

В Диссертационный совет  
Д 503.001.02 Федерального  
государственного научно-  
исследовательского учреждения  
«Институт законодательства и  
сравнительного правоведения при  
Правительстве Российской  
Федерации»

117218, Москва, ул. Большая  
Черемушкинская, д. 34

### **ОТЗЫВ**

**официального оппонента Агафонова Вячеслава Борисовича  
на диссертацию Шамордина Романа Олеговича на тему  
«Правовое обеспечение комплексного природопользования при разведке  
и добыче полезных ископаемых»,**  
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук  
по специальности 12.00.06 – Земельное право; природоресурсное право;  
экологическое право; аграрное право

Актуальность темы диссертационного исследования Шамордина Р.О., обусловлена тем, что, с одной стороны, разведка и добыча полезных ископаемых является основой устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, с другой стороны – данный вид хозяйственной деятельности оказывает существенное негативное антропогенное воздействие как на отдельные природные ресурсы в районе проведения горных работ, так и на окружающую среду в целом.

Еще в Экологической доктрине Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р, подчеркивалось, что «сохранение и восстановление природных систем должно быть одним из приоритетных направлений деятельности государства и общества», вместе с тем существенное развитие природоохранного и природоресурсного законодательства, в связи с принятием ряда концептуальных документов стратегического планирования,

а также внесения многочисленных изменений и дополнений в федеральное экологическое законодательство, полностью не позволило решить проблемы комплексного рационального использования природных ресурсов.

Это связано, в первую очередь, с отсутствием единой концептуальной методологической основы использования и охраны природных ресурсов и объектов как в теории экологического права, так и в действующем законодательстве, нечеткой регламентацией порядка предоставления в пользование природных ресурсов, фрагментарностью содержащихся в нормативных правовых актах мер охраны отдельных компонентов окружающей среды во взаимосвязи с другими природными компонентами, а также по причине наличия коллизий между нормативными правовыми актами природоресурсного законодательства.

Выбор темы диссертационного исследования также обусловлен отсутствием специальных научных исследований по данной тематике, а также наличием противоречивой судебной-арбитражной практики применения норм законодательства в сфере обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.

Цель диссертационного исследования Шамордина Р.О. заключается в определении правовых средств реализации принципов комплексного природопользования при регулировании отношений разведки и добычи полезных ископаемых. Анализ содержания диссертации позволил прийти к выводу, согласно которому в результате последовательного решения поставленных автором во введении задач, общая цель научного исследования была в целом достигнута. Следует также отметить, что научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, научно обоснованы, поскольку они опираются на комплексный анализ законодательства, практику его применения, а также на обширную теоретико-правовую базу.

Непосредственно диссертационное исследование включает в себя введение, три главы, состоящие из восьми параграфов, заключение, а также список использованных источников.

В первой главе автором определяются важные теоретико-правовые аспекты обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, анализируется термин «комплексное природопользование», раскрываются существенные особенности общественных отношений комплексного природопользования, возникающих при разведке и добыче полезных ископаемых, влияющие на специфику устанавливаемого для них правового регулирования, исследуются особенности законодательного регулирования использования различных природных ресурсов при пользовании недрами.

Диссертант последовательно доказывает, что объектом отношений комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых является природный комплекс, обладающий природно-ресурсным потенциалом, необходимый для осуществления соответствующей хозяйственной деятельности. Указанный вывод позволил автору выделить специфику правового режима территории комплексного природопользования, основывающегося на разработанной авторской дифференциации правового режима включаемых в нее природных ресурсов по критерию их функциональной значимости для разработки месторождения (с. 61–63).

Вторая глава диссертационного исследования посвящена анализу особенностей правового обеспечения комплексного природопользования на различных стадиях развития горнодобывающего предприятия: получения прав в отношении различных природных ресурсов, необходимых для разведки и добычи полезных ископаемых, проектирования работ, а также на стадии завершения деятельности, включая рекультивацию нарушенных земель, ликвидацию, консервацию горнодобывающего предприятия.

В рассматриваемой главе автором обоснованно предлагается на этапе предоставления участка недр в пользование осуществлять эколого-экономическую оценку природных ресурсов в пределах территории освоения месторождения, что позволит более эффективно обеспечивать рациональное использование не только отдельных природных ресурсов, но и природного комплекса, обладающего природно-ресурсным потенциалом (с. 92, 95, 96, 100, 102.).

Кроме того, заслуживает поддержки вывод диссертанта о необходимости правового регулирования подготовки и экспертизы (согласования) архитектурно-строительного проекта, проекта освоения лесов, документации, представляемой на экологическую экспертизу, а также проекта рекультивации нарушенных земель таким образом, чтобы указанные документы учитывали содержание утвержденной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами (проекты разведки, разработки месторождений, а также ликвидации и консервации горных выработок) (с. 118, 119, 134, 135).

