

## ГАРАНТИИ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ИЛИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ РАБОТ, СВЯЗАННЫХ С ПОЛЬЗОВАНИЕМ НЕДРАМИ

**Аннотация.** В статье рассмотрены проблемы реализации принципов земельного права, обеспечивающих гарантии прав на землю при предоставлении или использовании земельных участков для проведения работ, связанных с пользованием недрами. Обоснована взаимосвязь правовых институтов предоставления земельных участков с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Актуальность обеспечения гарантии прав на землю связана с существованием огромного количества земельных участков, которые не прошли государственный кадастровый учет или которые в силу закона считаются ранее учтенными, но их границы не установлены в соответствии действующим законодательством, в том числе если сведения о координатах характерных точек их границ не занесены в государственный кадастр недвижимости, а также земельные участки, данные о которых в части отнесения к землям той или иной категории земель отсутствуют.

Акцентируется внимание на выявление правообладателей земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества, права которых могут быть затронуты при выдаче разрешения на использование земельного участка без его предоставления и при установлении сервитута для проведения работ, связанных с пользованием недрами, в связи с включением в Земельный кодекс РФ новых глав V.1—V.6 и VII.1.

Новые нормы Земельного кодекса РФ применительно к защите прав на земельные участки, находящиеся в частной собственности, позволяют вновь обратиться к смыслу норм п. 2 ст. 214 Гражданского кодекса РФ и п. 1 ст. 16 Земельного кодекса РФ о государственной собственности на землю при образовании и распоряжении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, а также при возникновении споров о границах земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности.

Показан дисбаланс публичных и частных интересов в новых нормах земельного законодательства, предусматривающих установление сервитута для ведения работ, связанных с пользованием недрами, или использование земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута.

---

© Волков Г. А., 2016

\* Волков Геннадий Александрович, доктор юридических наук, профессор МГУ имени М.В. Ломоносова gennadiv@mail.ru  
119991, Россия, г. Москва, Ленинские горы, д. 1

**Ключевые слова:** принципы земельного права, гарантии прав на землю, изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, условия изъятия, предоставление земельных участков, пользование недрами.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.203-211

Важнейшими принципами земельного законодательства, обеспечивающими гарантии прав граждан и юридических лиц на землю, баланс публичных и частных интересов, часто применяемыми на практике в целях толкования правовых норм<sup>1</sup>, являются принципы участия граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю (пп. 4 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ) и сочетания интересов общества и законных интересов граждан (пп. 11 п. 1 ст. 1 ЗК РФ)<sup>2</sup>.

Развитие этих принципов реализовано также в новых главах V.1—V.6 и VII.1, которыми Земельный кодекс РФ был дополнен на основании федеральных законов от 23.06.2014 № 171-ФЗ и от 31.12.2014 № 499-ФЗ<sup>3</sup>.

Вместе с тем обоснованное усиление гарантий прав граждан и юридических лиц на землю, в том числе при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, в некоторых случаях несоразмерно ослаблению этих гарантий в введенных случаях использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута.

В настоящее время более 90 % земель на территории России находится в государственной и муниципальной собственности<sup>4</sup>.

В то же время существует огромное количество земельных участков, которые не прошли государственный кадастровый учет или в силу

закона считаются ранее учтенными, но границы которых не установлены в соответствии с действующим законодательством, в том числе если сведения о координатах характерных точек их границ не занесены в государственный кадастр недвижимости, а также земельные участки, данные о которых в части отнесения к землям той или иной категории земель отсутствуют.

Чтобы в этом убедиться, достаточно взглянуть на публичную кадастровую карту<sup>5</sup>. Даже в Москве имеется значительное количество таких ранее учтенных земельных участков без установленных границ. Особое место в числе таких земельных участков по России занимают лесные участки, особо охраняемые природные территории, сельскохозяйственные угодья бывших колхозов и совхозов, земли общего пользования садоводческих, дачных и иных некоммерческих объединений граждан.

