

*На правах рукописи*

**Шамордин Роман Олегович**

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОМПЛЕКСНОГО  
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИ РАЗВЕДКЕ И ДОБЫЧЕ  
ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ**

12.00.06 – земельное право; природоресурсное право;  
экологическое право; аграрное право

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва, 2021

Работа выполнена в Федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

**Научный руководитель:** **Галиновская Елена Анатольевна**, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

**Официальные оппоненты:** **Агафонов Вячеслав Борисович**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».

**Куделькин Николай Сергеевич**, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук.

**Ведущая организация:** Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет».

Защита состоится 14 февраля 2022 года в 14.00 на заседании Диссертационного совета Д 503.001.02 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, <http://www.izak.ru>.

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ года

Ученый секретарь  
Диссертационного совета,  
кандидат юридических наук



А.Е. Помазанский

# I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

## Актуальность темы исследования

Горнодобывающая отрасль занимает ведущие позиции в отечественной экономике. Основу данной отрасли составляют добыча и разведка полезных ископаемых. Добыча полезных ископаемых является движущей силой развития всех сфер экономики, ключевым источником пополнения бюджетов всех уровней<sup>1</sup>. При этом доля добычи полезных ископаемых в структуре валового внутреннего продукта России продолжает расти<sup>2</sup>. Разведка месторождений обеспечивает процесс добычи воспроизводством минерально-сырьевой базы.

Вместе с тем в процессе указанных видов деятельности задействованы колоссальные объемы различных видов природных ресурсов. Около 40% рекультивированных земель, в том числе посредством лесоразведения, лесовосстановления, обводнения и искусственного заболачивания, ежегодно приходится на территории разработки полезных ископаемых, порядка 95 % отходов образуется добычей полезных ископаемых, они занимают значительные территории и акватории<sup>3</sup>.

Высокая природоемкость горнодобывающей отрасли отмечается и политико-правовыми документами. Признается существенное значение инструментов охраны и рационального использования природных ресурсов в указанной сфере, в том числе формирование механизмов обеспечения комплексного природопользования<sup>4</sup>.

Одним из этапов достижения поставленной цели является развитие согласованного правового регулирования использования природных ресурсов.

Однако приходится признать, что в праве не в достаточной степени соотнесены принципы и подходы к использованию и охране недр и иных

---

<sup>1</sup> Бюллетень о текущих тенденциях российской экономики. Динамика и структура ВВП России. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. Июнь, 2020. № 62. С. 5.

<sup>2</sup> С 2017 по 2019 год она выросла с 9,8% до 11,3%.

<sup>3</sup> Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2019 году». М.: Минприроды России; МГУ имени М.В. Ломоносова, 2020. С. 122, 256, 260, 261, 264, 348.

Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2018 году». М.: Минприроды России; НПП «Кадастр», 2019. С. 117, 122, 199, 260, 286, 287.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 322 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов»//Собрание законодательства Российской Федерации. 05.05.2014. № 18 (часть III). Ст. 2168.

природных ресурсов. Не скоординированы в должной мере организационно-правовые механизмы приобретения и прекращения прав на различные природные ресурсы, не учитываются особенности их правового режима, функционального назначения в процессе разведки и добычи полезных ископаемых.

Недостаточная разработанность правовых подходов к взаимосвязанному регулированию использования природных ресурсов при недропользовании оказывается причиной их нерационального использования. В частности, отсутствуют нормативно закрепленные критерии и процедуры определения необходимого и достаточного количества земельных и иных природных ресурсов для обеспечения данного вида деятельности. Это создает препятствия для формирования надлежащего правопорядка, приводит к спорам и конфликтам. Так, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации констатируются факты нарушения прав недропользователей в связи с отказом уполномоченных органов власти в предоставлении прав на необходимые для осуществления хозяйственной деятельности лесные и земельные участки<sup>5</sup>. Имеются и обратные ситуации, когда недропользователь, злоупотребляя своими правами, необоснованно ограничивает деятельность иных лиц, ссылаясь на правовой режим горного отвода.

Решение названных проблем видится в создании последовательных доктринальных и регулятивных условий обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.

### **Степень научной разработанности темы исследования**

В современной юридической науке исследования проблем использования природных ресурсов при разведке и добыче полезных ископаемых с позиций обеспечения комплексного природопользования не проводились.

---

<sup>5</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 09.03.2017 № 565-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «ВУМН» на нарушение конституционных прав и свобод положениями части второй статьи 20 Закона Российской Федерации «О недрах»//Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 4.

Общие вопросы правового обеспечения комплексного природопользования исследовались М.М. Бринчуком, О.Л. Дубовик, Н.А. Сыродоевым, А.С. Шестерюком.

Аспектам комплексного использования природных ресурсов при осуществлении различных видов хозяйственной деятельности уделялось внимание такими учеными, как Г.В. Выпханова, Е.С. Пышьева, А.Ю. Сергеев, А.П. Ушакова, Д.Г. Хасанов, а также в исследованиях Р.Н. Басырова «Правовое регулирование обустройства участков недр» (2016), М.И. Васильевой «Публичные интересы в экологическом праве: Теория и практика правового регулирования» (2003), М.В. Дудикова «Правовое обеспечение публичных интересов в горном праве (2015), Д.В. Хаустова «Публично-правовые договоры как особый инструмент государственного регулирования природопользования» (2003).

