

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»

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

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук
Е.А. Галиновская

Москва, 2021

Оглавление

Оглавление.....	2
Введение.....	3
Глава 1. Общая характеристика правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.....	16
§ 1. Теоретические основы правового регулирования комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых	16
§ 2. Понятие и содержание отношений комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.....	32
§ 3. Особенности законодательного регулирования использования природных ресурсов при разведке и добыче полезных ископаемых.	64
Глава 2. Правовое обеспечение комплексного природопользования на отдельных этапах разведки и добычи полезных ископаемых.	77
§ 1. Правовое обеспечение комплексного природопользования при предоставлении участков недр и других природных ресурсов для разведки и добычи полезных ископаемых.	77
§ 2. Правовое обеспечение комплексного природопользования при проектировании работ по разведке и добыче полезных ископаемых.....	104
§ 3. Правовое обеспечение комплексного природопользования при завершении работ по разведке и добыче полезных ископаемых.....	120
Глава 3. Правовые проблемы учета региональных особенностей при осуществлении комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.....	136
§ 1. Совершенствование правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых в Арктической зоне	136
§ 2. Совершенствование правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых в Дальневосточном федеральном округе.	160
Заключение.....	173
Список использованных источников	179

Введение

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 уровней¹. При этом доля добычи полезных ископаемых в структуре валового внутреннего продукта России продолжает расти². 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 акватории³.

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 природопользования⁴.

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

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

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

³ 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.

⁴ 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.

Однако приходится признать, что в праве не в достаточной степени соотнесены принципы и подходы к использованию и охране недр и иных 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 закреплённые 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 участки⁵. 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

⁵ 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.

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

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. Игнатьевой, 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 использованием недр, 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 утверждённой проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами, а также эколого-экономической оценки природных ресурсов в её 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 недр, 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 земельного 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.

Глава 1. Общая характеристика правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых

§ 1. Теоретические основы правового регулирования комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых

Разведка и добыча полезных ископаемых характеризуются высоким уровнем антропогенного воздействия на окружающую среду. При этом использование участка недр в отсутствие различных форм воздействия на иные природные ресурсы невозможно ввиду их естественной территориальной взаимосвязи с участком недр⁶.

Важное значение неразрывной связи отношений по использованию земли, недр, лесов в производственной сфере в различных отраслях народного хозяйства отмечалась еще академиком Т.С. Хачатуровым⁷, а также видными учеными С.Н. Бобылевым и А.Ш. Ходжаевым⁸.

Согласно официальным документам крупнейшие добывающие компании-недропользователи задействуют в своей деятельности колоссальные объемы земельных, водных, лесных ресурсов, оказывают негативное воздействие на биоразнообразие и состояние атмосферного воздуха⁹.

Одним только ПАО «НК «Роснефть» в 2017 году использовано 1 911 734 тыс. м³ вод, при этом водоотведение в поверхностные водные объекты составило 116 650 тыс. м³, водоотведение на рельеф – 99 тыс. м³, водоотведение в подземные горизонты – 80 633 тыс. м³, площадь механически нарушенных земель на начало 2017 года составила 189 266 га, площадь загрязненных земель на начало 2017 года – 3 617 га.

⁶ Курницкая А.В. Опыт судебной практики по делам о прекращении права пользования недрами во взаимосвязи с правами на земельные, лесные участки, водные объекты (комплексный подход)//Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8. С. 176–182.

⁷ Хачатуров Т.С. Экономика природопользования, 2-е изд. М., 1987. С. 55.

⁸ Бобылев С.Н., Ходжаев А.Ш. Экономика природопользования: учебник. М., 2003. С. 350.

⁹ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году». М.: Минприроды России; НПП «Кадастр», 2018.

Подобный порядок цифр отражен в отчетах деятельности ПАО «Газпром», ПАО «Газпром нефть», ОАО «Сургутнефтегаз», ПАО «ЛУКОЙЛ» и других компаний¹⁰.

В 2018 году предприятиями угольной промышленности выброшено в атмосферный воздух 327,649 тыс. т вредных веществ, образовано 1 573,109 тыс. т отходов производства, в течение 2017–2018 годов нарушено 10 305 га земель, при этом подлежало рекультивации за этот период всего 1 497,2 га¹¹.

Следует заметить, что, помимо получения очевидных выгод от использования природных ресурсов, указанные компании несут существенные финансовые, трудовые и временные издержки на предотвращение негативного воздействия на окружающую среду, а также на его устранение.

Например, по последним данным, в 2017 году АО «Якутуголь» на территории 49 га проведена техническая и биологическая рекультивация: нанесен плодородный слой породно-угольной смеси толщиной до 15 см, а также высажено 24,5 тыс. деревьев и засеяно 300 кг травосмеси. Для лучшей приживаемости растений в почву внесено 6 т комплексных удобрений. Остальные территории подготовлены под самозарастание, поскольку этому способствуют хорошие микроклиматические условия: к моменту рекультивации они уже на 30% были покрыты растениями¹².

Как видно, связь разведки и добычи полезных ископаемых с охраной и использованием различных природных ресурсов, необходимых для осуществления этой деятельности, неразрывна, указанные процессы взаимообусловлены. В юридической науке наличие такой фактической связи регулируемых отношений лежит в основе экосистемного подхода в праве.

С позиции М.М. Бринчука важность экосистемного подхода в праве обусловлена объективным характером функционирования природных

¹⁰ Там же.

¹¹ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2018 году». М.: Минприроды России; НПП «Кадастр», 2019. С. 294.

¹² Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году». М.: Минприроды России; НПП «Кадастр», 2018.

систем¹³. Более того, исследователь отмечает дуалистичность экосистемного подхода в российском законодательстве: экологические системы являются самостоятельным объектом экологических отношений, и в то же время экосистемные требования отражаются в регулировании охраны и использования отдельных природных ресурсов в природоресурсном законодательстве, при том что в последнем случае экосистемный подход выступает в качестве ключевого принципа экологического права¹⁴.

По мнению Г.В. Выпхановой экосистемный подход обуславливается диалектической взаимосвязью предметов, явлений и процессов в природе¹⁵.

И.О. Краснова выделяет экосистемный подход в качестве основного не только в российском законодательстве, но и в международном праве в целом¹⁶, в том числе в базовых документах¹⁷. По мнению автора, при установлении нормативов важно обеспечить интегрированный подход к регулированию воздействий на окружающую среду в целом¹⁸.

Е.А. Галиновская также полагает, что любой природный объект не изолирован от других и входит в экологическую систему, защита которой требует комплексного подхода в правовом регулировании, при этом особую экологическую ценность представляет собой не отдельный природный объект, а природный комплекс¹⁹.

Таким образом, с доктринальной точки зрения экосистемный подход в праве является фундаментальной основой для построения экологического законодательства, направленного на охрану экосистем, и природоресурсного

¹³ Бринчук М.М. Экосистемный подход в праве//Экологическое право. 2008. № 1.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Выпханова Г.В. Концептуальные основы совершенствования законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах//Lexrussica. 2016. № 6. С. 119–131.

¹⁶ Краснова И.О. Современные тенденции развития международного экологического права//Экологическое право. 2018. № 2. С. 20–27.

¹⁷ Декларация по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 14.06.1992)/<http://www.un.org> (официальный сайт ООН) [Электронный ресурс]; Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 05.06.1992)/<http://www.un.org> (официальный сайт ООН) [Электронный ресурс]; Рамочная конвенция ООН об изменении климата (Нью-Йорк, 9.05.1992)/<http://www.un.org> (официальный сайт ООН) [Электронный ресурс] и т.п.

¹⁸ Краснова И.О. Развитие института экологического нормирования и кодификация законодательства об охране окружающей среды//Экологическое право. 2010. № 6. С. 24–28.

¹⁹ Боголюбов С.А., Галиновская Е.А., Горохов Д.Б. и др. Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов: научно-практическое пособие/отв. ред. Е.Л. Минина. М.: ИЗиСП, Инфра-М, 2016.

законодательства, обеспечивающего охрану и использование природных ресурсов, в том числе в составе природного комплекса.

Рассматриваемый подход позволяет решать проблемы регламентации отношений природопользования, регулирование которых осуществляется нормами различных отраслей, институтов природоресурсного законодательства, законодательства в сфере охраны окружающей среды²⁰.

В настоящее время учет экосистемного подхода можно обнаружить, например, в регулировании выдачи комплексных экологических разрешений²¹, при осуществлении оценки воздействия на окружающую среду²², при создании особо охраняемых природных территорий и т.п. Генеральная прокуратура России²³, Росприроднадзор²⁴ осуществляют комплексные проверки, основываясь на анализе правомерности ведения хозяйственной деятельности, которая оказывает воздействие на природную среду в границах определенной территории в целом, а также относительно каждого природного объекта в отдельности.

В связи с этим экосистемный подход фактически находит свое отражение в регулировании как природоохранных, так и природоресурсных отношений посредством различных законодательных и правоприменительных механизмов.

²⁰ Агафонов В.Б., Быковский В.К., Выпханова Г.В. и др. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография/под ред. Н.Г. Жаворонковой. М.: Норма, Инфра-М, 2014.

²¹ Постановление Правительства РФ от 13.02.2019 № 143 «О порядке выдачи комплексных экологических разрешений, их переоформления, пересмотра, внесения в них изменений, а также отзыва»/Собрание законодательства Российской Федерации, 25.02.2019. № 8. Ст. 777.

²² Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»/Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 31.07.2000. № 31.

²³ Приказ Генпрокуратуры России от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании»//Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. Октябрь, 2014. № 10 (часть II); постановление Конституционного Суда РФ от 2.06.2015 № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений Постановления Правительства Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Заполярье-нефть»//Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 4.

²⁴ Приказ Росприроднадзора от 18.09.2017 № 447 (ред. от 19.02.2019) «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов)»//<http://www.pravo.gov.ru> (официальный интернет-портал правовой информации) [Электронный ресурс].

Значение экосистемного подхода оказывается, по нашему мнению, существенным при правовом регулировании отношений по взаимосвязанному использованию различных природных ресурсов для единой хозяйственной цели. К таким отношениям можно отнести и отношения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.

Более того, на основе разрабатываемого в теории экосистемного подхода в праве могут быть выработаны новые юридические средства, позволяющие эффективно регулировать отношения при разведке и добыче полезных ископаемых, предполагающие использование для названной цели различных природных ресурсов.

Изучение базовых дефиниций является отправной точкой для исследования любого правового явления, в связи с чем следует обратиться к определению и содержанию комплексного природопользования.

В правовой доктрине выработано определение категории «природопользование», под которой понимается фактическое использование человеком тех или иных природных объектов, полезных свойств окружающей природной среды²⁵.

М.М. Бринчук отмечает, что «комплексное природопользование – это направленное на удовлетворение, как правило, экономических интересов природопользователей использование юридическим лицом или гражданином-предпринимателем природно-ресурсного потенциала территории (использование одного или нескольких природных ресурсов; удаление отходов в одну или несколько сред и др.):

- осуществляемое с учетом состояния окружающей среды в регионе;
- при котором экологически значимая хозяйственная и иная деятельность проводится в рамках установленных уполномоченными государственными органами нормативов допустимого использования

²⁵ Веденин Н.Н. Экологическое право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, изд-во «Проспект», 2008. С. 45.

(изъятия) природного ресурса, предельно допустимых вредных воздействий (или временно согласованных нормативов воздействий) на окружающую природную среду, а эксплуатация (добыча, изъятие) одного или ряда видов природных ресурсов наносит наименьший ущерб другим природным ресурсам и с соблюдением других условий, предусмотренных лицензией (разрешением)»²⁶.

Понятие комплексного природопользования находило свое отражение в п. 2.3 Временного положения о порядке выдачи лицензий на комплексное природопользование (формально акт не отменен), где под ним понимается использование природно-ресурсного потенциала территории, при котором эксплуатация (добыча, изъятие) одного вида природного ресурса наносит наименьший ущерб другим природным ресурсам, а хозяйственная деятельность предприятия оказывает в целом минимально возможное воздействие на окружающую природную среду²⁷.

Положение принималось на основании ст. 18 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»²⁸ (утратил силу). Указанная норма закона устанавливала возможность заключения договоров (компетенция субъектов РФ) и выдачу лицензий (компетенция РФ) на комплексное природопользование, которые содержали информацию об основных условиях природопользования. Анализ нормативно-правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований, расположенных в их пределах, показал, что на практике договоры на комплексное природопользование планировались к заключению и заключались со многими предприятиями

²⁶ Бринчук М.М. О комплексном природопользовании//Экологическое право. 2002. № 5.

²⁷ Приказ Минприроды РФ от 23.12.1993 № 273 «Об утверждении Временного положения о порядке выдачи лицензий на комплексное природопользование»//СПС КонсультантПлюс.

²⁸ Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»//Ведомости СНД и ВС РФ. 05.03.1992. № 10. Ст. 457.

регионов, например, в г. Рязань – 104 предприятия²⁹; г. Тольятти – 12 предприятий³⁰; г. Саратов – 50 предприятий³¹.

Необходимость получения таких лицензий сосуществовала с необходимостью получения отдельных разрешений для использования отдельных природных ресурсов, в связи с чем административный механизм усложнял бизнес-процессы, что стало одной из причин отмены процедуры получения лицензий на комплексное природопользование. Однако отмена таких лицензий представляется ошибочной, поскольку они обеспечивали охрану и рациональное использование не только отдельных природных ресурсов и объектов, но и учитывали их природную взаимосвязь.

Исходя из определения комплексное природопользование обладает несколькими ключевыми аспектами (характеристиками), учет которых в современном законодательстве может быть актуален.

Первым из аспектов является взаимосвязанность всех природных объектов и природных ресурсов в окружающей среде, независимо от того, используются они человеком или нет.

Научной доктриной подчеркивается необходимость учета этого обстоятельства. Так, В.В. Петров отмечает, что общество в процессе природопользования воздействует на систему взаимосвязанных экологических систем, и правовое регулирование их использования целесообразно осуществлять на основе комплексного подхода, то есть с учетом сопутствующего ущерба природным ресурсам при использовании основного³².

Также Н.А. Сыродоев считает, что богатство природы следует осваивать комплексно, а огромная государственная важность работ по разведке недр и тем самым по обеспечению прироста полезных ископаемых

²⁹ Постановление мэра города Рязани от 06.02.1996 № 230 «Об утверждении Порядка выдачи лицензий на комплексное природопользование на территории г. Рязани»//Вечерняя Рязань. № 7. 17.02.1996.

³⁰ Постановление администрации города Тольятти Самарской области от 29.02.1996 № 323 «О Временном порядке заключения договоров на комплексное природопользование» (вместе с «Примерным перечнем показателей, характеризующих условия природопользования»)//СПС КонсультантПлюс.

³¹ Постановление администрации города Саратова от 09.07.1998 № 371 «О лицензировании комплексного природопользования на территории г. Саратова в 1999 году»//СПС КонсультантПлюс.

³² Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР: учебник. М.: Юрид. лит., 1984. С. 3, 359, 360.

не должна быть связана с причинением ущерба такому национальному достоянию, как земля³³.

К выводу о взаимосвязанности использования природных ресурсов как ключевом аспекте комплексного природопользования приходит Е.С. Пышьева на примере такого вида деятельности, как мелиорация земель³⁴. При этом исследователь имеет в виду отношения комплексного природопользования в качестве реально существующих в современных условиях.

В процессе разведки и добычи полезных ископаемых при получении физического доступа к недрам неизбежно задействуются вышележащие природные ресурсы (земля, поверхностные воды, леса), причем недропользователь не просто использует их как средство для достижения конечного объекта природопользования, а как самостоятельные природные ресурсы. Так, при строительстве карьера земельный участок используется в хозяйственной деятельности для извлечения благ от него как объекта природы.

Вторым аспектом комплексного природопользования является учет наличия природно-ресурсного потенциала территории природопользования.

Некоторые авторы, включая А.С. Шестерюка³⁵ и М.М. Бринчука³⁶, неоднократно отмечали необходимость установления законодательного понятия «природно-ресурсный потенциал территории», которое способствовало бы развитию экосистемного подхода в правовом регулировании экологических отношений в целом.

Более того, М.М. Бринчук дает определение природно-ресурсного потенциала территории, подразумевая под ним совокупность находящихся на территории природных ресурсов, которые могут быть использованы в процессе хозяйственной или иной деятельности, обладающих

³³ Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. М.: Юрид. лит., 1969. С. 127.

³⁴ Пышьева Е.С. Мелиорация земель: земельно-правовой, аграрно-правовой и цивилистический подходы: монография. М.: изд-во «Юстицинформ», 2018.

³⁵ Шестерюк А.С. Экологическое право: проблемы методологии: дисс. доктора юрид. наук. СПб., 2000.

³⁶ Бринчук М.М. О комплексном природопользовании//Экологическое право. 2002. № 5.

определенными количественными и качественными характеристиками, и естественных факторов (сейсмо-, селе-, лавиноопасность и др.), влияющих на условия природопользования и требующих учета при предоставлении разрешения на природопользование, в том числе комплексное³⁷. При этом в настоящее время имеются методики оценки природно-ресурсного потенциала какой-либо территории, что подтверждается наличием соответствующих научных расчетов³⁸.

Н.Ф. Реймерс природно-ресурсным потенциалом называл часть природных ресурсов Земли и ближайшего космоса, которая может быть вовлечена в хозяйственный оборот при данных технических и социально-экономических возможностях общества при условии сохранения среды обитания человечества³⁹.

По мнению П.В. Березовского под природно-ресурсным потенциалом можно понимать совокупность элементов биосферы, которые можно использовать на данном этапе научно-технического прогресса для удовлетворения общественных потребностей⁴⁰.

В названных определениях подчеркивается хозяйственная составляющая природно-ресурсного потенциала, возможность его использования для извлечения экономических благ. При этом авторы справедливо приходят к выводу, что природно-ресурсным потенциалом является совокупность природных ресурсов, имеющих хозяйственное значение.

Третий аспект комплексного природопользования ориентирует на учет необходимости минимизации негативного влияния на окружающую среду.

По нашему мнению, третий аспект комплексного природопользования, помимо природоохранного фактора природопользования, должен также

³⁷ Там же.

³⁸ Пыстина Н.Б., Баранов А.В., Наполов О.Б. Эколого-экономическая оценка природно-ресурсного потенциала осваиваемых территорий полуострова Ямал//Научно-технический сборник «Вести газовой науки». 2013. № 2 (13). С. 88–95.

³⁹ Реймерс Н.Ф. Природопользование: словарь-справочник. М., 1992. С. 319.

⁴⁰ Березовский П.В. Экономическая оценка вторичных минеральных ресурсов. СПб.: СПГИ (ТУ), 2006. С. 34.

учитывать и экономический фактор, свойственный природоресурсному регулированию.

Например, в процессе разведки и добычи полезных ископаемых природопользователю важно предоставить такой состав и объем природных ресурсов, чтобы он имел возможность получения максимального экономического эффекта при осуществлении хозяйственной деятельности, конечно, с учетом допустимого антропогенного воздействия на соответствующую территорию.

В связи с этим целесообразно представить, что третий аспект должен учитывать необходимость минимизации негативного влияния на окружающую среду при обеспечении экономической эффективности хозяйственной деятельности.

В 2009 году по инициативе законодательного собрания Санкт-Петербурга предпринималась попытка внесения изменений в ФЗ «Об охране окружающей среды», в том числе с целью установления в нем понятия комплексного природопользования, которое полностью соответствовало указанному во Временном положении, утвержденном приказом Минприроды РФ от 23.12.1993 № 273, однако законопроект был отклонен в первом чтении Государственной Думой⁴¹.

В законодательстве Москвы имеется регулирование комплексного природопользования, включающее соответствующее определение, где в качестве такового понимается использование природного потенциала территории для осуществления хозяйственной и иной деятельности, включая градостроительную деятельность, в том числе все виды воздействия на природный потенциал территории, возникающие в процессе этой деятельности⁴².

⁴¹ Проект Федерального закона № 162538-5 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды»//СПС КонсультантПлюс.

⁴² Закон г. Москвы от 02.03.2005 № 9 «О комплексном природопользовании в городе Москве»//«Вестник Мэра и Правительства Москвы». 23.03.2005. № 18.

В федеральном законодательстве системное правовое регулирование отношений комплексного природопользования в настоящее время отсутствует. Сегодня функционирование таких отношений обеспечивают лишь отдельные нормы отраслевого природоресурсного законодательства, не образующие системного правового регулирования. Примеры таких норм приводятся в последующих параграфах диссертации.

Вместе с тем проблемы и задачи, в связи с которыми действовало правовое регулирование комплексного природопользования, сохранились.

Актуальность проблем, которые предлагалось решать механизмом выдачи лицензий на комплексное природопользование, прослеживается, например, в существующих стратегических программных нормативно-правовых актах.

Мероприятия государственной программы «Воспроизводство и использование природных ресурсов» включают «Научно-аналитическое и инновационное обеспечение государственной политики в сфере развития и использования минерально-сырьевой базы», которое направлено на обеспечение экономических, нормативно-правовых и организационных механизмов регулирования недропользования в системе комплексного природопользования⁴³. Указанные в государственной программе задачи вызваны в том числе необходимостью упростить доступ недропользователей к природным ресурсам, необходимым для ведения основного вида деятельности, связанного с недропользованием.

Как отмечалось, исходя из специфики работ по разведке и добыче полезных ископаемых недропользователь неизбежно использует, помимо недр, и другие природные ресурсы. Комплекс таких природных ресурсов имеет соответствующее определение в действующем законодательстве.

Согласно абзацу 9 ст. 1 ФЗ «Об охране окружающей среды» природный комплекс – комплекс функционально и естественно связанных

⁴³ 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.

между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками⁴⁴. При этом, учитывая законодательное определение природных ресурсов, в качестве природных объектов, составляющих природный комплекс, могут выступать природные ресурсы.

Принимая во внимание терминологию названного закона, В.В. Никишин отмечает, что природными объектами являются естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, что позволяет говорить о наличии комплексного (системного) природопользования в случаях реализации права пользования недрами⁴⁵.

Комплексное природопользование, таким образом, представляет собой круг общественных отношений, основывающихся на принципе экосистемного подхода в праве. В свою очередь природный комплекс является пространственным базисом, где такое комплексное природопользование осуществляется.

Правовое регулирование ведения хозяйственной деятельности, связанной с разведкой и добычей полезных ископаемых, без учета аспектов комплексного природопользования является причиной нерационального использования природных ресурсов. Рациональное использование каждого из природных ресурсов, составляющего такой комплекс, к которому стремится современное отраслевое природоресурсное правовое регулирование, не обеспечивает гарантии рационального использования природных ресурсов в комплексе.

Например, в случае расположения нефтяного расположения под лесами, содержащими ценные породы древесины, может быть рациональным применение наклонного бурения с закладкой устья скважины за пределами таких лесов. При этом действующее законодательство допускает специальный порядок получения прав на землю для целей недропользования,

⁴⁴ Федеральный закон РФ от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»//Собрание законодательства Российской Федерации. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

⁴⁵ Никишин В.В. Определение и изменение границ земель, земельных и лесных участков, водных объектов, выделенных для ведения работ, связанных с недропользованием//Российский юридический журнал. 2019. № 2. С. 173–180.

принимая во внимание только границы участка недр и проектные решения по его освоению, которые формируются исходя из целей рационального использования и охраны недр, но не других природных ресурсов. Более того, при предоставлении недр в пользование и проектировании их использования не учитывается эколого-экономическая оценка лесов как природного ресурса.

Современные исследователи справедливо отмечают, что в действующем законодательстве значение категории рационального использования природных ресурсов ошибочно воплощается только в мерах по их охране⁴⁶. Однако в правовой доктрине имеются и более многогранные определения рассматриваемого принципа.

С точки зрения С.А. Боголюбова, рациональное использование природных ресурсов должно предполагать постоянное поддержание оптимального воспроизводства природных ресурсов, когда не допускаются необратимые последствия для окружающей среды⁴⁷. Вместе с тем регулирование организации рационального природопользования трудно отделимо от регулирования охраны окружающей среды⁴⁸. Представляется, что под воспроизводством природных ресурсов понимается их неистощительное потребление, то есть такое, при котором они своевременно восполняются для их дальнейшего использования.

По мнению А.К. Голиченкова, рациональное использование природных ресурсов – одна из форм экологической деятельности, заключающаяся в сохранении такого качества окружающей природной среды и природных ресурсов, с одной стороны, и достижении таких национальных моделей производства и потребления и такой международной экономической системы

⁴⁶ Галиновская Е.А., Агафонов В.Б., Боголюбов С.А. и др. Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов: монография/отв. ред. Е.А. Галиновская. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018. С. 26.

⁴⁷ Боголюбов С.А. Экологическое (природоресурсное) право. М., 2010. С. 79.

⁴⁸ Боголюбов С.А. Сочетание природопользования и охраны окружающей среды/Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход. Тезисы докладов международной научно-практической конференции (Москва, 11 апреля 2014 г.)/сост. С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, А.П. Ушакова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Инфра-М, 2014. С. 22.

– с другой, при которых разработка природных ресурсов обеспечивает экономический рост и устойчивое развитие общества⁴⁹.

