

Научная статья

<https://doi.org/10.24412/2220-2404-2025-11-12>

УДК 342.9+349.4

**ЗАКОННОСТЬ РАЗМЕЩЕНИЯ АНТЕННО-МАЧТОВЫХ СООРУЖЕНИЙ «ВОПРЕКИ»
РАЗРЕШЕННОМУ ВИДУ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ**

Лобачев Д.А.

Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королёва



Attribution
cc by

Аннотация. Земельный кодекс РФ содержит условие о необходимости использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением. Нарушение данного требования влечёт за собой административную ответственность, предусмотренную статьей 8.8 КоАП РФ, а также иные правовые последствия, например, в виде запрета деятельности и эксплуатации объектов. Правомерность установки антенно-мачтовых сооружений (далее также – АМС) на земельных участках, вид разрешенного использования которых не предполагает их размещения, вызывает вопросы в теории и практике. Согласно примечанию к Классификатору видов разрешенного использования земельных участков (утв. приказом Росреестра от 10.11.2020 № П/0412), антенно-мачтовые сооружения могут размещаться без отдельного указания об этом в содержании видов разрешенного использования земельных участков, то есть фактически на любой территории. Вместе с этим, указанный акт не определяет правового режима земельных участков и не является документом градостроительного зонирования, устанавливающим градостроительные регламенты применительно к конкретному муниципальному образованию. Кроме того, Классификатор не раскрывает признаки и назначение АМС, что порождает вопрос о допустимости применения вышеуказанного правила по отношению к антенно-мачтовым сооружениям, предназначенным для размещения средств связи, поскольку для объектов связи в Классификаторе предусмотрен самостоятельный вид разрешенного использования - «связь».

Ключевые слова: антенно-мачтовое сооружение, антенна, мачта, нецелевое использование, объекты связи, средства связи, Классификатор видов разрешенного использования земельный участков.

Финансирование: инициативная работа.

Original article

**THE LEGALITY OF THE PLACEMENT OF ANTENNA-MAST STRUCTURES "CONTRARY"
TO THE PERMITTED TYPE OF LAND USE**

Denis A. Lobachev

Samara National Research University

Abstract. The Land Code of the Russian Federation contains a condition on the need to use land plots in accordance with their intended purpose. Violation of this requirement entails administrative liability provided for in Article 8.8 of the Administrative Code of the Russian Federation, as well as other legal consequences, for example, in the form of a ban on the activities and operation of facilities. The legality of the installation of antenna-mast structures (hereinafter also referred to as AMS) on land plots, the type of permitted use of which does not imply their placement, raises questions in theory and practice. According to the note to the Classifier of types of permitted use of land (approved by Rosreestr Order No. P/0412 dated 11/10/2020), antenna-mast structures can be placed without a separate indication of this in the content of types of permitted use of land, that is, in virtually any territory. At the same time, this act does not define the legal regime of land plots and is not an urban planning zoning document that establishes urban planning regulations for a specific municipality. In addition, the Classifier does not disclose the signs and purpose of the AMS, which raises the question of the admissibility of applying the above rule in relation to antenna-mast structures designed to accommodate communications facilities, since the Classifier provides for an independent type of permitted use - "communication".

Keywords: antenna-mast structure, antenna, mast, inappropriate use, communication facilities, communication facilities, Classifier of types of permitted use of land plots.

Funding: Independent work.

Введение.

В условиях распространения мобильной телефонной связи и глобальной сети Интернет, антенно-мачтовые сооружения связи стали непременным атрибутом развития любого населенного пункта. В литературе отмечается, что в настоящее время имеется большая потребность в возведении АМС в связи с необходимостью развития беспроводных коммуникаций [1, с.

559]. Данные объекты размещаются практически в любых местах, в том числе в условиях многоэтажной и малоэтажной жилой застройки, на территории садово-дачных участков, на территории баз отдыха, что, несомненно, вызывает вопросы о допустимости и законности их установки, а также безопасности для жизни, здоровья граждан и их имущества. Указанные вопросы многоаспектны, находятся в компетенции различных

органов власти, и порою не имеют однозначного ответа из-за недостаточной степени нормативной регламентации отношений, связанных с возведением и эксплуатацией данных объектов.