Соотношение правового регулирования рационального недропользования и комплексного природопользования исследовалось В.Б. Агафоновым, Е.А. Галиновской, В.В. Никишиным, А.И. Цурановой, проблемы соотношения правового регулирования использования недр и иных отдельных природных ресурсов – Г.А. Волковым, И.А. Игнатъевой, а также в работах Е.Г. Краюшкиной «Правовое регулирование рекультивации земель, нарушенных в процессе недропользования» (1997), С.С. Скибина «Особенности правового регулирования пользования недрами при ограниченной хозяйственной деятельности в пределах особо охраняемых природных территорий» (2015).

Проблемы охраны окружающей среды при осуществлении недропользования отдельно рассматривались С.А. Боголюбовым, Н.Г. Жаворонковой, Н.И. Хлуденевой, Л.Б. Шейниным, а также в ряде диссертационных работ: В.Б. Агафонова «Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика» (2014), С.В. Гудкова «Правовое обеспечение государственного регулирования недропользования» (2005), В.С.

Комиссаренко «Правовое регулирование охраны недр и окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа» (2004), Т.В. Петровой «Проблемы правового обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды» (2000), С.М. Сапарова «Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности при недропользовании в Каспийском море» (2016).

Вместе с тем вопрос о возможности правового обеспечения комплексного природопользования в контексте разведки и добычи полезных ископаемых не получал всестороннего исследования, чем и обусловлен выбор темы настоящей работы.

**Объектом исследования** выступает система общественных отношений в области использования и охраны природных ресурсов в процессе осуществления разведки и добычи полезных ископаемых.

**Предметом исследования** являются нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере использования и охраны природных ресурсов, природных объектов, компонентов природной среды, которые используются и на которые оказывается воздействие при осуществлении разведки и добычи полезных ископаемых. Также предметом исследования являются теоретические (научные выводы, концепции, доктринальные положения) и эмпирические материалы (инструктивно-методические, нормативно-технические, стратегические документы, статистические исследования, материалы правоприменительной практики органов государственной власти, правоохранительных органов).

#### **Цель и задачи исследования**

Целью диссертационного исследования является определение правовых средств реализации принципов комплексного природопользования при регулировании отношений разведки и добычи полезных ископаемых.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- сформулировать доктринальные подходы к определению правовых средств обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых;

- определить место и роль информации о природно-ресурсном потенциале территории и качестве окружающей среды в регулировании освоения месторождений минерального сырья;
- разработать предложения по повышению эффективности межведомственного взаимодействия в сфере государственного управления охраной и использованием недр и иных природных ресурсов;
- дать предложения к определению правового режима территории, обладающей природно-ресурсным потенциалом, необходимым для освоения месторождения полезных ископаемых;
- предложить правовую классификацию природных ресурсов в зависимости от их функционального назначения при осуществлении разведки и добычи минерального сырья;
- исследовать место и роль проектной документации на проведение работ, связанных с пользованием недрами, в правовом обеспечении комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, дать предложения по учету ее содержания при обеспечении охраны и использования различных видов природных ресурсов;
- определить значение экологических и социально-экономических особенностей региона государства для формирования правовых средств обеспечения комплексного природопользования при освоении месторождений минерального сырья (на примере Арктической зоны и Дальневосточного федерального округа Российской Федерации).

**Методологическую основу исследования** составили общенаучные методы познания (логический, диалектический, системный анализ, аналогия, синтез, исторический) и специальные научно-правовые методы (правовое моделирование, толкование права, сравнительно-правовой, формально-юридический).

**Эмпирическую основу работы** составили официальные данные, содержащиеся в материалах государственной статистической отчетности, государственных докладах о состоянии окружающей среды и об использовании

природных ресурсов в Российской Федерации, материалы правоприменительной и судебной практики.

**Теоретико-правовую основу исследования** составили научные труды в области теории государства и права: Н.Г. Александрова, Н.А. Власенко, В.В. Лазарева, С.В. Липеня, Н.И. Матузова, А.В. Малько, Л.А. Морозовой, М.Ю. Осипова; экологического и природоресурсного права: В.Б. Агафонова, Г.С. Башмакова, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, Д.В. Василевской, Г.В. Выпхановой, Г.А. Волкова, Е.А. Галиновской, А.К. Голиченкова, С.В. Гудкова, Н.Г. Жаворонковой, Ю.Г. Жарикова, Н.В. Кичигина, Б.Д. Клюкина, И.О. Красновой, О.И. Крассова, Е.Л. Мининой, К.И. Налетова, Д.Л. Никишина, А.И. Перчика, С.А. Сосны, Н.А. Сыродоева, Н.И. Хлуденевой, Л.Б. Шейнина, С.А. Шейнфельд, А.С. Шестерюка, Ю.И. Шуплецов; административного права: Н.М. Казанцева, Ю.А. Тихомирова; экономики и экологии, философии природопользования: А.В. Баранова, П.В. Березовского, С.Н. Бобылева, Э.В. Гирусова, В.И. Данилова-Данильяна, Г.Е. Мекуш, О.Б. Наполова, Н.Б. Пыстиной, Н.Ф. Реймерса, Е.О. Ушаковой, А.В. Шевчука, Т.С. Хачатурова, А.Ш. Ходжаева.