Е.А. Галиновская отмечает, что в экологическом праве принцип рационального использования природных ресурсов прежде всего направлен на минимизацию негативного влияния на природные ресурсы, в то время как в природоресурсном праве – на достижение максимальной экономической эффективности их использования, при этом экологические требования имеются в виду, но не оказываются решающими в определении рационального (в этом случае – тождественного с экономически эффективным) использования природного ресурса⁵⁰. При этом Е. Л. Минина подчеркивает, что рациональное использование природных ресурсов должно включать в себя условие соблюдения определенных природоохранных и природоресурсных правовых требований⁵¹.

Схожих позиций придерживаются и другие исследователи, включая В.И. Данилова-Данильяна и К.С. Лосева⁵², И.Б. Калинина⁵³, А.И. Цуранову⁵⁴, в связи с чем можно сказать, что рациональное использование природных ресурсов – это баланс между экологией и экономикой природопользования, где природопользователь, за счет применения наилучших доступных технологий минимизируя антропогенное воздействие, осуществляет неистощительное использование природных ресурсов для извлечения максимального экономического блага.

Действующий правовой механизм предоставления недр в пользование не предполагает осуществления планирования и прогнозирования

⁴⁹ Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. Учеб. пособие для вузов. М.: Городец, 2008. С. 287.

⁵⁰ Галиновская Е.А. Рациональное использование природных ресурсов: экологические и экономические аспекты в праве/Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход. Тезисы докладов международной научно-практической конференции (Москва, 11 апреля 2014 г.)/сост. С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, А.П. Ушакова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Инфра-М, 2014. С. 29.

⁵¹ Боголюбов С.А. и др. Институты экологического права. М.: Эксмо, 2010. С. 78–79.

⁵² Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. Экологический вызов и устойчивое развитие. М., 2000. С. 164.

⁵³ Калинин И.Б. Рациональное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды как основа устойчивого природопользования//Вестник Томского государственного университета. 2003. № 279. С. 48.

⁵⁴ Цуранова А.И. Правовой механизм обеспечения рационального использования недр при геологическом изучении, разведке и добыче полезных ископаемых: дисс. канд. юрид. наук. М., 2014. С. 22.

деятельности по разведке и добыче полезных ископаемых с учетом рационального использования иных природных ресурсов. Указанный механизм должен включать в себя элемент, включающий осуществление экспертной эколого-экономической оценки намечаемой хозяйственной деятельности, причем не только в отношении месторождения полезных ископаемых (что присутствует в действующем законодательстве в рамках процедуры экспертизы запасов полезных ископаемых), но и в отношении иных природных ресурсов. Например, при оценке всех направлений использования природного комплекса может оказаться, что ведение сельского хозяйства на землях, используемых для освоения месторождения, может быть более рациональным как с экономической, так и с экологической точек зрения в сравнении с извлечением минерального сырья из недр, расположенных в пределах той же территории.

Более того, 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 и т.п. Отдельные примеры учета региональных особенностей имеются и в настоящее время. Так, губернатор Кемеровской области в 2017 году просил приостановить выдачу новых лицензий на пользование недрами в отношении угля, так как в регионе сложилась непростая экологическая и социальная обстановка в сфере недропользования⁵⁵.

Учитывая вышеизложенное, рациональное использование природных ресурсов является одним из ключевых принципов природоресурсного права, учет которого в законодательстве не полон в отношении комплексного

⁵⁵ Тулеев попросил остановить выдачу лицензий на добычу угля в Кузбассе/РБК-Новости/<https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5a33eb739a7947248a1a3a13> (дата обращения – 27.02.2021) [Электронный ресурс].

природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых. Для обеспечения рационального использования природных ресурсов в процессе разведки и добычи полезных ископаемых требуется системное правовое регулирование комплексного природопользования при осуществлении рассматриваемой деятельности, которое будет направлено на реализацию принципа рационального использования природных ресурсов не только в отношении конкретных природных ресурсов, но и природного комплекса, ими образуемого.

Подводя итоги параграфа, можно сделать вывод о том, что 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.

При этом, 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.

§ 2. Понятие и содержание отношений комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых

Исследование отношений комплексного природопользования может осуществляться в контексте любого вида хозяйственной деятельности, связанного с природопользованием. В рамках настоящей работы выбрана сфера недропользования, так как в ее рамках природопользователь использует максимально возможное количество природных ресурсов и, как правило, в значительном объеме.

В соответствии со ст. 6 Закона РФ «О недрах»⁵⁶ выделяются семь видов недропользования, при этом именно разведка и добыча полезных ископаемых оказывает наиболее сильное воздействие на окружающую среду и является наиболее важной для российской экономики. При осуществлении анализа отношений комплексного природопользования разведка и добыча полезных ископаемых рассматривается в настоящей работе не только как вид пользования недрами, но и как вид хозяйственной деятельности, связанный с различными видами природопользования.

Разведка и добыча производятся в отношении участка недр, в границах которого расположено конкретное месторождение полезных ископаемых с прогнозируемым экономическим эффектом от его отработки. Это делает необходимым и возможным планирование того, какие природные ресурсы будут использованы для разработки, а также сопоставление эколого-экономической оценки его освоения с соответствующей оценкой иных видов хозяйственной деятельности на той же территории.

В рамках геологического изучения недр в границах используемого участка недр наличие месторождения лишь предполагается, а для его поисков и оценки, как правило, задействованы незначительные площади, необходимые, например, для бурения скважин. Для проведения геологического изучения не требуется столь значительных площадей для

⁵⁶ Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»//Собрание законодательства Российской Федерации. 06.03.1995. № 10. Ст. 823.

строительства объектов обустройства месторождения, включая линейные объекты, горно-обогатительные комбинаты, круглогодичные вахтовые поселки, водозаборные станции и т.п., а значит, в отличие от разведки и добычи полезных ископаемых, не требуется такого колоссального объема природных ресурсов и соответствующих масштабов их использования.

Статьей 6 Закона РФ «О недрах» разведка и добыча полезных ископаемых, также геологическое изучение недр выделяются как самостоятельные виды пользования недрами, так как они имеют различные конечные цели и средства их достижения.

В документах, регламентирующих этапы и стадии геологоразведки⁵⁷, отмечается, что геологическое изучение недр предшествует разведке месторождений. В задачи геологического изучения недр включается поиск и оценка новых месторождений полезных ископаемых, по его результатам осуществляется эколого-экономическая оценка открытого месторождения. Разведка проводится на выявленные месторождения для уточнения качества и количества запасов полезных ископаемых, поставленных на государственный баланс⁵⁸.

В научной литературе разведка месторождений определяется как комплекс геологических работ и исследований, направленных на определение промышленной значимости объекта, и проводится для уточнения геолого-экономической оценки запасов полезных ископаемых в недрах⁵⁹.

⁵⁷ Распоряжение Минприроды РФ от 05.07.1999 № 83-р «Об утверждении Положения о порядке проведения геологоразведочных работ по этапам и стадиям (твердые полезные ископаемые)»//СПС КонсультантПлюс; приказ Минприроды РФ от 07.02.2001 № 126 «Об утверждении временных положения и классификаций»//Природно-ресурсные ведомости. 2001. № 21; Временное положение о порядке проведения геологоразведочных работ по этапам и стадиям (подземные воды), утв. Минприроды РФ 03.04.1998//СПС КонсультантПлюс.

⁵⁸ Приказ Минприроды РФ от 11.12.2006 № 278 «Об утверждении Классификации запасов и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых»//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 29.01.2007. № 5.

⁵⁹ Роснедра, Российский государственный геологоразведочный университет, РАЕН, Институт геолого-экономических проблем. Российская геологическая энциклопедия. В трех томах. Т. 3 (Р–Я). М.-СПб.: изд-во ВСЕГЕИ, 2012. С. 16.

А.И. Перчик под разведкой понимает этап в составе комплекса работ, соответствующего виду пользования недрами, определяемому в законодательстве как разведка и добыча полезных ископаемых⁶⁰.

Термин добыча понимается в законодательстве и технической литературе одинаково – это процесс извлечения твердых, жидких и газообразных полезных ископаемых из недр Земли с помощью технических средств⁶¹.

При этом разведка и добыча стали единым видом недропользования с 1995 года, до этого разведка являлась этапом геологического изучения недр⁶², хотя это и противоречило некоторое время некоторым нормативно-правовым актам⁶³.

По мнению Д.Л. Никишина, объединение разведки и добычи полезных ископаемых связано с тем, что после распада СССР государственные предприятия в сфере недропользования были приватизированы, и прибыль, получаемая государством от добычи полезных ископаемых, стала поступать частным инвесторам. В связи с этим перед государством встала проблема источников финансирования воспроизводства минерально-сырьевой базы, которое ранее происходило исключительно за счет государственного бюджета⁶⁴. Так как государственное финансирование работ по геологическому изучению прекратилось, произошло снижение объемов расходов на его осуществление, за чем последовало перенесение части обязательств по его проведению на недропользователей, в том числе завершающего этапа – разведки⁶⁵.

⁶⁰ Перчик А.И. Горное право. Словарь. Термины, понятия, институты. М.: изд-во «Квадратум», 2000. С. 247.

⁶¹ Роснедра, Российский государственный геологоразведочный университет, РАЕН, Институт геолого-экономических проблем Российской геологической энциклопедия. В трех томах. Т. 1 (А–И). М.-СПб.: изд-во ВСЕГЕИ, 2012. С. 519.

⁶² Закон РСФСР от 09.07.1976 «Об утверждении Кодекса РСФСР о недрах» (вместе с «Кодексом РСФСР о недрах»).

⁶³ Например, п. 6.2 Положения о порядке лицензирования пользования недрами (утверждено Постановлением ВС РФ от 15.07.1992 № 3314-1)//Ведомости СНД и ВС РФ. 20.08.1992. № 33. Ст. 1917.

⁶⁴ Никишин Д.Л. Правовой механизм предоставления недр в пользование: дисс. канд. юрид. наук. М., 2013. С. 205–206.

⁶⁵ Голубушин И.С. Проблемы правовой регламентации понятийного аппарата в области геологического изучения недр//Аграрное и земельное право. 2014. № 9 (117). С. 79.

Таким образом, деятельность по геологическому изучению недр существенно отличается от разведки и добычи полезных ископаемых, по причине чего исключена из предмета исследования в диссертации.

Как отмечалось, в современных правовых реалиях отношения комплексного природопользования, связанные с разведкой и добычей полезных ископаемых, не являются самостоятельным предметом правового регулирования.

Однако, например, М.М. Бринчук в одной из своих работ, изданной по случаю принятия Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и признания недействующим Закона РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды», отмечает объективное наличие общественных отношений комплексного природопользования и задается вопросом об обоснованности исключения из Закона «Об охране окружающей среды» норм, напрямую регулирующих эти отношения⁶⁶.

Многочисленные материалы судебной практики, свидетельствующие об использовании природопользователями, осуществляющими разведку и добычу полезных ископаемых, нескольких природных ресурсов, подтверждают суждения исследователя. Более того, анализ указанной судебной практики свидетельствует о большом количестве споров природопользователей, государственных, муниципальных органов власти о порядке предоставления, использования и прекращения права пользования различными природными ресурсами. Это зачастую связано с существенной разницей правовых режимов этих объектов, а также различиями в позициях органов власти по управлению в сфере использования и охраны природных ресурсов, относящихся к их компетенции⁶⁷.

⁶⁶ Бринчук М.М. О комплексном природопользовании//Экологическое право. 2002. № 5.

⁶⁷ Решение Верховного Суда РФ от 08.09.2014 № АКПИ14-894//Бюллетень Верховного Суда РФ. Сентябрь, 2015. № 9; кассационное определение Верховного Суда РФ от 23.08.2018 № 47-КГ18-9; определение Верховного Суда РФ от 04.06.2018 № 304-ЭС18-5931 по делу № А45-26060/2016; определение Верховного Суда РФ от 07.09.2018 № 303-КГ18-12890 по делу № А04-9289/2017; постановление Верховного Суда РФ от 04.12.2015 № 308-АД15-10495 по делу № А32-36328/2014; определение Верховного Суда РФ от 20.08.2015 № 302-ЭС15-10378 по делу № А19-12199/2014/<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

Вместе с тем как о предмете регулирования⁶⁸ сегодня можно говорить лишь об отношениях природопользования, несмотря на то, что фактически они могут квалифицироваться и как отношения комплексного природопользования.

В целях выделения отношений комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых в качестве предмета правового регулирования следует определить его структуру. В нее входят такие элементы, как субъекты отношений; поведение, поступки и действия субъектов общественных отношений; объекты общественных отношений, то есть те предметы и явления окружающего мира, по поводу которых они возникают; социальные факты, то есть те события и обстоятельства, которые являются причинами возникновения и прекращения общественных отношений⁶⁹.

Учитывая ст. 10.1 и ст. 11 Закона РФ «О недрах»⁷⁰, разведка и добыча полезных ископаемых является лицензируемым видом деятельности. Отношения природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых не могут возникнуть без наличия у субъекта права – правообладателя лицензии на пользование недрами.

В связи с этим обязательным участником таких отношений является недропользователь, обладающий лицензией с целью разведки и добычи полезных ископаемых либо геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии.

В современной правовой науке выделяют природопользование физических и юридических лиц, публичных образований⁷¹.

⁶⁸ Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М.: Госюриздат, 1955. С. 83; Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. 4-е изд., доп. и перераб. М.: Российское юридическое образование, 2010. С. 293; Общая теория права и государства: учебник/под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. С. 82; Абдулаев М.И. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений. М.: Финансовый контроль, 2004. С. 261.

⁶⁹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юрист, 2004. С. 193.

⁷⁰ Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»//Собрание законодательства Российской Федерации. 06.03.1995. № 10. Ст. 823.

⁷¹ Демичев А.А., Грачева О.С. Экологическое право: учебник. М.: Прометей, 2017. С. 12.

При этом законодательство о недрах (ч. 1 ст. 9 Закона РФ «О недрах») ограничивает круг субъектов недропользования до субъектов предпринимательской деятельности, иностранных граждан, юридических лиц.

Однако общее правило субъектного состава лиц, способных осуществлять разведку и добычу полезных ископаемых, имеет некоторые изъятия, в том числе в части осуществления разведки и добычи драгоценных металлов и камней, которые осуществляются только юридическими лицами⁷², а также в отношении континентального шельфа Российской Федерации, правовым режимом которого установлены ограничения по наличию у недропользователя – юридического лица особого состава участников и специального опыта работ (ч. 3 ст. 9 Закона РФ «О недрах»⁷³).

Также субъектный состав недропользователей может быть ограничен в соответствии с Федеральным законом «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» на участках недр федерального значения по отношению к обществам с иностранными инвесторами⁷⁴.

В отношениях комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых недропользователь также вступает в отношения по охране и использованию иных природных ресурсов, кроме участка недр. Вместе с тем законодательные ограничения его статуса как недропользователя включают возможные законодательные ограничения, устанавливаемые по отношению к нему как пользователю иными природными ресурсами.

⁷² Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»//Собрание законодательства Российской Федерации. 30.03.1998. № 13. Ст. 1463.

⁷³ Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»//Собрание законодательства Российской Федерации. 06.03.1995. № 10. Ст. 823.

⁷⁴ Федеральный закон от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»//Собрание законодательства Российской Федерации. 05.05.2008. № 18. Ст. 1940.

Одной из особенностей отношений комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых является то, что в статусе субъекта-недропользователя также сосредоточены его права и обязанности как землепользователя, лесопользователя и водопользователя, учитывая какие природные ресурсы включаются в используемый им природный комплекс.

Социальные факты и действия субъектов отношений, в сущности, схожи в любой хозяйственной деятельности, связанной с природопользованием.

Социальными фактами, являющимися причинами возникновения и прекращения общественных отношений комплексного природопользования, связанных с разведкой и добычей полезных ископаемых, являются присвоение субъектом отношений экономических выгод, приобретаемых от осуществления хозяйственной деятельности, связанной с разведкой и добычей полезных ископаемых, и прекращение приобретения таких выгод.

Действия субъектов рассматриваемых общественных отношений заключаются в комплексе мероприятий, необходимых для осуществления разведки и добычи полезных ископаемых, например, производство разведочного бурения, снятие вскрышных пород или загрузка горной массы на промприбор.

В свою очередь, главная специфика общественных отношений по комплексному природопользованию при разведке и добыче полезных ископаемых связана с особенностями их объекта.

Предметом правового регулирования природоресурсных отраслей права являются общественные отношения, связанные с охраной и использованием различных видов природных ресурсов, которые являются объектом таких отношений⁷⁵. Действующее законодательство и правовая доктрина, как отмечалось, не обращаются к отношениям комплексного природопользования как особому предмету правового регулирования. При

⁷⁵ Волков Г.А. О методологии природоресурсных отраслей права//Экологическое право. 2018. № 1. С. 3–12.

этом имеются доктринальные и нормативные предпосылки, обуславливающие целесообразность и возможность специального правового регулирования отношений комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, которые в первую очередь основаны на специфике объекта таких отношений.

В законодательстве 90-х годов, регулирующем комплексное природопользование, в качестве объекта правоотношений существовал термин «территория», где такое природопользование осуществлялось⁷⁶. При этом, как отмечалось, учитывая терминологию действующего законодательства, объектом отношений комплексного природопользования в процессе разведки и добычи полезных ископаемых является природный комплекс.

О.Л. Дубовик и М.М. Каленченко отмечают, что к законодательным признакам природного комплекса относятся:

- функциональность, предполагающая общность проявлений, возможностей использования человеком;
- естественность природного происхождения;
- географическое местоположение, выражающееся в ограниченности пространственных пределов;
- иные соответствующие признаки, к которым представляется возможным отнести специфическую в соответствующей местности флору и фауну и т.п.)⁷⁷.

При этом термины «природная территория» и «природный комплекс» схожи по своему содержанию или являются смежными, однако первое понятие расширяет второе по пространственному признаку и придает ему особый статус⁷⁸.

⁷⁶ Приказ Минприроды РФ от 23.12.1993 № 273 «Об утверждении Временного положения о порядке выдачи лицензий на комплексное природопользование»//СПС КонсультантПлюс.

⁷⁷ Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный)/под ред. О.Л. Дубовик. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2015//СПС КонсультантПлюс.

⁷⁸ Там же.

Согласно преамбуле к Закону «Об особо охраняемых природных территориях» соответствующими территориями (ООПТ) являются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны⁷⁹.

Объектом охраны является территория, включающая в себя совокупность природных объектов и природных комплексов. При этом указанные территории обладают качественно-количественными характеристиками, которые выражаются в наличии природных комплексов и объектов, представляющих особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение.

Правовой режим ООПТ показывает практическую реализацию экосистемного подхода в праве, однако его существование обусловлено природоохранным аспектом, а не аспектом использования природных ресурсов для извлечения экономических благ.

Также термин «территория» применяется при описании предмета правового регулирования в законодательстве о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Согласно абзацу 2 ст. 1 Закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» соответствующими территориями являются особо охраняемые территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока

⁷⁹ Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»//Собрание законодательства Российской Федерации. 20.03.1995. № 12. Ст. 1024.

Российской Федерации⁸⁰. При этом на основании абзаца 3 исследуемой нормы указанное природопользование является способом использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов.

В связи с этим объектом охраны и использования является территория, включающая в себя совокупность природных ресурсов, которая обладает определенной экономической ценностью, и ее создание направлено на осуществление традиционного природопользования и традиционного образа жизни определенной группой граждан. Отметим, в законодательстве природные комплексы не выделены как объекты отношений в сфере традиционного природопользования. Вместо этого термина применяется «совокупность природных ресурсов». Исходя из целей правового регулирования, обозначенных в ст. 4 рассматриваемого закона, правовой режим территорий традиционного природопользования первоначально обусловлен природоохранной функцией государства.

Термин «территория» также употребляется в законодательстве о недрах, в п. 4 ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах»: «лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать указание границ территории, земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с использованием недрами». В указанной норме он подразумевает наличие пространственной детерминанты, включающей природные ресурсы, необходимые для осуществления разведки и добычи полезных ископаемых. Вместе с тем практического применения при лицензировании недропользования правовой термин «территория» в рамках указанной нормы не находит, что подтверждается исключением рассматриваемой нормы из Закона РФ «О недрах» с 01.01.2022.⁸¹ Имеются лишь отдельные лицензии, в

⁸⁰ Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 14.05.2001. № 20. Ст. 1972.

⁸¹ Федеральный закон от 30.04.2021 № 123-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах», статью 1 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» и признании утратившими силу Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.05.2021. № 18. Ст. 3067.

которых, например, имеется существенное условие, обязывающее получить водный объект в пользование (или какого-либо другой природный ресурс), нарушение которого может стать основанием для досрочного прекращения права пользования недрами⁸².

Кроме того, в законодательстве о концессионных соглашениях⁸³, о государственно-частном партнерстве⁸⁴, в рамках которого заключаются соглашения о таком партнерстве, природные объекты, необходимые для реализации соответствующих соглашений, предоставляются частному партнеру или концессионеру и используются им в рамках специального правового режима.

Для выполнения таких соглашений выделяется определенная территория, в отношении которой стороны исполняют свои права и обязанности, и такая территория может включать в себя совокупность природных ресурсов, природный комплекс.

Вместе с тем в сфере недропользования указанные нормы распространяются только на строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Принимая во внимание вышеизложенное, территория является формой правовой организации режима охраны и использования природных объектов и ресурсов, а также природного комплекса, который они образуют. Учитывая аспекты комплексного природопользования, в том числе взаимосвязанность природных ресурсов, объектом отношений комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых следует считать природный комплекс. В свою очередь территория может стать

⁸² Апелляционное определение Сахалинского областного суда от 28.07.2015 по делу № 33-1596/2015; постановление Арбитражного суда Центрального округа от 17.12.2014 и определение Верховного Суда РФ от 10.04.2015 № 310-КГ15-2707 по делу № А68-9754/2013; постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.04.2016 № 11АП-3716/2016 по делу № А65-20036/2015//<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

⁸³ Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»//Собрание законодательства Российской Федерации. 25.07.2005. № 30 (часть II). Ст. 3126.

⁸⁴ Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. 20.07.2015. № 29 (часть I). Ст. 4350.

правовой категорией, определяющей юридическую форму такого природного комплекса, в пределах которой устанавливается правовой режим охраны и использования входящих в состав природного комплекса природных ресурсов и объектов. В рамках настоящего исследования представляется целесообразным именовать указанную территорию как территорию комплексного природопользования. На основе введения в право указанной категории диссертантом предлагается формировать правовой режим, который будет способствовать обеспечению рационального использования природных ресурсов при разведке и добыче полезных ископаемых и решать проблемы и задачи, обозначенные в § 1 настоящего исследования.

Вместе с тем законодатель пошел по пути совершенствования правового регулирования предоставления, охраны и использования отдельных природных ресурсов на основе отраслевого природоресурсного подхода, но не природного комплекса⁸⁵.

В соответствии с ч. 1 и 5 ст. 7 Закона РФ «О недрах» объектом общественных отношений по недропользованию является участок недр. Исследователи отношений недропользования справедливо отмечают, что объектами таких отношений являются участки недр – геометризированные блоки недр, формирующие своей общностью государственный фонд недр⁸⁶.

Д.Г. Храмов разделяет указанный вывод, подчеркивая, что содержащиеся в недрах полезные ископаемые не могут быть объектом отношений недропользования⁸⁷.

Это связано с тем, что добыча минерального сырья является не единственной причиной возникновения отношений в сфере недропользования⁸⁸. Также полезные ископаемые отделимы от среды их

⁸⁵ Курницкая А.В. Опыт судебной практики по делам о прекращении права пользования недрами во взаимосвязи с правами на земельные, лесные участки, водные объекты (комплексный подход)//Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8. С. 176–182.

⁸⁶ Василевская Д.В., Пастухова Н.Б., Архипов А.В., Лаевская Н.В., Шарифуллина А.Ф., Шейнфельд С.А. и др. Право недропользования: учебник/Под общей ред. Василевской Д.В. М.: ИКД «Зерцало-М», 2016. С. 36.

⁸⁷ Храмов Д. Г. Право пользования недрами в Российской Федерации: дисс. канд. юрид. наук. М., 2004. С. 97.

⁸⁸ Заславская Л.А. О понятиях объекта права государственной собственности на недра земли и пользования ими//Ученые записки ВИНУН. М., 1969. С. 114.

залегания, потребляемы, а значит, в отличие от недр, предоставить в пользование их нельзя⁸⁹. Кроме того, предоставление в пользование полезных ископаемых исключено, так как их расположение в пределах участка недр имеет вероятностный характер. Наконец, обеспечение рационального природопользования и охраны недр в случае предоставления недропользователю права на полезные ископаемые затруднительно ввиду невозможности их правовой охраны изолированно от среды расположения⁹⁰.

По мнению М.В. Дудикова, к объекту недропользования следует отнести не отдельно участок недр или полезные ископаемые, а имущественный комплекс, включающий как техническую инфраструктуру, так и участок недр, в связи с освоением которого она создана⁹¹.

На наш взгляд, объектом отношений недропользования является именно участок недр, так как недра являются природным ресурсом, который имеет специфический правовой режим, направленный на его охрану и рациональное использование, независимо от того, каким образом на него оказывается антропогенное воздействие: путем создания в границах участка недр объектов горного имущества, имеющих первоначально гражданско-правовое регулирование, или иным образом.