Так, по заключению Счетной палаты РФ в части исполнения подпрограммы «Создание системы кадастра недвижимости (2006—2012 годы)» федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002—2008 годы)», система государственного кадастрового учета объектов недвижимости на всей территории России не создана. Инвентаризация и включение сведений в ГКН о ранее учтенных земельных участках не проводились. Работы по переносу

<sup>1</sup> См., например: постановление Президиума ВАС РФ от 14.09.2010 № 4224/10 по делу № А76-4758/2009-63-92 // Вестник ВАС РФ. 2010. № 11.

<sup>2</sup> См. подробнее: Волков Г. А. Принципы земельного права России. М.: Городец, 2005. 336 с.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3377; Федеральный закон от 31.12.2014 № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 52.

<sup>4</sup> Справочник Земельный фонд Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 года: справочник. М., 2013. С. 235 // URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-monitoring-zemel/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 01.10.2015 г.).

<sup>5</sup> URL: <http://maps.rosreestr.ru/portal/>.

сведений из водного, лесного и других природно-ресурсных кадастров и реестров в ГКН не осуществлялись<sup>6</sup>.

По результатам проверки реализации той же подпрограммы, обнародованной 25.06.2013<sup>7</sup>, Коллегия Счетной палаты РФ пришла к выводу, что в полной мере не достигнута ни одна из целей, предусмотренных паспортом подпрограммы. Система государственного кадастрового учета объектов недвижимости на всей территории Российской Федерации, включая внедрение на территории Российской Федерации автоматизированной информационной системы государственного кадастра недвижимости (АИС ГКН), наполненная сведениями об объектах недвижимости и являющаяся источником информации для формирования налоговой базы, не создана.

На заседании Государственного совета 04.10.2013 по вопросу о мерах по повышению эффективности бюджетных расходов Президентом РФ была дана оценка исполнения указанной подпрограммы: «У нас семь лет шла программа по созданию объектов недвижимости: с 2006 по 2012 год. Израсходовано 42 миллиарда народных денег. Сегодня программа завершена, а система кадастрового учета недвижимости так и не доведена до ума»<sup>8</sup>.

В связи с этим важнейшей гарантией прав на земельные участки, которой ранее не было предусмотрено, стало выявление правообладателей земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества, права которых могут быть затронуты изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

В главе VII.1 Земельного кодекса РФ содержатся правовые нормы, предусматривающие детальное выявление собственников и других правообладателей земельных участков, подлежащих изъятию, детальную проверку, не находятся ли земельные участки, в отношении которых заявлено ходатайство об изъятии, в государственной или муниципальной собственности, не обременены ли они правами третьих лиц, не находятся ли на них объекты недви-

жимого имущества, являющиеся частной собственностью или находящиеся в пользовании третьих лиц, в том числе если границы предполагаемых к изъятию земельных участков не установлены в соответствии с действующим законодательством.

Так, при отсутствии сведений в ЕГРП о правах на земельные участки, подлежащие изъятию, и о зарегистрированных правах на расположенные на таких земельных участках объекты недвижимого имущества уполномоченные органы исполнительной власти или орган местного самоуправления *не менее чем за 60 дней до принятия решения* об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд *обязаны* (ст. 56.5 Земельного кодекса РФ):

- запросить сведения об имеющихся правах на земельные участки и расположенные на них объекты недвижимого имущества, подлежащие изъятию, *в архивах, органах государственной власти, органах местного самоуправления, в распоряжении которых могут находиться указанные сведения, а также у предполагаемых правообладателей изымаемых земельных участков или иных объектов недвижимого имущества;*
- обеспечить *опубликование* в установленном порядке *сообщения* о планируемом изъятии;
- обеспечить *размещение на официальном сайте* уполномоченного на изъятие органа исполнительной власти или органа местного самоуправления *и официальном сайте* муниципального образования по месту нахождения земельного участка в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» *сообщения* о планируемом изъятии земельных участков;
- обеспечить *размещение сообщения* о планируемом изъятии земельных участков по месту их нахождения *на информационном сайте* с соблюдением требований к составу такой информации.