**Нормативную базу работы** составили положения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

**Научная новизна исследования** выражается в том, что впервые в юридической науке проведено системное, комплексное исследование правового обеспечения использования природных ресурсов при разведке и добыче полезных ископаемых, исходя из научно-методологических представлений об особенностях осуществления комплексного природопользования в указанной сфере.



Новизна сформулированных автором теоретических выводов и практических рекомендаций представлена в следующих научных **положениях, выносимых на защиту:**

1. Правовое обеспечение рационального использования природных ресурсов при разведке и добыче полезных ископаемых должно осуществляться с учетом естественной взаимосвязи компонентов природной среды и комплексного характера природопользования. Данный подход требует разработки правовых средств, включая понятия, категории, правовые механизмы, обеспечивающие комплексное природопользование в процессе указанного вида деятельности.

2. При формировании правовых средств обеспечения разведки и добычи полезных ископаемых надлежит исходить из того, что при предоставлении участка недр, помимо сведений о нем, получаемых в результате сбора геологической информации и проведения экспертизы запасов полезных ископаемых, должен обеспечиваться сбор сведений о качестве окружающей среды и природно-ресурсном потенциале природного комплекса, в пределах которого осуществляется указанная деятельность. Соответствующие сведения должны быть отражены в лицензии на пользование недрами и проектной документации на проведение работ, связанных с использованием недрами.

3. Правовой механизм обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых должен содержать нормативно закреплённую систему требований по осуществлению межведомственного взаимодействия при предоставлении в пользование участка недр. При этом на уполномоченные органы следует возложить обязанность по осуществлению обмена сведениями о природных ресурсах, расположенных в пределах территории месторождения.

Предлагаемые меры должны рассматриваться как часть мероприятий по планированию недропользования и прогнозированию последствий разведки и добычи полезных ископаемых.

4. В целях обеспечения комплексного природопользования в процессе разведки и добычи полезных ископаемых предлагается к введению в правовое регулирование категория «территория комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых» (территория комплексного природопользования). При этом под территорией комплексного природопользования как объектом отношений следует понимать природный комплекс, обладающий природно-ресурсным потенциалом, необходимым для разработки месторождения.

В состав территории комплексного природопользования надлежит включать предназначенный для использования участок недр, земельный участок, акваторию водного объекта, предоставленные хозяйствующему субъекту в целях осуществления недропользования, а также расположенные на них природные ресурсы и природные объекты, необходимые для освоения месторождения.

Границы и условия использования указанной территории должны определяться на основании утвержденной проектной документации на выполнение работ, связанных с пользованием недрами, а также эколого-экономической оценки природных ресурсов в ее пределах. Сведения о территории, включая площадь и границы, отражаются в лицензии на пользование недрами.

5. В целях совершенствования правового режима природных ресурсов и природных объектов, используемых при разведке и добыче полезных ископаемых, предлагается их следующая классификация: участок недр, содержащий месторождение полезных ископаемых (основной природный ресурс); земельные участки, акватории водных объектов, участки недр, необходимые для обеспечения доступа к основному природному ресурсу (служебные природные ресурсы); природные ресурсы, необходимые для непосредственного обеспечения производственного процесса разведки и добычи полезных ископаемых (обеспечительные природные ресурсы);

природные объекты, на которые оказывается воздействие в процессе основной хозяйственной деятельности (объекты воздействия).

Помимо упорядочения правового режима природных ресурсов и природных объектов, на основе данной классификации возможно проведение зонирования территории комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.

6. Препятствия к обеспечению рационального использования природного комплекса, необходимого для разведки и добычи полезных ископаемых, возникают в связи с отсутствием четкого нормативно закреплённого соотношения подготовки, экспертизы (согласования) и утверждения проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами, с архитектурно-строительным проектом, проектом освоения лесов, проектом рекультивации земель, документацией, представляемой на государственную экологическую экспертизу. Требования к структуре и содержанию названных документов, обеспечивающих использование природных ресурсов, не учитывают особенности технологического процесса освоения месторождения.

В связи с этим в требованиях к подготовке и содержанию архитектурно-строительного проекта, проекта освоения лесов, проекта рекультивации земель, документации, представляемой на государственную экологическую экспертизу, следует предусмотреть обязательный учет проектных решений, заложенных в проектную документацию на выполнение работ, связанных с использованием недрами.

7. Правовое обеспечение комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых предполагает обязательный учет особенностей как используемого недропользователем природного комплекса, так и качества окружающей среды мест разработки месторождений.

