**Правовые проблемы освоения и использования
подземного пространства в условиях
пространственного развития городских агломераций**

ПОНОМАРЕВ Михаил Вячеславович, научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, старший преподаватель кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии, кандидат юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: ecology1@izak.ru

Пространственное развитие городских агломераций, осуществляемое для повышения комфортности городской среды и достижения целей Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 г., предполагает создание новой и совершенствование имеющейся энергетической, коммунальной, транспортной городской инфраструктуры. В силу этого деятельность по освоению и использованию подземного пространства, строительству различных видов подземных сооружений приобретает особую актуальность.

Цель статьи — научное исследование роли освоения и использования подземного пространства в пространственном развитии городских агломераций. Автором решаются задачи по выявлению и изучению особенностей правового регулирования освоения подземного пространства городов в различных целях, подземного строительства как вида хозяйственной деятельности, направленной на создание подземных сооружений. Рассматривается роль освоения подземного пространства в условиях пространственного развития мегаполисов и формирования городских агломераций, устанавливается содержание понятий «подземное пространство», «освоение подземного пространства», «подземное сооружение», исследуются особенности правового режима подземных сооружений как объектов недвижимого имущества и капитального строительства.

В ходе исследования использованы специально-юридические методы познания, в частности формально-юридический и сравнительно-правовой, а также метод правового прогнозирования.

Автор приходит к выводам о необходимости развития законодательства, регулирующего отношения в области освоения и развития подземного пространства в городах. Предлагаются научно обоснованные направления совершенствования правового режима подземных сооружений и правового регулирования отношений по их созданию с позиций законодательства о недрах и законодательства о градостроительной деятельности, а также порядка освоения и использования подземного пространства в различных целях при осуществлении пространственного развития мегаполисов и городских агломераций.

Ключевые слова: подземное пространство, сооружения, подземные сооружения, недра, градостроительная деятельность, строительство, капитальное строительство, застройка, пространственное развитие, агломерации, городские агломерации.

Для цитирования: Пономарев М. В. Правовые проблемы освоения и использования подземного пространства в условиях пространственного развития городских агломераций // Журнал российского права. 2020. № 10. С. 118—135. DOI: 10.12737/jrl.2020.124

Города, крупные мегаполисы и городские агломерации являются центрами социально-экономиче-

ского развития мировой цивилизации. Возникновение и постепенное развитие городов исторически об-

условлено их географическим расположением, поскольку с древних времен они возникали на наиболее стратегически важных или приграничных территориях, имеющих большое значение для защиты государства от нападений врагов, либо на пересечении важнейших транспортных и торговых путей, либо вокруг градообразующих предприятий для обеспечения их функционирования.

Научно-технический прогресс и рост промышленного производства, развитие технологий в сфере энергетики и транспорта постепенно приводили к притоку рабочей силы и территориальному развитию городов, урбанизации прилегающих лесных и сельских территорий. В настоящее время устойчивое развитие территорий поселений имеет исключительно важное значение для обеспечения комфортного проживания и повышения качества жизни жителей мегаполисов и крупных городов.

В соответствии с официальными данными Росстата, по состоянию на 2019 г. в Российской Федерации около 75% от общей численности населения живут в городах, при этом наблюдается постепенный прирост городского населения, который с 2010 по 2019 г. составил около 1% (с 105,3 млн до 109,5 млн человек соответственно)¹. Таким образом, город постепенно становится центром социально-экономического развития региона, а также центром притяжения трудовых ресурсов, что требует создания специальной городской инфраструктуры с одновременным повышением уровня комфортности городской среды.

Одновременно с этим развитие многих крупных городов проходит по пути постепенного формирования городских агломераций посредством объединения вокруг себя городов-спутников по мере развития

их транспортной системы, создания крупных промышленных узлов и единой энергетической сети. Именно городские агломерации в настоящее время являются перспективными центрами экономического роста, научно-технологического и инновационного развития не только конкретных макрорегионов, но и всей Российской Федерации в целом.

По мнению Н. А. Алексеевой, проблема развития городских агломераций в России продолжает оставаться весьма актуальной при структурном преобразовании российской экономики, происходящем в условиях продолжающегося экономического кризиса. При этом следует предельно эффективно использовать потенциал крупных городов и одновременно с этим наращивать промышленный потенциал малых городов, реализуя новые бизнес-проекты и развивая новые городские агломерации².

Развитие городских агломераций требует повышения темпов развития транспортных коммуникаций и транзитного потенциала транспортной сети, создания современных сетей связи и энергообеспечения, для чего необходимы реализация единой для всех территорий, входящих в состав агломераций, градостроительной политики, обеспечение их сбалансированного пространственного развития, решение общих для них социально-экономических проблем, включая инфраструктурные. Как отмечает Н. А. Андрианов, современный город — достаточно сложный организм, который вклю-

¹ См.: Официальный интернет-сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://gks.ru/folder/12781>.

² См.: Правовое регулирование сбалансированного развития территорий: сборник материалов международных научно-практических конференций «Экологическая политика: векторы сбалансированного развития» (МИИГАиК, 14 декабря 2017 г.) и «Правовое обеспечение комплексного развития территорий» (МИИГАиК, ИЗИСП, 15 марта 2018 г.) / отв. ред. С. А. Боголюбов, Н. Р. Камынина, Н. В. Кичигин, М. В. Пономарев. М., 2018. С. 157 (автор — Н. А. Алексеева).

чает не только здания и сооружения, но и сложные системы транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры³. Именно для размещения указанных систем прежде всего требуется освоение и развитие подземного пространства городов и создание полноценной подземной инфраструктуры.

Зарубежная практика освоения подземного пространства мегаполисов свидетельствует, что их устойчивое развитие и создание комфортных условий для жизни людей может быть обеспечено при условии наличия от 20 до 25% подземных сооружений по отношению к общей площади объектов, вводимых в эксплуатацию⁴.

Вместе с тем в Российской Федерации общая площадь городских подземных сооружений практически втрое меньше, чем в аналогичных городах за рубежом, и составляет менее 8% от площади объектов, вводимых в эксплуатацию⁵. Ежегодные объемы строительства подземных сооружений по отношению к общим темпам градостроительной активности имеют немалый диапазон и составляют от 5—8% в мегаполисах, которые пока начинают процесс освоения подземного пространства, в частности в Москве⁶, до 25—30% в

тех из них, которые имеют уже немалый опыт в этой части, например в Токио, Лондоне, Париже⁷.

По оценкам специалистов в градостроительной сфере, оптимальные условия для обеспечения устойчивого развития и комфортного проживания в городской среде могут быть реализованы лишь в случае, если объем подземных сооружений будет составлять от 20 до 25%. Подземной поверхностью в таком случае допустимо расположение не более 70% автостоянок, 80% складов, 50% архивов, 30% сервисных организаций⁸.