В отношениях комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых участок недр, являясь частью природного комплекса, выступает в качестве основного природного ресурса, необходимого для осуществления указанной деятельности. Обособление участка недр как основного по отношению к другим природным ресурсам определяет его хозяйственное функциональное значение, а не приоритет в охране и рациональном использовании.

Функциональная значимость различных природных ресурсов для процесса разведки и добычи минерального сырья неоднородна. Одни

⁸⁹ Башмаков Г.С. Правовое регулирование разведки и разработки общераспространенных полезных ископаемых. М., 1978. С. 6–7.

⁹⁰ Сыродоев Н. А. «Правовой режим недр». М., 1969. С. 18.

⁹¹ Дудиков М.В. Правовое обеспечение публичных интересов в горном праве: дисс. доктора юрид. наук. М., 2015. С. 20.

природные ресурсы используются безальтернативно (например, земли, находящиеся над участком недр, которые используются для строительства карьера). Использование же других природных ресурсов может быть факультативно (использование для строительства вахтового поселка древесины, образованной в результате вырубki лесных насаждений в пределах проекции участка недр, либо завоз ее из-за территории освоения месторождения).

В свою очередь, природный комплекс может включать такие природные объекты, которые не используются при разведке и добыче полезных ископаемых как природные ресурсы, но на которые оказывается негативное воздействие как на объекты природы. Известны примеры, когда разработка карьеров не только изменяет земную поверхность, но и загрязняет водные объекты, почвы, что обуславливает нарушение водного баланса «околокарьерной местности», вызывает пылегазовые выбросы в атмосферу⁹². В связи с этим территория освоения месторождения полезных ископаемых включает в себя природный комплекс в целом.

Общей чертой объектов, необходимых для разведки и добычи полезных ископаемых, является их географическая обособленность, индивидуализированность, так как геологический объект, в отношении которого осуществляется разведка и добыча полезных ископаемых, имеет пространственное обособление. Ввиду указанных выводов следует провести анализ правового режима охраны и использования природных ресурсов и объектов, которые могут быть частью территории комплексного природопользования.

К объектам земельных отношений относятся земельные участки и их части⁹³. С точки зрения функциональной значимости земельные участки

⁹² Ильин С.А., Пастихин Д.В. Состояние и перспективы развития открытого способа разработки месторождений полезных ископаемых//Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал). 2013. № S1. С. 367.

⁹³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ//Собрание законодательства Российской Федерации. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147. См., напр.: Романова Г.В. Земельное право: курс лекций для бакалавров. М.: Юстиция, 2016. С. 190; Крассов О.И. Земельное право: учебник. М., 2012. С. 100; Сыродоев Н.А. Земельное право: курс лекций. М., 2009. С. 51; Ерофеев Б.В. Земельное право: учебник. М.,

могут выступать в качестве средства обеспечения доступа к геологическому объекту, в отношении которого осуществляется разведка и добыча полезных ископаемых, а могут являться объектами, на которых ведется сопутствующая деятельность, например, размещение горно-обогатительного комбината, хвостохранилищ и иных объектов.

Как отмечает А.А. Конопляник, специфика правового режима земельных участков, используемых для разработки месторождений полезных ископаемых, выражается в том, что основанием для получения земельного участка в пользование является право на участок недр, в связи с чем право на землю имеется, пока сохраняется право недропользования. При этом прекращение прав в отношении земельного участка не является основанием прекращения права пользования недрами, таковое отсутствует в законодательстве о недрах. В связи с этим право землепользования подчинено праву недропользования⁹⁴.

Необходимость четкого определения прав на земельный участок, индивидуализации объекта общественных отношений землепользования при недропользовании вне зависимости от его функциональной значимости диктуется обособленностью объекта недропользования, необходимостью возведения объектов капитального строительства, что не представляется возможным без выделения объекта земельных отношений (п. 2 ч. 12 ст. 48 ГрК РФ), перевода земель в соответствующее целевое назначение и т.п. Схожая необходимость имеется при регулировании лесных отношений, возникающих в связи с разведкой и добычей полезных ископаемых, но с некоторыми особенностями.

С точки зрения функциональной значимости лесной участок, так же как земельный, может быть средством доступа к геологическому объекту, а может являться средством для осуществления сопутствующей деятельности,

2004. С. 76; Земельное право: учебник/отв. ред. Г.Е. Быстров, Р.К. Гусев. М., 2006. С. 75; Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э., Нахратов В.В. и др. Земельное право: учебник. М.: Частное право, 2010. С. 11.

⁹⁴ Конопляник А.А. Концессии от Д'Арсси до Козака – эволюция понятий//Нефть и капитал. 2002. № 9. С. 6.

например, вырубки смежных с карьером лесов для использования древесины в качестве топлива или строительного материала.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 ЛК РФ лесное законодательство регулирует отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов (лесные отношения). Принимая во внимание ст. 5 ЛК РФ, указанные функции реализуются с учетом понятия о лесе как об экологической системе или природном ресурсе⁹⁵. Конституционный суд РФ, раскрывая указанную норму, отмечает дуалистичность понятия «лес», рассматривая его как экосистему и как природный ресурс⁹⁶.

А.К. Голиченков в качестве объекта лесных отношений выделяет лес, который выступает как экосистема, природный ресурс, природный объект, объект права собственности и иных прав на леса⁹⁷.

Ю.И. Шуплецова отмечает, что основу лесов, охрана и использование которых регулируется законодательством, составляют произрастающие на ограниченной территории растения, представляющие единый биологический комплекс⁹⁸. Указанная позиция соотносится с единственным действующим легальным определением леса, заложенным в Стандарте отрасли ОСТ 56-108-98 «Лесоводство. Термины и определения», утвержденном приказом Рослесхоза от 03.12.1998 № 203, где под лесом понимается целостная совокупность лесных древесных и иных растений, земли, животных, микроорганизмов и других природных компонентов, находящихся во взаимосвязи с внутренней и внешней средой⁹⁹.

Ряд авторов говорит о том, что понятие «объект лесных отношений» в законодательстве не закреплено, а анализ ст. 6 и 7 ЛК РФ позволяет сказать,

⁹⁵ Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ//Собрание законодательства Российской Федерации. 11.12.2006. № 50. Ст. 5278.

⁹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 02.06.2015 № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Заполярье»//Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 4.

⁹⁷ Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. Учебное пособие для вузов. М.: Городец, 2008. С. 86.

⁹⁸ Боголюбов С.А. и др. Институты экологического права. М.: Эксмо, 2010. С. 332.

⁹⁹ Приказ Рослесхоза от 03.12.1998 № 203 «Об утверждении отраслевого стандарта ОСТ 56-108-98 «Лесоводство. Термины и определения»//СПС КонсультантПлюс.

что таковым являются лесные земли, а также лесные участки¹⁰⁰. При этом некоторые исследователи отмечают, что использование лесных ресурсов неразрывно связано с землей, что обусловлено невозможностью существования лесных ресурсов вне земельных участков, а участок лесного фонда представляет собой земельный участок со специальным правовым режимом¹⁰¹. В связи с этим в науке существует дискуссия о том, что является объектом лесных отношений.

По нашему мнению, в отношениях комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, поддерживая позицию Ю.И. Шуплецовой, целесообразно говорить о лесе, представляющем собой произрастающие на ограниченной территории растения, объединенные в единый биологический комплекс, как объекте лесных отношений. Представляется, что это интегрированный подход, включающий преимущества территориального и сущностного подходов к определению леса как объекта лесных отношений.

Указанный подход к определению, ввиду наличия территориального признака, позволяет индивидуализировать природный комплекс, в отношении которого осуществляется разведка и добыча полезных ископаемых, одновременно учитывая наличие внутренних экосистемных связей между используемыми природными ресурсами и объектами, что позволяет установить эффективный правовой режим охраны и использования лесов. Например, в процессе определения контуров участков леса, вовлекаемых в освоение месторождения с учетом границ участка недр по лицензии, возможно образовать лесной участок для передачи его в аренду для указанных целей.

Похожая дискуссия прослеживается в водном праве. Некоторые исследователи в качестве объектов экологических отношений выделяют не

¹⁰⁰ Демичев А.А., Грачева О.С. Экологическое право: учебник. М.: Прометей, 2017. С. 117.

¹⁰¹ Дроздов И.А. Договоры на передачу в пользование природных ресурсов: учебно-практическое пособие. М., 2001.

водные объекты, а воды¹⁰². Такого рода позиция может показаться актуальной в свете экосистемного подхода в праве, однако, как справедливо отмечает Д.О. Сиваков, такой подход, имея положительные аспекты, делает затруднительной территориальную идентификацию предмета прав субъектов водных отношений на воду¹⁰³. При этом согласно ч. 2 ст. 8 ВК РФ водными являются отношения по использованию и охране водных объектов¹⁰⁴, то есть территориально определяемых единиц.

С точки зрения функциональной значимости водных объектов, они, так же как и земли, и леса, могут выступать средством доступа к геологическому объекту, а могут выступать объектом, на котором осуществляется сопутствующая деятельность, например, использование реки, протекающей вблизи отрабатываемого карьера, для обеспечения водой объектов производства при недропользовании. Как отмечалось выше по отношению к землям и лесам, в водных отношениях также целесообразнее для целей охраны и рационального использования природных ресурсов в качестве объекта отношений идентифицировать водные объекты, а не воды. Например, относительно индивидуально обособленного водного объекта имеется устойчивая возможность определения водоохраной зоны и прибрежной защитной полосы, правовой режим которых оказывает серьезное влияние на правовой режим недропользования при разведке и добыче полезных ископаемых (например, согласно п. 8 ч. 15 ст. 65 ВК РФ в границах водоохранных зон запрещается разведка и добыча общераспространенных полезных ископаемых).

Кроме того, в пределах используемого природного комплекса помимо природных ресурсов, которые необходимы для непосредственного осуществления разведки и добычи полезных ископаемых, имеются также природные объекты, на которые оказывается негативное воздействие, при том что они не используются для получения экономических благ —

¹⁰² Бринчук М.М. Экологическое право: объекты экологических отношений. М.: ИГиП РАН, 2011. С. 76–83.

¹⁰³ Сиваков Д.О. Водное право: динамика, проблемы, перспективы. М., 2016. С. 117.

¹⁰⁴ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ//Собрание законодательства Российской Федерации. 05.06.2006. № 23. Ст. 2381.

компоненты природной среды¹⁰⁵. К таковым относятся атмосферный воздух, почвы, растительный и животный мир и т.п.

Учитывая вышеизложенное, правовой режим территории комплексного природопользования должен учитывать не только тот факт, что недропользователь использует различные природные ресурсы природного комплекса, обладающие индивидуальным правовым режимом, но и то, что эти природные ресурсы имеют различное функциональное хозяйственное назначение для процесса разведки и добычи минеральных ресурсов. Важно подчинить правовой режим природных ресурсов правовому режиму территории для использования их в таком составе и количестве, чтобы это обеспечивало принцип рационального использования природных ресурсов.

В первой половине XX века в законодательстве имелись нормы, учитывающие необходимость в таком разграничении. Так, Горное положение Союза ССР от 09.11.1927 разделяло участки земной поверхности, возможные к использованию в горнодобывающих производствах, на безусловно необходимые и условно необходимые¹⁰⁶.

Н.А. Сыродоев, говоря об указанной дифференциации, отмечал, что к безусловно необходимым относятся такие участки, расположенные как в пределах используемого участка недр, так и за его контурами, без использования которых осуществление недропользования становится либо невозможным, либо экономически нецелесообразным, либо несоответствующим техническим правилам ведения горных работ. К условно необходимым относились участки земной поверхности, вовлечение которых в недропользование является факультативным, то есть неиспользование которых не влечет отсутствие возможности производства горных работ¹⁰⁷.

Рассматриваемая правовая конструкция представляет интерес для адаптации ее в современном законодательстве, при этом важно учитывать,

¹⁰⁵ Лунева Е.В. Соотношение понятий «рациональное природопользование» и «рациональное использование природных ресурсов» в экологическом праве//Экологическое право. 2018. № 6. С. 9–15.

¹⁰⁶ Горное положение Союза ССР, утвержденное постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 09.11.1927//Собрание законов СССР, 1927. № 68. Ст. 688.

¹⁰⁷ Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. М.: Юрид. лит., 1969. С. 125.

что сегодня ее целесообразно применять не к «участкам поверхности», а, ввиду особенностей современной правовой терминологии, к природным ресурсам, необходимым для недропользования.

Функциональная иерархия используемых природных ресурсов и объектов при осуществлении какой-либо хозяйственной деятельности выявлялась профессором О.И. Крассовым на примере отношений землепользования при использовании лесов. Им замечено, что осуществление лесопользования невозможно без пользования землей, в связи с чем право землепользования носит служебный характер¹⁰⁸. Также к подобному выводу приходит В.К. Быковский, который заметил, что при лесопользовании право землепользования ему подчинено¹⁰⁹.

На примере эксплуатации мелиорируемых земель Е.С. Пышьева отмечает, что землепользование в рамках системы отношений землепользования, водопользования, недропользования и лесопользования занимает главенствующую позицию, при этом осуществляется воздействие на все природные ресурсы, в чем проявляется комплексность природопользования¹¹⁰.

В границах территории освоения месторождения должно осуществляться планирование хозяйственной деятельности, следует осуществлять экспертную эколого-экономическую оценку природных ресурсов, исходя из которой будут регламентироваться возможность, порядок и пределы использования природных ресурсов с различным функциональным назначением для разработки месторождения. Это позволит обеспечить реализацию прав недропользователя для исполнения условий пользования недрами, а также защитить права третьих лиц на доступ к природным ресурсам в границах такой территории.

¹⁰⁸ Крассов О.И. Право лесопользования землями государственного лесного фонда//Советское государство и право. 1978. № 2. С. 132.

¹⁰⁹ Быковский В.К. Лесное право России: учебник для магистров/отв. ред. Жаворонкова Н.Г. М.: изд-во «Юрайт», 2012. С. 86.

¹¹⁰ Пышьева Е.С. Мелиорация земель: земельно-правовой, аграрно-правовой и цивилистический подходы: монография. М.: изд-во «Юстицинформ», 2018.

Правовой режим территории комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых должен упорядочивать и систематизировать правовые требования использования природных ресурсов и природных объектов, включаемых в ее состав.

При определении правового режима включенных в состав территории природных ресурсов и природных объектов в зависимости от их значения в основной хозяйственной деятельности предлагается следующая дифференциация: 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, необходимые для обеспечения производственного процесса разведки и добычи полезных ископаемых (обеспечительные); природные объекты, на которые оказывается воздействие в процессе основной хозяйственной деятельности (объекты воздействия)¹¹¹.

Указанные объекты, за исключением основного, можно разделить на безусловно необходимые и условно необходимые, как это осуществлялось в правовой исторической ретроспективе. В связи с этим приведенная авторская классификация дополняет ранее используемое в законодательстве и доктрине деление участков поверхности на безусловно необходимые и условно необходимые.

Установление для каждого вида природного объекта и ресурса регламентации способов, пределов и сроков использования и воздействия будет способствовать обеспечению принципа рационального использования природных ресурсов, решит существующие проблемы получения в пользование недропользователем такого состава и объема природных ресурсов, которые позволят ему исполнять лицензионные обязательства, обеспечит баланс прав и обязанностей недропользователя и третьих лиц,

¹¹¹ В целях настоящего диссертационного исследования предлагаемая терминология употребляется в настоящей работе с соответствующим значением.

планирующих хозяйственную деятельность на территории комплексного природопользования.

Рассматриваемая классификация согласуется с положениями действующего законодательства. Так, в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 6 Закона РФ «О недрах» разведка и добыча полезных ископаемых является видом пользования недрами, в связи с чем обосновано определение участка недр как обязательного основного природного ресурса.

Специальный порядок получения прав на отдельные природные ресурсы и объекты, необходимые для разведки и добычи полезных ископаемых, закреплен в подпункте 20 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, п. 1 ч. 3 ст. 73.1 ЛК РФ, ч. 3 ст. 11 ВК РФ. Указанные нормы устанавливают особый бесконкурсный порядок получения прав на земельные и лесные участки, водные объекты и их части, расположенные в пределах лицензионного участка недр, необходимые для доступа к нему, что коррелирует с сущностью 2 группы классификации. Наличие во 2 группе недр объясняется, например, необходимостью использования вышележащего участка недр при добыче углеводородного сырья на нижележащих горизонтах разрабатываемого месторождения или закачки вод в отработанные пласты месторождений углеводородного сырья, то есть использованием участка недр как подземного пространства, а не как объекта, вмещающего полезные ископаемые, подлежащие разведке и добыче.

Касательно 3 группы классификации надо сказать, что значимость отношений по использованию лесных участков, земель на которых произрастают леса, водных объектов, земельных участков и их частей, участков недр в процессе разведки и добычи полезных ископаемых проявляется не только по причине необходимости доступа к участку недр. Указанные природные ресурсы могут быть необходимы для обеспечения производственного, технологического процесса разведки и добычи полезных ископаемых: забора воды для промывки промприбора или закачки в пласты для поддержания давления в недрах с целью извлечения углеводородного

сырья, использования земельного или лесного участка для строительства линейных объектов, вахтовых поселков, горно-обогатительного комбината для первичной переработки добытого минерального сырья и т.п.

Для получения прав использования земельных, лесных участков, водных объектов и их частей законодательство требует учет положений лицензии на пользование недрами, проектной документации на проведение работ, связанных с использованием недрами. Однако возможность приобретения прав на природные ресурсы, расположенные за пределами проекции участка недр на дневную поверхность, прямо не допускается и не запрещается законодательством, а это зачастую требуется для реализации производственного процесса. Это создает почву либо для необоснованных отказов недропользователю в получении прав на такие природные ресурсы, либо для злоупотребления законодательным пробелом и получения прав пользования необоснованно большим количеством природных ресурсов.

Неполучение прав пользования природными ресурсами, необходимыми для обеспечения производственного процесса, делает невозможным проведение разведки и добычи полезных ископаемых, а значит, влечет невыполнение условий недропользования и, как следствие, отзыв лицензии.

На современном этапе развития природоресурсного законодательства является особенно важным обеспечить прозрачное и понятное всем участникам отношений правовое регулирование охраны и использования обеспечительных природных ресурсов, потому что таковое в настоящее время практически не разработано.

Наличие 4 группы классификации объясняется тем, что используемый природный комплекс включает все природные объекты, в том числе не использующиеся как природные ресурсы.

Кроме того, особое место в отношениях комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых занимают природные ресурсы и объекты, необходимые для выполнения социально-экономических, экологических и иных обязательств недропользователя.

Такие объекты могут не являться частью используемого для основной деятельности природного комплекса, но регулирование отношений по их охране и использованию имеют правовую связь с правовым режимом объектов, являющихся частью такого природного комплекса.

Так, согласно подпункту «б» п. 1 постановления Правительства РФ от 06.08.2015 № 802 лицензия может содержать обязательство недропользователя по ликвидации горных выработок, в том числе буровых скважин (без права добычи полезных ископаемых) и иных сооружений, связанных с использованием недрами, расположенных на другом участке недр, земельном, лесном участках, водном объекте¹¹². В случае невыполнения указанных условий пользования недрами может последовать досрочное прекращение действия лицензии, в чем проявляется отмеченная правовая связь в регулировании охраны и использования различных природных ресурсов.

Также согласно ч. 3 ст. 11 Закона РФ «О недрах» (в ред. до 01.01.2022) между уполномоченными на то органами государственной власти и пользователем недр может быть заключен договор, устанавливающий условия пользования таким участком, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора. Несмотря на то, что с 01.01.2022 указанная норма утрачивает силу, к настоящему моменту заключено значительное число таких договоров. При этом согласно п. 13 ч. 1 ст. 3, пп. 10, 12 ст. 4 Закона РФ «О недрах» федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации защищают права граждан, недропользователей, малочисленных народов, участвуют в определении условий пользования месторождениями.

Согласно ч. 6 ст. 13.1 Закона РФ «О недрах» (в ред. до 01.01.2022) в числе основных критериев выявления победителя при проведении конкурса на право пользования участком недр имеются вклад в социально-

¹¹² Постановление Правительства РФ от 06.08.2015 № 802 «Об условиях и порядке рассрочки разового платежа за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии»//Собрание законодательства Российской Федерации. 17.08.2015. № 33. Ст. 4833.

экономическое развитие территории, сроки реализации соответствующих программ, эффективность мероприятий по охране недр и окружающей среды, обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Со вступлением в силу с 01.01.2022 Федерального закона от 30.04.2021 № 123-ФЗ¹¹³ термин «конкурс на право пользования недрами» исключается из законодательства о недрах, но фактически этот правовой механизм преобразуется в аукцион на право пользования недрами со специальными условиями (ч. 5 ст. 13.1 Закона РФ «О недрах» в ред. с 01.01.2022). Более того, значительное число лицензий, действующих в настоящее время, выданы по результатам конкурсов и сохраняют свои условия до конца срока их действия.

Указанные нормы предполагают возможность наделения обязательствами недропользователя по использованию природных ресурсов (например, строительство объектов социальной инфраструктуры, обустройство коммуникаций, транспортных сетей и т.п. на земельных, лесных участках или использование определенным образом водных объектов и их частей), не связанных с разведкой и добычей полезных ископаемых, но необходимых для выполнения социально-экономических, экологических и иных задач. При этом исполнение таких обязательств прямо влияет на основное отношение недропользования, так как в случае их неисполнения, как отмечалось, последует досрочное прекращение права пользования недрами.

Также на основании ч. 1 ст. 63.1 ЛК РФ лица, осуществляющие разработку месторождений полезных ископаемых в лесах, обязаны выполнить работы по лесовосстановлению или лесоразведению в границах территории соответствующего субъекта Российской Федерации на площади, равной площади вырубленных лесных насаждений, не позднее чем через

¹¹³ Федеральный закон от 30.04.2021 № 123-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах», статью 1 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» и признании утратившими силу Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. 03.05.2021. № 18. Ст. 3067.

один год после рубки лесных насаждений в соответствии с проектом лесовосстановления или проектом лесоразведения. Проведение указанных мероприятий может осуществляться в значительном отдалении от места проведения разведки и добычи полезных ископаемых и не обеспечивает деятельность по недропользованию, но имеет юридическую связь с основным видом деятельности в виде условий пользования недрами, предписанными лицензией.

Таким образом, лицо, осуществляющее разведку и добычу полезных ископаемых, может являться пользователем объектов, которые необходимы ему не только для обеспечения осуществления основной цели – разведки и добычи полезных ископаемых, то есть доступа к месторождению полезных ископаемых или обеспечения производственного процесса, но и для исполнения обязательств социально-экономического, экологического и иного характера, взятых на себя самостоятельно (технико-экономические предложения при проведении конкурса, положения аукциона со специальными условиями участия) или посредством государственного принуждения.

В условиях необходимости эффективного обеспечения социально-экономического роста, обеспечения экологической безопасности в России важно проработать регулирование отношений по охране и использованию природных ресурсов и объектов, которые предоставляются для решения соответствующих задач. Целесообразно в развитие уже существующих норм, регулирующих отношения по их предоставлению и использованию, сформировать правовые механизмы, имеющие детальную регламентацию случаев, порядка их предоставления, а также содержание прав и обязанностей природопользователя в отношении таких объектов.

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.

Учитывая вышеизложенное, отношения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых характеризуются наличием в них системы общественных отношений по охране и использованию различных природных ресурсов и природных объектов, основывающейся на различном их функциональном назначении.

В условиях действующего законодательства указанные отношения не всегда надлежащим образом юридически увязаны между собой.

Так, согласно п. 12 ст. 56.6 ЗК РФ решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, в том числе для целей недропользования, действует в течение трех лет со дня его принятия, при том что в рамках указанного срока право пользования недрами, в связи с которым производится рассматриваемая процедура, может быть досрочно прекращено, и, как следствие, право собственности в отношении земельного участка может возникнуть у ненадлежащего субъекта права.

В случае досрочного прекращения срока действия лицензии на разведку и добычу полезных ископаемых целесообразно прекращать права также и в отношении других используемых природных ресурсов, за исключением случаев, когда их использование необходимо для рекультивации нарушенных земель, болот, а также ликвидации и консервации горнодобывающего предприятия. Указанная проблема находит свое отражение в судебной практике, согласно которой прекращение или приостановление права недропользования не оказывает влияние на прекращение или приостановление права пользования иными природными ресурсами, кроме недр¹¹⁴.

Кроме того, права и обязанности природопользователя в процессе развития отношений могут меняться, при этом изменения в одном

¹¹⁴ Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.02.2019 № 15 АП-21135/2018 по делу № А53-19642/2018; постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.12.2018 № 13АП-25516/2018 по делу № А56-63054/2018/<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

разрешительном документе в отношении одного природного ресурса могут повлечь изменения в правах и обязанностях по отношению к другому природному ресурсу в отношениях комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.