В случае если правообладатели изымаемой недвижимости *не были выявлены*, уполномоченный орган исполнительной власти или

<sup>6</sup> Заключение Счетной палаты Российской Федерации на Отчет об исполнении федерального бюджета за 2010 год (утверждено Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 29 августа 2011 г. № 40К (807)). М., 2011. С. 246—247 // URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/subsequent-control/zakl-2010.pdf> (дата обращения: 01.10.2015).

<sup>7</sup> URL: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/443](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/443) (дата обращения: 01.10.2015).

<sup>8</sup> URL: [http://state.kremlin.ru/state\\_council/19359](http://state.kremlin.ru/state_council/19359) (дата обращения: 2013).

орган местного самоуправления *обращаются в суд с заявлением о признании права собственности* Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на объекты недвижимого имущества, расположенные на земельных участках, подлежащих изъятию для государственных или муниципальных нужд, *независимо от того, были ли такие объекты недвижимого имущества поставлены на учет в качестве бесхозяйной недвижимой вещи.*

Даже если правообладатели изымаемой недвижимости не были выявлены при проверке, они имеют право требовать соответствующее возмещение.

Согласно пп. 2 п. 7 ст. 56.6 ЗК РФ, *решение об изъятии не может быть принято* в случае, если земельные участки находятся в государственной или муниципальной собственности, не обременены правами третьих лиц и на таких земельных участках отсутствуют объекты недвижимого имущества, являющиеся частной собственностью или находящиеся в пользовании третьих лиц.

По сути, эти нормы закона во взаимосвязи с положениями отмененного п. 10 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и новой ст. 3.3, включенной на основании Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», применительно к защите прав на земельные участки, находящиеся в частной собственности, при образовании и распоряжении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, а также при возникновении споров о границах земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, позволяют вновь обратиться к смыслу норм п. 2 ст. 214 ГК РФ и п. 1 ст. 16 ЗК РФ о государственной собственности на землю до ее разграничения.

Принципиальным является вопрос: если граница земельного участка не установлена в соответствии с требованиями земельного законодательства, признаваемого в силу ч. 1 ст. 45 Федерального закона «О государственном када-

стре недвижимости» «ранее учтенным объектом недвижимости», в том числе если сведения о нем не занесены в государственный кадастр недвижимости, как должен быть решен спор о правах на этот земельный участок, в том числе спор о его границах, являющихся смежными с землями, находящимися в государственной или муниципальной собственности?

Новые положения Земельного кодекса РФ явно изменяют правовые позиции, выраженные в решении Высшего Арбитражного Суда РФ от 31.05.2013 № ВАС-894/13 (далее — Решение № ВАС-894/13).

Так, в Решении № ВАС-894/13 (с. 20) в результате толкования в том числе ч. 3 ст. 1, п. 1 и 2 ч. 2 ст. 26, ч. 7 ст. 38 и ч. 1 и 2 ст. 45 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» делается вывод о несоответствии нормам законодательства утверждения заявителей, что «при наличии проектов внутрихозяйственного землеустройства, а также иных документов, в которых границы ранее учтенных участков были определены только в виде графического отображения на чертеже (плане), в том числе фрагмента дежурной кадастровой карты с графическим пунктирным отображением участка, границы таких участков считаются установленными», т.е. по смыслу данного решения такие ранее учтенные земельные участки, границы которых были определены в виде графического отображения в материалах землеустройства (в землеустроительной документации), документах государственного земельного кадастра, не имеют установленных границ.

Также в Решении № ВАС-894/13 (с. 21) в результате толкования тех же норм содержится вывод, что «в Законе о кадастре отсутствуют нормы, обязывающие органы кадастрового учета при осуществлении кадастровых процедур запрашивать в государственном фонде данных соответствующую документацию и осуществлять проверку представленных на кадастровый учет сведений и документов об объекте недвижимости на соответствие землеустроительной документации и документам государственного земельного кадастра». Из этого вывода следует, что орган кадастрового учета при осуществлении кадастровых процедур запрашивает в государственном фонде данных соответствующую документацию и осуществляет проверку представленных на

<sup>9</sup> Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

кадастровый учет сведений и документов об объекте недвижимости на соответствие землеустроительной документации и документам государственного земельного кадастра только по своему усмотрению.