Вместе с тем указанное соотношение, характеризующее степень включенности подземных сооружений в городскую застройку, не представляет, на наш взгляд, большого значения для научного правового исследования проблем освоения и использования подземного пространства, поскольку не влияет в достаточной степени на особенности правового регулирования отношений в указанной сфере. Между тем довольно значимым для правового анализа вопросов использования недр в городах и городских агломерациях, по нашему мнению, является принадлежность земельных участков к категории земель населенных пунктов, что определяет, во-первых, использование их при освоении подземного пространства для строительства и эксплуатации подземных сооружений, а не для целей разведки и добычи полез-

³ См.: Андрианов Н. А. Территориальное планирование как основа регулирования городской застройки // Правовые вопросы строительства. 2005. № 2. С. 23.

⁴ См.: Лагуткин А. В., Грудцына Л. Ю. О георесурсах недр и признании права собственности на объекты подземного строительства в России: введение в проблему // Государство и право. 2013. № 9. С. 94.

⁵ См.: Нигматуллина Э. Ф. Применение норм природоресурсного и градостроительного законодательства при подземном строительстве в городах // Экологическое право. 2011. № 2. С. 21.

⁶ Указанные цифры приведены по состоянию на 2011 г., однако в 2012 г. в Москве была принята беспрецедентная по масштабам программа строительства метрополитена (см. Государственную программу г. Мо-

сквы «Развитие транспортной системы на 2012—2016 гг. и на перспективу до 2020 г.», утв. постановлением Правительства Москвы от 2 сентября 2011 г. № 408-ПП).

⁷ См.: Корчак А. А., Стоянова И. А. Опыт использования подземного пространства в крупных городах // Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал). 2011. № 12. С. 251.

⁸ См.: Теличенко В. И., Зерцалов М. Г., Коныхов Д. С. Состояние и перспективы освоения подземного пространства г. Москвы // Вестник МГСУ. 2010. № 4. С. 24.

ных ископаемых, и, во-вторых, возможность нахождения значительного количества указанных земельных участков в частной, а не публичной собственности. Последняя особенность, в свою очередь, предоставляет их собственникам и иным правообладателям дополнительные возможности для освоения подземного пространства, располагающегося под данными участками, например для строительства подземных сооружений для частных нужд, особенно если они конструктивно связаны с поверхностными объектами недвижимости.

В таком случае ни соблюдения особого порядка предоставления земельных участков для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, ни специальных согласований с их собственниками не требуется, при условии если указанная деятельность будет осуществляться в порядке и пределах, установленных законодательством о недрах и земельным законодательством. Пределы и возможности такого освоения земельных участков их собственниками и иными правообладателями рассмотрим в настоящей работе несколько позже.

Отметим, что Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 г.⁹ не упоминает о необходимости освоения подземного пространства и развития подземной инфраструктуры. Однако Стратегия предусматривает вполне конкретные направления развития крупных и крупнейших городских агломераций, что невозможно без развития транспортных, энергетических и иных инженерных сетей, подземного строительства объектов жилого и делового назначения.

В научных работах по проблемам подземного строительства указывается, что степень использования подземного пространства, а также

техника и технология ведения работ по его освоению зависят: а) от величины города; б) характера и содержания исторически сложившейся и перспективной застройки; в) концентрации «дневного населения» в различных частях города; г) расчетного количества автомобилей; д) природно-климатических, инженерно-геологических и других условий¹⁰.

Теоретическое правовое исследование вопросов освоения и использования городского подземного пространства необходимо начинать с определения содержания понятия «подземное пространство» как объекта исследуемых отношений и особенностей его правового режима. В юридических научных исследованиях можно встретить попытки установления содержания указанного понятия. Обычно под подземным пространством понимаются полости в недрах земли, к которым относятся как естественные полости, так и горные выработки, а также специально создаваемые полости в массиве горных пород¹¹.

Особенности правового режима подземного пространства и создаваемых в нем подземных сооружений определяются прежде всего нормами тех отраслей законодательства, которые регулируют соответствующие общественные отношения по его освоению и использованию в различных целях. Соответственно, для начала следует определить те отрасли законодательства, нормы которых регулируют отношения в сфере освоения подземного пространства и создания подземных сооружений различного назначения, в том числе в городах.

¹⁰ См.: Корчак А. А., Стоянова И. А. Указ. соч. С. 247.

¹¹ См.: Боголюбов С. А., Болтанова Е. С., Выпханова Г. В. и др. Правовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. В. Кичигин. М., 2013. С. 273—274.

⁹ Утв. распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

Нахождение подземного пространства, равно как и создаваемых в нем подземных сооружений, ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков позволяет в соответствии с определением понятия «недра», содержащимся в Законе РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», относить их к ресурсам недр и, следовательно, к самостоятельным объектам горных правоотношений. В. Д. Мельгунов указывает на приоритет законодательства о недрах в регулировании отношений, объектом которых является участок недр, имеющего как и Закон РФ «О недрах», публично-правовой характер¹².

Как указывал А. И. Перчик, «недра» являются как геологическим, так и юридическим понятием одновременно. Категория «недра» включает наряду с подземным пространством и находящимися в них полезными ископаемыми также и другие полезные свойства недр, включая полости, энергетические и другие ресурсы¹³. В свою очередь, М. Е. Певзнер относил подземное пространство (представляющее собой полости как природного, так и техногенного происхождения, в массиве горных пород) к тем ресурсам недр, использование которых не создает потребности в их извлечении¹⁴.

Таким образом, следует признать наличие двух совершенно различных подходов к пониманию подземного пространства как правовой категории: с одной стороны, как всего того, что находится под земной поверхностью, а с другой — только как полостей в недрах земли искусственного или естественного проис-

хождения. Несмотря на явные различия юридически значимых характеристик указанных объектов, их объединяет прежде всего то, что они находятся в недрах, являются объектами горных правоотношений и деятельность по их освоению и использованию регулируется прежде всего нормами горного права и законодательства о недрах.

На основании изложенного следует сделать вывод об исключительной значимости подземного пространства как самостоятельного объекта горных правоотношений, которая проявляется в отсутствии необходимости извлечения полезных ископаемых из недр и дальнейшей их переработки, транспортировки и использования. Вместе с тем указанное утверждение относится скорее к подземному пространству, имеющему естественное природное происхождение, но не к пространству, созданному в результате хозяйственной деятельности человека, например, в виде подземного сооружения, для строительства которого иногда требуется извлечение полезных ископаемых из недр.