Третья глава диссертационного исследования содержит предложения по правовому учету региональных особенностей при осуществлении комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых (на примере Арктической зоны Российской Федерации и территорий опережающего социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа).

По мнению автора, для вопроса сохранения экосистемы Арктики необходимо создать соответствующие правовые условия для равномерного распределения ответственности за состояние окружающей среды на всех участников хозяйственной деятельности в регионе, в связи с чем на пользователя недр могут быть возложены дополнительные природоохранные обязательства с включением их в лицензию на пользование недрами (например, обязательства по ликвидации накопленного вреда окружающей среде) (с. 158-159).

Представляет определенный теоретический и практический интерес, однако не лишена определённых недостатков, авторская позиция в части необходимости установления специального порядка получения добросовестными недропользователями на Дальнем Востоке прав пользования природными ресурсами в границах территории опережающего социально-экономического развития для осуществления природопользования, включенных в перечень видов экономической деятельности, при осуществлении которых в границах указанной территории действует особый режим ведения предпринимательской деятельности (с. 167-172).

В целом сформулированные в диссертационном исследовании теоретические выводы и практические рекомендации обладают достоверностью, научной новизной, аргументированы и оценены по сравнению с другими известными решениями.

Основные теоретические выводы, рекомендации и предложения могут быть использованы в законотворческой деятельности, послужить теоретической основой для дальнейших научных исследований, а также могут быть использованы в учебном процессе при преподавании таких учебных дисциплин как «экологическое право», «горное право».

Положительно оценивая диссертационное исследование, необходимо отметить ряд положений, требующих уточнения или дополнительной аргументации, либо имеющих дискуссионный характер.

1. Одной из важнейших задач диссертационного исследования, поставленных автором и обоснованных в актуальности, является задача «сформулировать доктринальные подходы к определению правовых средств обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых». Но природопользование в целом, рассматриваемое в теории экологического права как самостоятельный правовой институт, и недропользование в частности, всегда должно быть рациональным и эколого-ориентированным, предполагающим максимально эффективное извлечение

полезных свойств из эксплуатируемого природного ресурса с соблюдением требований в области охраны окружающей среды.

Следует отметить, что в диссертации присутствует определенный дисбаланс между паритетом экологических и экономических интересов в рамках обеспечения комплексного природопользования, автором предлагается целый комплекс мер по упрощению порядка вовлечения природных ресурсов в хозяйственное использование при пользовании недрами, но не анализируются и не предлагаются дополнительные меры их охраны (за исключением природных ресурсов Арктической зоны Российской Федерации) при осуществлении комплексного природопользования.

По тексту исследования помимо детально и обстоятельно изученных существующих теоретических подходов в первой (теоретической) главе исследования, далее в практической части, в ряде случаев отмечается необходимость обеспечения их правовой охраны (например, автор отмечает необходимость «проработать корреспондирующие предлагаемым правам дополнительные обязанности природопользователя по обеспечению охраны и рационального использования предоставляемых в заявительном (без проведения торгов) порядке природных ресурсов (с. 169)»), но конкретных предложений по решению данного вопроса в диссертационном исследовании не формулирует.

В связи с этим автору предлагается ответить на вопрос, какие дополнительные меры правовой охраны природных ресурсов при осуществлении комплексного природопользования предлагается закрепить в действующем законодательстве?

2. В положении № 3, выносимом на защиту, автор с целью совершенствования правового механизма обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых предлагает возложить на уполномоченные органы обязанность по осуществлению обмена сведениями о природных ресурсах, расположенных в пределах территории месторождения, в рамках межведомственного

информационного взаимодействия при предоставлении в пользование участка недр, вместе с тем государственные органы могут не обладать этими сведениями, так как в государственных информационных системах содержатся сведения, в первую очередь, о природных объектах, наличие возможности их использования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления, а также особенно факт наличия их потребительской ценности следует в большинстве случаев подтверждать специальными исследованиями, экспертизами и т.д.

3. В условиях отсутствия официального толкования соотношения терминов «природный объект» и «природный ресурс» в действующем законодательстве и правоприменительной практике, диссертант в некоторых случаях в работе достаточно широко толкует данные определения.