В процессе недропользования должен быть обеспечен баланс прав и обязанностей недропользователя по использованию различных природных ресурсов. При регулировании и закреплении прав и обязанностей

недропользователя целесообразно учитывать социально-экономические и экологические региональные факторы.

В частности, недропользователей в экологически уязвимой Арктической зоне Российской Федерации следует наделять обязательствами природоохранного характера, в том числе по ликвидации накопленного вреда окружающей среде. В целях стимулирования освоения территорий опережающего социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа добросовестным недропользователям, соблюдающим требования в области рационального природопользования и охраны окружающей среды, целесообразно предоставлять преимущественные права на природные ресурсы для реализации бизнес-проектов, финансирование которых предполагается осуществлять за счет прибыли от недропользования.

**Диссертантом предлагаются следующие изменения и дополнения в законодательство, способствующие совершенствованию правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых:**

- ограничить возможность использования природных ресурсов, необходимых для разведки и добычи полезных ископаемых, сроком действия лицензии на пользование недрами (за исключением их использования в рамках завершительных мероприятий после досрочного прекращения права пользования недрами);
- разработать и принять подзаконный нормативно-правовой акт, регламентирующий порядок подготовки аукционов на право пользования недрами, в том числе процедуру формирования аукционной документации, определения границ предоставляемого участка недр, будущих условий пользования недрами, учитывающую комплексный характер природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых;
- правовой режим территорий опережающего социально-экономического развития Дальневосточного Федерального округа целесообразно дополнить принципом «одного окна» при предоставлении права

пользования природными ресурсами, необходимыми для разведки и добычи полезных ископаемых, а также прохождении экспертизы (согласования) проектной документации на проведение работ, связанных с использованием недрами, архитектурно-строительного проекта, проекта освоения лесов, проекта рекультивации земель, документации, представляемой на государственную экологическую экспертизу.

### **Теоретическая и практическая значимость исследования**

Сформулированные автором научно обоснованные выводы, предложения и рекомендации могут быть использованы как в теории природоресурсного, земельного и экологического права, так и на практике – при совершенствовании соответствующего законодательства в качестве научно-практической основы совершенствования рационального использования природных ресурсов в опоре на доктринальные подходы к обеспечению комплексного природопользования.

Ряд выдвинутых предложений, выводов и рекомендаций может быть использован в правоприменительной практике органов государственной и муниципальной власти, а также в учебном процессе при изучении дисциплин «Горное право», «Земельное право», «Природоресурсное право», «Экологическое право» на юридических факультетах высших учебных заведений Российской Федерации.

### **Апробация результатов исследования**

Основные научные положения, выводы и предложения, содержащиеся в исследовании, получили отражение в научных статьях, опубликованных в ведущих российских научных периодических изданиях по заявленной специальности: «Аграрное и земельное право», «Журнал российского права», «Имущественные отношения в Российской Федерации», «Минеральные ресурсы России. Экономика и управление», «Нефть, газ и право», «Недропользование. РФ», «Рациональное освоение недр».

Отдельные результаты исследования были изложены на конференциях: «Кутафинские чтения – 2015», г. Москва; IV международный арктический

правовой форум «Закон – актуальный ресурс развития национальных территорий Арктики», 2016, г. Москва; XI ежегодные научные чтения памяти профессора С.Н. Братуся на тему «Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений», 2016, г. Москва; «Использование земель лесного фонда при недропользовании – 2017» г. Москва; «Школа молодых ученых – 2018» г. Москва; «Землепользование при недропользовании – 2018» г. Москва; «Управление отходами горнодобывающих производств – 2019» г. Москва; международная научно-практическая конференция «III Колбасовские чтения: Применение принципов и норм природоресурсного права: проблемы и решения», 2019, г. Москва; научно-практическая конференция «Геологоразведочные работы, комплексные инженерные изыскания и проектирование как единый комплекс работ», организованная ООО «Спецгеологоразведка», 2019, г. Тула; научно-практическая конференция, посвященная 20-летию ФГКУ «Росгеолэкспертиза», 2019, г. Москва; XIX международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» и XXI международная научно-практическая конференция на тему «Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки», 2020, г. Москва; всероссийская конференция «Геологическая информация в Российской Федерации: регулирование и практика», 2021, г. Москва; XXII Всероссийский конгресс «Государственное регулирование недропользования», 2021, г. Москва.

**Структура и содержание работы** обусловлены целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих 8 параграфов, заключения и списка использованных источников.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, раскрывается степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, сформулированы его цель и задачи, а также методологическая и эмпирическая основы, нормативная база и теоретико-правовая основа исследования, его научная новизна, изложены

основные научные положения, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость диссертационной работы, апробация результатов диссертационного исследования и структура работы.

В первой главе **«Общая характеристика правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых»**, состоящей из трех параграфов, исследуются основные теоретические аспекты и излагается авторское обоснование значения правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.