В настоящее время указанная закономерность не всегда находит свое отражение в законодательстве. Например, внесение изменений в проект разработки месторождения полезных ископаемых в части прокладки автодороги за границами проекции участка недр на дневную поверхность не предоставляет прямой возможности недропользователю получить права на земельные участки в специальном (бесконкурсном) порядке. Вместе с тем имеются и обратные примеры, когда изменение условий использования иных природных ресурсов, за исключением недр, влечет изменение условий недропользования. Так, возникновение особо охраняемой природной территории вдоль границы участка недр, обладающей охранной зоной с ограниченным режимом природопользования, может повлечь необходимость изменения проекта разработки месторождения полезных ископаемых, что вносит коррективы в отношения недропользования.

Также в пределах территории освоения месторождения полезных ископаемых может вестись или планироваться хозяйственная деятельность в сфере природопользования третьими лицами, причем указанная деятельность может быть рациональнее недропользования как с точки зрения экономического эффекта, так и с позиции охраны природы, что не учитывается при предоставлении недр в пользование, проектировании работ, связанных с использованием недрами, а также в рамках завершения деятельности при разведке и добыче полезных ископаемых.

Данные обстоятельства обуславливают необходимость в особом правовом регулировании отношений комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.

Для решения сложившихся проблем автором предлагается внедрение в правовое регулирование правового режима территории комплексного

природопользования. Предлагается, что такая территория будет являться объектом государственного управления природопользования, обеспечивающим реализацию прав недропользователя и третьих лиц, осуществляющих или планирующих осуществлять природопользование в ее пределах. Границы территории комплексного природопользования следует отражать в лицензии на пользование недрами органом власти, ее предоставившим, с учетом позиции органов власти, ответственных за управление природными ресурсами, располагающимися в ее границах, а также заключений экспертных органов, содержащих эколого-экономическую оценку природных ресурсов, в нее включаемых.

Введение в правовое регулирование территории комплексного природопользования не должно исключать существующие механизмы получения прав использования включаемых в нее природных ресурсов, так как на современном этапе развития законодательства сформировались эффективные механизмы их индивидуальной охраны и использования вне правового режима природного комплекса.

Вместе с тем территория комплексного природопользования не должна становиться дополнительным бюрократическим элементом в системе управления природными ресурсами. Ее правовой режим должен сделать процедуру получения прав на природные ресурсы более прозрачной, понятной для участников отношений комплексного природопользования, а также третьих лиц, осуществляющих или планирующих осуществлять природопользование в ее границах. При этом для государства механизм территории комплексного природопользования должен обеспечить контролируемость и прогнозируемость развития отношений природопользования при недропользовании.

Например, следует наделить специальными правами недропользователя на получение в пользование в бесконкурсном порядке природных ресурсов, необходимых для реализации проектных решений, на основании границ такой территории. Таким образом, недропользователь

сможет получить права использования природных ресурсов за пределами проекции участка недр на земную поверхность, если это обосновано проектной документацией в сфере недропользования, а также эколого-экономической оценкой природных ресурсов.

Использование природных ресурсов в пределах указанной территории сможет осуществляться исключительно с учетом их функциональной значимости для освоения месторождения, в составе и объеме, необходимом для реализации проектных решений в сфере недропользования, и невозможности их использования более рационально для иных целей, в том числе третьими лицами.

Эколого-экономическая оценка месторождения полезных ископаемых будет осуществляться в опоре на существующий механизм экспертизы запасов, предусмотренный ст. 29 Закона РФ «О недрах», и будет сопоставляться с эколого-экономической оценкой иных природных ресурсов, использование которых необходимо для разработки месторождения, которую необходимо ввести в правовое регулирование для названных целей.

Под эколого-экономической оценкой диссертантом в настоящей работе понимается экономическая ценность природного ресурса и его значение как объекта природы, подлежащего охране.

Принимая во внимание вышеизложенное, в целях обеспечения правового регулирования комплексного природопользования в процессе разведки и добычи полезных ископаемых предлагается введение правового понятия территории комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых (территория комплексного природопользования).

При этом в праве должны быть определены дефиниция, особенности образования и правовой режим указанной территории.

Под территорией комплексного природопользования предлагается понимать природный комплекс, обладающий природно-ресурсным потенциалом, необходимым для разведки и добычи полезных ископаемых.

Правом может быть предусмотрено, что территория комплексного природопользования включает в себя как участок недр и земельный участок, акваторию водного объекта, предоставленные в целях недропользования, так и иные граничащие с ними земли, земельные участки, акватории, а также расположенные на них природные ресурсы и природные объекты, необходимые для освоения месторождения.

Существенным для обеспечения правового режима территории комплексного природопользования может стать нормативное закрепление условия, согласно которому сведения о территории, включая площадь и границы, отражаются в лицензии на недропользование. Также в праве целесообразно предусмотреть, что границы и условия использования территории комплексного природопользования определяются на основании утвержденной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами, а также эколого-экономической оценки природных ресурсов в ее пределах.

Правовой режим территории комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых должен содержать прозрачные и четкие правовые требования в отношении использования природных ресурсов и природных объектов, включаемых в ее состав.

Для этих целей диссертантом предлагается нормативно предусмотреть порядок зонирования территории на основании функционального назначения природных ресурсов, используемых для разведки и добычи полезных ископаемых. Предполагается при этом, что функциональное назначение природных ресурсов и природных объектов, а также зонирование территории должны составить основу определения способов, пределов и сроков использования природных ресурсов.

При этом природные ресурсы и природные объекты, включаемые в состав предлагаемой к введению территории комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, и их правовой режим предлагается дифференцировать следующим образом:

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).

Также, исходя из действующего законодательства, на недропользователя могут накладываться обязательства социально-экономического, экологического и иного характера, к которым в том числе могут относиться: строительство объектов социальной инфраструктуры, осуществление лесовосстановления, лесоразведения, ликвидации горных выработок, выполняемые за пределами осваиваемого месторождения, и иные, для исполнения которых необходимо использование природных ресурсов и объектов. Указанные природные ресурсы и объекты могут не являться частью природного комплекса, используемого при разведке и добыче полезных ископаемых, но имеют юридическую связь с ним, так как условия их использования зависят от условий использования природного комплекса и наоборот. Законодательство о недрах следует дополнить нормами, прямо устанавливающими правовой режим указанных природных объектов и ресурсов, с целью наделения недропользователя специальными правами и обязанностями в отношении них, в том числе в части его правосубъектности при совершении правонарушения и несения юридической ответственности. Правовое регулирование использования таких природных объектов и ресурсов должно учитывать региональные особенности места расположения участка недр.

§ 3. Особенности законодательного регулирования использования природных ресурсов при разведке и добыче полезных ископаемых

В предыдущих параграфах отмечалось, что в настоящее время правовое регулирование комплексного природопользования не находит полноценного отражения в законодательстве. Однако имеются отдельные нормы, установленные в различных нормативно-правовых актах, регулирующих охрану окружающей среды и природопользования, обеспечивающие комплексное природопользование при разведке и добыче полезных ископаемых. Указанные нормы для целей исследования возможно упорядочить в систему, которая поможет их исследовать и выражается в классификации таких норм в соответствии с делением законодательства по природоресурсному принципу: законодательство о недрах, земельное законодательство, лесное и водное законодательство; а также в соответствии с хронологией проведения работ на участке недр: предоставление участка недр в пользование, проектирование работ на участке недр, завершение работ на участке недр. В рамках диссертации презюмируется добросовестность недропользователя, который осуществляет освоение месторождения полезных ископаемых в соответствии с утвержденной проектной документацией, поэтому непосредственное осуществление таких работ не включено в названную хронологию.

В связи с тем, что разведка и добыча полезных ископаемых является видом пользования недрами, а участок недр является основным природным ресурсом в классификации природных ресурсов и объектов, необходимых для разведки и добычи полезных ископаемых, по их функциональной значимости, логично начать анализ рассматриваемых норм с законодательства о недрах.

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах» (ред. до 01.01.2022) в условиях пользования недрами, устанавливаемых лицензией,

необходимо отражать границы территории, земельного участка или акватории, выделенных для проведения работ на участке недр.

Как отмечает М.В. Дудиков, указанная норма свидетельствует о том, что данные о предварительном согласии субъектов отношений на отвод соответствующего земельного участка носят не только информационный характер, но и имеют правовое значение. Используя земельный участок для целей недропользования, субъекты предпринимательской деятельности, реализуя свои правомочия, воздействуют на участки недр, вносят необратимые изменения в окружающую среду¹¹⁵.

Также аналогичная норма содержится в абзаце 5 п. 8.1 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, согласно которому лицензия должна содержать информацию о границах земельного участка, выделенного для недропользования¹¹⁶.

Вместе с тем с 01.01.2022 указанное Положение утрачивает силу, а из п. 4 ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах» исключается обязанность указывать в лицензии границы соответствующей территории. Ранее И.А. Игнатьева уже справедливо называла указанные нормы законодательства о недрах «потерявшимися», так как они являлись производными и связанными с ныне утратившей силу нормой о том, что предоставление недр в пользование реализуется с учетом имеющегося согласия обладателя земельного участка на его предоставление для проведения работ по недропользованию (ч. 6 ст. 11 Закона РФ «О недрах»¹¹⁷ в редакции до 2009 года)¹¹⁸.

Таким образом, в законодательстве были формально связаны процессы оформления прав на участок недр и иные природные объекты уже на момент получения лицензии, то есть до оформления прав на служебные и обеспечительные природные ресурсы. Более того, имелся термин

¹¹⁵ Дудиков М.В. Горное право в системе отраслей права//Lex russica. 2015. № 7. С. 43–56.

¹¹⁶ Постановление ВС РФ от 15.07.1992 № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами»//Ведомости СНД и ВС РФ. 20.08.1992. № 33. Ст. 1917.

¹¹⁷ Федеральный закон от 30.12.2008 № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 05.01.2009. № 1. Ст. 17.

¹¹⁸ Игнатьева И.А. Изменения в содержании лицензии на пользование недрами: трудности процесса совершенствования//Бизнес, менеджмент и право. 2012. № 2. С. 73–77.

«территория» (в п. 4 ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах» в ред. до 01.01.2022), который мог стать основой для формирования правового режима территории комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.

В связи с этим, с одной стороны, государством ставятся задачи по обеспечению рационального использования природных ресурсов при недропользовании, однако, с другой стороны, из содержания лицензий неразумно исключаются базовые положения о границах проведения работ на поверхности земли.

Для формирования правового режима территории комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых в лицензии должны указываться границы и порядок использования рассматриваемой территории в лицензии на пользование недрами.

Учитывая содержание п. 9 ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах» (в ред. до 01.01.2022), в лицензии должны содержаться положения, направленные на выполнение требований по рациональному использованию и охране недр, безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами, охране окружающей среды. Как видно, рассматриваемая норма устанавливает необходимость отражения в лицензии на пользование недрами условий по охране и использованию не только основного природного ресурса, но и иных природных ресурсов и объектов.

Вместе с тем ст. 12 Закона РФ «О недрах» (в ред. с 01.01.2022) требует включения в лицензию лишь требований по рациональному использованию и охране недр, по безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами, т.е. необоснованно исключаются требования по охране недропользователем окружающей среды.

Принимая во внимание выводы диссертанта, условия по охране и использованию основного, служебного, обеспечительного природных ресурсов, а также охране объектов воздействия должны отражаться в лицензии на недропользование.

Содержание ч. 6 ст. 13.1 Закона РФ «О недрах» (в ред. до 01.01.2022) позволяет по результатам проведения конкурса на право пользования недрами устанавливать разнообразные условия по охране и использованию определенным образом основного, служебных, обеспечительных природных ресурсов, объектов воздействия, а также природных ресурсов и объектов, необходимых для исполнения обязательств недропользователя социально-экономического, экологического и иного характера, так как в числе основных критериев выявления победителя при проведении конкурса представлены: научно-технический уровень программ геологического изучения недр и использования участков недр, сроки реализации соответствующих программ, полнота извлечения полезных ископаемых, вклад в социально-экономическое развитие территории, эффективность мероприятий по охране недр и окружающей среды, обеспечение обороны страны и безопасности государства.¹¹⁹

Указанный вывод коррелирует с абзацем 4 ч. 2 ст. 15 Закона РФ «О недрах», декларирующим важность задач государственной системы лицензирования в части обеспечения социальных, экономических, экологических и других интересов граждан.

Нормы, обеспечивающие комплексное природопользование при разведке и добыче полезных ископаемых на стадии предоставления в пользование участков недр, установлены в соответствующих подзаконных нормативно-правовых актах, что детально раскрывается в § 1 главы 2 настоящей работы.

В соответствии со ст. 23.2, 36.1 Закона РФ «О недрах» работы на участке недр проводятся на основании проектной документации, в том числе на геологическое изучение недр, разведку и разработку месторождений

¹¹⁹ Со вступлением в силу с 01.01.2022 Федерального закона от 30.04.2021 № 123-ФЗ термин «конкурс на право пользования недрами» исключается из законодательства о недрах, но фактически этот правовой механизм преобразуется в аукцион на право пользования недрами со специальными условиями. Более того, значительное число лицензий, действующих в настоящее время, выданы по результатам конкурсов и сохраняют свои условия до конца срока их действия.

полезных ископаемых, которая должна соответствовать условиям недропользования по лицензии¹²⁰.

Многие авторы отмечают природоохранную роль экспертизы проектов геологического изучения и разведки, ввиду установленной в законе презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности. В ходе экспертизы проверяется соответствие представленных материалов требованиям, обеспечивающим рациональное использование и охрану недр, образуя таким образом природоохранную функцию экспертизы проектной документации¹²¹.

При этом указанная проектная документация должна содержать положения по охране окружающей среды в целом, что закреплено в действующих подзаконных нормативно-правовых актах и подробно разбирается в § 2 главы 2 настоящего исследования.

В связи с этим обеспечение комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых также осуществляется на этапе проектирования соответствующих работ.

Кроме того, на основании п. 14 ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах» лицензия должна содержать сроки подготовки технического проекта ликвидации и консервации горных выработок, буровых скважин и иных сооружений, связанных с использованием недрами, и проекта рекультивации земель, следовательно, охрана и использование различных природных ресурсов реализуются также на этапе завершения хозяйственной деятельности. Завершение хозяйственной деятельности, связанной с разведкой и добычей полезных ископаемых также детально регламентируется на подзаконном уровне, при этом анализ соответствующих нормативно-правовых актов производится в § 3 главы 2 диссертации.

¹²⁰ Гончаров П.П. Правовое регулирование подготовки, согласования и утверждения проектных технологических документов на разведку и разработку месторождений углеводородного сырья//Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2014. № 2. С. 10.

¹²¹ Никишин Д.Л., Миркеримова Н.Ф., Кобрунова М.Ю. Роль экспертизы проектов геологического изучения недр в системе государственного регулирования недропользования//Нефть, газ и право. 2012. № 1. С. 16.

Правовое регулирование охраны и использования служебных и обеспечительных природных ресурсов, связанных с разведкой и добычей полезных ископаемых, преимущественно осуществляется земельным, лесным и водным законодательством. В свою очередь нормы указанного законодательства также возможно дифференцировать по хронологии проведения работ на участке недр, включая предоставление природных ресурсов в пользование, проектирование их использования, а также охрану и использование таких объектов при завершении работ по разведке и добыче полезных ископаемых.

Так, согласно подпункту 20 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, п. 1 ч. 3 ст. 73.1 ЛК РФ договоры аренды земельных участков, а также лесных участков, находящихся в публичной собственности, заключаются без торгов в случае предоставления их в пользование для проведения работ по разведке и добыче полезных ископаемых. Аналогичное положение содержится в ч. 3 ст. 11 ВК РФ, устанавливающей бесконкурсный порядок предоставления водных объектов (их частей) для названных целей на основании соответствующего решения органа власти. Отсылка к рассматриваемым нормам имеется в ч. 1 ст. 25.1 Закона РФ «О недрах».

Как отмечает В.В. Никишин, предоставление природных ресурсов для целей недропользования во многом подчиняется правилам раздельного правового регулирования их использования и охраны. Взаимообусловленное обособление этих объектов и последующие несогласованные процедуры их предоставления вызывают значительные сложности, которые могут быть преодолены с помощью единого методологического подхода к конструированию правовых режимов комплексного природопользования¹²².

Выводы автора, безусловно, верны. Вместе с тем существование на современном этапе развития законодательства указанных отсылочных норм, даже в общем виде, также обеспечивает комплексное природопользование

¹²² Никишин В.В. Определение и изменение границ земель, земельных и лесных участков, водных объектов, выделенных для ведения работ, связанных с недропользованием//Российский юридический журнал. 2019. № 2. С. 173–180.

при разведке и добыче полезных ископаемых, позволяет рассматривать совокупность основного, служебного и обеспечительных природных ресурсов в качестве природного комплекса, обладающего природно-ресурсным потенциалом. Указанные нормы природоресурсного законодательства находят свое развитие в соответствующих подзаконных нормативно-правовых актах, что показано в § 1 главы 2 настоящего исследования.

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.

На этапе проектирования разведки и добычи полезных ископаемых отраслевые нормы природоресурсного законодательства также играют немаловажную роль в обеспечении комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, наряду с законодательством о недрах. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 48 ГрК РФ архитектурно-строительное проектирование распространяется на объекты капитального строительства, расположенные на земельном участке. В связи с тем, что разведка и добыча полезных ископаемых преимущественно производится с использованием объектов капитального строительства, проектные решения, заложенные в архитектурно-строительный проект, в том числе обеспечивают комплексное природопользование при разведке и добыче полезных ископаемых. На основании ст. 88 и 89 ЛК РФ субъект, осуществляющий разведку и добычу полезных ископаемых в лесах, обязан подготовить и представить на экспертизу проект освоения лесов.

Ввиду того, что проектная документация на проведение работ, связанных с использованием недрами (ст. 23.2, 36.1 Закона РФ «О недрах»), а также архитектурно-строительный проект и проект освоения лесов, указанные в ст. 48 ГрК РФ и ст. 88, 89 ЛК РФ соответственно, подготавливаются и действуют наряду друг с другом, их содержание должно коррелировать между собой. При этом подготовка и утверждение указанных проектов регулируется соответствующими природоресурсными нормативно-правовыми актами, следовательно, такие акты должны иметь внутренние связи и взаимные отсылочные правовые нормы.

Кроме того, особое место в рассматриваемой сфере занимает природоохранное законодательство в части охраны объектов воздействия. Так, в отдельных случаях при проведении разведки и добычи полезных ископаемых проводится государственная экологическая экспертиза документации, указанной в ст. 11 и ст. 12 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе». Связно это с тем, что охрана объектов воздействия тесно связана с порядком охраны и использования основного, служебного и обеспечительного природных ресурсов в отношениях комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, так как все они являются частью природного комплекса, обладающего природно-ресурсным потенциалом.

По мнению Н.И. Хлуденевой, цель внедрения оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы в природоохранную практику – предупреждение принятия антиэкологических управленческих решений в целях снижения негативного воздействия на окружающую среду¹²³. При этом в качестве таких управленческих решений, по нашему мнению, выступают в том числе мероприятия, закладываемые в проектную документацию, связанную с охраной и использованием конкретных основного, служебных и обеспечительных природных ресурсов.

¹²³ Хлуденева Н.И. Регулятивная функция экологического права: проблемы реализации//Журнал российского права. 2016. № 12. С. 142–151.

Детальный анализ правового регулирования отношений охраны окружающей среды и природопользования в соответствии с проектной документацией в сфере охраны и использования природных ресурсов и документами, являющимися объектами экологической экспертизы, в части обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, производится в § 2 главы 2 диссертации.

Наконец, правовое регулирование природоресурсными актами отношений землепользования, лесопользования, водопользования в части обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых также осуществляется на этапе завершения работ, связанных с этим видом хозяйственной деятельности. С учетом п. 14 ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах» ликвидация и консервация горных выработок, а также рекультивация земель являются первостепенными мероприятиями в рамках завершения хозяйственной деятельности, связанной с разведкой и добычей полезных ископаемых. При этом ликвидация и консервация горных выработок, а также рекультивация земель ввиду физических особенностей земной коры являются неразрывными процессами по обеспечению охраны окружающей среды и рационального природопользования, а правовое регулирование этих мероприятий также обеспечивает комплексное природопользование при разведке и добыче полезных ископаемых.

Пунктом 5 ст. 13 ЗК РФ для лиц, деятельность которых привела к ухудшению качества земель (в том числе в связи с разведкой и добычей минерального сырья), устанавливается обязанность проведения рекультивации земель. Соответствующее обязательство указанных лиц проистекает из ч. 6 ст. 21 ЛК РФ (в том числе лесоразведение и лесовосстановление), ч. 2 ст. 52 ВК РФ (рекультивация болот в форме обводнения и искусственного заболачивания в связи с добычей торфа и других полезных ископаемых).

Порядок проведения ликвидации и консервации горных выработок, рекультивации нарушенных земель, а также проектирование указанной

деятельности подробно регламентируется соответствующими подзаконными нормативно-правовыми актами. Детальный анализ указанного регулирования осуществляется в § 3 главы 2 настоящего исследования.

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 взаимосвязаны в целях обеспечения рационального использования природно-ресурсного потенциала территории освоения месторождения.

Учитывая вышеизложенное, нормы различных отраслей природоресурсного законодательства имеют связь, обуславливающую обеспечение комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых. Вместе с тем совокупность указанных норм не создает специального правового регулирования, можно говорить только о существовании основ для его развития.

Анализ законодательства позволяет сказать, что имеются лишь отдельные нормы, обеспечивающие такое природопользование, которые не образуют соответствующей системы правового регулирования. По общему правилу природоресурсные нормы, нормативно-правовые акты дифференцированы по своему действию в отношении тех природных ресурсов, охрану и использование которых они прямо, изолированно регулируют.

Такой подход во многом оправдан: он позволяет в отраслевых природоресурсных нормативно-правовых актах учитывать природную специфику отдельных природных ресурсов. Однако это происходит в отрыве от других природных ресурсов, использование которых также

осуществляется при разведке и добыче полезных ископаемых. В связи с этим правовой механизм территории комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых должен действовать наряду с отмеченным дифференцированным подходом. Таким образом, правовой режим указанной территории должен формироваться на основе существующей хронологии регулирования общественных отношений в сфере разведки и добычи полезных ископаемых: предоставление природных ресурсов в пользование, проектирование их использования, проектирование и реализация завершительных мероприятий. В связи с этим структура 2 главы исследования построена соответствующим образом.

Представляется возможным формирование порядка и условий образования и функционирования территории комплексного природопользования следующим образом: определение целесообразности предоставления участка недр в пользование с учетом ограничений ведения хозяйственной деятельности в границах его проекции на дневную поверхность, а также предварительной эколого-экономической оценки природных ресурсов в этих границах; предоставление участка недр в пользование и подготовка проектной документации в сфере недропользования; осуществление эколого-экономической оценки природных ресурсов, необходимых для разведки и добычи полезных ископаемых, сопоставление ее с эколого-экономической оценкой месторождения полезных ископаемых, проводимой в рамках экспертизы запасов полезных ископаемых; формирование и включение в условия лицензии на пользование недрами границ и особенностей правового режима территории комплексного природопользования с учетом утвержденных проектных, технологических решений, эколого-экономической оценки природных ресурсов, разграничение правового режима включаемых в ее пределы природных ресурсов и объектов в связи с отнесением их к основному, служебным, обеспечительным и объектам воздействия (зонирование); получение прав пользования указанными природными

ресурсами, проектирование их использования (при необходимости); корректировка границ территории комплексного природопользования и природных ресурсов, в нее включаемых (при необходимости); подготовка и утверждение проекта ликвидации и консервации горнодобывающего предприятия; корректировка границ и правового режима территории комплексного природопользования с учетом проектных решений указанного проекта; проектирование рекультивации нарушенных земель, в том числе лесных, болот, с учетом проекта ликвидации и консервации горнодобывающего предприятия и скорректированных границ и правового режима территории комплексного природопользования, реализация указанных мероприятий.

Кроме того, как отмечалось выше, 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 связи с этим в 3 главе исследования вырабатываются предложения по совершенствованию правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых в Арктической зоне и Дальневосточном федеральном округе с учетом задач охраны окружающей среды и социально-экономического развития этих регионов. В научной литературе отмечается важность социально-эколого-экономических аспектов принимаемых управленческих решений на основе нормативного программно-целевого подхода, суть которого применительно к решению региональных проблем природопользования сводится к установлению единой системы анализа проблематики региона в сфере экологии и природопользования и принятия корреспондирующих ей мер¹²⁴. В

¹²⁴ Экология и экономика природопользования: учебник для вузов/под ред. проф. Э.В. Гирусова. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998. С. 352.

условиях наличия такого объекта общественных отношений комплексного природопользования, как природные ресурсы, необходимые для исполнения обязательств недропользователя социально-экономического, экологического и иного характера, совершенствование правового регулирования их использования может быть актуальным с учетом стратегических задач в отношении указанных регионов.

Глава 2. Правовое обеспечение комплексного природопользования на отдельных этапах разведки и добычи полезных ископаемых

§ 1. Правовое обеспечение комплексного природопользования при предоставлении участков недр и других природных ресурсов для разведки и добычи полезных ископаемых

Этапы проведения разведки и добычи полезных ископаемых в рамках комплексного природопользования в исследовании привязаны к этапам недропользования на участке недр, так как он является основным природным ресурсом с позиции его функциональной значимости в рамках отношений по комплексному природопользованию при разведке и добыче полезных ископаемых. Важность установления требований комплексного природопользования на момент предоставления участка недр в пользование выражается в возможности государства и потенциального природопользователя предварительно очертить круг их будущих прав и обязанностей. На данной стадии осуществляется оценка инвестиционных рисков, планирование сроков ведения работ, предварительных мероприятий по охране окружающей среды и т.п. При этом в случае отказа субъектов от вступления в отношения по комплексному природопользованию при разведке и добыче полезных ископаемых каждый из них несет минимальные издержки по сравнению с последующими этапами, где необходимо прекращать возникшие отношения.