В. Д. Мельгунов указывает на логичность и обоснованность позиции о возможном закреплении подземного пространства в качестве самостоятельного объекта горных правоотношений. На основе данной позиции возможно дифференцировать различные виды участков недр, используемых для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых. В качестве наименования данного объекта В. Д. Мельгуновым предлагается термин «специализированные полости недр»¹⁵. И. Н. Сидоров, в свою очередь, считает право пользования недрами для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых, субинститутом (подинститутом) права

¹² См.: Мельгунов В. Д. О понятии, содержании и правовой природе права пользования недрами // Государство и право. 2008. № 9. С. 44.

¹³ См.: Перчик А. И. Горное право: учебник. 2-е изд. М., 2003. С. 13.

¹⁴ См.: Певзнер М. Е. Горное право: учебник для вузов. 3-е изд. М., 2006. С. 83—84.

¹⁵ См.: Мельгунов В. Д. Теоретические основы горного права России. М., 2016. С. 214.

пользования недрами, являющегося самостоятельным институтом горного права¹⁶.

Особая значимость освоения и использования подземного пространства городских поселений в городах ранее определялась градостроительным законодательством. Статья 38 ранее действовавшего Градостроительного кодекса РФ 1998 г. закрепляла, что как территории в пределах установленных границ городских и сельских поселений, так и все то, что находится над и под их поверхностью, образуют в совокупности их пространственный и земельно-ресурсный базис.

Вместе с тем ценность подземного пространства определяется прежде всего возможностью размещения в нем специализированных подземных сооружений, различного рода инженерных, транспортных и энергетических сетей. В научных исследованиях технических вопросов освоения подземного пространства отмечается, что в состав современной городской подземной инфраструктуры входят не только транспортные путепроводы и технологические тоннели, но и различные объекты производственного, хозяйственного и социально-культурного назначения¹⁷.

Одними из наиболее важных объектов в условиях значимости развития транспортной системы больших мегаполисов и городских агломераций являются подземные объекты транспортной инфраструктуры (транспортные развязки, тоннели, пешеходные переходы). Так, метрополитен, как указывается в юридической литературе, является не

только одним из наиболее востребованных видов городского транспорта, но и очень сложной инженерной системой, включающей множество опасных производственных объектов, являющихся источниками повышенной опасности¹⁸.

Е. С. Болтанова дает определение понятию «освоение подземного пространства», понимая под ним целенаправленную деятельность: а) по планомерному использованию естественных и техногенных полостей, существующих в недрах; б) строительству специальных подземных сооружений¹⁹.

При этом наиболее перспективным представляется освоение подземного пространства, позволяющего в значительной мере улучшить условия проживания людей путем переноса в него транспортных коммуникаций, промышленных, хозяйственных и социально-культурных объектов²⁰.

Отметим необходимость обеспечения комплексного и системного характера освоения подземного пространства городов, крупных мегаполисов и городских агломераций. Комплексность освоения подземного пространства предполагает создание единой и взаимосвязанной системы наземных, надземных и подземных сооружений в целях обеспечения рационального использования городского простран-

¹⁶ См.: Сидоров И. Н. Право пользования недрами в России: возникновение и переход: научное издание. М., 2016. С. 12—13.

¹⁷ См.: Макишин В. Н., Фаткулин А. А. Условия формирования и перспективы развития подземного пространства городов // Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал). 2009. № 4. С. 530.

¹⁸ См.: Галиновская Е. А., Болтанова Е. С., Волков Г. А. и др. Зоны с особыми условиями использования территорий (проблемы установления и соблюдения правового режима): науч.-практ. пособие / отв. ред. Е. А. Галиновская. М., 2020. С. 226.

¹⁹ См.: Болтанова Е. С. Правовое регулирование строительства подземных сооружений с использованием участков недр местного значения // Хозяйство и право. 2013. № 2. С. 109.

²⁰ См.: Макишин В. Н. Целесообразность освоения подземных пространств мегаполисов // Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал). 2013. № 7. С. 25.

ства в целом²¹. Однако, по мнению Э. Ф. Нигматуллиной, использование подземного пространства для строительства должно быть разрешено только при условии включения градостроительных регламентов по использованию подземного пространства в состав правил землепользования и застройки²².

Таким образом, комплексность освоения подземного пространства городов обусловлена прежде всего необходимостью достижения целей экономии свободных территорий, особенно в городах с крайне высокой плотностью населения и застройки (например, строительство подземных гаражей и парковок в целях экономии придомовой территории) либо ввиду отсутствия иных доступных альтернативных вариантов (например, строительство новых объектов или проведение инженерных коммуникаций в районах с охраняемой законом исторической и культурной застройкой), либо в целях снижения материальных затрат застройщиков, когда использование подземного пространства является более экономически выгодным вариантом, чем иные доступные варианты (в частности, строительство подземных автомобильных и железнодорожных тоннелей и транспортных развязок вместо более длинных наземных вариантов).

Особенности правового режима подземных сооружений. Основной целью освоения подземного пространства и подземного строительства является строительство и дальнейшее использование подземных сооружений различного назначения, причем это могут быть как многоуровневые заглубленные объекты, так и сооружения линейного характера (например, тоннели, трубопроводы, инженерные сети). В связи с многообразием видов подземных со-

оружений следует установить максимально точное и корректное содержание указанного понятия, их юридически значимые характеристики и особенности правового режима.

Как известно, строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а также геологическое изучение и оценка пригодности участков недр для их строительства и эксплуатации относятся к видам пользования недрами (ст. 6 Закона РФ «О недрах») и подлежат лицензированию.

Е. С. Болтанова указывает, что Закон РФ «О недрах» не содержит ни понятия, ни перечня подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, включая подземные сооружения регионального и местного значения²³. Л. М. Алланина отмечает: отсутствие понятия «подземное сооружение» является серьезным пробелом российского законодательства²⁴.

Совершенно очевидно, что отсутствие в настоящее время в законодательстве определения понятия «подземное сооружение» существенным образом затрудняет установление и последующее систематическое применение основных требований к указанным объектам. Вместе с тем такое понятие и его доктринальное определение имеются в научной литературе. В частности, подземными сооружениями именуются создаваемые в массивах горных пород для определенных целей подземные объекты²⁵.

Вместе с тем в соответствии с основными положениями доктрины гражданского права подземное сооружение представляет собой раз-

²¹ См.: Боголюбов С. А., Болтанова Е. С., Выпханова Г. В. и др. Указ. соч. С. 274.

²² См.: Нигматуллина Э. Ф. Указ. соч. С. 23.

²³ См.: Болтанова Е. С. Правовое регулирование строительства подземных сооружений с использованием участков недр местного значения. С. 110.