Напротив, по смыслу приведенных новых положений Земельного кодекса РФ, а также его новой главы V.1 «Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности», *образование и предоставление земельных участков, которые находятся в государственной или муниципальной собственности, может быть осуществлено лишь при условии проведения проверки, аналогичной той, которая проводится при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.*

Следует иметь в виду, что при отсутствии сведений о земельных участках в государственном кадастре недвижимости, а в ЕГРП — о правообладателях земельных участков правовой институт предоставления земельных участков сопряжен с правовым институтом изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в части обеспечения гарантий и защиты прав на земельные участки.

Поскольку в случае изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд проверка обязательна для выявления их собственников и других правообладателей, вне зависимости, есть ли сведения обо всех правообладателях или нет, то при предоставлении земельных участков, находящихся предположительно в государственной неразграниченной собственности, в отсутствие сведений о земельных участках в государственном кадастре недвижимости и в ЕГРП о возможных правообладателях земельных участков, границы которых могут пересекаться с образуемыми земельными участками, должна быть проведена аналогичная проверка для исключения необходимости осуществления процедуры изъятия.

Другими словами, учитывая действие приведенных принципов земельного законодательства, при отсутствии сведений (в том числе полных идентифицирующих сведений) о земельных участках в государственном кадастре недвижимости и в ЕГРП о возможных их правообладателях, границы которых могут пересекаться с образуемыми предоставляемыми земельными участками (или границы которых уточняются), гарантии прав на землю при предоставлении земельных участков должны быть тождественны тем гарантиям, которые предус-

мотрены при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Вместе с тем введенные новые положения Земельного кодекса РФ о предоставлении или об использовании земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для проведения работ, связанных с пользованием недрами, не вполне соответствуют этим принципам.

Так, согласно пп. 20 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, для проведения работ, связанных с пользованием недрами, земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, *предоставляется недропользователю путем заключения договора аренды без проведения торгов.*

По правилам пп. 2—5 п. 1 ст. 39.14 ЗК РФ предоставление образуемого земельного участка (или границы которого подлежат уточнению) включает предварительное согласование предоставления земельного участка, выполнение кадастровых работ, осуществление государственного кадастрового учета образованного земельного участка (или в связи с уточнением его границ).

Однако в настоящее время выполнение этих процедур не обеспечивает гарантий и эффективной защиты прав на земельные участки, о чем свидетельствуют многочисленные судебные споры, а также правовые позиции, выраженные в Решении № ВАС-894/13.

О чисто формальном характере проверки при предварительном согласовании предоставления земельного участка и при осуществлении государственного кадастрового учета образованного земельного участка (или в связи с уточнением его границ) свидетельствует Перечень документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 12.01.2015 № 19 (далее — Перечень).

В подпункте 46 данного Перечня среди документов, которые оформляются в порядке межведомственного информационного взаимодействия, значатся кадастровый паспорт испрашиваемого земельного участка либо кадастровая выписка об испрашиваемом земельном участке, выписка из ЕГРП о правах на приобретаемый земельный участок или уведомление об отсутствии в ЕГРП запрашиваемых сведений о зарегистрированных правах на указанный земельный участок. Понятно, что, исходя из данного Перечня, никто их упол-

номоченных органов, в том числе орган кадастрового учета «в порядке межведомственного информационного взаимодействия», в большинстве случаев не будет запрашивать сведения об имеющихся правах на земельные участки и расположенные на них объекты недвижимого имущества в архивах, органах государственной власти, органах местного самоуправления, в распоряжении которых могут находиться указанные сведения, а также у предполагаемых правообладателей земельных участков или иных объектов недвижимого имущества, как это предусмотрено в п. 1 ст. 56.5 ЗК РФ.

