



УДК 4414

ЗЕМЛИ ДЛЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ: НА СТЫКЕ ЗЕМЕЛЬНОГО И ГОРНОГО ПРАВА

Федосова Ксения Алексеевна

студентка Оренбургский институт (филиал) Московского государственного
юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
Россия, г. Оренбург

Аннотация. Статья посвящена комплексному анализу правового регулирования земельных отношений, возникающих в связи с использованием недрами. Исследуется пересечение норм земельного и горного права в процессе предоставления земельных участков для целей недропользования. На основе анализа действующего законодательства рассматриваются процедурные особенности, коллизии и правовые проблемы, возникающие при установлении и изменении целевого назначения земель, а также при оформлении прав на земельные участки недропользователями. Особое внимание уделяется вопросу обеспечения баланса между хозяйственным освоением недр и соблюдением экологических требований, а также прав и законных интересов иных правообладателей земельных участков.

Ключевые слова: недропользование, земельный участок, лицензия, горный отвод, целевое назначение земель, предоставление земли без торгов, земельное право, горное право.

LAND FOR SUBSOIL USE: AT THE INTERSECTION OF LAND AND MINING LAW

Fedosova Ksenia Alekseevna

student

Orenburg Institute (branch) of the Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (MSAL)
Russia, Orenburg

Abstract. The article is devoted to a comprehensive analysis of the legal regulation of land relations arising in connection with the use of subsoil. The intersection of the norms of land and mining law is studied in the process of granting land plots for the purposes of subsoil use. Based on the analysis of current legislation, the procedural features, conflicts, and legal problems arising when establishing and changing the purpose of land use, as well as when registering rights to land plots by subsoil users, are examined. Special attention is paid to ensuring a balance between the economic development of subsoil and compliance with environmental requirements, as well as the rights and legitimate interests of other landowners.



Keywords: subsoil use, land plot, license, mining allotment, land purpose, land provision without bidding, land law, mining law.

Осмысление недр как национального достояния, сформулированное Президентом Российской Федерации В.В. Путиным, задает концептуальную основу для всего правового регулирования в данной сфере: «Речь идет о нашем национальном достоянии в полном смысле этого слова, о нашей гордости и нашем долге перед нынешними и будущими поколениями... мы обязаны и будем сберегать все это для них... сохранить уникальное богатство природных ресурсов... нашей страны, России»¹. Этот подход, акцентирующий баланс между хозяйственным использованием и сбережением для будущего, в полной мере проецируется на проблематику доступа к недрам, который физически и юридически невозможен без использования земной поверхности. Именно здесь, на стыке правовых режимов земли и недр, возникает комплекс трудноразрешимых правовых вопросов. Актуальность темы обусловлена стратегической важностью минерально-сырьевого комплекса для экономики России, постоянным развитием и усложнением законодательной базы, а также необходимостью устранения правовых коллизий между интересами недропользователей, правами собственников земельных участков и требованиями экологической безопасности. Несмотря на обширную нормативную регламентацию, на практике сохраняются проблемы, связанные с согласованием процедур предоставления прав на недра и землю, определением правового режима земель, нарушенных в результате горных работ, и возмещением убытков.

Правовой основой регулирования отношений недропользования является Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее — «О недрах»), который определяет недра как часть земной коры, расположенную ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности, простирающуюся до глубин, доступных для освоения.²

Ключевой принцип, установленный законом, — государственная собственность на недра. Участки недр не могут быть предметом гражданского оборота (купли-продажи, залога и т.д.), а предоставляются в пользование на основании лицензии. Таким образом, возникает производное от государства право пользования недрами, которое уже может отчуждаться в установленных федеральным законом пределах. Виды пользования недрами разнообразны и включают региональное геологическое изучение, поиск и оценку месторождений, разведку и добычу полезных ископаемых, строительство подземных сооружений, не связанных с добычей, и другие. Важно отметить, что с 2024 года в целях взимания платежей законодатель уточнил

¹ Путин назвал природу национальным достоянием России, которое нужно сберечь // ТАСС. 2020. 5 июня. URL: <https://tass.ru/obschestvo/8659943> (дата обращения: 24.01.2026).

² О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 431 (дата обращения: 24.01.2026).



формулировки: вместо «поиск и оценка месторождений» используется «геологическое изучение в целях поиска и оценки», а также выделено такое целевое использование, как «строительство и эксплуатация хранилищ углеводородного сырья».³

Горная промышленность обеспечивает до 40% доходов федерального бюджета, что подчеркивает экономическую значимость создания стабильного правового режима. Несмотря на физическую и экономическую неразрывность земли и недр, в законодательстве они рассматриваются как разные объекты правового регулирования. Как следствие, недропользователь становится субъектом двух самостоятельных прав: права недропользования, регулируемого горным законодательством, и права землепользования, основанного на нормах земельного права⁴.