Необходимо учитывать, что природный объект – относительно условное правовое понятие, которым оперирует экологическое право. С помощью этого понятия возможно с позиции права индивидуализировать определенную часть природной среды с тем, чтобы признать ее в качестве предмета правового регулирования, объекта правовой охраны и использования. Как отмечал А.П. Анисимов, «природный объект представлен тремя разновидностями. Во-первых, это естественная экологическая система, во-вторых, к природным объектам относится природный ландшафт, в-третьих, природным объектом является и каждый отдельный элемент экологической системы или природного ландшафта, сохранивший свои изначальные природные свойства, то есть не преобразованный деятельностью человека»<sup>1</sup>.

В свою очередь, как отмечала Дубовик О.Л. «природные ресурсы приравниваются к источникам энергии, продуктам производства и предметам потребления, а их ценность обозначается только как потребительская, иными

---

<sup>1</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об охране окружающей среды" (постатейный) / Е.Н. Абанина, А.П. Анисимов, А.В. Кодолова и др.; под ред. А.П. Анисимова. М.: Деловой двор, 2010. 600 с.

словами, в данном определении устранен его экологический аспект. Все они являются компонентами окружающей среды, олицетворяют физическое бытие ее элементов, рамки которого могут ограничиваться территориальными (пространственными), естественно-географическими, правовыми и иными обобщенными признаками, но не индивидуально-определенными признаками. В этом отличие природного ресурса от природного объекта»<sup>2</sup>.

С учетом вышеизложенного при комплексном природопользовании предоставляться и использоваться могут как природные объекты, так и/или природные ресурсы (в случае если они действительно объективированы, обособлены, имеют потребительскую ценность, они используются или предполагается их использовать при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления).

Автор в тексте диссертации в ряде случаев совершенно уместно использует данные понятия в совокупности, однако в некоторых случаях применяет только одно из указанных терминов - «природный ресурс» или «природный объект».

Так, например, в положении 4, выносимом на защиту, автор совершенно справедливо предлагает ввести категорию «территория комплексного природопользования, в состав которой предлагает включить «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».

---

<sup>2</sup> Андросов М.В., Бажайкин А.Л., Бортник И.Ю., Бринчук М.М., Вершило Н.Д., Вершило Т.А., Дубовик О.Л., Зозуля В.В., Каленченко М.М., Калиниченко В.Т., Куделькин Н.С., Кузнецова О.Н., Мисник Г.А., Редникова Т.В., Семенихина В.А., Степаненко В.С., Чолтян Л.Н. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (постатейный) / под ред. О.Л. Дубовик // СПС КонсультантПлюс. 2015.



Но уже в положении 5, выносимом на защиту, диссертант «в целях совершенствования правового режима *природных ресурсов и природных объектов*, используемых при разведке и добыче полезных ископаемых», предлагает их классификацию, где данные понятия уже разделяются (выделяется основной природный ресурс, служебные природные ресурсы, обеспечительные природные ресурсы, и объекты воздействия).

По данной классификации следует отметить, что вопрос об отнесении участка недр, содержащего месторождение полезных ископаемых, исключительно к природному ресурсу, является спорным и дискуссионным, поскольку данный участок недр можно отнести и к природному объекту, и даже к объекту воздействия по предлагаемой классификации диссертанта, природным ресурсом в данном случае будет является непосредственно само месторождение полезных ископаемых. Служебные природные ресурсы и обеспечительные природные ресурсы теоретически могут быть выделены, однако могут не представлять особого значения для пользователя недр с точки зрения возможности их использования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления.

Отметим также, что в тексте диссертации автор, характеризуя свою классификацию, а именно группы «служебные природные ресурсы» и «обеспечительные природные ресурсы», также вполне обоснованно опять включает в нее как природные ресурсы, так и природные объекты (например, на с. 53 диссертации автор отмечает: «специальный порядок получения прав на отдельные природные ресурсы и объекты, необходимые для разведки и добычи полезных ископаемых, закреплен в пп. 20 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, п. 1 ч. 3 ст. 73.1 ЛК РФ, ч. 3 ст. 11 ВК РФ).

В этой связи диссертанту предлагается ответить на вопрос, какие именно природные ресурсы и природные объекты предоставляются пользователю недр в целях осуществления комплексного природопользования? Также диссертанту предлагается раскрыть

теоретическую и практическую значимость предлагаемой правовой классификации природных ресурсов в зависимости от их функционального назначения при осуществлении разведки и добычи минерального сырья.

4. В работе не исследован зарубежный опыт правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых. На наш взгляд, использование положительного опыта правового регулирования комплексного природопользования таких государств, как США, Канада, Норвегия, Казахстан и других государств, несомненно, усилил бы содержательную составляющую диссертации и, возможно, позволил бы сформулировать иные выводы и предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации.

5. Требуется дополнительное обоснование выбора автора в качестве примера учета региональных особенностей при осуществлении комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых в Дальневосточном федеральном округе (ДФО) как территории опережающего социально-экономического развития с благоприятными условиями для привлечения инвестиций.