Настоящая статья посвящена одному из таких вопросов, а именно соблюдению целевого назначения земельного участка в случае размещения на нём АМС. Складывающаяся в настоящее время практика в основном допускает установку АМС на любых земельных участках, независимо от их вида разрешенного использования. Вместе с этим полагаем, что данный вопрос применительно к антенно-мачтовым сооружениям связи нуждается в дополнительном анализе и учёте обстоятельств, влияющих на оценку законности их размещения.

Обсуждение. Результаты

В Земельном кодексе Российской Федерации (пункт 2 статьи 7, абзац второй статьи 42) закреплен базовый принцип о том, что земли и земельные участки должны использоваться их правообладателями в соответствии с целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием. Соблюдение целевого назначения земельных участков играет важную роль в обеспечении устойчивого и уравновешенного развития территории [2, с. 270].

Использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с разрешенным использованием образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.8 КоАП РФ. В исследованиях отмечаются различные подходы к вопросу о том, какие виды разрешенного использования (далее также – ВРИ) необходимо учитывать при оценке наличия состава правонарушения: внесенные в отношении земельного участка в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН) или предусмотренные в регламенте территориальной зоны, в которой находится участок [см. подробнее 3]. Не имея цели вступления в дискуссию по этому вопросу, отметим лишь, что обоснованным видится в данном случае сопоставление фактического использования участка с ВРИ, указанным ЕГРН.

Согласно Классификатору видов разрешенного использования земельных участков, утвержденному Приказом Росреестра от 10.11.2020 № П/0412 (далее - Классификатор), объектам связи соответствует ВРИ, имеющий наименование «связь», в описании которого содержится указание о возможности размещения, в частности, объектов связи, радиовещания, телевидения, иной инфраструктуры связи.

Вышесказанное свидетельствует о том, что установка и эксплуатация сооружений связи на земельных участках, которые не имеют такого вида разрешенного использования как «связь», является нарушением - нецелевым использованием участка. Однако в судебной практике, в деятельности контролирующих органов исполнительной власти данный вывод применительно к антенно-мачтовым сооружениям, в основ-

ном, подвергается критике, поскольку, согласно примечанию №2 к Классификатору, содержание любых видов разрешенного использования земельных участков допускает размещение антенно-мачтовых сооружений без отдельного указания об этом в Классификаторе, если иное не предусмотрено законом.

Таким образом, данным правовым актом закрепляется возможность возведения антенно-мачтовых сооружений на любом земельном участке независимо от содержания регламента территориальной зоны, в которой расположен участок и установленного вида разрешенного использования.

Основываясь на Классификаторе, практика преимущественно идет по пути отказа в признании факта нецелевого использования земельного участка в результате установки антенно-мачтовых сооружений, например, на участках, предназначенных для садово-дачных целей, индивидуального жилищного строительства или иного использования, не связанного с размещением объектов связи[4].

Полагаем, что при оценке правомерности использования земельных участков для размещения антенно-мачтовых сооружений остаются без внимания ряд аспектов, требующих исследования.

В законодательстве не раскрываются признаки антенно-мачтового сооружения. Согласно ГОСТ Р 71949-2025 «Национальный стандарт Российской Федерации. Конструкции опорные антенных сооружений объектов связи. Правила приемки работ и эксплуатации», утвержденному Приказом Росстандарта № 81-ст от 20.02.2025, антенно-мачтовое сооружение является обобщающим наименованием таких сооружений связи, как башня, мачта, опора двойного назначения, столб.

В силу пунктов 27, 28 статьи 2 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» объекты инженерной инфраструктуры, созданные или приспособленные для размещения средств связи, кабелей связи являются сооружением связи; технические средства, используемые для формирования, приема, обработки, хранения, передачи, доставки сообщений электросвязи относятся к средствам связи.