Следствием этого в случае образования земельного участка или уточнения его границ уполномоченный орган кадастрового учета будет руководствоваться только сведениями ГКН, по своему усмотрению может выявить, а может не выявить пересечение границ вновь образованного земельного участка (или с уточненными границами) с границами других ранее учтенных земельных участков, сведения о местоположении границ которых отсутствуют в государственном кадастре недвижимости, в том числе в виде координат характерных точек (ХУ), что является объективной и субъективной причинами наложений на другие ранее учтенные земельные участки, нарушений прав их правообладателей, возникновения многочисленных споров, обусловленных несовершенством правовых норм, наличием широких дискреционных полномочий органов кадастрового учета.

Не способствуют целям обеспечения гарантий прав на землю и нормы законодательства о недрах.

Так, согласно п. 4 ст. 12 Закона РФ «О недрах» лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать, в частности, указание границ территории, земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с использованием недрами.

Каким образом определяются границы земельного участка для ведения работ, связанных с использованием недрами, законодательство о недрах умалчивает.

Так, в п. 4 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденно постановлением Верховного Совета РФ от 15.07.1992 № 3314-1 (с изм., внесенным Федеральным законом от 26.06.2007 № 118-ФЗ)<sup>10</sup>,

дана лишь отсылка к земельному законодательству в части порядка и условий предоставления соответствующих земельных участков.

Не решен этот вопрос и в ст. 25.1 Закона РФ «О недрах», в которой установлена взаимосвязь между получением лицензии на пользование недрами и предоставлением земельного участка: «земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности и необходимый для ведения работ, связанных с использованием недрами, предоставляется пользователю недр после получения лицензии на пользование недрами и оформления геологического отвода и (или) горного отвода, а также после утверждения проектной документации для проведения указанных работ».

Более того, законодательство о недрах допускает изменение границ земельного участка в случае уточнения границ горного отвода.

В соответствии с абз. 3 ст. 7 Закона РФ «О недрах» предварительные границы горного отвода устанавливаются при предоставлении лицензии на пользование недрами. После разработки технического проекта выполнения работ, связанных с использованием недрами, получения положительного заключения государственной экспертизы и согласования указанного проекта в соответствии со ст. 23.2 Закона «О недрах» орган государственного горного надзора или в случаях, установленных Правительством РФ, орган исполнительной власти субъекта РФ (относительно участков недр местного значения) оформляет документы, которые удостоверяют уточненные границы горного отвода (горноотводный акт и графические приложения), и включаются в лицензию в качестве ее неотъемлемой составной части.

Схожее положение имеется в п. 13.1 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, в котором установлено, что в тех случаях, когда пользование недрами связано с повышенной опасностью для жизни и здоровья людей, работающих или проживающих в зоне ведения работ, связанных с использованием недрами, значительным экологическим риском в процессе пользования недрами, в лицензии предусматриваются два этапа.

На первом этапе в установленный в лицензии срок ее владелец ведет подготовку проекта использования недр и его согласование с соответствующими органами с целью определения

<sup>10</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1917.

соответствия разработанного проекта стандартам (нормам, правилам) по безопасному ведению работ и экологической безопасности. При необходимости производится уточнение границ горного отвода и земельного участка.

На втором этапе осуществляется реализация согласованного проекта в соответствии с условиями лицензии. Проведение работ, связанных с использованием недр, до согласования проекта запрещается.

Соответственно, вопрос, каким образом производится выявление правообладателей смежных, считающихся «ранее учтенными», земельных участков, учет их прав и охраняемых законом интересов в случае отсутствия полной идентифицирующей информации в государственном кадастре недвижимости и в ЕГРП при «уточнении» границ земельного участка, предоставленного для проведения работ, связанных с использованием недр, в законодательстве не решен.