²⁴ См.: Алланина Л. М. Подземное сооружение: проблемы нормативной регламентации // Юридический мир. 2015. № 3. С. 32.

²⁵ См.: Боголюбов С. А., Болтанова Е. С., Выпханова Г. В. и др. Указ. соч. С. 276.

новидность сооружения как объекта недвижимости и объекта капитального строительства. Очевидно, что подземные сооружения соответствуют всем основным признакам недвижимых вещей (недвижимого имущества, недвижимости), закрепленным в ч. 1 ст. 130 ГК РФ, и являются таковыми. Ключевым признаком является прочная связь данных сооружений с землей (так как перемещение указанных сооружений без несоразмерного ущерба их назначению невозможно). Э. Ф. Нигматуллина подчеркивает неразрывную связь подземных сооружений и недр, аналогичную со связью зданий с земельными участками²⁶.

В свою очередь, М. Е. Певзнер отмечал, что отнесение подземных сооружений к объектам недвижимого имущества как к объектам, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, обусловлено прежде всего тем, что эти сооружения не способны к перемещению, а их полезные свойства определяются именно размещением этих сооружений в недрах²⁷.

Вместе с тем подземные сооружения являются не только объектами недвижимого имущества, правовой режим которых определяется как нормами гражданского законодательства, так и всей гражданско-правовой доктриной в целом, но и объектами капитального строительства, особенности которых обусловлены нормами градостроительного законодательства, характеризующегося более императивным характером регулирования общественных отношений.

Основанием для разграничения данных отраслей законодательства применительно к подземным сооружениям, на наш взгляд, является то, что гражданским законодательством определяются прежде всего права на подземные сооружения и особенности их имущественного обо-

рота, а порядок и условия их создания (проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию) и использования (непосредственно эксплуатации и иных связанных с ней видов деятельности) устанавливаются нормами градостроительного законодательства.

Понятие «сооружение» содержится в специальном Техническом регламенте о безопасности зданий и сооружений²⁸, в соответствии с которым оно является результатом строительства, представляющего собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов (п. 23 ч. 2 ст. 2 Технического регламента).

Ввиду отсутствия в настоящее время законодательной дефиниции понятия «сооружение», являющегося родовым по отношению к категории «подземное сооружение», Л. М. Алланина определяет совокупность юридически значимых особенностей тех из них, которые относятся только к подземным сооружениям: 1) обязательность выделения горного отвода, а также непосредственная связь с ним построенного объекта; 2) необходимость получения разрешения на строительство до момента проектирования строительства или реконструкции; 3) специфика размещения подземных сооружений в пространстве (под земной поверхностью) обуславливает необходимость соблюдения требований в области охраны окружающей среды в ходе проектирования, размещения, строительства,

²⁶ См.: Нигматуллина Э. Ф. Указ. соч. С. 22.

²⁷ См.: Певзнер М. Е. Указ. соч. С. 85.

²⁸ См.: Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

реконструкции, ввода в эксплуатацию и реализации дополнительных мер по охране окружающей среды и ее оздоровлению, обеспечению рационального природопользования; 4) обязательность участия представителей уполномоченных органов власти в составе комиссии, принимающей решение о выборе площадки, в границах которой планируется строительство подземного сооружения; 5) переход права на подземное сооружение находится в непосредственной связи с прекращением либо приобретением права недропользования; 6) специфика правового режима подземных сооружений обуславливает необходимость введения специального порядка их учета и закрепления прав на них как на объекты недвижимого имущества²⁹.

На основании изложенного и исходя из содержания определения «сооружение», а также назначения подземных сооружений, к основным его юридически значимым характеристикам относятся следующие: 1) оно является объектом капитального строительства, так как создано в процессе строительства (ст. 1 Градостроительного кодекса РФ); 2) является объемной строительной системой; 3) имеет подземную и надземную части (последняя используется для доступа в подземную часть и ее применения по своему назначению); 4) имеет несущие конструкции; 5) используется для определенной цели (например, для локализации отходов и исключения их негативного воздействия на окружающую среду).

Методические рекомендации по обоснованию выбора участков недр для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, рекомендованные протоколом МПР России от 3 апреля 2007 г. № 11-17/0044-пр, устанавливают определение понятия

«подземные сооружения» (п. 3.3.1), предусматривая, что к таковым относятся объекты промышленного, культурного, оборонного и коммунального назначения, создаваемые в массиве горных пород на некотором расстоянии от дневной поверхности. Данными Рекомендациями предусмотрены условия и порядок выбора участков недр для строительства подземных сооружений, используемых в различных целях.

Методические указания по лицензированию пользования недрами для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, утвержденные МПР России от 22 июня 1998 г., устанавливают перечень подземных сооружений, размещаемых в недрах, используемых в качестве объектов для захоронения отходов (включая радиоактивные), к которым относятся, в частности, системы подземного захоронения жидких радиоактивных отходов и вредных веществ, системы подземного захоронения твердых и отвержденных вредных веществ и отходов (в том числе радиоактивных) (п. 1.4).

С учетом специфики расположения и общей цели функционирования подземное сооружение, не связанное с добычей полезных ископаемых, — это строительная система, имеющая расположенную ниже земной (дневной) поверхности подземную часть, предназначенную для пребывания людей, хранения имущества, перемещения людей и грузов, размещения производства, выполнения иных хозяйственных (в том числе производственных) процессов различного вида, кроме извлечения полезных ископаемых и использования отходов горно-добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств³⁰.

Технически разграничиваются подземные сооружения, которые

²⁹ См.: Алланина Л. М. Сложная вещь и конструкция подземного сооружения // Юрист. 2011. № 8. С. 27.

³⁰ См.: Болтанова Е. С. Правовое регулирование строительства подземных сооружений с использованием участков недр местного значения. С. 110.

полностью находятся ниже дневной поверхности земли (например, трубопроводы канализации), и наземно-подземные сооружения (в том числе заглубленные здания, имеющие в составе подземные сооружения)³¹. Э. Ф. Нигматуллина указывает на приоритетность градостроительного законодательства при регулировании отношений, возникающих в сфере строительства и использования подземных сооружений, являющихся объектами капитального строительства. Вместе с тем отношения в сфере подземного строительства регулируются отнюдь не только нормами градостроительного законодательства, поскольку в указанной сфере возникает широкий спектр вопросов, связанных с применением норм различных отраслей законодательства — законодательства о недрах, земельного и экологического законодательства³².