Из указанных положений следует, что антенно-мачтовое сооружение может иметь различное назначение, в частности, выступать в качестве сооружений связи, например, если АМС предназначено для установки и эксплуатации оборудования базовых станций сотовой связи. Иными словами, размещение на антенно-мачтовой опоре средств связи изменяет её качественное состояние, она приобретает фактически статус объекта связи, что соответственно меняет целевое использование земельного участка. В данном случае, при проверке соответствия объекта целевому использованию земельного участка необходимо учитывать, что на нём расположено не только АМС, но и средства связи. При этом предусмотренное в Классификаторе исключение, в части возможности размещения АМС на любом земельном участке, не содержит упоминания

о том, что оно имеет силу в отношении сооружений связи или средств связи.

Данная позиция ранее находила своё подтверждение в отдельных актах судебной практики. Например, Самарский областной суд в постановлении от 9 июня 2017 г. по делу № 4а-588/2017, признавая законным решение административного органа о привлечении лица к ответственности за нецелевое использование земельного участка, указал о том, что на нём установлена базовая станция сотовой связи, а не только антенно-мачтовое сооружение, для возведения которой не требуется изменение целевого назначения земли [5].

Поскольку АМС и средства связи, размещенные на мачте, являются разными объектами правового регулирования, следовательно, оценку соответствия разрешенному использованию земельного участка необходимо давать применительно к каждому из них. Данный аспект приобретает дополнительное значение особенно в тех случаях, когда средства связи или их часть (например, специальные шкафы для аппаратуры) размещаются не на конструкции АМС, а непосредственно на поверхности земельного участка, что прямо свидетельствует о его использовании в целях размещения объектов связи.

АМС по своей природе, в основном, признаются временными (некапитальными объектами), при этом нельзя исключать, что они могут иметь признаки объекта недвижимости. На временный характер этих объектов указывают, в частности, сборность - разборность конструкции, отсутствие прочной связи с землёй, самостоятельный фундамента (его роль выполняет заглубленная часть мачты, которая может быть демонтирована), материал изготовления опоры, а также её высота. В силу пункта 4.5 части 17 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК), антенные опоры (мачты, башни) высотой до 50 м, предназначенные для размещения средств связи, не требуют выдачи разрешения на строительство.

Сам по себе временный характер антенно-мачтовых сооружений, в отдельных случаях, рассматривается в качестве одной из причин отсутствия оснований для вывода о нецелевом использовании земельного участка, на котором размещено АМС (например, см. определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 09.04.2024 № 88-10786/2024, определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 15.01.2025 № 88-103/2025). Вместе с этим, Земельный кодекс РФ, указывая о необходимости использования земельных участков в соответствии с разрешенным способом, не определяет его характера и не уточняет, какие именно действия могут не учитываться при квалификации факта нецелевого использования участка. Более того, при описании способов разрешенного использования в Классификаторе содержатся многочисленные примеры, не связанные с капитальными объектами, например, размещение автомобильных моек, кемпингов, элементов озеленения, некапитальных сооружений и др. В связи с этим, временный характер антенно-мачтовых сооружений, а также

средств связи не может исключать признания использования участка вопреки установленной цели. Более того, данный вывод подтверждается судебной практикой применения административной ответственности по статье 8.8 КоАП РФ, согласно которой состав правонарушения образуют, например, размещение на земельном участке твердых бытовых отходов, навесов для размещения автостоянок и других объектов движимого имущества[6].

Следующий момент рассматриваемой проблемы сопряжен с ответом на вопрос о возможности применения вышеуказанного примечания №2 Классификатора в тех ситуациях, когда в правилах землепользования и застройки муниципального образования отсутствуют аналогичные положения.

Согласно пункту 2 статьи 7 Земельного кодекса РФ, виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с Классификатором. Цель правового регулирования Классификатора состоит в том, чтобы создать унифицированный перечень видов разрешенного использования земельных участков и детализировать их содержание, которыми будут наполняться соответствующие градостроительные регламенты правил землепользования и застройки различных муниципальных образований.

В решении Верховного Суда РФ от 14 июля 2022 г. № АКПИ22-335[7], которым была дана оценка законности примечания №2 Классификатора, указано на то, что этот документ представляет собой описание видов разрешенного использования земельных участков, он не определяет соотношение между категориями земель и видами разрешенного использования земельных участков, а предусмотренные им виды разрешенного использования не определяют правовой режим земельного участка и возможность осуществления каких-либо видов деятельности без учета иных требований законодательства, в том числе правил землепользования и застройки, технических регламентов, санитарных норм и правил.