**Первый параграф «Теоретические основы правового регулирования комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых»** посвящен выявлению ключевых правовых аспектов обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, определению его содержания, а также анализу вопросов терминологического аппарата, необходимого для исследования в рассматриваемой сфере.

В современных условиях комплексное природопользование представляет собой объективно существующие общественные отношения, специфика которых недостаточно учтена в правовом регулировании. Особенности технологий осуществления разведки и добычи полезных ископаемых, предполагающих одновременную физическую эксплуатацию недр, земель, лесов, водных объектов, а также наличие экосистемного подхода в праве требуют регламентации охраны и использования не только используемых природных ресурсов и объектов, но и ими образованного природного комплекса, обладающего природно-ресурсным потенциалом. При этом, принимая во внимание позиции ученых в правовой сфере, экологии и экономике природопользования, под природно-ресурсным потенциалом понимается имеющая хозяйственное значение совокупность природных ресурсов.

Различные виды природопользования имеют неодинаковое социально-экономическое или экологическое значение в отдельных частях территории России. Регулирование комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых должно учитывать особенности территории, где планируется освоение участка недр, например: объем накопленного вреда окружающей среде; задачи по привлечению инвестиций, строительству объектов инфраструктуры; уровень социальной напряженности.

Обеспечение принципа рационального использования природных ресурсов невозможно при отсутствии правового регулирования комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых ввиду того, что их самостоятельное рациональное использование не обуславливает рациональность их использования как природного комплекса, обладающего природно-ресурсным потенциалом.

Исходя из существующих научных представлений о комплексном природопользовании, под комплексным природопользованием при разведке и добыче полезных ископаемых как предметом правового регулирования предлагается понимать систему общественных отношений по использованию природно-ресурсного потенциала природного комплекса, необходимого для разведки и добычи полезных ископаемых.

**Во втором параграфе «Понятие и содержание отношений комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых»** раскрываются существенные для правового регулирования особенности хозяйственной деятельности, связанной с разведкой и добычей полезных ископаемых, а также общественных отношений комплексного природопользования, возникающих в результате их осуществления, исследуются объект и субъекты отношений, их права и обязанности, а также цели возникновения таких отношений.

В рамках параграфа отмечается, что для исследования отношений по комплексному природопользованию выбран данный вид хозяйственной деятельности, связанный с недропользованием, так как в этом случае



недропользователь вынужден осуществлять использование большинства видов природных ресурсов и, как правило, в значительном объеме. При этом разведка и добыча полезных ископаемых характеризуется наличием в границах участка недр конкретного месторождения и прогнозируемым экономическим эффектом от его отработки. В связи с этим возможны планирование того, какие природные ресурсы будут использованы для разработки, и сопоставление эколого-экономической оценки его освоения с соответствующей оценкой иных возможных к осуществлению видов хозяйственной деятельности.

В процессе такого вида недропользования, как геологическое изучение недр в границах используемого участка недр, отсутствует месторождение, поставленное на государственный учет, а для его поисков и оценки, как правило, задействованы незначительные площади, необходимые, например, для бурения скважин. В данном случае не требуется и значительных площадей для строительства объектов обустройства месторождения. Следовательно, в отличие от разведки и добычи полезных ископаемых, не требуется использование такого значительного количества природных ресурсов.

Объектом отношений комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых является природный комплекс, обладающий природно-ресурсным потенциалом, необходимый для осуществления исследуемой хозяйственной деятельности.

Вместе с тем делается вывод о том, что обращение к природному комплексу как объекту отношений требует его правового оформления. По мнению диссертанта, это может быть обеспечено введением правовой категории «территория комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых (территория комплексного природопользования)».

Введение в правовое регулирование такого объекта регулируемых общественных отношений, как территория комплексного природопользования, используемая при разведке и добыче полезных ископаемых, правовой режим которой учитывает функциональное назначение природных ресурсов и

природных объектов в ее границах, позволит упорядочить отношения природопользования в рассматриваемой сфере, определить особенности взаимодействия недропользователя с государственными и муниципальными органами власти, а также с иными природопользователями, повысит эффективность использования природного комплекса и составляющих его природных ресурсов и природных объектов, а также результативность мер по их охране.

Правовой режим территории комплексного природопользования предполагает предоставление в специальном порядке природных ресурсов как в границах проекции участка недр на дневную поверхность, так и за ее пределами, если это продиктовано технологической необходимостью, причем как для целей использования, так и охраны природных ресурсов. При этом в основе такого предоставления должна лежать эколого-экономическая оценка всех природных ресурсов. Это даст дополнительные гарантии недропользователям для успешной реализации бизнес-проекта, а государству – возможность осуществления планирования и прогнозирования деятельности по разработке месторождений полезных ископаемых.

В целях определения правового режима территории комплексного природопользования и включаемых в нее природных ресурсов и природных объектов автор предлагает дифференцировать их правовой режим на основе их функциональной значимости для разведки и добычи полезных ископаемых: основной природный ресурс, природные ресурсы, имеющие служебное значение, обеспечительные природные ресурсы, объекты воздействия.