Требования комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых действуют не только при предоставлении в пользование участка недр для рассматриваемой цели, но и при предоставлении в пользование служебных и обеспечительных природных ресурсов. Указанные требования на рассматриваемом этапе направлены в том числе на обеспечение охраны объектов воздействия. Вместе с тем установление рассматриваемых требований при предоставлении в

пользование иных объектов, кроме участков недр, имеет зависимость от условий, установленных при предоставлении в пользование участка недр.

На этапе предоставления в пользование природных ресурсов, необходимых для комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, должно осуществляться планирование природопользования, которое занимает важное место в системе государственного управления.

Согласно 4 главе Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р, стратегической государственной целью является уменьшение различий в уровне и качестве жизни населения, сокращение дифференциации в социально-экономическом развитии между субъектами Российской Федерации, увеличение темпов экономического роста и технологического развития, в том числе за счет формирования и развития минерально-сырьевых центров. Под таким центром понимается территория одного или нескольких муниципальных образований и (или) акватория, в пределах которых расположена совокупность разрабатываемых и планируемых к освоению месторождений и перспективных площадей, связанных общей существующей и планируемой инфраструктурой и имеющих единый пункт отгрузки добываемого сырья или продуктов его обогащения в федеральную или региональную транспортную систему¹²⁵.

Так как создание таких центров основывается на использовании не только участка недр, но и «территории и (или) акватории», предполагается использование природного комплекса. Следовательно, планирование и прогнозирование хозяйственной деятельности в сфере природопользования, в том числе разведки и добычи минерального сырья, при предоставлении в пользование природных ресурсов в рамках создания минерально-сырьевых центров является стратегической государственной задачей.

¹²⁵ Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»//Собрание законодательства Российской Федерации. 18.02.2019. № 7 (часть II). Ст. 702.

Установление правовых требований, обеспечивающих комплексное природопользование на момент предоставления в пользование участка недр для разведки и добычи полезных ископаемых, может иметь ряд особенностей, зависящих от основания возникновения права пользования недрами (ст. 10.1 Закона РФ «О недрах»). Такие основания возможно разделить на три группы: право пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых, полученное по результатам конкурса (с 01.01.2022 аукциона со специальными условиями) или аукциона на право пользования недрами (п. 2, п. 5, п. 8 ст. 10.1 Закона РФ «О недрах»); право пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых, полученное при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр такого участка для разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения (абзац 3 п. 1, абзац 4 п. 4, абзац 3 п. 7 ст. 10.1 Закона РФ «О недрах»); право пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых, полученное в соответствии с утверждаемым Правительством Российской Федерации перечнем участков недр федерального значения, которые предоставляются в пользование без проведения аукционов. Указанная группа подразумевает предоставление в пользование участков недр континентального шельфа Российской Федерации и участков недр, простирающихся на континентальный шельф Российской Федерации, а также участков недр федерального значения, содержащих газ (абзац 5 п. 1 ст. 10.1 Закона РФ «О недрах»).

Первая группа включает наиболее распространенные в настоящее время основания возникновения права пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых. По актуальной информации Федерального агентства по недропользованию, в 2019 году проведено 506 аукционов и конкурсов, в том числе 163 – на углеводородное сырье, 343 – на твердые

полезные ископаемые¹²⁶. При этом доля проводимых аукционов значительно превосходит количество конкурсов на право пользования недрами¹²⁷.

Порядок установления условий по комплексному природопользованию по результатам аукциона и конкурса различен, связано это с представлением и не представлением технико-экономических предложений для участия в конкурсе и аукционе соответственно. Стоит отметить, что в настоящее время отсутствует нормативно-правовой акт, регулирующий порядок подготовки аукционной или конкурсной документации. Административный регламент, утвержденный приказом Роснедр от 19.03.2020 № 110, регулирует отношения по проведению конкурсов и аукционов только с момента принятия решения об их проведении, то есть уже в закреплённых в аукционной или конкурсной документации границах участка недр и условиях пользования недрами¹²⁸.

Как отмечалось, со вступлением в силу с 01.01.2022 Федерального закона от 30.04.2021 № 123-ФЗ¹²⁹ термин «конкурс на право пользования недрами» исключается из законодательства о недрах, но фактически этот правовой механизм преобразуется в аукцион на право пользования недрами со специальными условиями. Более того, значительное число лицензий, действующих в настоящее время, выданы по результатам конкурсов и сохраняют свои условия до конца срока их действия.

В 2017–2018 годах действовал приказ Роснедр от 01.02.2017 № 47, который устанавливал требования к формированию перечней участков недр,

¹²⁶ Отчет о деятельности Роснедр в 2019 году // <http://www.mnr.gov.ru> (официальный сайт Минприроды России) [Электронный ресурс].

¹²⁷ Вывод основан на результатах анализа сайта <https://torgi.gov.ru> [Электронный ресурс] за 2019 год, где публикуются сведения о проведении всех конкурсов и аукционов на право пользования недрами в Российской Федерации.

¹²⁸ Приказ Роснедр от 19.03.2020 № 110 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по организации проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами» // <http://www.pravo.gov.ru> (официальный интернет-портал правовой информации) [Электронный ресурс].

¹²⁹ Федеральный закон от 30.04.2021 № 123-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах», статью 1 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» и признании утратившими силу Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.05.2021. № 18. Ст. 3067.

предоставляемых посредством конкурсов и аукционов на право пользования недрами. В указанных требованиях присутствовали положения, соответствующие аспектам комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, например, среди оснований для отказа включения участка в соответствующий перечень имелось наличие в его границах земель обороны и безопасности, ООПТ¹³⁰.

Аналогичные положения имеются в преемнике рассматриваемого документа – Методических рекомендациях по формированию участков недр и последующему включению их в перечень участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование с целью проведения работ по разведке и добыче полезных ископаемых или геологическому изучению, разведке и добыче полезных ископаемых, утвержденных заместителем Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации – руководителем Федерального агентства по недропользованию Е.А. Киселевым от 26.01.2018, которые являются документом Роснедр для внутреннего применения¹³¹.

Во-первых, указанный документ не является нормативно-правовым актом, следовательно, для третьих лиц вопрос о подготовке участка недр к предоставлению его посредством торгов остается неурегулированным.

Во-вторых, рассматриваемыми Методическими рекомендациями при планировании лицензирования недропользования не учитывается правовой режим использования некоторых природных ресурсов, степень возможного негативного воздействия от планируемой хозяйственной деятельности и иные обстоятельства, что не отвечает аспектам комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.

В связи с отсутствием нормативно-правового акта, регулирующего порядок инициирования и подготовки конкурса или аукциона, Роснедра не обременено требованиями по согласованию границ предоставляемого

¹³⁰ Приказ Роснедр от 01.02.2017 № 47 «Об утверждении Требований к формированию перечней участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование, для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии»//СПС КонсультантПлюс.

¹³¹ Официальный сайт Якутского филиала ФБУ «Территориальный фонд геологической информации по Дальневосточному федеральному округу»//<http://geofond14.ru> [Электронный ресурс].

участка недр с иными органами власти в части соответствия планируемой разведки и добычи полезных ископаемых правовому режиму охраны и использования служебных, обеспечительных природных ресурсов и объектов воздействия.

Например, при планировании лицензирования недропользования не учитывается расположение защитных лесов, при этом ч. 5.1 ст. 21 ЛК РФ допускает проведение разведки и добычи полезных ископаемых в таких лесах в качестве исключения из общего правила запрета, в случае если выборочные и сплошные рубки не запрещены или не ограничены в соответствии с законодательством Российской Федерации. Кроме того, размещение объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, на землях лесного фонда для целей разведки и добычи полезных ископаемых, как отмечается Арбитражным судом Уральского округа, должно осуществляться исключительно на основании схемы, утвержденной проектом освоения лесов, с целью сохранения лесных насаждений, положения которой не учитываются при планировании лицензирования недропользования¹³².

В связи с этим, не имея соответствующей нормативно-правовой основы, при подготовке аукционной документации государственные органы определяют местоположение только предоставляемого участка недр: устанавливают координаты угловых точек участка, указывают геологические объекты, включаемые в его пределы. Факт включения или не включения того или иного природного ресурса в пределы проекции предоставляемого участка недр является предпосылкой для установления требований по комплексному природопользованию при проведении торгов. При этом конкретные условия использования служебных, обеспечительных природных ресурсов, а также анализ возможного негативного воздействия на объекты

¹³² Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 29.01.2018 № Ф09-8351/17 по делу № А47-11978/2016/<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

воздействия на рассматриваемом этапе государственными органами, как правило, не прорабатываются.

Похожим образом в советском праве регламентировалась возможность признания органом, предоставляющим участки недр в пользование, тех или иных «поверхностных участков» (природных ресурсов, за исключением недр) в качестве условно или безусловно необходимых для недропользования, а впоследствии правовой режим таких объектов уточнялся после утверждения проектов работ на участке недр¹³³.

Принимая во внимание вышеизложенное, считаем необходимым 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.

При проведении конкурса относительно аукциона до 01.01.2022 имелся дополнительный инструментарий, заключавшийся в обязательном представлении заявителями технико-экономических предложений, в которых подробно излагались научно-технический уровень программ геологического изучения недр и использования участков недр, информация о полноте извлечения полезных ископаемых, вкладе в социально-экономическое развитие территории, сроках реализации соответствующих программ, эффективности мероприятий по охране недр и окружающей среды, обеспечении обороны страны и безопасности государства.

Участник конкурса на право пользования недрами указывал в технико-экономических предложениях планы по использованию каких-либо природных ресурсов, расположенных в границах участка недр либо на прилегающих к нему территориях, для осуществления разведки и добычи полезных ископаемых. Например, использовать лесные ресурсы для

¹³³ Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. М.: Юрид. лит., 1969. С. 125–126.

строительства дамбы на реке с целью ее обмеления и впоследствии разведки и добычи россыпного золота. В законодательстве не отражены пределы того, какие дополнительные условия, обеспечивающие комплексное природопользование при разведке и добыче полезных ископаемых, могут быть включены в конкурсную документацию и впоследствии – в лицензию.

Отсутствие детально нормативно установленных критериев оценки технико-экономических предложений, соотнесения этих критериев, правил оценки повышало возможность субъективного влияния на результаты конкурсов на право пользования недрами.

Данная проблема находит свое отражение и в материалах судебной практики, где суды устанавливают несовершенство оценки технико-экономических предложений участников конкурса и приходят к выводу о необоснованном признании того или иного технико-экономического предложения лучшим; как следствие, результаты конкурса признаются недействительными¹³⁴. Для решения указанной проблемы Федеральное агентство по недропользованию внедрило практику разъяснения критериев оценки технико-экономических предложений¹³⁵. Так, согласно указанным критериям в отношении эффективности мероприятий по охране недр и окружающей среды, которые напрямую относятся к правовому обеспечению комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, участник конкурса обязан представить: предложения по комплексу работ по минимизации последствий хозяйственной деятельности на животный и растительный мир; информацию по мероприятиям по размещению отходов производства и потребления; по комплексу мероприятий по предотвращению и контролю над загрязнением окружающей среды; по мероприятиям по предотвращению и ликвидации аварийных ситуаций и организации безопасного ведения работ; по мероприятиям по

¹³⁴ Решение Арбитражного суда Красноярского края по делу № А33-30218/2017 от 28.04.2018/<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

¹³⁵ Согласно официальному интернет-сайту Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов (<https://torgi.gov.ru>) такие критерии оценки технико-экономических предложений впервые применены в конкурсах на право пользования недрами с целью геологического изучения, разведки и добычи нефрита на участках Тэмулакит, Грамдакан, Урик, расположенных в Республике Бурятия.

обеспечению промышленной безопасности объекта; оценку воздействия на окружающую среду комплекса работ, связанных с недропользованием, и предложения по обоснованию объемов и сроков рекультивации нарушенных земель; предложения по ведению мониторинга состояния недр на участке недр. Положения, установленные в технико-экономическом предложении победителя конкурса, отражались в лицензиях в качестве дополнительных обязательств и ограничений недропользователя по будущему проектированию работ на участке недр и ликвидации, консервации горных выработок, рекультивации нарушенных земель и т.п.

С 01.01.2022 в целях реализации документов стратегического планирования, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации, а также соблюдения социальных, экономических, экологических и других интересов населения, проживающего на соответствующей территории, и всех граждан Российской Федерации Правительство РФ наделено полномочиями устанавливать специальные требования к участникам аукциона на право пользования участками недр (ч. 5 ст. 13.1 Закона РФ «О недрах»). Указанные требования, фактически заменяющие технико-экономические предложения, также могут обладать оценочными характеристиками, в связи с чем проблема оценки технико-экономических предложений может остаться. Возможно она будет решена в течение 2022 года при принятии подзаконных нормативно-правовых актов, регулирующих проведение аукционов.

Согласно приказу Роснедр от 25.06.2015 № 427 «О дополнении к приказу Федерального агентства по недропользованию от 27.02.2015 № 177 «О проведении разовой актуализации лицензий на пользование недрами» в п. 13.1 лицензии устанавливаются дополнительные условия, определяемые результатами конкурса, то есть с учетом технико-экономических предложений победителя¹³⁶.

¹³⁶ Приказ Роснедр от 25.06.2015 № 427 «О дополнении к приказу Федерального агентства по недропользованию от 27.02.2015 № 177 «О проведении разовой актуализации лицензий на пользование недрами»//СПС КонсультантПлюс.

Таким образом, в правоприменительной практике законодательства о недрах в части проведения конкурсов сформировались реальные правовые механизмы обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых. Несмотря на явное преимущество конкурсов над аукционами, в части обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых конкурсы имеют и некоторые недостатки, в том числе послужившие их трансформации в аукционы со специальными условиями участия.

Во-первых, заранее спланированные методы и технологии проведения работ на участке недр могут быть не оправданы, а иногда и вовсе невыполнимы по результатам разведки месторождения (уточняются геологические особенности строения месторождения, изменяется конъюнктура рынка полезных ископаемых, усложняется доступ к заявленным технологиям и т.п.). За этим последует невыполнение условий пользования недрами со всеми вытекающими негативными последствиями.

Во-вторых, как ранее отмечали некоторые авторы, при проведении конкурса повышается возможность субъективного воздействия на результаты конкурса (коррупциогенный фактор)¹³⁷.

В связи с этим проведение конкурсов (с 01.01.2022 аукционов со специальными условиями, указанных в ч. 5 ст. 13.1 Закона РФ «О недрах») более эффективно для обеспечения комплексного природопользования по сравнению с аукционами, однако с учетом негативных аспектов конкурсов (с 01.01.2022 аукционов со специальными условиями, указанных в ч. 5 ст. 13.1 Закона РФ «О недрах») их проведение целесообразно в отдельных случаях, когда обеспечение требований комплексного природопользования особенно важно.

¹³⁷ Евраев М. Я., Писенко К. А. Основные направления развития законодательства о размещении государственных и муниципальных заказов, а также законодательства об использовании ограниченных природных ресурсов в свете актуальных задач конкурентного реформирования отечественного законодательства и управления в сфере экономической деятельности//Финансовое право. 2006. № 8. С. 27; Василевская Д. В. Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах. М.: ПравоТЭК, 2010. С. 105.

Наряду с конкурсной (аукционной) формой предоставления в пользование участков недр для разведки и добычи полезных ископаемых, имеется заявительная форма.

В процессе получения лицензии для разведки и добычи полезных ископаемых в связи с фактом открытия нового месторождения заявитель самостоятельно предлагает границы горного отвода, условия недропользования и соответствующее обоснование. Так, согласно абзацу 17 п. 3 Порядка, утвержденного приказом МПР РФ от 24.01.2005 № 23, заявка должна содержать предложения заявителя по условиям пользования недрами. Они должны включать сведения о планируемых объемах, видах и сроках разведочных и добычных работ, предлагаемых мероприятиях по охране недр и окружающей среды¹³⁸. Аналогичные предложения прилагаются к заявке в отношении участка недр федерального значения¹³⁹.

Государство в лице уполномоченных органов при предоставлении участка по указанному основанию оценивает и, в случае необходимости, корректирует предложения недропользователя, в том числе учитывая аспекты комплексного природопользования, что косвенно проистекает из установленных законодательством требований (например, оценка предложений по охране окружающей среды). При этом первоначальное предложение по конкретным требованиям, относимым в сфере комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, исходит не от государства, как в случае с конкурсами или аукционами, а от заявителя.

¹³⁸ Приказ МПР РФ от 24.01.2005 № 23 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр, за исключением участка недр федерального значения и участка недр, который отнесен к участкам недр федерального значения в результате открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр за счет собственных средств для разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения»//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 28.02.2005. № 9.

¹³⁹ Постановление Правительства РФ от 27.11.2008 № 897 «Об утверждении Положения о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр федерального значения или на участке недр, который отнесен к участкам недр федерального значения в результате открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр такого участка за счет собственных средств для разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения»//Собрание законодательства Российской Федерации. 08.12.2008. № 49. Ст. 5839.

Вместе с тем при рассмотрении заявок на получение лицензии в соответствии с указанными нормативно-правовыми актами не осуществляется согласование возможности использования служебных, обеспечительных природных ресурсов и объектов воздействия, что не соответствует требованиям комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.

Индивидуальные особенности в реализации комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых имеются при предоставлении участков недр континентального шельфа. Участки недр предоставляются в соответствии с утверждаемым Правительством РФ перечнем, в котором указываются координаты угловых точек участка недр¹⁴⁰. В связи с этим заявитель получает участок недр в границах, заранее установленных государственными органами, аналогично аукциону или конкурсу на право пользования недрами.

Вместе с тем согласно подпункту «и» п. 4 Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 08.01.2009 № 4, к заявке прилагаются не только предложения по срокам и условиям разработки месторождения, но и относительно мероприятий по охране недр и окружающей среды¹⁴¹. Таким образом, потенциальный недропользователь имеет возможность влиять на условия комплексного природопользования при получении лицензии аналогично получению лицензии для разведки и добычи, выдаваемой в связи с фактом открытия месторождения. В отношении рассматриваемого основания складывается симбиоз норм, регулирующих порядок проведения аукционов/конкурсов на недропользование и заявительный порядок

¹⁴⁰ Распоряжение Правительства РФ от 15.06.2009 № 787-р «Об утверждении перечня участков недр федерального значения, которые предоставляются в пользование без проведения аукционов»//Собрание законодательства Российской Федерации. 22.06.2009. № 25. Ст. 3100.

¹⁴¹ Постановление Правительства РФ от 08.01.2009 № 4 «Об утверждении Положения о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на предоставляемых в пользование без проведения аукционов участке недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, участке недр федерального значения, расположенном на территории Российской Федерации и простирающемся на ее континентальный шельф, участке недр федерального значения, содержащем газ»//Собрание законодательства Российской Федерации. 19.01.2009. № 3. Ст. 405.

получения лицензии по факту открытия месторождения полезных ископаемых.

Однако если мы говорим о комплексном природопользовании в отношении недр континентального шельфа, возникает вопрос о применимости к нему аспекта о взаимосвязанности используемых природных ресурсов, то есть возможности использования совокупности природных ресурсов для разведки и добычи полезных ископаемых.

В понимании п. 1 ст. 76 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву¹⁴² и сформулированной в соответствии с ней ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации»¹⁴³ континентальный шельф – это морское дно и недра подводных районов. В связи с этим при освоении шельфовых месторождений природопользователем используются исключительно недра. Очевидно, что это происходит в пределах какого-либо водного объекта, на который не распространяются суверенные права Российской Федерации, поэтому с учетом экосистемного подхода в праве отношения комплексного природопользования в рассматриваемой сфере складываются в связи с использованием только основного природного ресурса и оказания негативного влияния на объекты воздействия.

Отметим положительный аспект правового обеспечения комплексного природопользования в отношении континентального шельфа, установленный в абзаце 2 п. 7 Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 08.01.2009 № 4, согласно которому проект условий пользования участком недр для целей воспроизводства водных биологических ресурсов и выполнению мероприятий по возмещению (компенсации) ущерба, наносимого указанным ресурсам, согласовывается с Росрыболовством.

С учетом вышеизложенного каждый из представленных механизмов предоставления участков недр в пользование для разведки и добычи

¹⁴² Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS) (заключена в г. Монтего-Бее 10.12.1982)//Собрание законодательства Российской Федерации. 01.12.1997. № 48. Ст. 5493.

¹⁴³ Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 04.12.1995. № 49. Ст. 4694.

полезных ископаемых в различной степени обеспечивает комплексное природопользование. При этом условия природопользования могут формироваться с учетом позиций как органов власти, так и природопользователей, степень их влияния зависит от конкретного применяемого механизма лицензирования недропользования.

В свою очередь в рамках правового обеспечения имеется проблема, связанная с тем, что органы власти – распорядители недр не в полной мере необходимости согласовывают предоставление и условия недропользования по конкретному участку недр относительно правового режима использования иных природных ресурсов с другими органами власти, что не коррелирует с аспектами комплексного природопользования. При разработке правового режима территории комплексного природопользования следует принимать во внимание указанное обстоятельство. Порядок образования указанной территории должен включать необходимость таких согласований перед установлением ее границ и условий использования.

После возникновения прав у недропользователя на участок недр и получения им лицензии на пользование недрами возникает необходимость получения прав на служебные и обеспечительные природные ресурсы.

Так, земля, находящаяся над участком недр, а также находящаяся вне границ участка недр, но необходимая для выполнения работ, связанных с недропользованием, и (или) для выполнения условий пользования недрами, установленных лицензией, может находиться в публичной и частной собственности, в связи с этим порядок получения прав на нее дифференцирован.

Зачастую недропользователь является пользователем такой земли еще до возникновения прав на участок недр, однако на сегодняшний день порядка 90% земель на территории Российской Федерации находится в государственной и муниципальной (публичной) собственности, поэтому в

большинстве случаев недропользователь получает права на землю, находящуюся в собственности публичных образований¹⁴⁴.

Законодатель предусмотрел несколько вариантов получения в пользование таких земельных участков для целей недропользования: аренда без проведения торгов; сервитут; изъятие земельного участка у арендатора; использование земли без предоставления земельного участка, на основании разрешения. В связи с тем, что четвертое основание актуально исключительно для геологического изучения, которое является самостоятельным видом пользования недрами и не включает разведку и добычу полезных ископаемых, рассмотрим первые три.

Подпункт 20 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ предоставляет возможность недропользователю заключить договор аренды земельного участка, находящегося в собственности публичных образований, без проведения торгов. В соответствии с п. 46 Перечня документов, утвержденного приказом Росреестра от 02.09.2020 № П/0321, документом-основанием в рассматриваемом механизме является проектная документация на выполнение работ, связанных с использованием недрами¹⁴⁵.

Ч. 3 ст. 25.1 Закона РФ «О недрах» требует учитывать при заключении договора аренды границы лицензионного участка и горного отвода, поэтому имеются противоречия между положениями закона и подзаконных нормативно-правовых актов.

Установление границ горного отвода в соответствии с проектной документацией создает почву для злоупотребления правом недропользователя, так как проектные решения могут предполагать нерациональное использование площадей вокруг месторождения. Если же получать права использования земельного участка в соответствии с лицензией, то земельный участок ограничивается границами проекции

¹⁴⁴ Земельный фонд Российской Федерации//<https://rosreestr.ru> (дата обращения – 01.10.2019) [Электронный ресурс].

¹⁴⁵ Приказ Росреестра от 02.09.2020 № П/0321 «Об утверждении перечня документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов»//<http://www.pravo.gov.ru> (официальный интернет-портал правовой информации) [Электронный ресурс].

участка недр на дневную поверхность. В связи с этим целесообразно введение в правовое регулирование категории территории комплексного природопользования.

Указанная мера позволит более точно оценивать необходимость передачи в пользование конкретных земельных площадей, причем не только служебных, но и обеспечительных природных ресурсов. При этом в рамках формирования правового режима территории комплексного природопользования учет проектной документации до получения прав на природные ресурсы, кроме недр, является необходимым элементом. Именно на основе проектной документации возможно определить состав и объем, необходимых для ее реализации природных ресурсов. Принимая во внимание только границы предоставленного участка недр, появляются риски того, что недропользователю будут предоставлены излишние земли, которые могут быть использованы другими лицами для иных видов деятельности, либо, наоборот, предоставленных земель будет недостаточно для реализации проектных решений.

Для соблюдения баланса интересов недропользователя, государства и третьих лиц, заинтересованных в использовании природных ресурсов территории освоения месторождения, целесообразно также проводить эколого-экономическую оценку природных ресурсов, планируемых к включению в территорию комплексного природопользования, с учетом которой возможно предоставление в пользование природных ресурсов для разведки и добычи и их рационального использования.