В соответствии с ГрК РФ, нормативным документом, устанавливающим территориальные зоны и соответствующие им возможные виды разрешенного использования земельных участков, являются правила землепользования и застройки муниципального образования (части 2 и 6 статьи 30 ГрК). Следовательно, положение Классификатора, содержащее исключение применительно к размещению антенно-мачтовых сооружений, может быть учтено только при условии его имплементации в конкретные правила землепользования и застройки. Другими словами, именно градостроительный регламент правил землепользования и застройки должен предусматривать размещение АМС на земельных участках с любым видом разрешенного использования. При отсутствии данных положений в документе градостроительного зонирования, непосредственное применение положений Классификатора представляется спорным, поскольку он имеет иной

предмет правового регулирования и не определяет разрешенные способы использования применительно к определенному земельному участку.

К полномочиям Росреестра не отнесено право устанавливать в пределах границ соответствующих территориальных зон виды разрешенного использования земельных участков. Принятие правил землепользования и застройки отнесено в силу статьи 1 ГрК РФ к компетенции органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов РФ.

Рассматривая данный вопрос, необходимо также учитывать, что характер целевого использования земельного участка влияет на размер земельного налога. В соответствии со статьёй 15 Налогового кодекса РФ (далее – НК), земельный налог отнесен к числу местных налогов. По общему правилу, предусмотренному пунктом 2 статьи 53 НК, ставки по местным налогам устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Налоговое законодательство допускает установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий земель и (или) разрешенного использования земельного участка (часть 2 статьи 394 НК). При этом НК ограничена ставка в отношении земельных участков, занятых жилищным фондом, в размере 0,3 процента от кадастровой стоимости. Для других участков данная ставка может составлять 1,5 процента. Кроме того, вид разрешенного использования земельного участка, выбранный правообладателем и указанный в ЕГРН, непосредственно влияет на размер кадастровой стоимости данного участка, используемой в качестве базы для расчета налогов [8].

Примечание №2 к Классификатору исключает

из действия указанных положений НК ситуации, связанные с АМС, допуская, по сути, сохранение налоговой базы и ставки земельного налога, например, при размещении АМС на земельном участке, предназначенном для индивидуального жилищного строительства, поскольку не требует изменения вида разрешенного использования данного участка. Особую актуальность это обстоятельство приобретает в ситуации, когда антенно-мачтовое сооружение связи используется её владельцем для осуществления предпринимательской деятельности – оказания услуг связи третьим лицам, то есть для извлечения прибыли. Не оценивая обоснованность данного подхода в Классификаторе с точки зрения налоговых последствий, отметим, что вышеуказанные положения НК выступают дополнительным подтверждением тому, что в отсутствии иных норм, предусмотренных законом, вопрос о допустимости размещения АМС, независимо от видов разрешенного использования земельных участков, должен находиться в плоскости правового регулирования правил землепользования и застройки, то есть в компетенции органов местного самоуправления, как решение, влияющее на размер земельного налога.

Заключение.

Рассмотренная в работе проблема во многом продиктована недостаточным уровнем правовой регламентации отношений, возникающих в сфере размещения АМС. Её решение видится в комплексном подходе, учитывающим частные и публичные интересы. Полагаем, что в настоящее время существует необходимость введения на уровне закона единых требований к условиям и порядку установки антенно-мачтовых сооружений, предназначенных для размещения средств связи.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

Список источников:

1. Новиков М.Ю., Ананин К.Ю., Тарануха Н.Л. Антенно-мачтовые сооружения сотовой связи: типы опор и основные принципы проектирования металлоконструкций // Молодежный вестник ИрГТУ. 2024. Т. 14. № 4. С. 559.; EDN: EGTCED
2. Тухватуллина А.Р., Макаров И.И. Нецелевое использование земельного участка // Молодая наука-2024: Сборник материалов конференции. Ярославль. 2024. С. 270.; EDN: PCSPLS
3. См. подробнее: Савкунова А.Э. Привлечение к административной ответственности за нецелевое использование земельного участка при невнесении в Единый государственный реестр недвижимости сведений о фактическом разрешенном использовании // Информационно-аналитический журнал "Арбитражные споры". 2021. № 1. С. 92-100: <https://online.consultant.ru/>; EDN: RDJWAM
4. Постановление Верховного Суда РФ от 02.06.2025 по делу № 86-АД25-2-К2; Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 09.10.2023 по делу № 88-21629/2023: <https://online.consultant.ru/>;
5. Постановления Самарского областного суда: от 9 июня 2017 г. по делу № 4а-588/2017: <https://oblsud-sam.sudrf.ru/>;
6. Обзор судебной практики по делам, связанным с обращением с ТКО, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13.12.2023 (п. 50); Постановление Верховного Суда РФ от 03.08.2018 № 18-АД18-29: <https://online.consultant.ru/>
7. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 10.11.2022 № АПЛ22-421: <https://arbitr.garant.ru>
8. Савиных В.А., Краснова Т.С. "Безответственное" изменение вида использования земельного участка. Комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 01.10.2020 № 310-ЭС20-8733 и Постановлению КС РФ от 16.10.2020 №42-П // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2021. №7. С.5-20:<https://online.consultant.ru/>. DOI: 10.37239/2500-2643-2021-16-7-5-20 EDN: WBIGTD

References:

1. Novikov M.Yu., Ananin K.Yu., Taranukha N.L. *Antenna-mast structures of cellular communication: types of supports and basic principles of designing metal structures* // *Youth Bulletin of IrSTU*. 2024. Vol. 14. № 4. P. 559;. EDN: EGTCED
2. Tukhvatullina A.R., Makarov I.I. *Inappropriate use of land* // *Young science-2024: Collection of conference materials*. Yaroslavl. 2024. P. 270;. EDN: PCSPLS
3. See for more details: Savkunova A.E. *Bringing to administrative responsibility for the misuse of a land plot if information about the actual permitted use is not entered into the Unified State Register of Real Estate* // *Information and Analytical journal "Arbitration Disputes"*. 2021. No. 1. pp. 92-100: <https://online.consultant.ru> ;. EDN: RDJWAM
4. *Resolution of the Supreme Court of the Russian Federation dated 06/02/2025 in case No. 86-AD25-2-K2; Ruling of the Sixth Court of Cassation of General Jurisdiction dated 10/9/2023 in case No. 88-21629/2023: <https://online.consultant.ru> ;*
5. *Resolutions of the Samara Regional Court: dated June 9, 2017 in case No. 4a-588/2017: <https://oblsud-sam.sudrf.ru>*
6. *Review of judicial practice in cases related to MSW management, approved by By the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation on 12/13/2023 (paragraph 50); Resolution of the Supreme Court of the Russian Federation dated 08/03/2018 No. 18-AD18-29 : <https://online.consultant.ru> 7. The appellate ruling of the Appellate Board of the Supreme Court of the Russian Federation dated 11/10/2022 № APL22-421: <https://arbitr.garant.ru> ;.*
8. Savinykh V.A., Krasnova T.S. *"Irresponsible" change in the type of land use. Commentary to the Ruling of the Judicial Board for Economic Disputes of the Supreme Court of the Russian Federation dated 01.10.2020 No. 310-ES20-8733 and Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 16.10.2020 No. 42-P // Bulletin of Economic Justice of the Russian Federation. 2021. No. 7. pp.5-20:<https://online.consultant.ru>. DOI: 10.37239/2500-2643-2021-16-7-5-20 EDN: WBIGTD*

Информация об авторе:

Лобачев Денис Александрович, кандидат юридических наук; доцент, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Самарского национального исследовательского университета имени академика С.П. Королева; e-mail:lobachevda@ssau.ru

Denis A. Lobachev, PhD in Law; Associate Professor, Associate Professor of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics of Samara National Research University named after Academician S.P. Korolev

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 31.10.2025;
Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 10.11.2025;
Принята к публикации / Accepted for publication 20.11.2025.
Автором окончательный вариант рукописи одобрен.