Во-первых, предложения автора по внесению изменений и дополнений в законодательство, способствующие совершенствованию правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, в основном направлены не на совершенствование правового регулирования данных отношений в целом, а только в отношении развития ТОР ДФО (то есть имеет четко выраженный региональный аспект), что несколько сужает практическую возможность использования результатов исследования.

Во-вторых, диссертанту при рассмотрении данного вопроса следовало учитывать также Национальную программу социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 24.09.2020 № 2464-р, а также, возможно, скорректировать выводы и предложения с учетом Стратегии

пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (например, в части развития перспективных центров экономического роста, включая развитие минерально-сырьевых центров).

В-третьих, предложение автора о распространении ряда преференций в отношении природопользователей, осуществляющих освоение месторождений минеральных ресурсов недр в ДФО, вступает в некоторое противоречие с последними тенденциями развития федерального экологического законодательства, связанными с реализацией Европейского климатического закона («European Climate Law») 09.07.2021<sup>3</sup>, направленного на формирование принципиально нового единого европейского «климатического» законодательства, предусматривающего полный отказ от использования полезных ископаемых и переход к возобновляемым источникам энергии к 2050 г. («Европейский зеленый курс» («European Green Deal»)<sup>4</sup> 11.12.2019.).

С целью стимулирования сокращения выбросов парниковых газов в Российской Федерации в настоящее время также вступил в силу Федеральный закон от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов»<sup>5</sup>, имеющий целью создание правовых механизмов рынка торговли углеродными единицами, системы мониторинга выбросов, а также содержащий ряд иных мер, направленных на сокращение выбросов парниковых газов в реализацию Стратегии социально-экономического развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р<sup>6</sup>, предусматривающей необходимость применения целевого (интенсивного)

---

<sup>3</sup> Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law') <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj>

<sup>4</sup> Communication from the commission to the European parliament, the European Council, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions. The European Green Deal COM/2019/640 final [EUR-Lex - 52019DC0640 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu/lexUriCommRegAff.do?method=display&docId=52019DC0640)

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2021. № 27 (часть I). Ст. 5124.

<sup>6</sup> Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 01.11.2021

сценария социально-экономического развития Российской Федерации для достижения цели углеродной нейтральности к 2060 г.

В настоящее время в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации принят в первом чтении проект федерального закона об ограничении выбросов парниковых газов в отдельных регионах, подготовленный Минэкономразвития, предусматривающий приоритет устойчивого социально-экономического развития региона-участника с низким уровнем выбросов парниковых газов. Планируется, что Сахалинская область станет первым субъектом Российской Федерации эксперимента по установлению специального регулирования выбросов парниковых газов и достижения углеродной нейтральности до конца 2025 года.

В связи с этим интересно мнение диссертанта по вопросу комплексного развития природопользования в стране в целом и в ДФО в частности с учетом современных трендов, связанных с «декарбонизацией», снижением «углеродного следа» и достижением «углеродной нейтральности» к 2060 году.

Вместе с тем, давая общую оценку диссертационного исследования, следует отметить, что высказанные в настоящем отзыве замечания по отдельным рассматриваемым в диссертации вопросам, носят частный, дискуссионный характер, не снижают положительной оценки работы и могут быть учтены автором в ходе дальнейшей разработки теоретических и практических проблем правового обеспечения комплексного природопользования при осуществлении работ, связанных с использованием недрами.

Диссертация соответствует паспорту специальности 12.00.06 – «Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право», написана автором самостоятельно, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, что свидетельствует о личном вкладе в науку экологического и горного права.

По теме диссертационного исследования опубликовано 14 работ, в том числе 4 научных статьи в журналах, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований. Опубликованные по теме диссертации научные работы автора и содержание автореферата полностью соответствуют содержанию диссертации.

Таким образом, диссертация Шамордина Р.О., выполненная на тему «Правовое обеспечение комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых», соответствует критериям, установленным пп. 9-14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 № 842, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 – «Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право».

**Официальный оппонент:**

доктор юридических наук доцент,  
профессор кафедры экологического  
и природоресурсного права



Агафонов В.Б.

ФГБОУ ВО «Московский государственный  
юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»

«20» января 2022 г.

ПОДПИСЬ  
ЗАВЕ  
Начальник отдела  
Управления кадров  
«20» 01 2022



Сведения об организации, являющейся местом работы официального оппонента:  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»;  
125993, Россия, Москва, Садовая-Кудринская ул., дом 9;  
тел: +7 499 244-88-88; официальный сайт: <https://msal.ru>; e-mail: [msal@msal.ru](mailto:msal@msal.ru).