При этом правовая регламентация комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых должна учитывать место расположения используемого природного комплекса: социально-экономические и экологические задачи региона освоения месторождения, его климатические, географические, демографические и иные особенности, состояние окружающей среды.

В третьем параграфе «Особенности законодательного регулирования использования природных ресурсов при разведке и добыче полезных ископаемых» автором на основе изучения действующего законодательства и теоретических исследований доказываем, что правовое регулирование использования участков недр, земельных участков, лесных участков, акваторий водных объектов нуждается в разработке и развитии правовых подходов и правовых механизмов, сформированных с учетом представлений о комплексном природопользовании. При этом указывается, что предполагаемое диссертантом включение соответствующих объектов природопользования в границы территории комплексного природопользования не отменяет, а дополняет установленный земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах правовой режим соответствующих природных ресурсов.

В параграфе изложен порядок предоставления в пользование природных ресурсов, проектирования их использования, реализации завершительных мероприятий при разведке и добыче полезных ископаемых с учетом предлагаемой диссертантом к введению в правовое регулирование территории комплексного природопользования.

Автор приходит к выводу, что в целях обеспечения мероприятий по планированию недропользования и прогнозированию последствий разведки и добычи полезных ископаемых ввиду разрозненности информационных данных о природных ресурсах, эколого-экономическая оценка которых может свидетельствовать о нерациональности использования их для освоения месторождения и правовой режим которых может ограничивать деятельность по разведке и добыче полезных ископаемых, требуется совершенствование правового регулирования межведомственного взаимодействия при осуществлении предоставления в пользование участка недр.

Также ввиду того, что правовое обеспечение комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых основывается в том числе на требованиях к содержанию проектной

документации на проведение работ, связанных с использованием недр, а также к содержанию архитектурно-строительного проекта, проекта освоения лесов, проекта рекультивации земель, документации, представляемой на экологическую экспертизу, условия и порядок подготовки и утверждения указанных документов должны быть взаимоувязаны в целях обеспечения рационального использования природно-ресурсного потенциала территории освоения месторождения.

Кроме того, отмечается целесообразность рассмотрения регионального аспекта регулирования комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых на примере Арктической зоны и Дальневосточного федерального округа.

Во второй главе **«Правовое обеспечение комплексного природопользования на отдельных этапах разведки и добычи полезных ископаемых»**, состоящей из трех параграфов, исследуется совокупность действующих правовых норм и правовых механизмов, направленных на обеспечение комплексного использования природных ресурсов при разведке и добыче полезных ископаемых, на этапах предоставления недр в пользование, проектирования и завершения рассматриваемой хозяйственной деятельности, а также даются предложения по совершенствованию регулирования названных отношений.

В первом параграфе **«Правовое обеспечение комплексного природопользования при предоставлении участков недр и других природных ресурсов для разведки и добычи полезных ископаемых»** исследованы нормы отраслей природоресурсного права, регулирующие основания и порядок предоставления в пользование участков недр, земельных и лесных участков, акваторий водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых.

При этом диссертант приходит к выводу о том, что нормативные основания для анализа органами власти правового режима природных ресурсов, на которые может оказываться воздействие при разведке и добыче

полезных ископаемых, на этапе предоставления участка недр в пользование отсутствуют. В связи с этим не исключены ситуации, когда после получения лицензии на пользование недрами недропользователь не имеет возможности осуществлять основную хозяйственную деятельность. Например, при определении границ предоставляемого в пользование участка недр не учитываются зоны с особыми условиями использования территорий. При предоставлении участка недр в пользование органы власти не имеют правовой обязанности определять степень целесообразности, в том числе посредством межведомственного информационного взаимодействия, осуществления в границах проекции такого участка недр на земную поверхность именно разведки и добычи полезных ископаемых, а не другого вида хозяйственной деятельности, с позиции обеспечения комплексного природопользования.

В связи с этим на этапе предоставления участка недр в пользование следует осуществлять эколого-экономическую оценку природных ресурсов в пределах территории освоения месторождения с целью определения целесообразности осуществления разведки и добычи полезных ископаемых с учетом результатов экспертизы запасов полезных ископаемых месторождения, а также исследование правового режима различных природных ресурсов, расположенных в пределах его проекции на дневную поверхность, на предмет возможности их использования при разведке и добыче полезных ископаемых.

Реализация предлагаемого регулирования должна осуществляться с привлечением внедряемых сегодня в государственное управление электронных цифровых систем<sup>6</sup>.

**Во втором параграфе «Правовое обеспечение комплексного природопользования при проектировании работ по разведке и добыче полезных ископаемых»** изложены выводы о том, что проекты разведки и разработки месторождений полезных ископаемых, подготавливаемые прежде всего с целью охраны и использования участка недр – основного природного

---

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2429 «О проведении в 2021 году эксперимента по созданию Единого информационного ресурса о земле и недвижимости» // Собрание законодательства Российской Федерации. 11.01.2021. № 2 (часть II). Ст. 462.

