88 ЛК РФ последующее использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в целях строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов осуществляется в соответствии с проектом освоения лесов и после подачи лесной декларации.

Таким образом, из *системного* толкования приведенных норм права, имея в виду необходимость придания приоритета более поздним нормативным правовым актам (*темпоральное* толкование) следует, что в процедуре установления публичного сервитута для целей, предусмотренных статьей 39.37 ЗК РФ, критерием разграничения компетенции по принятию соответствующего решения является не принадлежность земельных участков

¹⁸ Далее – Правила использования лесов.

или конкретная категория земель, а назначение инженерного сооружения для размещения которого устанавливается публичный сервитут.

Следовательно, наличие в составе земельных участков, испрашиваемых для установления публичного сервитута в обозначенных целях, земель лесного фонда влияет лишь на особенности последующего использования лесов в случае установления публичного сервитута (в соответствии с проектом освоения лесов и после подачи лесной декларации), но не имеет правового значения для определения органа, уполномоченного на принятие соответствующего решения в форме правового акта, поскольку такой компетентный орган публичной власти определяется исключительно положениями статьи 39.38 ЗК РФ.

Правомерность сформулированных выводов подтверждается и результатом *целевого (телеологического)* толкования, а именно, текстом пояснительной записки к проекту Закона № 341-ФЗ, где указано, в частности, что: линейные объекты, имея большую протяженность, пролегают по значительному количеству земельных участков, принадлежащих разным собственникам, в результате единообразно и в одно время решить вопросы со всеми лицами соглашения о заключении договоров аренды земельных участков либо соглашений об установлении сервитутов практически невозможно; концепция законопроекта изменяет содержание публичного сервитута, предполагая, что публичный сервитут становится правом юридического лица обеспечить размещение общественно значимых объектов (линии электропередач, водопроводов, газопроводов и т.п.); предлагается перейти к новой разновидности публичного сервитута, обеспечивающего общественно значимую (публичную) деятельность юридического лица, отличительными чертами которого являются установление публичного сервитута административным решением на всем протяжении трассы

линейного объекта и оформление сервитута в упрощенном порядке (путем внесения сведений о нем в реестр границ) вне зависимости от точных границ земельных участков и/или наличия зарегистрированных прав на них.

Соответственно, при введении в действие главы V.7 ЗК РФ законодатель стремился упростить механизм установления публичного сервитута для размещения линейных объектов, в том числе, за счет закрепления единых правил о полномочиях органов публичной власти на принятие таких административных решений по принципу: один правовой акт - один публичный сервитут на всем протяжении трассы линейного объекта вне зависимости от количества и принадлежности земельных участков, которые он обременяет, **чему в полной мере отвечает именно второй подход.**

В качестве **третьего** мыслимого (компромиссного) подхода может быть рассмотрен вариант¹⁹, при котором выбор порядка установления публичного сервитута для целей, предусмотренных статьей 39.37 ЗК РФ, в конкретном случае будет зависеть от того, входят ли все без исключения испрашиваемые под обременение земельные участки в состав лесного фонда, либо хотя бы один из них относится к землям иных категорий.

Если все участки расположены только в границах земель лесного фонда органом государственной власти, обладающим полномочиями по установлению публичного сервитута будет уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. В случае же прохождения линейного объекта, в том числе, по земельным участкам, принадлежащим разным собственникам (включая земли лесного фонда), уполномоченный на установление публичного сервитута орган определяется не по принадлежности земельных участков или конкретной категории

¹⁹ Основанный на содержании определения Верховного Суда Российской Федерации от 04.04.2023 № 302-ЭС23-2641.

земель, а по назначению инженерного сооружения, для размещения которого устанавливается публичный сервитут (статья 39.38 ЗК РФ).

Судебная практика по указанным вопросам в настоящее время находится лишь на пути своего становления, чему, в том числе, должны способствовать дальнейшие научно-практические исследования в данной сфере.

Список литературы

Болтанова Е.С. Публичный сервитут в целях строительства сооружений: вопросы конституционных прав граждан и обеспечения баланса интересов // Закон. 2019. № 2. С. 45 - 55.

Корнеев А.Л. Условия установления публичного сервитута // Экологическое право. 2022. № 2. С. 34 - 38.

Отрощенко П.В. Кто проверит законность проекта планировки территории? // Информационно-аналитический журнал «Арбитражные споры». 2019. № 1. С. 104 - 118.

Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут (в серии «Классика российской цивилистики»), 1998.

Теория государства и права: учебник для вузов / под редакцией А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2023. 516 с.

Тоточенко Д.А. Особенности рассмотрения споров, связанных с причинением убытков правообладателям земельных участков // Нотариус. 2019. № 1. С. 44 - 48.

Рецензент: Воронин Б. А., Уральский ГАУ, г. Екатеринбург