Одной из ключевых правовых проблем в сфере недропользования является необходимость согласования двух самостоятельных правовых режимов: права пользования недрами и права на использование земельного участка, расположенного над этими недрами.

Ключевой проблемой на стыке двух отраслей права является различие в правовой природе объектов. Согласно Закону РФ «О недрах»⁵, участок недр для добычи полезных ископаемых или строительства подземных сооружений предоставляется пользователю в виде горного отвода — геометризованного блока недр. Для целей геологического изучения (поиска, разведки) без существенного нарушения целостности недр предоставляется геологический отвод.

Горный отвод — это не объект недвижимости в гражданско-правовом смысле, а пространственно определенный объем недр, в границах которого недропользователь обладает исключительным правом осуществлять деятельность, указанную в лицензии. При определении его границ учитывается комплекс факторов: контуры месторождения, зоны охраны от вредного влияния горных работ, зоны сдвижения пород, необходимость предохранительных целиков и т.д. Окончательное оформление границ происходит после согласования технического проекта.

Земельный участок, в соответствии со статьей 6 Земельного кодекса РФ, является недвижимой вещью, частью земной поверхности, имеющей индивидуально определенные характеристики.⁶

³ Федеральный закон от 19.12.2023 № 619-ФЗ «О внесении изменения в статью 43 Закона Российской Федерации «О недрах» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2023. – № 52 (часть I). – Ст. 9532.

⁴ Меньшаева К. Д., Волкова Я. А., Терещенко Т. Ю. Земельно-имущественные отношения при предоставлении земельных участков для недропользования // Международный агрокультурный журнал. 2024. № 6. С. 1987-2005. URL: <https://www.qje.su/ru/nauka/article/102645/view> (дата обращения: 24.01.2026).

⁵ О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823 (дата обращения: 24.01.2026).

⁶ Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ : [ред. от 29.07.2023] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

Верховный Суд РФ в своей правоприменительной практике прямо указывает, что горный отвод и расположенный над ним земельный участок — это самостоятельные объекты права⁷. Обладание лицензией и правом пользования недрами не порождает автоматически каких-либо правомочий (владения, пользования, распоряжения) в отношении земельного участка в этих границах. Таким образом, лицензия на недропользование является лишь юридическим основанием для последующего, самостоятельного оформления прав на землю, которое осуществляется в строгом соответствии с земельным законодательством. Лицензия является лишь основанием для их последующего оформления, при этом уполномоченный орган в сфере недропользования (Роснедра) не несет обязанности по содействию пользователю недр в решении земельных вопросов. Более того, законодатель не предусматривает гарантий приоритета прав лицензиата перед правами собственника или иного титульного владельца земли, что создает потенциальный конфликт интересов.

При этом собственники земельных участков обладают бессрочным и безвозмездным правом ограниченного недропользования в границах своего участка (добыча общераспространенных полезных ископаемых, строительство мелких подземных сооружений, устройство бытовых колодцев и скважин), что закреплено в ст. 19 Закона РФ «О недрах». Все иные виды деятельности, связанные с глубинным доступом к недрам, требуют получения специальной лицензии.

Наличие системной коллизии наблюдается в последовательности оформления прав. Хотя логика подсказывает первоочередность получения лицензии на недра, п. 4 ст. 12 Закона «О недрах» предписывает указывать в лицензии границы земельного участка, выделенного для работ. Это формирует «порочный круг», разрешаемый на практике через механизм предварительного согласования места размещения объекта или установления сервитута.

Таким образом, для легального начала работ пользователь недр должен пройти разрешительную процедуру:

1. В сфере горных отношений — это оформление геологического (для разведки) или горного (для добычи) отвода.
2. В сфере земельных отношений — оформление вещного права на земельный участок или регистрация земельного сервитута, получение разрешений, связанных с целевым назначением и категорией земли, а также проведение государственной экологической экспертизы проекта (в установленных случаях).

Одной из фундаментальных правовых коллизий, наглядно демонстрирующих сложность взаимодействия земельного и горного законодательства, является процедура образования

⁷ Различия между горным отводом и земельным участком [Электронный ресурс]. (21.01.2025). Право и закон. URL: http://www.rights-legal.ru/news/razlichiya-mezhdu-gornym-otvodom-i-zemel_nym-uchastkom/ (дата обращения: 24.01.2026).