ресурса, исходя из его функционального назначения при разведке и добыче полезных ископаемых, должны являться фундаментом для последующего проектирования охраны и использования других природных ресурсов, являясь элементом механизма территории комплексного природопользования.

Законодательство о недрах целесообразно дополнить требованиями по включению в состав таких проектов разделов, содержащих в общем виде сведения об объеме и составе природных ресурсов и природных объектов, необходимых для реализации закладываемых проектных решений, с учетом требований по их охране и рациональному использованию.

Подготовка и экспертиза (согласование) архитектурно-строительного проекта, проекта освоения лесов, а также документации, представляемой на экологическую экспертизу, должны осуществляться в опоре на предлагаемые к введению в правовое регулирование разделы проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами. В настоящее время в законодательстве отсутствует четкая регламентация последовательности экспертизы и согласования рассматриваемых проектов между собой.

**В третьем параграфе «Правовое обеспечение комплексного природопользования при завершении работ по разведке и добыче полезных ископаемых»** автором исследуется правовое регулирование проектирования и проведения завершительных мероприятий при разведке и добыче полезных ископаемых как поэтапного, связанного процесса планирования и проведения ликвидации и консервации горнодобывающего предприятия, а также рекультивации нарушенных земель, в том числе лесных, а также болот.

В настоящее время правовое регулирование проектирования завершительных мероприятий недостаточно согласовано. В частности, законодатель в соответствующих нормативно-правовых актах не определил очередность и необходимость согласования указных проектов между собой, что не соответствует цели обеспечения рационального комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.

Диссертант приходит к выводу о том, что проектирование рекультивации нарушенных земель, в том числе лесных, болот, целесообразно осуществлять, принимая во внимание проектные технологические решения, заложенные в утвержденную проектную документацию на ликвидацию и консервацию горнодобывающего предприятия, что должно найти свое отражение в правовом регулировании, в том числе в хронологии проектирования и реализации завершительных мероприятий.

В третьей главе «**Правовые проблемы учета региональных особенностей при осуществлении комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых**», включающей два параграфа, рассматриваются правовые проблемы обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых в Арктической зоне Российской Федерации и Дальневосточном федеральном округе с учетом стратегических государственных задач, поставленных в отношении указанных регионов.

Стратегическое общегосударственное значение социально-экономического развития и охраны окружающей среды Арктической зоны и Дальневосточного федерального округа Российской Федерации отмечается в современном общественно-политическом обозрении, подчеркивается во многих нормативно-правовых актах, что показано в 3 главе исследования. В связи с этим предложения по учету региональных особенностей в правовом обеспечении комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, необходимость которого отмечалась в 1 главе диссертации, разработаны автором именно в отношении этих территорий.

В рассматриваемой главе отмечается, что отношения по комплексному природопользованию при разведке и добыче полезных ископаемых тесно связаны с отношениями по охране и использованию природных ресурсов, необходимых для исполнения обязательств социально-экономического, экологического и иного характера. При этом обращение к представлениям о комплексном природопользовании позволяют более последовательно, по

мнению автора, учесть региональные особенности использования природных ресурсов при осуществлении разведки и добычи полезных ископаемых. А надлежащая правовая регламентация охраны и использования таких природных ресурсов может обеспечить решение существующих социально-экономических и экологических проблем на территориях Арктики и Дальнего Востока, где они стоят наиболее остро.

Введение правовых подходов и механизмов комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых должно обеспечивать баланс прав и обязанностей недропользователя по использованию различных природных ресурсов. Содержание указанных прав и обязанностей целесообразно поставить в зависимость от экологического состояния используемого природного комплекса, а также социально-экономических, экологических и иных проблем региона недропользования.

**В первом параграфе «Совершенствование правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых в Арктической зоне»** исследуются основные особенности и закономерности правового регулирования охраны и использования природных ресурсов, необходимых для разведки и добычи полезных ископаемых, в российской Арктике, а также выявляются нормы, обеспечивающие комплексное природопользование при разведке и добыче полезных ископаемых в рассматриваемом регионе, даются предложения по их развитию в системное правовое регулирование.

Делается вывод о том, что решение экологических проблем региона может быть обеспечено в том числе созданием правовых условий для равномерного распределения ответственности за состояние окружающей среды на всех участников хозяйственной деятельности в российской Арктике, в связи с чем на недропользователя могут быть возложены дополнительные природоохранные обязательства с включением их в лицензию на пользование недрами (например, обязательства по ликвидации накопленного вреда окружающей среде).



Во втором параграфе «Совершенствование правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых в Дальневосточном федеральном округе» исследуются основные закономерности и особенности правового регулирования природопользования в указанном регионе. При этом особое внимание обращено на правовой режим территорий опережающего социально-экономического развития. Исходя из целей и задач современной социально-экономической политики, создание таких территорий в Дальневосточном федеральном округе является одним из ключевых механизмов обеспечения развития региона<sup>7</sup>.