Вместе с тем этот вопрос в отношении земель обороны, безопасности, особо охраняемых природных территорий федерального значения, особо охраняемых природных территорий регионального значения, применительно к границам акватории — внутренних морских вод Российской Федерации, территориального моря Российской Федерации или континентального шельфа Российской Федерации — *решается путем согласования* изменения границ земельного участка или акватории с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, согласно п. 19 Положения об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование, утвержденного постановлением Правительства РФ от 03.05.2012 № 429<sup>11</sup>.

Еще больший дисбаланс публичных и частных интересов имеется в новых нормах земельного законодательства, предусматривающих установление сервитута для ведения работ, связанных с использованием недр, или использование земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута.

Так, в ст. 39.23 ЗК РФ предусмотрено, что соглашение об установлении *сервитута* в отношении земельного участка, находящегося

в государственной или муниципальной собственности, заключается в случаях, установленных гражданским законодательством, данным Кодексом, другими федеральными законами, в частности в случае ведения работ, связанных с использованием недр.

При этом в п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ *не установлена необходимость* проведения работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета сведения о *части земельного участка*, в отношении которой устанавливается данный сервитут, без государственного кадастрового учета указанной части земельного участка и без государственной регистрации ограничения (обременения), возникающего в связи с установлением данного сервитута, а согласно п. 1 ст. 39.26 ЗК РФ *не требуется* приложение к соглашению об установлении сервитута *схемы границ сервитута на кадастровом плане территории в отношении всего* земельного участка.

Учитывая, что в настоящее время предоставленные в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду государственным или муниципальным унитарным предприятиям, государственным или муниципальным учреждениям земельные участки часто не имеют установленных в соответствии с действующим законодательством границ, заключение соглашений об установлении сервитута на весь участок или его часть может существенно нарушить права и охраняемые законом интересы правообладателей смежных земельных участков, границы которых также не установлены в соответствии с действующим законодательством.

Каких-либо процедур выявления правообладателей таких земельных участков ст. 39.28 ЗК РФ не содержит.

Не менее демонстративна ст. 39.33 ЗК РФ. В ней и в ст. 25.1 Закона РФ «О недрах» предусмотрены случаи и основания для использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута. К такому случаю относится, например, использование земельного участка для осуществления *геологического изучения недр*, которое может включать поиск и оценку месторождений полезных ископаемых.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2445.

По правилам пп. 3 п. 1 ст. 39.4 ЗК РФ *разрешение* на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, *выдается* в целях осуществления геологического изучения недр *на срок действия соответствующей лицензии*.

Поиск и оценка месторождений полезных ископаемых проводится в том числе путем бурения скважин. Скважину как сооружение и горные отходы очень сложно убрать после завершения геологического изучения.

В подпункте «в» п. 9 Правил выдачи разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, утвержденных постановлением Правительства РФ от 27.11.2014 № 1244, установлено, что *решение об отказе в выдаче разрешения* принимается, в частности, в случае, если земельный участок, на использование которого испрашивается разрешение, предоставлен физическому или юридическому лицу. Вместе с тем в этих Правилах отсутствуют какие-либо процедуры выявления правообладателей земельных участков, границы которых не установлены в соответствии с действующим законодательством.

Наибольшему риску подвергаются правообладатели земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, т.е. представители агробизнеса, т.к. именно такие земельные участки являются «объектом охоты» для геологического изучения, в том числе для поиска и оценки общераспространенных полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения.

Более того, в законодательстве нет каких-либо требований о необходимости оценки и соотнесения экономического эффекта, полученного от возможной добычи общераспространенных полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения, с возможным причинением им вреда, прежде всего сельскохозяйственным угодьям, ущерб сельскохозяйственным производителям.

В условиях отсутствия в государственном кадастре недвижимости точных сведений о границах категорий земель, о границах земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения норма п. 2 ст. 103 ЗК РФ, допускающая использование земель запаса без перевода их в другую категорию для выполнения работ, связанных с использованием недр на таких землях, вносит правовую неопреде-

ленность, являющуюся основой для злоупотреблений.