В свою очередь, процедура установления сервитута имеет существенные отличия. В таком отношении появляется дополнительный субъект – действующий обладатель необходимого земельного участка. Дополнительный субъект, которому рассматриваемый земельный участок предоставлен для каких-либо целей, при заключении соглашения об установлении сервитута оценивает необходимость получения недропользователем соответствующих прав на земельный участок, так как

согласно подпунктам 4, 7 и 9 п. 1 ст. 39.25 ЗК РФ среди условий соглашения имеются: цели и основания установления сервитута; права лица, в интересах которого установлен сервитут, осуществлять деятельность, в целях обеспечения которой установлен сервитут; обязанность лица, в интересах которого установлен сервитут, после прекращения действия сервитута привести земельный участок в состояние, пригодное для его использования в соответствии с разрешенным использованием. Таким образом, в данном случае земельно-правовой механизм влияет на отношения недропользования и обеспечивает комплексное природопользование при освоении месторождения.

Надо сказать, что наличие действующего пользователя земельным участком зачастую сильно осложняет реализацию установления сервитута в отношении земельного участка, находящегося в публичной собственности, для недропользования в связи с защитой им собственных законных интересов, однако на практике указанная проблема зачастую не учитывается при предоставлении недр в пользование.

Кроме того, по мнению Г.А. Волкова, п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ не требует подготовки документов с необходимыми для кадастрового учета сведениями о части земельного участка, в отношении которой планируется установление сервитута¹⁴⁶. Автор отмечает, что земельные участки, в отношении которых устанавливается сервитут, зачастую не имеют установленных границ, в связи с чем заключение соглашения о сервитуте может нарушать права и законные интересы правообладателей соседних земельных участков, чьи границы также не определены¹⁴⁷. Отмеченная проблема не имеет исключения и в отношении установлении сервитута для осуществления разведки и добычи минерального сырья.

Иногда пользование недрами предоставлено одному лицу, а собственником земельного участка над участком недр является иное лицо. С

¹⁴⁶ Волков Г.А. Гарантии прав на землю при предоставлении или использовании земельных участков для проведения работ, связанных с использованием недрами//Lexrussica. 2016. № 6. С. 203–211.

¹⁴⁷ Там же.

целью получения прав на земельный участок недропользователь и пользователь земельного участка руководствуются нормами гражданского законодательства: заключается договор купли-продажи, аренды и т.п. Однако не всегда подобные ситуации возможно разрешить консенсуально, на этот случай законодатель предусмотрел наличие института изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд. При этом указанный правовой механизм распространяет свое действие не только на земельные участки, находящиеся в частной собственности, но и на земельные участки, находящиеся в собственности публичных образований, переданные в аренду третьим лицам.

В соответствии с подпунктом 3 п. 2 ЗК РФ принятие решения об изъятии земельных участков для целей недропользования обосновывается лицензией. В связи с этим представление проектных документов на проведение работ на участке недр не требуется, поэтому допускаются ситуации изъятия участков, в которых отсутствует фактическая необходимость для ведения работ по освоению месторождения.

Учитывая вышеизложенное, при предоставлении земельных участков для разведки и добычи минерального сырья с позиции обеспечения комплексного природопользования имеются следующие основные проблемы:

- при предоставлении участков недр в пользование распорядителем недр не учитывается правовой режим земель, в пределах которых он расположен, в связи с чем недропользователь впоследствии может столкнуться с проблемой невозможности проведения работ на участке недр в связи с земельно-правовыми ограничениями, в том числе в связи с наличием зон с особыми условиями использования территорий;

- органы власти, отвечающие за обеспечение охраны и рационального использования земель, после предоставления участка недр в пользование теряют возможность планирования хозяйственной деятельности на землях в пределах своих территорий, так как предоставление земельного участка в пользование для недропользования – это их обязанность, а не право. При

этом использование земельного участка для иных целей, кроме недропользования, может иметь более значимый социальный, экономический эффект и наносить меньший вред ему как объекту охраны. Указанную проблему следует разрешать на стадии, предшествующей предоставлению участка недр в пользование, посредством межведомственного взаимодействия;

- при предоставлении земельного участка в аренду учитываются проектные решения в сфере разведки и разработки месторождения, связанные с его использованием, но не установлены пределы реализации указанной нормы.

Отмеченные проблемы следует учитывать при формировании правового режима территории комплексного природопользования. Обязательным этапом перед ее образованием должно являться определение особенностей правового режима планируемых к использованию территорий, в том числе наличие зон с особыми условиями использования территорий (ЗООУИТ). Кроме того, определение границ территории должно осуществляться с учетом технологий, заложенных в проектную документацию в сфере недропользования, а также эколого-экономической оценки природных ресурсов.

Учитывая, что участки недр не всегда расположены в сухопутной зоне, необходимо рассмотреть вопрос об обеспечении комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых в пределах водных объектов и их частей для этих целей.

Часть 3 ст. 11 ВК РФ позволяет приобретать право пользования водным объектом (акваторией водного объекта), находящимся в публичной собственности, для целей разведки и добычи минерального сырья в заявительном порядке на основании решения о его предоставлении (бесконкурсно).

Согласно п. 13 Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 30.12.2006 № 844, одним из документов, прилагаемых к заявке на

получение решения о предоставлении водного объекта в пользование для целей разведки и добычи, является лицензия на недропользование. Вместе с тем заключение на проектную документацию, связанную с использованием недрами, и (или) утверждающие (согласовывающие) ее документы для получения решения не требуются¹⁴⁸. В связи с этим имеется проблема невозможности получения прав использования частями водного объекта в указанном порядке за границами проекции участка недр, даже если это обусловлено технологической необходимостью.

Более того, при предоставлении водного объекта в пользование уполномоченный орган власти не имеет представления о том, какие конкретно работы будут проводиться в границах водного объекта, в какие сроки и какие негативные воздействия могут на него оказать.

При этом предоставление в пользование водного объекта (его части) для недропользования является обязанностью, а не правом уполномоченного органа власти, поэтому после предоставления участка недр в пользование такой орган власти частично теряет возможность планирования хозяйственной деятельности для других целей в пределах предоставляемого водного объекта (его части), однако иные цели могут быть социально или экономически важнее недропользования и в большей степени отвечать требованиям рационального использования природных ресурсов. Указанную проблему следует разрешать на стадии, предшествующей предоставлению участка недр в пользование, посредством межведомственного взаимодействия и проведения эколого-экономической оценки природных ресурсов.

Кроме того, на основании ч. 4 ст. 12 Закона РФ «О недрах» (в ред. с 01.01.2022) в лицензию могут вноситься изменения, при этом порядок внесения изменений в лицензию установлен Административным регламентом Роснедр, утвержденным приказом Минприроды России от

¹⁴⁸ Постановление Правительства РФ от 30.12.2006 № 844 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование»//Собрание законодательства Российской Федерации. 01.01.2007. № 1 (часть II). Ст. 295.

29.09.2009 № 315¹⁴⁹. Также согласно ч. 2 ст. 23.2 Закона РФ «О недрах», а также подпункту «д» п. 3 Порядка, утвержденного приказом Минприроды России от 23.09.2016 № 490, в проектную документацию на пользование недрами могут вноситься изменения и дополнения¹⁵⁰.

Вместе с тем законодательство не допускает возможности внесения изменений в решение о предоставлении водного объекта в пользование, в связи с чем может возникнуть ситуация, когда недропользователю предоставлен водный объект (его часть), большая часть которого со временем становится не востребованной для освоения участка недр, что также не соответствует аспектам комплексного природопользования. Указанная проблема ранее отмечалась Д.О. Сиваковым, который считает, что в водном законодательстве в целом не уделяется полноценное внимание проблеме изменения требований, отмеченных в решениях о предоставлении водных объектов, а также способам предотвращения конфликтов интересов, возникающих в этих случаях¹⁵¹.

Поддерживая позицию автора, отметим необходимость принятия соответствующих норм для устранения указанной проблемы. Также в законодательстве не урегулирован вопрос разграничения прав субъектов, которым одновременно предоставлено право пользования одним и тем же водным объектом с пересекающимися площадями, что может затруднить выполнение условий пользования недрами под водным объектом. В рамках формирования правового режима территории комплексного природопользования следует предусмотреть урегулирование указанных

¹⁴⁹ Приказ Минприроды России от 29.09.2009 № 315 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр»//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 08.03.2010. № 10.

¹⁵⁰ Приказ Минприроды России от 23.09.2016 № 490 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы проектной документации на проведение работ по региональному геологическому изучению недр, геологическому изучению недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведке месторождений полезных ископаемых и размера платы за ее проведение».

¹⁵¹ Сиваков Д.О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: монография. М.: ИЗиСП, Юриспруденция, 2012.

вопросов в опоре на проектные решения по разведке и добыче полезных ископаемых. Внесение изменений в решения о предоставлении водного объекта в пользование должно следовать за внесением изменений в границы, порядок и условия использования территории комплексного природопользования.

В случае если для целей разведки и добычи полезных ископаемых необходим водный объект (его часть), находящийся в частной собственности (к таковым могут относиться пруды и обводненные карьеры), применяются нормы земельного законодательства об обороте земельных участков.

Помимо водных объектов, на землях, необходимых для освоения участка недр, могут быть расположены леса. Согласно приложению № 1 к Государственной программе Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 318, порядка 46,5% территории России покрыто лесами, поэтому вопрос правового регулирования использования лесов в отношении по комплексному природопользованию при разведке и добыче полезных ископаемых особенно актуален¹⁵².

Согласно ч. 1 ст. 6 ЛК РФ леса могут быть расположены в пределах земель лесного фонда и иных категорий. При этом на основе целевого назначения земель, на которых они произрастают, применяются требования по их охране и использованию. В связи с тем, что вопросы получения прав на земельные участки в соответствии с земельным законодательством рассмотрены выше, обратимся к правовому регулированию предоставления лесов для разведки и добычи минерального сырья в границах земель лесного фонда.

В соответствии с ч. 2 ст. 43 ЛК РФ для разработки месторождений минерального сырья лесные участки, находящиеся в собственности публичных образований, могут быть предоставлены в аренду. Стоит

¹⁵² Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы»//Собрание законодательства Российской Федерации. 05.05.2014. № 18 (часть II). Ст. 2164.

обратить внимание, что в ЛК РФ не применяется термин «разведка и добыча полезных ископаемых», соответствующий ст. 6 Закона РФ «О недрах», вместо него используется понятие «разработка месторождений полезных ископаемых». В связи с тем, что специальным нормативно-правовым актом в сфере использования и охраны недр является Закон РФ «О недрах», считаем целесообразным привести нормы лесного законодательства в этой части в соответствии с указанным законом.

Договор аренды лесных участков для целей недропользования заключается без торгов на основании п. 1 ч. 3 ст. 73.1 ЛК РФ. С 2019 года процедура заключения договора регламентируется ГК РФ и ЗК РФ, если иное не установлено ЛК РФ. В связи с этим в отношении аренды лесных участков, наряду с земельными участками, применяется приказ Росреестра от 02.09.2020 № П/0321.

Таким образом, возникает аналогичная ранее приведенным проблема злоупотребления правом на получение лесного участка в аренду на основании проектных решений в сфере недропользования. Территория комплексного природопользования своими границами позволит установить пределы права недропользователя на получение в аренду лесных участков на основе проекта. При этом недропользователь сможет получить право лесопользования только в отношении тех лесных участков, которые необходимы для реализации технологических решений, как в пределах проекции участка недр на дневную поверхность, так и вне ее.

Интересной с точки зрения анализа правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых представляется норма, указанная в п. 3 ч. 3 ст. 73.1 ЛК РФ, согласно которой без проведения торгов также заключается договор аренды лесного участка в связи с осуществлением заготовки древесины на лесных участках, предоставленных юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям для осуществления разведки и добычи полезных ископаемых. Действующее законодательство не устанавливает специальных

требований к заявочной документации по указанному основанию. Отсутствуют нормы, регулирующие определение места расположения, размеров, условий использования испрашиваемого лесного участка (обеспечительный природный ресурс) относительно того лесного участка, который предоставлен для целей разведки и добычи полезных ископаемых (служебный природный ресурс).

Данная проблема вносит правовую неопределенность в регулирование отношений лесопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, создает почву для коррупциогенного фактора. Считаем целесообразным осуществлять правовое регулирование получения лесного участка по основанию, указанному в п. 3 ч. 3 ст. 73.1 ЛК РФ, а также с учетом положений проектных документов на разведку и добычу полезных ископаемых и предлагаемого к введению правового режима территории комплексного природопользования.

Подводя итоги параграфа, следует отметить, что предоставлению в пользование участка недр должна предшествовать предварительная эколого-экономическая оценка природных ресурсов территории освоения месторождения. Указанное мероприятие позволит сопоставить планируемый эколого-экономический эффект разработки месторождения, основанный на результатах экспертизы запасов полезных ископаемых, отмеченной в ст. 29 Закона РФ «О недрах», с эколого-экономической оценкой природных ресурсов, использование которых потребуется для этой цели. Данная мера позволит оценить рациональность использования природных ресурсов с учетом того, что они могут быть использованы для других видов хозяйственной деятельности, позволяющих получить наилучший экономический эффект при меньшем негативном воздействии на окружающую среду.

Также правовое обеспечение комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых нуждается в совершенствовании правовых и организационных механизмов взаимодействия органов

государственной власти, уполномоченных в области управления и распоряжения природными ресурсами. При формировании правовых средств, направленных на обеспечение комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, следует учитывать, что при предоставлении участка недр, помимо сведений о нем, получаемых в результате сбора геологической информации и проведения экспертизы запасов полезных ископаемых, должны быть предусмотрены правовые условия сбора и учета сведений, касающихся природно-ресурсного потенциала территории освоения месторождения и качества окружающей среды. Соответствующие сведения предлагается отражать в лицензии на пользование недрами и проектной документации на проведение работ, связанных с использованием недрами.

Ввиду разрозненности данных о природных ресурсах, содержащихся в официальных источниках, требуется совершенствование правового регулирования межведомственного взаимодействия при осуществлении предоставления в пользование участка недр. В этих целях могут быть нормативно предусмотрены обязанности и порядок обмена между уполномоченными органами информацией о правовом режиме и иных данных в отношении природных ресурсов, расположенных в пределах территории освоения месторождения.

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

В названных целях предлагается в том числе дополнить нормативно-правовые акты, регулирующие порядок предоставления недр в пользование, положениями об обязанности уполномоченных органов власти осуществлять межведомственное взаимодействие в сфере распоряжения и управления природными ресурсами. Перед предоставлением участка недр в пользование следует осуществлять определение зон в пределах будущей территории комплексного природопользования, в рамках которых имеются ограничения

осуществления разведки и добычи полезных ископаемых, определение собственников земельных участков в границах указанной территории с целью оценки необходимости и возможности их изъятия для государственных и муниципальных нужд (для недропользования), а также предварительное отнесение природных ресурсов и объектов в ее границах к числу основного, служебных, обеспечительных и объектов воздействия. Реализация предлагаемого регулирования должна осуществляться с привлечением электронных цифровых систем, внедрение в государственное управление которых уже осуществляется¹⁵³.

Обязательной стадией между получением лицензии и установлением границ, порядка и условий использования территории комплексного природопользования должна быть детальная эколого-экономическая оценка природных ресурсов, проектирование разведки и (или) добычи полезных ископаемых, отнесение природных ресурсов и объектов к основному, служебным, обеспечительным и объектам воздействия. Получение прав на природные ресурсы, кроме недр, необходимо осуществлять с учетом условий лицензии, устанавливающей правовой режим территории комплексного природопользования, результатов детальной эколого-экономической оценки природных ресурсов, а также проектных решений, связанных с разведкой и добычей полезных ископаемых, что позволит эффективно оценивать экологическую обоснованность и экономическую эффективность планируемой хозяйственной деятельности.

Указанный механизм будет обеспечивать рациональное использование не только отдельных природных ресурсов, но и природного комплекса, включающего их и обладающего природно-ресурсным потенциалом.

Возможность установления условий, обеспечивающих комплексное природопользование при освоении участка недр, в проектной документации

¹⁵³ 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.

на производство соответствующих работ с учетом действующего законодательства рассматривается в § 2 главы 2.

§ 2. Правовое обеспечение комплексного природопользования при проектировании работ по разведке и добыче полезных ископаемых

После получения права пользования недрами лицо, планирующее разведку и добычу, обязано подготовить проектную документацию на разведку и (или) разработку месторождений полезных ископаемых, пройти процедуры получения на нее заключения и (или) согласования, утвердить, а впоследствии – проводить работы в строгом соответствии с данными документами.

В.Б. Агафонов отмечает, что экологические требования законодательства о недрах детализируются в проектной документации в сфере недропользования на всех стадиях ведения работ по освоению участка недр. Обязанности по обеспечению рационального использования недр реализуются уже с момента подготовки проекта заинтересованным лицом и прекращаются в момент прекращения права пользования недрами после окончания консервации и ликвидации горных выработок¹⁵⁴. Наряду с указанной проектной документацией разрабатывается и утверждается иная проектная документация, связанная с охраной и использованием служебных и обеспечительных природных ресурсов, а также охраной объектов воздействия.

Как отмечалось ранее, проектную документацию, связанную с разведкой и разработкой месторождений, следует подготавливать до получения прав на природные ресурсы, без которых освоение недр не представляется возможным. При этом первым этапом проектирования является подготовка проекта разведки месторождений полезных ископаемых в соответствии с ч. 4 ст. 36.1 Закона РФ «О недрах». Некоторые исследователи, говоря о функции экспертизы проектов геологического изучения и разведки в рамках государственного управления фондом недр,

¹⁵⁴ Агафонов В.Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при использовании недрами//Lexrussica. 2016. № 6. С. 61–81.

отмечают, что она выражается по нескольким направлениям, включая обеспечение рационального использования и охраны недр¹⁵⁵.

На наш взгляд, функционал экспертизы проектов геологического изучения недр и разведки несколько шире и включает в себя также обеспечение комплексного природопользования при разведке месторождений полезных ископаемых. Согласно п. 5 Порядка, утвержденного приказом Минприроды России от 23.09.2016 № 490, экспертиза включает в себя анализ и оценку обоснованности принятой методики, техники, технологии и комплекса работ по геологическому изучению недр на объекте, достаточности их видов и объемов для решения поставленных геологических задач, обеспечения комплексного использования и охраны недр¹⁵⁶.

Из приведенной нормы видно, что речь идет исключительно о рациональном комплексном использовании и охране недр. Однако в законодательстве о проектировании разведки на участке недр нормы, обеспечивающие комплексное природопользование при разведке и добыче полезных ископаемых, также имеются.

Так, в соответствии с подпунктом «г» п. 6 Правил, утвержденных приказом Минприроды России от 14.06.2016 № 352, одним из разделов, включающихся в проект, являются «мероприятия по охране окружающей среды»¹⁵⁷. Указанный раздел содержит следующие сведения и данные: материалы оценки воздействия на окружающую среду; перечень мероприятий по предотвращению и (или) снижению возможного негативного воздействия предусмотренных проектом видов геологоразведочных работ на окружающую среду и рациональному использованию природных ресурсов на

¹⁵⁵ Гудков С.В., Никишин Д.Л., Миркеримова Н.Ф. Функции экспертизы проектов геологического изучения недр в системе государственного управления фондом недр//Недропользование.РФ, 2019. № 1. С. 8.

¹⁵⁶ Приказ Минприроды России от 23.09.2016 № 490 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы проектной документации на проведение работ по региональному геологическому изучению недр, геологическому изучению недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведке месторождений полезных ископаемых и размера платы за ее проведение»//СПС КонсультантПлюс.

¹⁵⁷ Приказ Минприроды России от 14.06.2016 № 352 «Об утверждении Правил подготовки проектной документации на проведение геологического изучения недр и разведки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых»//СПС КонсультантПлюс.

период проведения геологоразведочных работ; карту-схему района проведения геологоразведочных работ с указанием на ней границ населенных пунктов, особо охраняемых природных территорий и объектов, защитных лесов и особо защитных участков лесов, санитарно-защитных зон, водоохранных зон, зон охраны источников питьевого водоснабжения.

По своей сути указанный раздел включает описание того, каким образом может осуществляться негативное воздействие на основной, служебный, обеспечительный природные ресурсы и объекты воздействия, а также меры по его снижению. На наш взгляд, указание таких требований к проекту разведки месторождений полезных ископаемых является верным решением законодателя, который таким образом отчасти обеспечивает требования комплексного природопользования и гармонизацию отраслевых природоресурсных норм права, что свидетельствует о процессе их сближения в сфере регулирования с целью комплексного регулирования отношений природопользования.

Однако установленная форма проектной документации не позволяет в полной мере оценить условия комплексного природопользования: определить точный качественно-количественный состав служебных и обеспечительных природных ресурсов, необходимых для разведки. Предоставление служебных и обеспечительных природных ресурсов в меньшем количестве сделает невозможным осуществление разведки, в большем – нанесет ущерб реализации принципа рационального использования природных ресурсов.

Более того, проектирование разведки и добычи полезных ископаемых должно осуществляться с учетом детальной эколого-экономической оценки природных ресурсов территории освоения месторождения. Важно обеспечить вовлечение в технологический процесс только тех природных ресурсов, использование которых не может быть рациональным для других целей. Это позволит избегать ситуаций, когда, например, отходы разведки в виде шлама занимают особо ценные сельскохозяйственные угодья.

Таким образом, целесообразно дополнение законодательства о недрах нормами об обязательном проведении детальной эколого-экономической оценки природных ресурсов за счет недропользователя.

Также предлагаем дополнить законодательство о недрах нормами, устанавливающими необходимость обязательного дополнения состава таких проектов положениями по комплексному природопользованию, включающими планирование охраны и использования служебных и обеспечительных природных ресурсов, определение состава и объема природных ресурсов, необходимых для реализации технологических решений в сфере недропользования.

Указанная мера будет иметь цель не детального проектирования использования служебного обеспечительного природного ресурса (как, например, проект освоения лесов), а общий анализ возможности использования служебного или обеспечительного ресурса для целей разведки и возможной последующей добычи полезных ископаемых. Детальный анализ и согласование проекта использования конкретного природного ресурса (при необходимости) будет осуществляться на последующих этапах, после получения прав пользования служебными или обеспечительными природными ресурсами. Вместе с тем указанная мера потребует расширения штата экспертов или повышение их квалификации, так как в настоящее время ими являются специалисты в сфере геологии и недропользования.

На основе указанных положений целесообразно формирование правового режима территории комплексного природопользования: определение ее границ с учетом отнесения природных ресурсов и объектов к числу основного, служебных, обеспечительных или объектов воздействия; определение границ указанных объектов для их последующего получения в пользование; более точное определение зон с ограничениями хозяйственной деятельности и т.п., что позволит осуществлять планирование рационального комплексного природопользования. Представление утвержденной проектной документации на разведку с учетом указанных положений, а также лицензии

на пользование недрами, содержащей условия и порядок использования территории комплексного природопользования, в органы власти при получении прав в отношении иных природных ресурсов, кроме недр, позволит предоставить служебные и обеспечительные природные ресурсы в качестве и количестве, необходимом для реализации проектных решений.

Использование одних служебных или обеспечительных природных ресурсов на этапе разведки не означает, что при осуществлении добычи полезных ископаемых не понадобятся иные.

В соответствии с ч. 1 ст. 23.2 Закона РФ «О недрах» требуется подготовка проекта разработки месторождения минерального сырья. Согласно п. 12 Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 03.03.2010 № 118¹⁵⁸, в проектную документацию включаются: мероприятия по безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами; мероприятия по рациональному использованию и охране недр; мероприятия по обеспечению требований в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при использовании недрами; информация о сроках и условиях выполнения работ по консервации и (или) ликвидации горных выработок, скважин, иных подземных сооружений, а также рекультивации земель.

Указанные требования индивидуальны относительно различных видов полезных ископаемых. Например, в отношении твердых полезных ископаемых указана необходимость отражения в проекте: системы водоснабжения, водоотведения, канализации; мер по охране недр и окружающей среды, включая обоснование границ горного отвода, охранных и санитарно-защитных зон; меры по охране и рациональному использованию земельных ресурсов, охране атмосферного воздуха, подземных и поверхностных вод от загрязнения и истощения, охране растительного и

¹⁵⁸ Постановление Правительства РФ от 03.03.2010 № 118 «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами»//Собрание законодательства Российской Федерации. 08.03.2010. № 10. Ст. 1100.

животного мира; экономической оценки эффективности инвестиций и т.п.¹⁵⁹

В свою очередь, требования в отношении углеводородного сырья не содержат такой подробной регламентации мер, отвечающих требованиям комплексного природопользования, отсутствуют отдельные разделы по охране и использованию каждого из природных ресурсов, экологическому мониторингу и обоснованию границ горного отвода, охранных и санитарно-защитных зон¹⁶⁰.

Аналогично проектам разведки, с той же целью, структура проекта разработки нуждается в положениях по комплексному природопользованию, что также должно найти отражение в законодательстве. При этом, учитывая разницу в технологических подходах к разведке и разработке недр, в лицензию на пользование недрами в части правового режима территории комплексного природопользования могут вноситься соответствующие изменения, в том числе для получения прав пользования вновь необходимыми природными ресурсами.