Диссертант приходит к выводу, что в целях разработки правовых механизмов, обеспечивающих выполнение социально-экономических задач в регионе, целесообразно недропользователям, осуществляющим разведку и добычу полезных ископаемых на рассматриваемых территориях, не имеющим нарушений условий природопользования, предоставлять в заявительном (без проведения торгов) порядке право на природные ресурсы для осуществления видов природопользования, включенных в перечень видов экономической деятельности, при осуществлении которых в границах конкретной территории опережающего социально-экономического развития действует особый режим ведения предпринимательской деятельности.

В целях эффективной реализации указанного механизма, по мнению диссертанта, следует проработать корреспондирующие предлагаемым правам дополнительные обязанности по обеспечению охраны и рационального использования предоставляемых природных ресурсов, а также определить для каждой территории виды природопользования, на которые рассматриваемый механизм не распространяется.

---

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 308 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» // Собрание законодательства Российской Федерации. 05.05.2014. № 18 (часть I). Ст. 2154.

**В заключении** подводятся основные итоги диссертационного исследования и формулируются основные выводы, рекомендации и перспективы дальнейшей разработки темы диссертационного исследования.

**В списке использованных источников** диссертационной работы приводится перечень международных правовых актов, законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, использованных для проведения научного исследования в рамках настоящей диссертационной работы. Библиографический список включает в себя также письма федеральных органов исполнительной власти, государственные доклады, акты судебных органов и научные издания – монографии, учебники, учебные пособия, диссертации и авторефераты диссертаций, статьи в научных журналах, книгах, а также интернет-ресурсы, где были опубликованы источники, использованные при проведении диссертационного исследования.

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований:**

1) Шамордин Р.О. К вопросу об эффективности правового регулирования использования различных природных ресурсов при разведке и добыче полезных ископаемых // Аграрное и земельное право. 2021. № 5 (197). С. 34-38. (0,6 п. л.);

2) Шамордин Р.О. Вопросы правового регулирования проведения рекультивации земель при недропользовании // Журнал российского права. 2018. № 5. С. 148–155. (1,1 п. л.);

3) Шамордин Р.О. Установление границ участков недр как процедура, обеспечивающая реализацию принципа рационального пользования недрами // Аграрное и земельное право. 2016. № 7 (139). С. 55–60. (0,9 п. л.);

4) Шамордин Р.О., Ясинский С.Р. Правовое регулирование применения информационных технологий в недропользовании // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 8 (203). С. 102–106. (0,7 п. л.).

**Публикации в иных изданиях:**

1) Шамордин Р.О. Значение правового регулирования комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2020. № 6. С. 73–76. (0,78 п. л.);

2) Шамордин Р.О. О некоторых вопросах правового регулирования лицензирования недропользования при размещении отходов в недрах // Рациональное освоение недр. 2020. № 2. С. 32–35. (0,6 п. л.);

3) Шамордин Р.О. О системе отношений природопользования, возникающих при разведке и добыче полезных ископаемых // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2019. № 5. С. 76–78. (0,6 п. л.);

4) Шамордин Р.О., Миркеримова Н.Ф. О критериях разграничения предметов правового регулирования законодательства об отходах производства и потребления и законодательства о недрах // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2019. № 2. С. 65–69. (0,78 п. л.);

5) Шамордин Р.О., Миркеримова Н.Ф. Разграничение предметов правового регулирования законодательства об отходах производства и потребления и законодательства о недрах // Недропользование. РФ. 2019. № 1. С. 43–47. (0,54 п. л.);

6) Шамордин Р.О. О некоторых вопросах совершенствования норм лесного законодательства, связанных с недропользованием в границах земель лесного фонда // Нефтегаз, энергетика и законодательство. 2017. Вып. № 16. С. 81–83. (0,42 п. л.);

7) Шамордин Р.О. О некоторых вопросах совершенствования норм лесного законодательства, связанных с недропользованием в границах земель лесного фонда // Нефть, газ и право. 2017. № 1. С. 19–22. (0,42 п. л.);

8) Шамордин Р.О. Правовой статус субъектов недропользования на арктическом континентальном шельфе Российской Федерации / Сохранение и устойчивое развитие Арктики. Правовое регулирование развития пространственных территорий Российской Федерации (на примере Ямало-Ненецкого автономного округа). Альманах. IV выпуск / отв. ред. С.А. Боголюбов, В.П. Емельянцев. М.: ИЗИСП при Правительстве РФ; Салехард: Правительство ЯНАО, 2017. С. 73–75. (0,24 п. л.);

9) Шамордин Р.О. Понятие и правовое содержание разведки и добычи полезных ископаемых / Государственный суверенитет и верховенство права: международные и национальные изменения. II Московский юридический форум (Кутафинские чтения) (2–4 апреля 2015, г. Москва): материалы круглых столов: в 2 ч. Ч. 2. М.: Проспект, 2015. С. 88–95. (0,66 п. л.);

10) Шамордин Р.О. Проблемы правового регулирования предоставления в пользование участков недр континентального шельфа Российской Федерации // Нефть, газ и право. 2014. № 3 (117). С. 54–64. (0,48 п. л.).