земельных участков. Земельным Кодексом РФ⁸ (ст. 11.9) установлен общий запрет на образование земельного участка, границы которого пересекают границы территориальных зон, лесничеств, лесопарков. Однако данный запрет содержит исключения, в числе которых – образование участка для проведения работ по геологическому изучению недр и разработки месторождений полезных ископаемых. Таким образом, специальный правовой режим недропользования создает уникальную юридическую возможность формирования земельного участка, не совпадающего с установленными границами зонирования, что подчеркивает его особый статус. Вместе с тем, указанная норма (ст. 11.9) не устанавливает аналогичного изъятия для ситуаций, когда земельный участок предоставляется для других целей, связанных с недропользованием, например, для размещения инфраструктуры горного предприятия. Это порождает правовую неопределенность и потребность в дополнительном согласовании, так как в действующей редакции прямая отсылка распространяется только на лиц, проводящих геологическое изучение и добычу.

В российской правовой системе предоставление недр в пользование существенно ограничивает права собственников земельных участков, что является частой причиной имущественных споров. Законодательство устанавливает приоритет недропользования над правом собственности на землю, лишая землевладельцев возможности свободного распоряжения своим участком при наличии на нём горного отвода. Это порождает конфликты интересов и ведёт к многочисленным судебным разбирательствам. Ключевая проблема усугубляется отсутствием чёткого законодательного механизма определения размера и порядка выплаты компенсаций за ограничение прав, что создаёт почву для злоупотреблений. Землевладельцы зачастую не могут получить адекватное возмещение убытков за ухудшение качества земель или ограничение хозяйственной деятельности, что указывает на необходимость совершенствования законодательной базы для защиты имущественных прав всех участников данных отношений.

Отдельный блок проблем возникает, когда необходимый для работ земельный участок расположен в границах населенного пункта или на землях иного целевого назначения. Типична ситуация, когда для добычи подземных вод или строительства подземного сооружения требуется участок с видом разрешенного использования (далее — ВРИ) «для индивидуального жилищного строительства». Местные администрации часто отказывают в изменении ВРИ, ссылаясь на правила землепользования и застройки и отсутствие в них соответствующего вида использования⁹.

⁸ Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁹ Как оформить участок в населенном пункте для недропользования [Электронный ресурс] // Land Law Firm. — URL: <https://landlawfirm.ru/novosti-otrasli/kak-oformit-uchastok-v-naseennom-punkte-dlja-nedropolzovanija/> (дата обращения: 24.01.2026).



Суды в данном случае занимают последовательную позицию, основанную на приоритете специального регулирования. Как указал Арбитражный суд Западно-Сибирского округа, земельные участки для добычи полезных ископаемых предоставляются в аренду в особом порядке, без учета градостроительного регламента территориальной зоны¹⁰. Условия использования земли в этом случае определяются не правилами землепользования и застройки, а лицензией на пользование недрами и сопутствующей ей проектной документацией.

Однако ключевое значение имеет порядок действий недропользователя. Отказ администрации в предварительном изменении ВРИ может быть признан правомерным, если заявитель не обращался с прямым заявлением о предоставлении участка в аренду для недропользования. Суд отмечает, что именно в рамках процедуры предоставления участка уполномоченный орган обязан определить его границы и решить вопрос об изменении ВРИ¹¹. Таким образом, инициатива должна исходить от лица, ходатайствующего о предоставлении земли, а не предварять эту процедуру.

Ключевым вопросом является выбор правового механизма, позволяющего использовать земельный участок для ведения горных работ. Законодатель предоставляет несколько опций: изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд, его аренда без проведения торгов либо установление сервитута. При этом основное противоречие заключается в столкновении частных интересов правообладателей земель, особенно сельскохозяйственного назначения, и публичного интереса в освоении недр. Долгое время судебная практика демонстрировала перекося в пользу недропользователей, когда формальное наличие лицензии на пользование недрами зачастую признавалось достаточным основанием для принудительного изъятия земельных участков, даже при отсутствии доказанной исключительной государственной нужды. Ситуация начала меняться с появлением новой правовой позиции высших судов, акцентирующей необходимость реального соблюдения баланса интересов.¹²

Наиболее дискуссионным остается механизм установления сервитута для целей недропользования. В частности, неясным является порядок установления так называемого «горного сервитута» на земельных участках, находящихся в частной собственности. Закон РФ «О недрах» и Земельный кодекс РФ детально регулируют процедуру заключения соглашения об установлении сервитута для земель публичной собственности, прямо указывая ведение работ, связанных с использованием недрами, в качестве одного из оснований.¹³ Однако, в отношении

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

¹² Изменение судебной практики по изъятию земельных участков сельхозназначения для государственных нужд для целей недропользования. [Электронный ресурс] // Zolteh.ru. 2025. 17 сент. URL: https://zolteh.ru/law/izmenenie_sudebnoy_praktiki_po_izyatiyu_zemelnykh_uchastkov_selkhoznaznacheniya_dlya_gosudarstvennykh/ (дата обращения: 25.01.2026).