Существует достаточно большое количество разновидностей подземных сооружений, особенно в городах, однако отсутствует их исчерпывающий перечень. Такие перечни зачастую устанавливаются региональным законодательством. В Москве, например, к видам подземных коммуникаций и сооружений относятся: водопровод, водопровод промышленный, водосток, дренаж, канализация, илопровод, газопровод, воздухопровод, теплотрасса, кабеленесущий трос, кабели, блочная канализация, тоннели, коллекторы, волноводы, сооружения электрокоррозионной защиты, специальные трубопроводы, магистральные сети и высоковольтные кабельные линии, колодцы, решетки, камеры, смотровые люки, коверы, контрольные трубки, аварийные выпуски, водозаборные колонки, подземные части зданий и сооружений³³.

³¹ См.: Боголюбов С. А., Болтанова Е. С., Выпханова Г. В. и др. Указ. соч. С. 276.

³² См.: Нигматуллина Э. Ф. Указ. соч. С. 22.

³³ См. п. 1.3.1. Порядка формирования и ведения Сводного плана подземных ком-

Таким образом, основываясь на анализе совокупности изложенных научных суждений, следует резюмировать, что подземные сооружения являются особыми объектами недвижимого имущества, объектами капитального строительства, особенности правового режима которых устанавливаются прежде всего нормами законодательства о недрах, гражданского и градостроительного законодательства, а также требованиями технических регламентов.

По нашему мнению, *подземным сооружением* следует признавать находящийся в недрах объект недвижимого имущества или единый недвижимый комплекс, который может быть конструктивно, функционально и (или) технологически связан с наземными или надземными зданиями, строениями или сооружениями и представлять в совокупности единый объект, используемый для осуществления различных видов хозяйственной и иной деятельности.

Право собственности на подземное пространство и подземные сооружения. Статья 1² Закона РФ «О недрах» устанавливает, что недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью.

Из данного правила имеется исключение, предусмотренное ст. 19 указанного Закона, относительно права правообладателей земельных участков на строительство подземных сооружений на глубину до пяти метров в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Г. Н. Эйриян отмечает, что указанное правило обуславливает право пользователя земельного участка, причем не на «подземное пространство»

муникаций и сооружений в городе Москве (приложение к постановлению Правительства Москвы от 15 мая 2015 г. № 277-ПП).

в определенном объеме, а лишь на строительство подземных сооружений³⁴. По мнению Д. В. Жернакова, данное правило давно изжило себя. Если оно и является разумным, то только применительно к землепользователям-гражданам. Предельную заглубленность подземных сооружений следует определять в каждом конкретном случае по согласованию правообладателей земельных участков с органами исполнительной власти субъектов РФ или (если это предусмотрено законом соответствующего субъекта РФ) с органами местного самоуправления³⁵.

Подземное строительство объектов капитального характера, имеющих не публичное, а частное назначение, приводит к закономерному возникновению вопроса о необходимости регулирования отношений по имущественному обороту участков недр, которые используются как для их застройки, так и для эксплуатации³⁶. При этом одной из важнейших проблем, разрешение которой потребует в ближайшей перспективе, является вопрос о возможности признания в России права собственности на объекты подземного строительства³⁷.

Вместе с тем в юридической литературе в качестве ключевых правовых вопросов, возникающих в связи с этим и требующих решения, ставятся следующие: а) каково определение правового статуса подземных пространств и объектов недвижимости, размещенных в них; б) какими законодательными актами регулируется использование подземного пространства; в) какая документация

должна подтверждать факт существования подземных объектов недвижимости и занимаемых ими пространств и определять режим их использования; г) как картографически отобразить подземные объекты и каким образом подземные объекты могут быть отображены в существующей кадастровой системе; д) где и каким образом подземные объекты должны регистрироваться; е) какие технологии позволяют использовать не площади, а пространство (объемы)³⁸. Эти и ряд иных возникающих в рассматриваемой сфере вопросов подчеркивают наличие острой проблематики, требующей скорейшего концептуального решения.

Возможность использования подземного пространства правообладателем земельного участка. Освоение подземного пространства, а также строительство и последующее использование подземных сооружений всегда связаны с использованием одного или нескольких земельных участков, которые располагаются над его поверхностью и (или) используются для его строительства и эксплуатации. Е. А. Галиновская отмечает, что для строительства как отрасли экономики земля представляет собой пространственный экономический ресурс, в то время как возводимые в процессе строительства объекты имеют самое разное назначение, причем не только экономическое, но и социальное, экологическое, связанное с обеспечением государственной безопасности и др.³⁹

Несмотря на стремительное развитие технологий подземного строительства, в большинстве случаев возведение отдельных видов подземных сооружений неизменно связано с нарушением почвенного слоя и проведением различного рода земляных работ, что требует осуществ-

³⁴ См.: *Эйриян Г. Н.* Права пользователя земельного участка на подземное пространство // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 38. С. 544.

³⁵ См.: *Жернаков Д. В.* О правовом режиме подземных сооружений // Российский юридический журнал. 2014. № 4. С. 120.

³⁶ См.: *Нигматуллина Э. Ф.* Указ. соч. С. 23.

³⁷ См.: *Лагуткин В. А., Грудцына Л. Ю.* Указ. соч. С. 93.

³⁸ См.: *Лагуткин В. А., Грудцына Л. Ю.* Указ. соч. С. 95.

³⁹ См.: *Галиновская Е. А.* Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография. М., 2015. С. 251.

ления специальных рекультивационных и иных восстановительных мероприятий после их окончания. Кроме того, достаточно распространенными являются случаи конфликта интересов собственников и иных правообладателей земельных участков, а также зданий, строений или сооружений, находящихся на них, с правообладателями подземных сооружений, расположенных над ними. Зачастую хозяйственная и иная деятельность, осуществляемая кем-то из них, противоречит условиям эксплуатации объектов другими. Например, строительство многоэтажного жилого дома над тоннелем метро и его коммуникациями может привести к их повреждению, или, наоборот, прокладка инженерных коммуникаций или строительство подземных тоннелей или иных сооружений с нарушением технических требований может привести к разрушению зданий и сооружений, находящихся на земной поверхности над ними. Подобные конфликты интересов влекут возникновение различного рода спорных ситуаций, разрешаемых судами.

Как указывает Е. С. Болтанова, право на использование подземного пространства в форме строительства подземных сооружений может возникнуть как у правообладателя земельного участка, так и лица, не обладающего земельным участком. Однако строительство подземных сооружений всегда связано с нарушением земной поверхности, и наличие права на земельный участок, пусть и не совпадающий с площадью участка недр, является в данном случае обязательным⁴⁰.

По мнению Л. М. Алланиной, двудеятельная связь участка недр и земельного участка, располагающегося над ним, с находящейся с ним в тесной связи сложной недвижимой вещи, используемой согласно соот-

ветствующей долгосрочной цели недропользования, которой является строительство и эксплуатация подземного сооружения, не предусматривает возможность прекращения горного отвода как объекта прав. Таким образом, именно законодатель рассматривает и подземное сооружение, и предназначенный для его обслуживания участок недр как самостоятельные объекты прав⁴¹.