Кроме того, проектная документация на разработку месторождения должна подготавливаться на основании ранее осуществленной эколого-экономической оценки природных ресурсов территории освоения участка недр, требования проведения которой следует установить в законодательстве.

Стоит отметить, что согласование проектной документации на разработку осуществляется коллегиальным межведомственным органом, сформированным на базе Роснедр (либо на базе органа власти субъекта РФ) – комиссией по разработке месторождений полезных ископаемых. В состав комиссии, создаваемой Роснедрами, включаются представители Минприроды России, Роснедр, Росприроднадзора и Ростехнадзора, однако не

¹⁵⁹ Приказ Минприроды России от 25.06.2010 № 218 «Об утверждении требований к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений твердых полезных ископаемых, ликвидацию и консервацию горных выработок и первичную переработку минерального сырья»//Российская газета. 18.08.2010. № 183.

¹⁶⁰ Приказ Минприроды России от 08.07.2010 № 254 «Об утверждении требований к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений углеводородного сырья»//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 11.10.2010. № 41.

включаются представители органов власти субъектов РФ в сфере управления различными природными ресурсами, которые будут использоваться при недропользовании, что не обеспечивает всесторонность исследования проектной документации в отношении различных природных ресурсов.

Проектные решения, заложенные в проектную документацию на разведку и разработку месторождений, находят свое развитие в том числе в архитектурно-строительном проекте.

В большинстве случаев недропользователь обязан подготовить архитектурно-строительный проект, представить его на государственную экспертизу в соответствии с ч. 1 ст. 48 ГрК РФ применительно к объектам капитального строительства в границах используемого земельного участка¹⁶¹.

При проведении разведки месторождений полезных ископаемых, как правило, единственным объектом капитального строительства может являться буровая скважина, однако согласно п. 6 ч. 2 ст. 49 ГрК РФ начиная с 2015 года государственная экспертиза в отношении буровых скважин не требуется, если их строительство предусмотрено утвержденными на основании законодательства о недрах проектами. В свою очередь, для осуществления разработки месторождений сооружение объектов капитального строительства часто является объективной необходимостью, поэтому недропользователь должен подготавливать архитектурно-строительный проект и представлять его на соответствующую экспертизу. Указанный проект также содержит положения по обеспечению комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.

Согласно подпункту 8 п. 12 ст. 48 ГрК РФ, а также постановлению Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию»¹⁶² проектная документация

¹⁶¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ//Собрание законодательства Российской Федерации. 03.01.2005. № 1 (часть I). Ст. 16.

¹⁶² Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию»//Собрание законодательства Российской Федерации. 25.02.2008. № 8. Ст. 744.

содержит раздел, включающий перечень мероприятий по охране окружающей среды.

Положения рассматриваемой проектной документации во многом дублируются с положениями проекта разработки месторождений полезных ископаемых, но их содержание носит специальный характер в отношении природных ресурсов, используемых для строительства, реконструкции объектов капитального строительства. Например, проектная документация объектов капитального строительства содержит перечень мероприятий по предотвращению и (или) снижению возможного негативного воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду и рациональному использованию природных ресурсов на период строительства и эксплуатации объекта капитального строительства, включающий мероприятия по охране атмосферного воздуха; мероприятия по охране и рациональному использованию земельных ресурсов и почвенного покрова, в том числе мероприятия по рекультивации нарушенных или загрязненных земельных участков и почвенного покрова; мероприятия по охране недр; мероприятия по охране объектов растительного и животного мира и среды их обитания; мероприятия, технические решения и сооружения, обеспечивающие рациональное использование и охрану водных объектов, а также сохранение водных биологических ресурсов (в том числе предотвращение попадания рыб и других водных биологических ресурсов в водозаборные сооружения) и среды их обитания, в том числе условий их размножения, нагула, путей миграции.

В графической части рассматриваемого раздела проектной документации отражаются ситуационные планы и карты-схемы, содержащие границы земельного участка, санитарно-защитной зоны, селитебной территории, рекреационных зон, водоохраных зон, зон охраны источников питьевого водоснабжения, мест обитания животных и растений, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и Красные книги субъектов Российской Федерации, а также мест нахождения расчетных точек и т.п. В

свою очередь, на указанных графических материалах не отражаются границы лицензионного участка недр, а также границы подсчета запасов полезных ископаемых, что не дает специалистам, осуществляющим экспертизу проектной документации, всестороннего и полного представления о порядке и условиях ведения работ по разведке и добыче полезных ископаемых.

Вместе с тем требования к содержанию архитектурно-строительного проекта позволяют подробно описать порядок и условия использования служебных и обеспечительных природных ресурсов, используемых при разработке месторождения, в комплексе в соответствующей части на базе основного вида деятельности, что следует отнести к требованиям, обеспечивающим комплексное природопользование при разведке и добыче полезных ископаемых.

В соответствии с градостроительным законодательством государственная экспертиза может проводиться на федеральном и региональном уровнях. Подробное разграничение компетенции органов власти в названной сфере указано в подпункте «б» п. 2 постановления Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий»¹⁶³. При этом, исходя из требований п. 23 Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 31.12.2020 № 2460, эксперты должны являться специалистами в сфере подготовки проектной документации и (или) выполнения инженерных изысканий, а не в сфере природопользования¹⁶⁴.

Поэтому возникает вопрос о достаточной компетенции экспертов при оценке проектных решений, связанных с охраной и использованием природных ресурсов. Следует расширить состав экспертов лицами,

¹⁶³ Постановление Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» //Собрание законодательства Российской Федерации. 12.03.2007. № 11. Ст. 1336.

¹⁶⁴ Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2460 «Об утверждении Правил аттестации, переаттестации на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, в том числе продления срока действия квалификационного аттестата на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий»//Собрание законодательства Российской Федерации. 18.01.2021. № 3. Ст. 590.

обладающими квалификацией в сфере природопользования, для целей всестороннего анализа представляемой на экспертизу проектной документации.

Таким образом, содержание проектов разведки, разработки месторождений и архитектурно-строительной проектной документации во многом дублируется, однако акценты при проектировании природопользования в указных документах расставлены на различные природные ресурсы в классификации их хозяйственной значимости в отношениях по комплексному природопользованию при разведке и добыче полезных ископаемых.

Проекты разведки и разработки первоначально предназначены для описания порядка и условий проведения работ на участке недр, а также должны содержать информацию о границах основного природного ресурса, то есть для регулирования охраны и использования основного природного ресурса – участка недр, а также общую информацию о том, какие природные ресурсы будут являться служебными и обеспечительными. При этом выбранная методика и границы природопользования должны соответствовать требованиям законодательства и условиям лицензии.

Архитектурно-строительная проектная документация в свою очередь подготавливается с учетом методики проведения работ на участке недр, а также содержания правомочий в отношении иных природных ресурсов, поэтому в ней детально описываются порядок и условия строительства и эксплуатации объектов капитального строительства, охраны и использования служебных и обеспечительных природных ресурсов (за исключением случаев, когда обязательно проектирование охраны и использования лесов в рамках проекта освоения лесов), а также меры по охране объектов воздействия.

Специальной проектной документацией по охране и использованию служебных или обеспечительных природных ресурсов в виде лесов может являться проект освоения лесов. На основании ст. 88 и 89 ЛК РФ субъект,

осуществляющий разведку и добычу полезных ископаемых в лесах, обязан подготовить и представить на экспертизу проект освоения лесов.

Согласно абзацу 2 п. 3 Составы проекта освоения лесов и порядка его разработки, утвержденного приказом Рослесхоза от 29.02.2012 № 69, проект освоения лесов состоит из общей и специальной частей¹⁶⁵. Среди разделов, которые включает общая часть, имеются: строительство, реконструкция и эксплуатация объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры (допускается для разработки месторождений полезных ископаемых); мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов; мероприятия по охране объектов животного мира и водных объектов, в которых в том числе содержатся характеристика существующих и проектируемых объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры на лесном участке, и их пространственное размещение (тематическая лесная карта); характеристика водных объектов; проектируемые виды и объемы мероприятий по охране водных объектов; сведения о животном мире; проектируемые виды и объемы мероприятий по охране объектов животного мира, проектируемые виды и объемы мероприятий по охране объектов растительного мира и т.п.

Кроме того, специальная часть проекта освоения лесов в случае разработки месторождений полезных ископаемых включает сведения об обосновании и характеристике проектируемых видов и объемов работ, а также характеристику существующих и проектируемых объектов по использованию лесов в целях разработки месторождений полезных ископаемых; территориальном размещении существующих и проектируемых объектов при разработке полезных ископаемых (тематическая лесная карта); рекультивации нарушенных при выполнении указанных работ земель, к сведениям прикладывается проект рекультивации земель, разработанный в соответствии с лицензией на пользование недрами.

¹⁶⁵ Приказ Рослесхоза от 29.02.2012 № 69 «Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки»//Российская газета. 18.07.2012. № 162.

Положения проекта освоения лесов также во многом дублируются с проектом разработки месторождений и архитектурно-строительным проектом, однако первостепенной задачей проекта является регулирование охраны и использования лесов – природных ресурсов служебного и (или) обеспечительного значения в отношениях по комплексному природопользованию при разведке и добыче полезных ископаемых, и в общем виде – охрана объектов воздействия. Представляется, что рассматриваемый проектный документ дополняет проекты разведки и разработки месторождений полезных ископаемых, а также архитектурно-строительный проект в части охраны и использования лесов.

Экспертиза проекта освоения лесов проводится Рослесхозом, находящимся в подчинении Минприроды России наряду с Росприроднадзором, Роснедрами, либо органами власти субъекта РФ или муниципальным органом власти. При этом экспертиза проектов осуществляется сотрудниками, ограниченными квалификацией в рамках деятельности Рослесхоза.

Таким образом, предмет проектирования охраны и использования лесов при недропользовании также значительно пересекается с предметом проектирования в рамках иной проектной документации, связанной с освоением участка недр. Вместе с тем квалификация экспертов позволяет всесторонне рассмотреть только часть проектных решений.

В отдельных случаях при проведении разведки и добычи полезных ископаемых проводится государственная экологическая экспертиза документации, указанной в ст. 11 и ст. 12 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹⁶⁶. Такая документация включает материалы оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (материалы ОВОС).

¹⁶⁶ Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»//Собрание законодательства Российской Федерации. 27.11.1995. № 48. Ст. 4556.

Содержание материалов ОВОС установлено в Положении, утвержденном приказом Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 № 372, которое в том числе включает описание альтернативных вариантов достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности (различные расположения объекта, технологии и иные альтернативы в пределах полномочий заказчика), включая предлагаемый и «нулевой» вариант (отказ от деятельности); описание возможных видов воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности по альтернативным вариантам; описание окружающей среды, которая может быть затронута намечаемой хозяйственной и иной деятельностью в результате ее реализации (по альтернативным вариантам); краткое содержание программ мониторинга и послепроектного анализа и т.п.¹⁶⁷

Как видно из содержания материалов ОВОС, предмет государственной экологической экспертизы также во многом пересекается с содержанием проектов разработки месторождений и архитектурно-строительного проекта. Однако целью экологической экспертизы является предотвращение негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду. При этом ответственным органом власти федерального уровня за ее организацию и проведение является Росприроднадзор, представители которого также участвуют в согласовании проектов разработки месторождений полезных ископаемых.

Учитывая вышеизложенное, различные проекты и иные документы и информация, которые могут подготавливаться и проходить согласования или экспертизы в процессе разведки и добычи минерального сырья, могут иметь две цели: обеспечение охраны и использования природных ресурсов, а также охрана окружающей среды в целом.

Принимая во внимание взаимное наложение предметов рассматриваемой проектной документации, содержание этих документов

¹⁶⁷ Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 31.07.2000. № 31.

может взаимно противоречить друг другу, так как подготовка проектов разведки и разработки месторождений и их экспертиза и согласование осуществляются изолированно от подготовки и экспертизы архитектурно-строительного проекта, проекта освоения лесов и документации, представляемой на экологическую экспертизу. При этом различная квалификация экспертов и лиц, осуществляющих согласование, в отношении одного и того же предмета нескольких проектов, усугубляет указанную проблему, так как расставляются различные приоритеты в выборе конкретных технологических решений, которые зачастую противоречат друг другу.

Архитектурно-строительный проект и проект освоения лесов (прошедшие экспертизу) прежде всего ориентированы на регламентацию охраны и использования служебных и обеспечительных природных ресурсов в рамках отношений по комплексному природопользованию и второстепенно – на охрану объектов воздействия и основного природного ресурса (архитектурно-строительный проект).

В свою очередь, экологическая экспертиза в отношении объектов, связанных с разведкой и добычей полезных ископаемых, главным образом ориентирована на предотвращение негативного воздействия указанной деятельности на окружающую среду в целом, поэтому имеет задачи охраны основного, служебных, обеспечительных природных ресурсов, а также объектов воздействия.

В связи с этим проекты разведки и разработки месторождений полезных ископаемых, подготавливаемые прежде всего с целью охраны и использования участка недр – основного природного ресурса в рамках разведки и добычи полезных ископаемых, должны являться фундаментом для последующего проектирования охраны и использования других природных ресурсов. При этом подготовка проектной документации на проведение работ, связанных с пользованием недрами, должна осуществляться в опоре на детальную эколого-экономическую оценку

природных ресурсов территории освоения месторождения, проводимую за счет недропользователя.

Как отмечалось в § 1 главы 1 исследования, при формировании правовых средств, направленных на обеспечение комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, следует учитывать, что при предоставлении участка недр, помимо сведений о нем, получаемых в результате сбора геологической информации, экспертизы запасов полезных ископаемых, должны быть предусмотрены правовые условия сбора и учета сведений, касающихся природно-ресурсного потенциала территории освоения месторождения и качества окружающей среды. Вместе с тем по итогам настоящего параграфа соответствующие выводы следует отражать не только в лицензии на пользование недрами, но и в проектной документации на проведение работ, связанных с использованием недрами.

Кроме того, отсутствие императивов к последовательности подготовки, экспертизы (согласования) и утверждения проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами, относительно архитектурно-строительного проекта, проекта освоения лесов, документации, представляемой на экологическую экспертизу, требования к структуре и содержанию которых не учитывают особенности технологического процесса освоения месторождения, приводит к неэффективному обеспечению рационального использования природно-ресурсного потенциала территории освоения месторождения.

В связи с этим подготовку, экспертизу (согласование) и утверждение архитектурно-строительного проекта, проекта освоения лесов, документации, представляемой на экологическую экспертизу, следует поставить в зависимость от проектных решений, заложенных в проектную документацию на выполнение работ, связанных с использованием недрами.

Учитывая, что на основе проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами, будут формироваться границы и

правовой режим территории комплексного природопользования, ее роль в регулировании комплексного природопользования усиливается, а расширение содержания таких проектов потребует повышения квалификации и (или) увеличения штата работников органов, осуществляющих их экспертизу и согласование.

Указанная модель проектирования работ, связанных с разведкой и добычей полезных ископаемых, обеспечит рациональное использование не только используемых природных ресурсов, но и природного комплекса, ими образуемого, обладающего природно-ресурсным потенциалом.

§ 3. Правовое обеспечение комплексного природопользования при завершении работ по разведке и добыче полезных ископаемых

Горнодобывающие и нефтегазовые производства оказывают значительное, негативное антропогенное воздействие на окружающую среду: изменяется рельеф местности, разрушаются сформированные природой экосистемные связи, оставляют за собой производственные отходы и т.п.

Как отмечают Н.Г. Жаворонкова и В.Б. Агафонов со ссылкой на официальный сайт правительства Ямало-Ненецкого автономного округа¹⁶⁸, по итогам оценки накопленного экологического ущерба в регионе имеется около 500 загрязненных (захламленных) участков, экологическое состояние которых – результат интенсивной деятельности организаций нефтегазового сектора. На 1,5 тыс. га таких земель на Ямале проживает порядка 170 тыс. человек, на ликвидацию указанного ущерба потребуется не менее 80 млрд рублей¹⁶⁹.

В связи с этим в законодательстве имеются меры по минимизации негативного воздействия на окружающую среду, сохранению природных ресурсов для возможного их последующего использования после проведения разведки и добычи полезных ископаемых.

Учитывая, что при проведении разведки и добычи полезных ископаемых негативное воздействие оказывается на природный комплекс, включающий различные природные ресурсы и объекты, нормы по его предотвращению, устранению и ликвидации его последствий на этапе завершения работ по разведке и добыче полезных ископаемых должны соответствовать требованиям комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.

Под завершением работ по разведке и добыче полезных ископаемых в отношениях по комплексному природопользованию в настоящей работе понимается заключительный этап природопользования при разведке и

¹⁶⁸ <http://правительство.янао.рф/> [Электронный ресурс].

¹⁶⁹ Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Правовые проблемы возмещения прошлого (накопленного) экологического вреда в сфере недропользования//Актуальные проблемы российского права. 2016. № 1. С. 85–92.

добыче полезных ископаемых, связанный с проектированием и осуществлением ликвидации или консервации горных выработок, скважин, иных подземных сооружений (далее также – ликвидация горнодобывающего предприятия, ликвидация горных выработок), рекультивации нарушенных земель, в том числе лесных, болот, а также приведения использовавшейся в хозяйственной деятельности территории, включающей различные объекты окружающей среды, в состояние, пригодное для дальнейшего их использования. Указанные процедуры некоторые исследователи также называют «завершительные мероприятия», что в целом соответствует терминологии, используемой в настоящем исследовании¹⁷⁰.

Законодательством установлены различные механизмы, обеспечивающие выполнение завершительных мероприятий. Поэтому необходимо проанализировать, насколько действующее законодательство в рассматриваемой области обеспечивает комплексное природопользование при разведке и добыче полезных ископаемых в контексте классификации объектов природопользования, задействованных в отношениях комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, по их функциональной значимости.

Так, в соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 23 Закона РФ «О недрах» соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации горных выработок, буровых скважин и иных сооружений, связанных с пользованием недрами, относится к требованиям по рациональному использованию и охране недр, а значит, участка недр – основного природного ресурса в авторской классификации диссертанта, указанной в § 2 главы 1.

Согласно ст. 20 Закона РФ «О недрах» право пользования недрами может прекращаться как запланировано, в соответствии с условиями лицензии на пользование недрами, так и досрочно, в связи с наступлением обстоятельств, указанных в законе и лицензии на пользование недрами. При

¹⁷⁰ Басыров Р.Н. Правовое обеспечение выполнения недропользователями завершительных мероприятий//Экологическое право. 2015. №1. С. 16–20.

этом ликвидация или консервация горнодобывающего предприятия осуществляется на основании технического проекта, согласованного в соответствии со ст. 23.2 Закона РФ «О недрах», в порядке, предусмотренном постановлением Правительства РФ от 03.03.2010 № 118¹⁷¹.

На основании подпункта «а» п. 9 Положения, утвержденного указанным постановлением, а также разделов II и IV Требований, утвержденных приказом Минприроды РФ от 25.06.2010 № 218¹⁷², в отношении твердых полезных ископаемых технический проект ликвидации и консервации горных выработок может являться самостоятельной проектной документацией, а может являться частью проекта разработки месторождений полезных ископаемых.

Примечательно, что в соответствии с п. 4.10 Правил разработки месторождений углеводородного сырья, утвержденных приказом Минприроды России от 14.06.2016 № 356¹⁷³, п. 2.25 Требований, утвержденных приказом Минприроды России от 08.07.2010 № 254¹⁷⁴, а также Правилами, утвержденными приказом Минприроды России от 20.09.2019 № 639¹⁷⁵, проект ликвидации и консервации скважин и промысловых объектов всегда является частью проектной документации на разработку месторождений углеводородного сырья. С учетом сложившейся проблемы ликвидации многотысячного фонда неиспользуемых нефтегазовых скважин, числящихся на балансе Росимущества, многие из которых являются

¹⁷¹ Постановление Правительства РФ от 03.03.2010 № 118 «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами»//Собрание законодательства Российской Федерации. 08.03.2010. № 10. Ст. 1100.

¹⁷² Приказ Минприроды РФ от 25.06.2010 № 218 «Об утверждении требований к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений твердых полезных ископаемых, ликвидацию и консервацию горных выработок и первичную переработку минерального сырья»//Российская газета. 18.08.2010. № 183.

¹⁷³ Приказ Минприроды России от 14.06.2016 № 356 «Об утверждении Правил разработки месторождений углеводородного сырья»//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти 26.09.2016. № 39.

¹⁷⁴ Приказ Минприроды России от 08.07.2010 № 254 «Об утверждении требований к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений углеводородного сырья»//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 11.10.2010. № 41.

¹⁷⁵ Приказ Минприроды России от 20.09.2019 № 639 «Об утверждении Правил подготовки технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья»//<http://www.pravo.gov.ru> (официальный интернет-портал правовой информации) [Электронный ресурс].

советским наследием и не имеют собственника или ответственного пользователя¹⁷⁶, законодательством нерационально исключена возможность проектирования их ликвидации по отдельному проекту, тем более что зачастую такие обязательства накладываются на третьих лиц, не осуществляющих разработку месторождений углеводородного сырья.

В свою очередь, типовая форма лицензий предполагает проектирование завершительных мероприятий за 1 год до окончания отработки месторождения¹⁷⁷. Таким образом, указанная форма не коррелирует с требованиями по проектированию завершительных мероприятий в отношении углеводородного сырья, так как устанавливает необходимость подготовки проекта, не предусмотренного законодательством.

Кроме того, как видно из приведенной формы лицензии на пользование недрами, сроки подготовки проекта ликвидации и консервации горнодобывающего предприятия, а также осуществления указанных мероприятий не связаны со сроками проектирования и осуществления иных завершительных мероприятий, при том что они осуществляются на одной территории для связанных между собой целей.

Помимо консервации и ликвидации горнодобывающего предприятия, при завершении работ, связанных с разведкой и добычей полезных ископаемых, субъект такой деятельности, руководствуясь п. 5 ст. 13 ЗК РФ, должен реализовать рекультивацию земель, нарушенных при недропользовании, что также является важной мерой по обеспечению требований комплексного природопользования. С учетом места и роли земельного участка в классификации природных ресурсов по их функциональной значимости в отношениях по комплексному природопользованию при разведке и добыче полезных ископаемых

¹⁷⁶ Добрецов Д.Г., Какителашвили М.М. Природоохранная деятельность российской прокуратуры в сфере добычи углеводородного сырья//Законодательство и экономика. 2016. № 12. С. 59–65.

¹⁷⁷ Приказ Роснедр от 25.06.2015 № 427 «О дополнении к приказу Федерального агентства по недропользованию от 27.02.2015 № 177 «О проведении разовой актуализации лицензий на пользование недрами»//СПС КонсультантПлюс.

рекультивация земель обеспечивает охрану и рациональное использование служебного и обеспечительного природных ресурсов.

Также нормы, устанавливающие необходимость проведения рекультивации земель в отдельных случаях, приведены в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁷⁸. Например, п. 2 ст. 46 отмеченного закона подчеркивает необходимость в особых мерах по рекультивации земель, пострадавших от нефтегазодобывающих производств. Указанная норма в прошлом соотносилась с п. 4 ст. 88 ЗК РФ (в марте 2015 года утратила силу)¹⁷⁹, которая позволяла получать в пользование землю организациям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности для освоения месторождений при соблюдении ряда условий, в том числе должен быть утвержден проект рекультивации вновь получаемого земельного участка, а также при условии восстановления ранее нарушенных земель.

В настоящее время схожее регулирование сохранилось в подпункте 8 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», который для добычи полезных ископаемых допускает перевод земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию только в исключительных случаях, при наличии утвержденного проекта рекультивации земель¹⁸⁰. Таким образом, расположение месторождения минерального сырья в пределах земель с соответствующим целевым назначением принуждает утверждать проект рекультивации перед началом хозяйственной деятельности и переводом земель в необходимое для нее целевое назначение. Земли сельскохозяйственного назначения занимают обширные площади, поэтому такие ситуации – не редкость.

¹⁷⁸ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»/Собрание законодательства РФ, 14.01.2002, № 2, ст. 133.

¹⁷⁹ Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»/Собрание законодательства Российской Федерации. 30.06.2014. № 26 (часть I). Ст. 3377.

¹⁸⁰ Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»/Собрание законодательства Российской Федерации. 27.12.2004. № 52 (часть I). Ст. 5276.

Добыча полезных ископаемых осуществляется недропользователями десятилетиями. В течение такого срока заранее спроектированные методы и технологии рекультивации станут неэффективными, а окончательное расположение горных выработок на участке недр в соответствии с фактическим залеганием запасов полезных ископаемых станет понятным только на более поздних стадиях разработки месторождения.

Составление проекта рекультивации земель перед началом работ, связанных с использованием недрами, при их высокой продолжительности может привести к финансовым и временным издержкам горнодобывающего предприятия. Однако государство должно обеспечивать принцип охраны земель посредством возложения на недропользователей обязанности по рекультивации, учитывая таким образом не только экономические, но и экологические интересы общества.

В соответствии с подпунктом 14 ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах» (в ред. с 01.01.2022) проектирование ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель является обязательным условием недропользования, включаемым в лицензию. Из указанной нормы, по мнению О.И. Крассова, следует, что проект рекультивации земель должен быть разработан только в случае ликвидации и консервации горных выработок¹⁸¹.