¹³ О недрах: Закон Рос. Федерации от 21 февр. 1992 г. № 2395-1: принят Верхов. Советом РСФСР 21 февр. 1992 г.:



частных земель законодательство отсылает к нормам Гражданского кодекса РФ¹⁴ (ст. 274-276 ГК РФ), что создает правовую неопределенность. Вопрос о том, могут ли на частных участках устанавливаться сервитуты, аналогичные предусмотренным главой V.3 ЗК РФ, и в каком порядке, остается открытым, образуя существенный законодательный пробел.

Статья демонстрирует, что правовое регулирование земельных отношений при недропользовании представляет собой сложную и не до конца систематизированную область на стыке горного и земельного права. Несмотря на экономическую значимость минерально-сырьевого комплекса, действующее законодательство сохраняет ряд фундаментальных коллизий и пробелов.

В доктрине земельного права справедливо обращается внимание на методологические сложности, возникающие при определении состава гражданского правонарушения, связанного с причинением вреда природным объектам. В частности, М. В. Кузьмина, исследуя проблемы возмещения ущерба, причиненного земельными правонарушениями, указывает, что лицо, требующее возмещения убытков, обязано доказать противоправность действий, наличие самих убытков, причинно-следственную связь и вину. При этом, как обоснованно отмечает автор, отсутствие четкого правового регулирования механизма взыскания ущерба и подмена в правоприменительной практике понятий «вред окружающей среде» и «последствия» негативного воздействия существенно осложняют реализацию охранительной функции права¹⁵.

Данные выводы, сформулированные применительно к землям сельскохозяйственного назначения, имеют прямое проекционное значение для сферы недропользования. Анализ судебной практики, в частности Определения Верховного Суда РФ от 16 мая 2023 г., показывает, что при рассмотрении споров о возмещении вреда недрам возникают аналогичные затруднения: органы государственной власти нередко смешивают основания ответственности, установленные горным и гражданским законодательством, а для определения действительного размера ущерба требуется проведение специализированных экспертиз, подтверждающих не просто факт воздействия, а устойчивое негативное изменение состояния недр как объекта охраны. В связи с этим представляется, что унификация подходов к доказыванию причинно-следственной связи и определению размера вреда, на необходимость которой обоснованно указывает М. В. Кузьмина применительно к земельным правонарушениям, является актуальной и для сферы правового регулирования недропользования

// Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

¹⁵ Кузьмина М.В. Практика разрешения споров о возмещении вреда, причиненного земельными правонарушениями в Российской Федерации // Интернаука : электрон. научн. журн. — 2025. — № 19 (383). — URL: <https://internauka.org/journal/science/internauka/383> (дата обращения: 25.03.2026).

Ключевой проблемой является дуализм правового режима, при котором недра (объект государственной собственности) и земная поверхность (многообразие форм собственности) регулируются как независимые объекты. Это порождает процедурные трудности: лицензия на недропользование не дает автоматических прав на землю, а последовательность оформления этих прав зачастую образует «порочный круг».

Анализ выявил следующие основные правовые проблемы:

1. В данной отрасли существуют противоречия между необходимостью указать границы земельного участка в лицензии на недра и фактическим оформлением прав на землю уже после её получения.
2. Приоритет недропользования ограничивает права землевладельцев, но механизмы компенсации убытков и возмещения ущерба недостаточно чётки, что ведёт к судебным спорам.
3. Неопределённость порядка установления «горного сервитута» на частных земельных участках для целей недропользования создаёт существенные риски и препятствия.
4. Хотя закон делает исключение для образования участков непосредственно для геологического изучения и добычи, вопросы использования земель под инфраструктуру остаются в зоне правовой неоднозначности.

Таким образом, несмотря на формирование в судебной практике подходов, отчасти сглаживающих противоречия (например, признание возможности предоставления земли без учёта градостроительного регламента), системные проблемы сохраняются. Для обеспечения баланса между эффективным освоением недр, защитой прав землепользователей и экологической безопасностью требуется дальнейшее совершенствование законодательства. Необходима чёткая гармонизация норм Земельного и Горного кодексов, детализация процедур взаимодействия недропользователей с правообладателями земель, а также разработка ясных и справедливых механизмов компенсационного характера.

**Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2020. — № 11. — Ст. 1416.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.
3. Земельный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 26.12.2024) // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.
4. О недрах : закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 10. — Ст. 823.
5. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.
6. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства РФ. — 2018. — № 32 (ч. I). — Ст. 5134.
7. Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды : приказ Минприроды России от 8 июля 2010 г. № 238 (ред. от 11.10.2021) // Российская газета. — 2010. — 15 сент.
8. О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 49 // Российская газета. — 2017. — 11 дек.
9. Кузьмина, М.В. Практика разрешения споров о возмещении вреда, причиненного земельными правонарушениями в Российской Федерации / М.В. Кузьмина // Интернаука : электрон. научн. журн. — 2025. — № 19 (383). — URL: <https://internauka.org/journal/science/internauka/383> (дата обращения: 25.03.2026).