Кроме того, согласно ст. 18 Закона РФ «О недрах» участки недр местного значения предоставляются в пользование для *геологического изучения общераспространенных полезных ископаемых*, разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых или для осуществления по совмещенной лицензии их геологического изучения, разведки и добычи, для геологического изучения в целях поисков и оценки подземных вод, для добычи подземных вод или для геологического изучения в целях поисков и оценки подземных вод и их добычи, а также в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Соответственно, проведение работ по геологическому изучению общераспространенных полезных ископаемых может привести к получению лицензии на их разведку и добычу или к дальнейшему осуществлению работ по разведке и добыче общераспространенных полезных ископаемых по совмещенной лицензии.

Однако по правилам пп. 3 п. 2 ст. 56.3 ЗК РФ принятие решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд может быть обосновано лицензией на пользование недрами (в случае изъятия земельных участков для проведения работ, связанных с использованием недр, в том числе осуществляемых за счет средств недропользователя).

Следовательно, выдача лицензии на пользование недрами для геологического изучения общераспространенных полезных ископаемых может привести к изъятию земельного участка для государственных или муниципальных нужд, а в случае совмещенной лицензии — к безусловному изъятию.

Однако, как было рассмотрено ранее, важнейшей гарантией прав на землю в случае изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд является обязательное выявление правообладателей земельных участков, в том числе расположенных на них объектов недвижимого имущества, которые подлежат изъятию для государственных или муниципальных нужд (ст. 56.5 ЗК РФ).

Таким образом, согласно принципам участия граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций

в решении вопросов, касающихся их прав на землю, сочетания интересов общества и законных интересов граждан, необходимо выявление правообладателя земельного участка при выдаче разрешения на использование земельного участка без его предоставления и при установлении сервитута для проведения работ, связанных с использованием недр.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Волков Г. А. Принципы земельного права России. — М., 2005.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

### GUARANTEES OF RIGHTS TO LAND IN THE PROVISION OR USE OF LAND FOR THE WORKS RELATED TO THE USE OF SUBSOIL

**VOLKOV Gennadiy Aleksandrovich** — Doctor of Law, Professor at the Lomonosov Moscow State University  
gennadiv@mail.ru  
119991, Russia, Moscow, Leninskie Gory, 1.

**Review.** *The article deals with the problem of implementation of the principles of land law, providing security of tenure in the provision or use of land for the works related to the use of subsoil. It is proved that legal institutions of land and the seizure of land for state or municipal needs are interrelated.*

*The urgency of ensuring security of tenure is linked to the existence of a huge amount of land, which have not passed the state cadastral registration, or which, by operation of law, are deemed previously recorded, but the boundaries are not set according to the current legislation, including the cases when the information about the coordinates of the characteristic points of their borders are not recorded in the State Real Estate Cadastre state and the land plots which lack the data concerning reference to the lands of a particular category.*

*The attention is focused on the identification of holders of land with real property located thereon, the rights for which may be affected, with a permit to use the land without providing it, and easement for works related to subsoil use, in connection with the inclusion of the Land Code Russian new chapters V.1-V.6 and VII.1.*

*The new rules of the Land Code of the Russian Federation with regard to the protection of rights to land plots in private property, allow us to look at the norms of Art. 214, paragraph 2 of the Civil Code and Art. 16, paragraph 1 of the Land Code of the Russian Federation on the state ownership of land in the formation and disposal of land plots whose state ownership is not delimited, as well as in the event of disputes about the boundaries of land plots owned by the Russian Federation, the constituent unit of the Russian Federation or in the municipal ownership.*

*The article shows the imbalance of public and private interests in the new rules of the land legislation, providing the establishment of easement for conducting works related to subsoil use, or the use of land owned by the state or municipal property, without provision of land and easement.*

**Keywords:** *principles of land rights, security of tenure, the withdrawal of land plots for state or municipal needs, withdrawal conditions, the provision of land, subsoil use*

## BIBLIOGRAPHY

1. Volkov G. A. Principles of Land Law in Russia. — Moscow, 2005.