Вопрос о юридической связи земельных участков и объектов подземного строительства достаточно активно исследуется в юридической литературе. Д. В. Жернаков отмечает, что обладатель прав на подземное сооружение будет считаться пользователем земельного участка, если этот участок функционально связан с сооружением: например, при небольшой заглубленности подземного объекта земельному участку над ним отводится роль «крыши». В случае же большой заглубленности подземного сооружения его правовой режим будет связан с режимом земельного участка достаточно слабо. В данном случае непосредственный правовой интерес может представлять только земельный участок, обеспечивающий доступ к подземному объекту. Здесь вероятно обременение земельного участка либо публичным, либо частным сервитутом в зависимости от того, в чьем интересе — публичном или частном — будут устанавливаться ограничения⁴².

Е. С. Болтанова подчеркивает, что право недропользования не всегда предусматривает обязанность иных лиц по предоставлению пользователю недр права пользования соответствующим земельным участком⁴³. Вместе с тем землепользователи, наоборот, имеют, как правило, более широкие права на использо-

⁴¹ См.: Алланина Л. М. Сложная вещь и конструкция подземного сооружения. С. 28.

⁴² См.: Жернаков Д. В. Указ. соч. С. 115.

⁴³ См.: Болтанова Е. С. Основы правового регулирования застройки земель. С. 242.

⁴⁰ См.: Болтанова Е. С. Основы правового регулирования застройки земель: монография. М., 2013. С. 239—240.

вание подземного пространства под их земельными участками. Как указывает Г. Н. Эйриян, землепользователи имеют право на использование подземного пространства, равно как и ресурсов, содержащихся в них, в порядке пользования недрами, но лишь в определенной части. При этом землепользователь имеет право использовать подземное пространство лишь до той глубины, которая необходима для соблюдения при этом требований по надлежащему использованию земельного участка по его целевому назначению⁴⁴.

Совершенно иными являются условия предоставления земельных участков, под которыми уже имеются подземные сооружения, и дальнейшего их использования. Согласно утверждению Д. В. Жернакова, земельные участки, под которыми уже находятся подземные сооружения, могут предоставляться исключительно для целей, не связанных с недропользованием (в частности, исключающих строительную деятельность с вторжением в земную кору). В связи с этим, по его мнению, представляется целесообразным внесение в Земельный кодекс РФ нормы, ограничивающей целевое использование земельных участков, под которыми находятся подземные сооружения⁴⁵. Вместе с тем, на наш взгляд, данный вопрос должен регулироваться не путем внесения изменений в нормы Земельного кодекса РФ, а посредством установления специальных ограничений прав на землю (например, в виде публичного или частного сервитута) в каждом конкретном случае.

Права собственников земельных участков на объекты подземного строительства, расположенные под их поверхностью, на наш взгляд, должны определяться в соответствии с требованиями граж-

данского и земельного законодательства. Имущественный оборот таких земельных участков допустим, на наш взгляд, только при условии соблюдения принципа «единого объекта недвижимости», предполагающего единство юридической судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, который в настоящее время является одним из ключевых принципов земельного законодательства, предусмотренных ст. 1 ЗК РФ 2001 г. Вместе с тем реализация указанного принципа в отношении земельных участков и расположенных под ними подземных сооружений не может быть безусловной и должна осуществляться с некоторыми особенностями, которые мы постараемся выявить.

Совокупность земельного участка и находящегося под ним подземного сооружения представляет собой правовую конструкцию сложной вещи (ст. 134 ГК РФ), где обе вещи объединены таким образом, который предполагает их использование по общему для них назначению. При этом возникает вполне закономерный вопрос: что в данном случае (земельный участок или подземное сооружение) является главной вещью, а что — принадлежностью в контексте положений ст. 135 ГК РФ?

Ответ на данный вопрос, на наш взгляд, должен следовать из функционального назначения каждого из объектов — какой из указанных объектов предназначен для обслуживания другого и одновременно с этим связан с другим общим назначением. То есть в данном случае следует определить: предоставлялся ли земельный участок для строительства и последующей эксплуатации подземного сооружения и связан ли с ним конструктивно, в частности наличием его наземной части, или нет.

В некоторых случаях совокупность земельного участка и различного рода конструктивно сложных подземных объектов или объектов

⁴⁴ См.: Эйриян Г. Н. Указ. соч. С. 537, 539.

⁴⁵ См.: Жернаков Д. В. Указ. соч. С. 116.

линейного характера может составлять единый недвижимый комплекс (ст. 133¹ ГК РФ) при условии единого назначения указанных объектов, а также их физической или технологической связи.

Вместе с тем подземный объект может и не иметь непосредственной юридической связи с земельным участком, а также единого назначения с ним, т. е. не составлять в совокупности с ним единого объекта недвижимости — например, когда земельный участок находится над частью подземного сооружения (скажем, линейного) глубокого залегания, не связан с ним конструктивно или технологически и не предоставлялся для его строительства, эксплуатации или обслуживания (а подземный объект, например, может быть отражен в качестве обременения земельного участка).

Таким образом, следование принципу «единого объекта недвижимости» при имущественном обороте земельных участков, под которыми располагаются подземные сооружения, на наш взгляд, должно быть не безусловным, а применяться только при наличии ряда факторов, в частности их общего назначения, непосредственной конструктивной и технологической связи, необходимости обслуживания одного объекта с использованием другого.

Перспективные направления освоения подземного пространства городов. Ряд авторов отмечают отсутствие единой концептуальной основы освоения подземного пространства крупных городов. Например, по мнению Л. Ю. Грудцыной и А. В. Лагуткина, существует реальная необходимость в четкой и понятной концепции освоения подземного пространства мегаполисов со своей методологией и стратегией. Такая концепция должна аргументированно отвечать на ряд основополагающих вопросов, в частности: что, сколько и в какой очередности строить в подземном пространстве; где можно и где нельзя строить; как

строить, как эксплуатировать подземные объекты; кто имеет возможность приватизировать, регистрировать объекты подземного строительства в собственность и на каких условиях⁴⁶.

Соглашаясь в целом с поставленными вопросами, для ответа на них прежде всего требуется совершенствование законодательства о недрах в части разграничения полномочий в сфере недропользования при строительстве и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Как известно, вопросы владения, пользования и распоряжения недрами, а также законодательство о недрах относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «в» и «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), однако, как отмечалось выше, недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство, являются государственной собственностью (ст. 1² Закона РФ «О недрах»).

Возникает вопрос о пределах полномочий субъектов РФ, а также муниципальных образований (учитывая, что города, кроме городов федерального значения, являются муниципальными образованиями) в части распоряжения подземным пространством и принятия соответствующих законодательных и муниципальных правовых актов, регулирующих вопросы его освоения. Несмотря на выделение законодательством о недрах такой категории, как «подземные сооружения местного и регионального значения, не связанные с добычей полезных ископаемых», предусмотренной ст. 2³, 10¹ Закона РФ «О недрах», необходимо более четкое разграничение полномочий органов публичной власти в указанной сфере.

⁴⁶ См.: Грудцына Л. Ю., Лагуткин А. В. Правовые проблемы признания права собственности на объекты подземного строительства в России // Административное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 465.

Подводя итоги, следует констатировать отсутствие в юридической науке единого мнения относительно содержания понятий «подземное пространство», «подземное сооружение» и особенностей их правового режима. Несмотря на межотраслевой характер правового регулирования отношений в сфере строительства и эксплуатации подземных сооружений, необходимо признать недостаточность правовой регламентации, а местами даже «пробельность» правового регулирования деятельности по предоставлению участков недр для освоения подземного пространства, строительства и эксплуатации подземных сооружений. В настоящее время ни законодательство о недрах, ни градостроительное законодательство, ни требования технических регламентов практически не закрепляют особенностей освоения подземного пространства, а также системы специальных требований к подземным сооружениям, процессу их строительства и эксплуатации.

Остаются достаточно дискуссионными и вопросы о праве собственности на объекты подземного строительства, о пределах прав собственников земельных участков на строительство подземных сооружений под ними. Требуют решения вопросы, связанные с необходимостью оформления недропользователями прав на земельные участки, рас-

полагающиеся над их подземными сооружениями (например, в форме аренды, публичного или частного сервитута в зависимости от назначения объекта и нужд, для которых он используется — публичных или частных), так как для обслуживания таких объектов зачастую требуется использование соответствующих земельных участков.

Таким образом, на наш взгляд, требуется формирование концептуальных научно обоснованных подходов к совершенствованию правового регулирования деятельности по освоению и использованию подземного пространства, особенно в городах. Такие подходы могли бы в перспективе обеспечить устойчивое развитие территорий городов и пространственное развитие городских агломераций.

В качестве подобных концептуальных подходов представляется целесообразным закрепление системы правовых норм, регулирующих порядок предоставления участков недр для целей освоения подземного пространства, строительства и эксплуатации подземных сооружений, а также принятие специального Технического регламента о подземных сооружениях, в котором следует предусмотреть совокупность технических требований к деятельности по строительству и эксплуатации подземных сооружений различного назначения.

Библиографический список

- Алланина Л. М. Подземное сооружение: проблемы нормативной регламентации // Юридический мир. 2015. № 3.
- Алланина Л. М. Сложная вещь и конструкция подземного сооружения // Юрист. 2011. № 8.
- Андрианов Н. А. Территориальное планирование как основа регулирования городской застройки // Правовые вопросы строительства. 2005. № 2.
- Боголюбов С. А., Болтанова Е. С., Выпханова Г. В. и др. Правовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. В. Кичигин. М., 2013.
- Болтанова Е. С. Основы правового регулирования застройки земель: монография. М., 2013.
- Болтанова Е. С. Правовое регулирование строительства подземных сооружений с использованием участков недр местного значения // Хозяйство и право. 2013. № 2.
- Галиновская Е. А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография. М., 2015.

Галиновская Е. А., Болтанова Е. С., Волков Г. А. и др. Зоны с особыми условиями использования территорий (проблемы установления и соблюдения правового режима): науч.-практ. пособие / отв. ред. Е. А. Галиновская. М., 2020.

Грудцына Л. Ю., Лагуткин А. В. Правовые проблемы признания права собственности на объекты подземного строительства в России // Административное и муниципальное право. 2014. № 5.

Жернаков Д. В. О правовом режиме подземных сооружений // Российский юридический журнал. 2014. № 4.

Корчак А. А., Стоянова И. А. Опыт использования подземного пространства в крупных городах // Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал). 2011. № 12.

Лагуткин А. В., Грудцына Л. Ю. О георесурсах недр и признании права собственности на объекты подземного строительства в России: введение в проблему // Государство и право. 2013. № 9.

Макишин В. Н. Целесообразность освоения подземных пространств мегаполисов // Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал). 2013. № 7.

Макишин В. Н., Фаткулин А. А. Условия формирования и перспективы развития подземного пространства городов // Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал). 2009. № 4.

Мельгунов В. Д. О понятии, содержании и правовой природе права пользования недрами // Государство и право. 2008. № 9.

Мельгунов В. Д. Теоретические основы горного права России. М., 2016.

Нигматуллина Э. Ф. Применение норм природоресурсного и градостроительного законодательства при подземном строительстве в городах // Экологическое право. 2011. № 2.

Певзнер М. Е. Горное право: учебник для вузов. 3-е изд. М., 2006.

Перчик А. И. Горное право: учебник. 2-е изд. М., 2003.

Правовое регулирование сбалансированного развития территорий: сборник материалов международных научно-практических конференций «Экологическая политика: векторы сбалансированного развития» (МИИГАиК, 14 декабря 2017 г.) и «Правовое обеспечение комплексного развития территорий» (МИИГАиК, ИЗиСП, 15 марта 2018 г.) / отв. ред. С. А. Боголюбов, Н. Р. Камынина, Н. В. Кичигин, М. В. Пономарев. М., 2018.

Сидоров И. Н. Право пользования недрами в России: возникновение и переход: научное издание. М., 2016.

Теличенко В. И., Зерцалов М. Г., Конюхов Д. С. Состояние и перспективы освоения подземного пространства г. Москвы // Вестник МГСУ. 2010. № 4.

Эйриян Г. Н. Права пользователя земельного участка на подземное пространство // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 38.

Legal Problems of Development and Use of Underground Space in Terms of Spatial Development of Urban Agglomerations

M. V. Ponomarev^{a, b}

^a Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

^b Moscow State University of Geodesy and Cartography, Moscow 105064, Russian Federation
E-mail: ecology1@izak.ru

DOI: 10.12737/jrl.2020.124

Currently, the spatial development of urban agglomerations, carried out to improve the comfort of the urban environment and achieve the goals of the Strategy of spatial development of the Russian Federation until 2025, involves the creation of new and improving the existing energy, utility, and transport infrastructure of the city. Due to these factors, the development and use of underground space, the construction of various types of underground structures, especially in cities and large urban agglomerations, is particularly relevant.

The purpose of this article is a scientific study of the role of development and use of underground space in the spatial development of urban agglomerations. In order to achieve this goal, this article addresses the problems of identifying and studying the features of legal regulation of the development of underground space in cities for various purposes, underground construction, as a type of economic activity aimed at creating underground structures. The article examines the role of underground space in terms of spatial development of cities and the formation of urban agglomerations is established by the concepts of "underground space", "development of underground space", "underground structure", examines the characteristics of the legal regime of underground facilities as real estate and capital construction.

In the course of the research, a number of special legal methods of cognition were used, in particular, formal legal, comparative legal and legal forecasting methods. Using the formal legal method, the author studies the features of constructing legal norms that fix the features of the legal regime of underground structures, using the comparative legal method, the author studies relevant foreign experience in the development of underground space in large urban agglomerations, and using the method of legal forecasting, the author highlights possible trends in the development of legislation in the field of development and use of underground space in cities, it also suggests possible ways to improve the legal regulation of relations in this area.

As a result of the research, the author comes to conclusions about the need to develop legislation regulating relations in the field of development and development of underground space in cities, the author offers scientifically based directions for improving the legal regime of underground structures and legal regulation of relations for their creation from the standpoint of legislation on subsoil and legislation on urban development, as well as the order of development and use of underground space for various purposes in the implementation of spatial development of megacities and urban agglomerations.

Keywords: underground space, structures, underground structures, subsoil, subsurface, urban planning, construction, capital construction, development, spatial development, agglomerations, urban agglomerations.

For citation: Ponomarev M. V. Legal Problems of Development and Use of Underground Space in Terms of Spatial Development of Urban Agglomerations. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 10, pp. 118—135. DOI: 10.12737/jrl.2020.124 (In Russ.)

References

- Allanina L. M. Complex thing and structure of underground construction. *Yurist*, 2011, no. 8, pp. 26—28. (In Russ.)
- Allanina L. M. Underground construction: problems of normative regulation. *Yuridicheskii mir*, 2015, no. 3, pp. 32—35. (In Russ.)
- Andrianov N. A. Territorial'noe planirovanie kak osnova regulirovaniya gorodskoy zastroyki. *Pravovye voprosy stroitel'stva*, 2005, no. 2, pp. 20—26.
- Bogoljubov S. A., Boltanova E. S., Vypkhanova G. V. et al. Legal provision of supportive environment in cities: scientific and practical manual. Ed. by N. V. Kichigin. Moscow, 2013. 336 p. (In Russ.)
- Boltanova E. S. Osnovy pravovogo regulirovaniya zastroyki zemel'. Moscow, 2013. 268 p.
- Boltanova E. S. Pravovoe regulirovanie stroitel'stva podzemnykh sooruzheniy s ispol'zovaniem uchastkov neдр mestnogo znacheniya. *Khozyaystvo i pravo*, 2013, no. 2, pp. 109—113.
- Eyriyan G. N. Prava pol'zovatelya zemel'nogo uchastka na podzemnoe prostranstvo. *Vestnik Permskogo Universiteta. Juridicheskie Nauki = Perm University Herald, Juridical Sciences*, 2017, no. 38, pp. 535—547.
- Galinovskaya E. A. Land legal relationship as a social and legal phenomena. Moscow, 2015. 272 p. (In Russ.)
- Galinovskaya E. A., Boltanova E. S., Volkov G. A. et al. Zones with special conditions of use of territories (problems of establishment and observance of the legal regime): scientific and practical guide. Ed. by E. A. Galinovskaya. Moscow, 2020. 304 p. (In Russ.)
- Grudtsyna L. Yu., Lagutkin A. V. Legal problems regarding recognition of proprietary titles to underground construction objects in Russia. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*, 2014, no. 5, pp. 461—468. (In Russ.)

Korchak A. A., Stoyanova I. A. Opyt ispol'zovaniya podzemnogo prostranstva v krupnykh gorodakh. *Gornyy informatsionno-analiticheskiy byulleten' (nauchno-tekhnicheskiy zhurnal)*, 2011, no. 12, pp. 247—251.

Lagutkin A. V., Grudtsyna L. Yu. O georesursakh neдр i priznanii prava sobstvennosti na ob"ekty podzemnogo stroitel'stva v Rossii: vvedenie v problemu. *Gosudarstvo i pravo*, 2013, no. 9, pp. 93—96.

Makishin V. N. Tselesoobraznost' osvoeniya podzemnykh prostranstv megapolisov. *Gornyy informatsionno-analiticheskiy byulleten' (nauchno-tekhnicheskiy zhurnal)*, 2013, no. 7, pp. 25—32.

Makishin V. N., Fatkulin A. A. Usloviya formirovaniya i perspektivy razvitiya podzemnogo prostranstva gorodov. *Gornyy informatsionno-analiticheskiy byulleten' (nauchno-tekhnicheskiy zhurnal)*, 2009, no. 4, pp. 530—534.

Mel'gunov V. D. O ponyatii, soderzhanii i pravovoy prirode prava pol'zovaniya nedrami. *Gosudarstvo i pravo*, 2008, no. 9, pp. 43—50.

Mel'gunov V. D. Teoreticheskie osnovy gornogo prava Rossii. Moscow, 2016. 328 p.

Nigmatullina Eh. F. Application of norms of natural resources and city-planning legislation in underground construction in the cities. *Ekologicheskoe pravo*, 2011, no. 2, pp. 21—23. (In Russ.)

Perchik A. I. Gornoe pravo. 2nd ed. Moscow, 2003. 525 p.

Pevzner M. E. Gornoe pravo. 3rd ed. Moscow, 2006. 375 p.

Pravovoe regulirovanie sbalansirovannogo razvitiya territoriy: sbornik materialov mezhdunarodnykh nauchno-prakticheskikh konferentsiy “Ekologicheskaya politika: vektory sbalansirovannogo razvitiya” (MIIGAiK, 14 December 2017) i “Pravovoe obespechenie kompleksnogo razvitiya territoriy” (MIIGAiK, IZiSP, 15 March 2018). Ed. by S. A. Bogolyubov, N. R. Kamynina, N. V. Kichigin, M. V. Ponomarev. Moscow, 2018. 324 p.

Sidorov I. N. Pravo pol'zovaniya nedrami v Rossii: vzniknovenie i perekhod: nauchnoe izdanie. Moscow, 2016. 128 p.

Telichenko V. I., Zertsalov M. G., Konyukhov D. S. Sostoyanie i perspektivy osvoeniya podzemnogo prostranstva g. Moskvy. *Vestnik MGSU*, 2010, no. 4, pp. 24—36.

Zhernakov D. V. On the legal regime of underground facilities. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2014, no. 4, pp. 114—120. (In Russ.)