Как видно из ранее отмеченной установленной формы лицензии¹⁸² на пользование недрами, необходимость проектирования и осуществления мероприятий по рекультивации нарушенных земель в лицензиях на пользование недрами в настоящее время не устанавливается, имеются только обязательства по проектированию и реализации мероприятий по ликвидации и консервации горных выработок, наступающие за 1 год до окончания разработки месторождений полезных ископаемых.

¹⁸¹ Крассов О.И. Совершенствование правового регулирования рекультивации земель//Экологическое право. 2012. № 6. С. 2–8.

¹⁸² Приказ Роснедр от 25.06.2015 № 427 «О дополнении к приказу Федерального агентства по недропользованию от 27.02.2015 № 177 «О проведении разовой актуализации лицензий на пользование недрами»//СПС КонсультантПлюс.

Таким образом, позиция О.И. Крассова относительно толкования подпункта 14 ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах» коррелирует с практикой правоприменения при лицензировании недропользования, то есть проектирование рекультивации земель подразумевается в рамках проектирования мероприятий по ликвидации и консервации горнодобывающего предприятия в рамках завершительных мероприятий при разведке и добыче минерального сырья. Кроме того, поддерживая позицию автора, отметим, что завершительные мероприятия при разработке месторождения, исходя из целей и методов их проведения, являются единым процессом и должны быть взаимосвязаны в правовом регулировании.

В Положении, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 03.03.2010 № 118, отмечается, что сроки и условия консервации и ликвидации горных выработок, рекультивации земель включаются, помимо лицензии, в проектную документацию¹⁸³.

Согласно подпункту «д» п. 49 Правил, утвержденных приказом Минприроды России от 14.06.2016 № 352, при обосновании и описании поверхностных горных выработок, запланированных для геологоразведки в отношении твердых полезных ископаемых, в проекте отражаются обоснование и описание методологии рекультивации местности¹⁸⁴.

Таким образом, имеются установленные в законодательстве обязанности недропользователя по проектированию рекультивации в составе проектной документации на разведку и разработку месторождений полезных ископаемых (технического проекта), а не на утверждение отдельного проекта рекультивации.

¹⁸³ Постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2010 № 118 «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами»//Собрание законодательства Российской Федерации. 08.03.2010. № 10. Ст. 1100.

¹⁸⁴ Приказ Минприроды России от 14.06.2016 № 352 «Об утверждении Правил подготовки проектной документации на проведение геологического изучения недр и разведки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых»//<http://www.pravo.gov.ru> (официальный интернет-портал правовой информации) [Электронный ресурс].

Указанные проекты подготавливаются до начала работ по разведке и добыче, а значит, коррелируют с подпунктом 8 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». При этом в рассматриваемую проектную документацию могут вноситься изменения, в том числе в части планирования проведения рекультивации нарушенных земель, что позволяет скорректировать планы по рекультивации земель в соответствии с мероприятиями по ликвидации и консервации горнодобывающего предприятия.

В свою очередь, согласно п. 10 Правил проведения рекультивации и консервации земель, утвержденных постановлением Правительства РФ от 10.07.2018 № 800, проект рекультивации земель подготавливается в составе архитектурно-строительной проектной документации, если хозяйственная деятельность приведет к деградации земель, снижению плодородия сельскохозяйственных земель, или в виде отдельного документа в иных случаях¹⁸⁵.

Вместе с тем встает вопрос о том, следует ли из указанного документа, что проектирование рекультивации земель возможно заложить в состав проектов на осуществление иных видов работ, в данном случае связанных с недропользованием. На наш взгляд, не следует, однако с точки зрения порядка ведения работ на участке недр возможность проектирования рекультивации в составе других проектов рациональна, так как проект рекультивации из состава архитектурно-строительного проекта или отдельный проект рекультивации могут не коррелировать с мероприятиями по ликвидации и консервации горнодобывающего предприятия, а указанные процессы тесно связаны ввиду особенностей строения земной коры.

В связи с этим в понимании законодательства о недрах, в отличие от земельного законодательства в отношении земель сельскохозяйственного

¹⁸⁵ Постановление Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» //Собрание законодательства Российской Федерации. 16.07.2018. № 29. Ст. 4441.

назначения, проектирование рекультивации земель может осуществляться на последних этапах разработки месторождения полезных ископаемых. Более того, в отличие от земельного законодательства законодательство о недрах требует осуществлять проектирование рекультивации земель в связке с проектированием ликвидации и консервации горных выработок, что отвечает требованиям комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.

Несоответствие подходов законодателя к правовому регулированию рекультивации земель в земельном законодательстве и законодательстве о недрах усложняет правоприменение, в том числе в судебных органах власти. В некоторых случаях судами отмечается возможность недропользователя предусматривать работы по рекультивации земель в составе проекта разработки месторождения полезных ископаемых¹⁸⁶, а в некоторых случаях – подготавливать самостоятельный проект рекультивации земель, нарушенных при недропользовании¹⁸⁷.

Помимо земельного законодательства и законодательства о недрах, а также законодательства об охране окружающей среды, нормы, регулирующие рекультивацию земель, имеются в лесном и водном законодательстве. В рамках классификации природных ресурсов и объектов по их функциональной значимости в отношениях по комплексному природопользованию при разведке и добыче полезных ископаемых рекультивация в земельном и водном законодательстве также направлена на обеспечение охраны и рационального использования служебных и обеспечительных природных ресурсов.

Согласно ч. 6 ст. 21 ЛК РФ земли, использовавшиеся в строительстве, реконструкции и (или) эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры (к такой деятельности относится разработка

¹⁸⁶ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 09.12.2016 № Ф09-10390/16 по делу № А60-6828/2016; постановление Арбитражного суда Центрального округа от 26.08.2016 № Ф10-3014/2016 по делу № А23-5467/2015/<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

¹⁸⁷ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 13.11.2015 № Ф08-7425/2015 по делу № А15-4486/2014/<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

месторождений полезных ископаемых), подлежат рекультивации. При этом в соответствии с ч. 2 ст. 60.12 ЛК РФ с учетом соответствующей специфики рекультивация земель в лесах проводится посредством лесовосстановления и лесоразведения.

Исходя из норм, представленных в правилах лесовосстановления¹⁸⁸ и лесоразведения,¹⁸⁹ их проектирование осуществляется непосредственно перед началом реализации указанных мероприятий, а значит, после завершения разведки и добычи полезных ископаемых. Например, не более чем за 60 календарных дней и не менее чем за 30 календарных дней до начала выполнения работ по лесовосстановлению лица, осуществляющие рубку лесных насаждений при использовании лесов для разведки и добычи полезных ископаемых, направляют проект лесовосстановления в уполномоченный орган власти для согласования и опубликования, но не позднее 1 года с со дня рубки лесных насаждений.

Рассматриваемые нормативно-правовые акты не учитывают порядок и содержание иных проектов, подготавливаемых в рамках комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых для осуществления завершительных мероприятий.

Также с 01.01.2019 в ЛК РФ появилась специальная ст. 63.1, требующая от недропользователей проведения лесовосстановления и лесоразведения на площадях, находящихся за пределами границ проекции горного отвода на земную поверхность, даже если рубка на этих территориях осуществлялась третьими лицами. Такая мера актуальна в связи с тем, что освоение участка недр происходит многие десятилетия, а государству интересно сохранять баланс эксплуатируемых и восстановленных лесов уже сегодня.

¹⁸⁸ Приказ Минприроды России от 04.12.2020 № 1014 «Об утверждении Правил лесовосстановления, состава проекта лесовосстановления, порядка разработки проекта лесовосстановления и внесения в него изменений»//<http://pravo.gov.ru> (официальный интернет-портал правовой информации) [Электронный ресурс].

¹⁸⁹ Приказ Минприроды России от 30.07.2020 № 541 «Об утверждении Правил лесоразведения, состава проекта лесоразведения, порядка его разработки»//<http://pravo.gov.ru> (официальный интернет-портал правовой информации) [Электронный ресурс].

Земельные участки, в отношении которых осуществляется лесовосстановление и лесоразведение, в соответствии с указанной нормой на основании авторской классификации следует квалифицировать в качестве природных ресурсов, используемых для исполнения обязательств социально-экономического, экологического и иного характера. Несмотря на то, что указанный природный ресурс может не входить в используемый для разведки и добычи природный комплекс, его использование тесно связано с использованием такого природного комплекса: неисполнение обязательств по лесовосстановлению и лесоразведению может повлечь прекращение прав в отношении природных ресурсов, включаемых в природный комплекс. В связи с этим отношение по использованию природного ресурса, используемого для исполнения обязательств социально-экономического, экологического и иного характера, включается в отношения по комплексному природопользованию.

В свою очередь, ВК РФ также содержит специфические нормы рекультивации, однако не земель, а водного объекта – болота. Согласно ч. 2 ст. 52 ВК РФ при добыче полезных ископаемых болото полностью или частично может утрачивать режим водного объекта, после чего проводится рекультивация, выражающаяся преимущественно в осуществлении обводнения и искусственного заболачивания. Вместе с тем порядок проектирования и проведения рекультивации такого рода объектов в настоящее время не установлен, применяются общие правила, установленные постановлением Правительства РФ от 10.07.2018 № 800, нормами в сфере проектирования недропользования с учетом специфики, предусмотренной водным законодательством.

С учетом вышеизложенного в действующем законодательстве сложилась двухступенчатая система проектирования работ по рекультивации земель, в том числе лесных, а также болот, так как нормы земельного законодательства в определенных случаях, а также нормы законодательства о недрах требуют заблаговременного проектирования указанных мероприятий

перед началом хозяйственной деятельности, но законодательство о недрах (в ряде случаев) – посредством проектирования работ по разведке и разработке месторождений полезных ископаемых (внесения изменений в проекты), с учетом типовой формы лицензии на пользование недрами, нормы лесного законодательства также допускают проектирование рекультивации земель, в том числе лесных и болот, на заключительном этапе недропользования.

Классификация отраслей законодательства по временному периоду подготовки проекта рекультивации земель, в том числе лесных и болот, в отношениях комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых				
№	Временной период Отрасль законодательства	До начала работ по разведке и добыче полезных ископаемых	При завершении работ по разведке и добыче полезных ископаемых	Не установлен временной период
1	Земельное законодательство	На землях с/х назначения	-	В общем порядке
2	Законодательство о недрах	При проектировании разведки и добычи	При внесении изменений в проекты разведки и добычи (для приведения в соответствие с проектом ликвидации и консервации ГДП ¹⁹⁰)	-
3	Лесное законодательство	-	По общему правилу	-
4	Водное законодательство	-	-	По общему правилу

Проектирование рекультивации нарушенных земель, в том числе лесных и болот, перед началом работ по разведке и добыче полезных ископаемых имеет характер предварительного обеспечения исполнения условий по проведению этих мероприятий, а последующее детальное

¹⁹⁰ горнодобывающего предприятия.

проектирование рекультивации на завершающем этапе проведения разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе в рамках проектов ликвидации и консервации горнодобывающего предприятия, обеспечивает фактическое ее проведение. Указанный правовой механизм можно считать обеспечивающим комплексное природопользование при разведке и добыче полезных ископаемых.

Вместе с тем правовое регулирование проектирования ликвидации и консервации горнодобывающего предприятия и проектирование рекультивации земель, в том числе лесных, а также болот, нарушенных при недропользовании, увязано недостаточно, так как законодатель не определил очередность согласования указных проектов между собой.

Проектирование указанных завершительных мероприятий и их реализация являются процессами, происходящими параллельно, а не единым, взаимообусловленным процессом, где мероприятия по рекультивации вытекают из сущности мероприятий по ликвидации и консервации горнодобывающего предприятия. Конечный результат состояния природного комплекса по итогам завершительных мероприятий в настоящее время может быть различным в различной проектной документации.

На наш взгляд, завершительные мероприятия должны осуществляться в соответствии с проектной документацией, подготавливаемой и утверждаемой в соответствии с единым нормативно-правовым актом, учитывающим единство процесса ликвидации и консервации горных выработок, рекультивации земель, в том числе лесных и болот. При этом указанный нормативно-правовой акт потребует также корректировки отраслевого природоресурсного правового регулирования в соответствующей части. Правовое регулирование следует осуществлять исходя из двухэтапного проектирования, основывающегося на хронологии хозяйственной деятельности недропользователя и фактического, физического расположения природных ресурсов, в отношении которых указанные мероприятия осуществляются.

Так, первоначальным этапом завершительных мероприятий следует определить проектирование ликвидации и консервации горнодобывающего предприятия и их реализацию, а впоследствии осуществлять проектирование рекультивации объектов, расположенных на поверхности земли, и ее реализацию. В свою очередь целесообразно сохранить подход, подразумевающий осуществление проектирования завершительных мероприятий в общем виде до начала хозяйственной деятельности, а также повторное проектирование с детальной регламентацией незадолго до ее окончания. При этом необходимо установить обязательство недропользователя по повторному проектированию в период, когда разработка месторождения все еще приносит существенный экономический результат, но уже становится понятным, где будут располагаться финальные горные выработки и нарушенные земли.

Кроме того, по аналогии с проектами разведки и разработки месторождений следует усилить связь правового регулирования проектирования завершительных мероприятий в сфере недропользования и в сфере землепользования, лесопользования, водопользования посредством введения в структуру проектов консервации и ликвидации горнодобывающего предприятия положений по комплексному природопользованию.

Указанный порядок проектирования и проведения завершительных мероприятий будет являться элементом правового механизма территории комплексного природопользования. Положения проекта ликвидации и консервации горных выработок по комплексному природопользованию должны находить свое отражение при установлении правового режима территории комплексного природопользования в лицензии на пользование недрами. Основываясь на положениях рассматриваемого проекта и лицензии, проектирование мероприятий по рекультивации будет более эффективно обеспечивать рациональное комплексное природопользование при разведке и добыче полезных ископаемых.

Подводя итоги параграфа, следует отметить, что в связи с предложениями диссертанта по формированию границ и правового режима территории комплексного природопользования с учетом утвержденной проектной документации на разведку и разработку месторождений правовое регулирование проектирования ликвидации и консервации горнодобывающего предприятия также целесообразно дополнить требованиями по включению в состав таких проектов разделов, содержащих в общем виде сведения об объеме и составе природных ресурсов и объектов, необходимых для реализации закладываемых проектных решений с учетом требований по их охране и рациональному использованию, о территории комплексного природопользования, включая разграничение основного, служебных, обеспечительных природных ресурсов и объектов воздействия, и иную информацию, необходимую для обеспечения комплексного природопользования.

При этом проектирование рекультивации нарушенных земель, болот, а также лесовосстановления и лесоразведения будет основываться на содержании проекта ликвидации и консервации горнодобывающего предприятия, которое исходит из проектных решений по разведке и добыче полезных ископаемых и функционального назначения используемых природных ресурсов в границах территории комплексного природопользования.

Учитывая выводы, изложенные в 1 главе, отсутствие четких требований к хронологической последовательности подготовки, экспертизы (согласования) и утверждения проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недр, относительно архитектурно-строительного проекта, проекта освоения лесов, проекта рекультивации земель, документации, представляемой на экологическую экспертизу, требования к структуре и содержанию которых не учитывают особенности технологического процесса освоения месторождения, приводит к

неэффективному обеспечению рационального использования природно-ресурсного потенциала территории освоения месторождения.

В связи с этим подготовку, экспертизу (согласование) и утверждение архитектурно-строительного проекта, проекта освоения лесов, проекта рекультивации земель, документации, представляемой на экологическую экспертизу, следует поставить в зависимость от проектных решений, заложенных в проектную документацию на выполнение работ, связанных с использованием недрами.

Глава 3. Правовые проблемы учета региональных особенностей при осуществлении комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых

§ 1. Совершенствование правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых в Арктической зоне

Как отмечалось в предыдущих параграфах работы, правовая регламентация комплексного природопользования при разведке и добыче минерального сырья 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.

Также диссертант пришел к выводу, что наряду с природным комплексом, общественные отношения по комплексному природопользованию при разведке и добыче полезных ископаемых связаны с отношениями по охране и использованию природных ресурсов, необходимых для исполнения обязательств социально-экономического, экологического и иного характера.

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

В настоящей главе проведен анализ правового обеспечения рационального комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых в российской Арктике, которое также включает

регулирование охраны и использования природных ресурсов, необходимых для исполнения обязательств социально-экономического, экологического и иного характера, а также даны соответствующие предложения по его совершенствованию.

Актуальность социально-экономического развития российской Арктики и охраны окружающей среды в этом регионе неоспорима. При этом в указанном регионе взаимозависимость первого от второго особенно сильна, так как природопользование здесь является ключевым сектором экономики.

В настоящее время анализу и поискам путей решения правовых проблем Арктического региона уделяется особое внимание. Как отмечает Президент Российской Федерации В.В. Путин: «Арктика – важнейший регион, который будет обеспечивать будущее России. Возможности Российской Федерации будут прирастать Арктическим регионом. Примерно 30 процентов всех углеводородов будут добывать в Арктике. Нужно обеспечить хозяйственную деятельность в Арктике. Нужно обеспечить и военное присутствие, обеспечить охрану границ»¹⁹¹.

Согласно Прогнозу долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, разработанному Минэкономразвития России, для Арктического пояса развития (север Красноярского края с прилегающими островами и акваториями) в перспективе предполагается интенсивная геологоразведка, освоение новых месторождений природных ресурсов, восстановление и развитие Северного морского пути¹⁹².

В соответствии с п. 5 Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года, утвержденных Указом Президента РФ от 05.03.2020 № 164, среди основных национальных интересов в Арктике отмечаются: обеспечение высокого качества жизни и

¹⁹¹ Пресс-конференция Президента Российской Федерации В.В. Путина. Москва. Центр международной торговли. 2017 г. <https://rg.ru/2017/12/14/videotranslaciia-press-konferenciia-vladimira-putina.html> [Электронный ресурс].

¹⁹² Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России)/СПС КонсультантПлюс.

благополучия населения Арктической зоны Российской Федерации; развитие Арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической ресурсной базы и ее рациональное использование в целях ускорения экономического роста Российской Федерации; охрана окружающей среды в Арктике, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, проживающих на территории Арктической зоны Российской Федерации¹⁹³.

Указанное рациональное использование ресурсной базы Арктики в целях ускорения экономического роста страны при условии обеспечения охраны окружающей среды и достижение иных задач невозможны без выработки специальных механизмов в сфере природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.

В ранее действовавших Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Президентом РФ 18.09.2008, имелись и иные задачи, касающиеся как эксплуатации природных ресурсов, так и имеющие природоохранный характер¹⁹⁴. Вместе с тем, как отмечает Т.В. Злотникова, задача «сбережения хрупких арктических систем» согласно документу находится только на третьем месте (в действующих Основах охрана окружающей среды – на 6 месте) по заданным приоритетам, автор считает, что такой подход с учетом чрезвычайно высокой уязвимости экосистем Арктики является ошибочным¹⁹⁵. Как видно, указанная тенденция преимущественно сохраняется в актуальных документах, касающихся развития Арктики.

В действующих Основах определены границы Арктической зоны, что позволит наконец конкретизировать правовое регулирование на этой

¹⁹³ Указ Президента РФ от 05.03.2020 № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года»//Собрание законодательства Российской Федерации. 09.03.2020. № 10. Ст. 1317.

¹⁹⁴ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 18.09.2008 № Пр-1969)//СПС КонсультантПлюс.

¹⁹⁵ Злотникова Т.В. Современные проблемы Арктического региона: природа, право, геополитика//Экологическое право. 2017. № 6. С. 15.

территории, осуществлять эффективное планирование ее развития, оценку последствий от принятых решений в сфере охраны природы и использования природно-ресурсного потенциала.

Некоторые задачи, касающиеся правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, также обозначены в актах Минприроды России, утверждающих план его деятельности в отношении арктических территорий страны¹⁹⁶. Министерство считает первостепенно важным проведение работ по повышению геологической изученности рассматриваемой территории, воспроизводству минеральных ресурсов в ее пределах, обеспечению рационального использования существующей минерально-сырьевой базы, повышению эффективности лицензирования недропользования.

В рассматриваемых документах большая часть внимания уделяется повышению эффективности геологоразведочных работ и ускорению добычи минерального сырья, к которому относятся нефть и газ, гораздо меньшее – использованию других природных ресурсов, кроме недр, и охране окружающей среды в целом. Вместе с тем Арктика – это уникальный регион, где проживают миллионы людей, которым важно обеспечить право на благоприятную окружающую среду, где при разведке и добыче полезных ископаемых задействованы природные ресурсы, которые в условиях сурового климата не способны к быстрой регенерации, в связи с чем необходимо уделять особое внимание обеспечению комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.

Кроме того, согласимся с Н.Г. Жаворонковой и В.Б. Агафоновым, что в документах стратегического планирования, относящихся к территории Арктики, цели и задачи преимущественно носят декларативный характер. Положения рассматриваемых актов должны получать развитие в правовых механизмах практической реализации намечаемых планов, иметь характер

¹⁹⁶ План деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации на 2016–2021 годы (утв. Минприроды России 12.04.2017 № 0096/10)/СПС КонсультантПлюс.

прямого действия¹⁹⁷, без чего невозможно достижение заданных показателей развития экономики региона, обеспечение в его пределах благоприятной окружающей среды, повышение степени инвестиционной привлекательности бизнес-проектов¹⁹⁸.

К настоящему моменту в отечественном законодательстве не так много норм, которые устанавливали бы специфику природопользования в Арктической зоне, большинство из них регулируют традиционное природопользование коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее также – коренные малочисленные народы). В свою очередь правовое регулирование, устанавливающее особенности природопользования, имеет фрагментарный характер, преимущественно применяются общие для всей территории Российской Федерации порядок и условия использования природных ресурсов.

В пределах Арктической зоны создаются территории традиционного природопользования, а использование природных ресурсов, расположенных на указанных территориях, в соответствии с ч. 3 ст. 13 Федерального закона от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» для осуществления предпринимательской деятельности допускается только при соблюдении специальных условий¹⁹⁹. Таким образом, лицам, планирующим осуществлять разведку и добычу полезных ископаемых, необходимо учитывать существующие сложившиеся отношения коренных малочисленных народов, касающиеся традиционного природопользования.

¹⁹⁷ Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Современные тренды правового обеспечения стратегического планирования природопользования в Арктике//Lexrussica. 2018. № 7. С. 114–124.

¹⁹⁸ Агафонов В.Б. Правовое регулирование недропользования в районах Крайнего Севера и на континентальном шельфе северных акваторий Российской Федерации//Российская Арктика – территория права: альманах/отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: ИЗиСП; Салехард: Администрация Ямало-Ненецкого автономного округа, Юриспруденция, 2014. С. 155–160.

¹⁹⁹ Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. № 20. 14.05.2001. Ст. 1972.

Более того, ст. 14 названного закона позволяет коренным малочисленным народам безвозмездно использовать общераспространенные полезные ископаемые для собственных нужд. Таковую деятельность нельзя считать осуществлением разведки и добычи, так как она не является предпринимательской и не подразумевает получение соответствующей лицензии, однако это может существенно скорректировать планы горнодобывающих предприятий и нефтегазовых компаний, использующих общераспространенные полезные ископаемые для собственных нужд в соответствии со ст. 19.1 Закона РФ «О недрах», а также иных потенциальных недропользователей.

Также отдельные нормы, касающиеся учета интересов коренных малочисленных народов при природопользовании, в том числе в процессе разработки месторождений минерального сырья, содержатся в природоресурсных отраслевых нормативно-правовых актах.

В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 20.12.2004 № 166 ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в законодательстве признается принцип учета интересов определенных групп населения, в том числе коренных малочисленных народов, дающий им право доступа к водным биоресурсам для обеспечения жизнедеятельности²⁰⁰.

Согласно ч. 1 ст. 54 ВК РФ в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов государство устанавливает особый порядок использования водных объектов в целях обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни этих народов.

С учетом вышеуказанных норм к полномочиям органов власти субъектов РФ на основании п. 10 ч. 4 Закона РФ «О недрах» относится защита интересов коренных малочисленных народов. Таким образом, при предоставлении недр в пользование, проектировании работ на участке недр, а

²⁰⁰ Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» //Собрание законодательства Российской Федерации. 27.12.2004. № 52 (часть I). Ст. 5270.

также по завершению работ на участке недр государство в лице органов власти должно учитывать интересы коренных малочисленных народов в сфере традиционного природопользования.

Особое место в системе российского права занимает правовой обычай. Как отмечает М.М. Бринчук, обычай как источник права применяется в практике, но он опосредован в установленных нормах права²⁰¹.

Мнение автора обосновано статьями 9, 48, 49 ФЗ «О животном мире»²⁰², которые свидетельствуют о наличии правового обычая в России (право на применение традиционных методов добычи объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности, а также право на приоритетное пользование животным миром). Кроме того, до 01.03.2015 действовала ст. 31 ЗК РФ, которая устанавливала возможность проведения сходов, референдумов граждан на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей по вопросам изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставления земельных участков для строительства объектов, размещение которых затрагивает законные интересы указанных народов и общностей. К таким нуждам и объектам могут относиться те, которые связаны с природопользованием, включая разведку и добычу полезных ископаемых. Вместе с тем в настоящее время такая возможность у коренных малочисленных народов отсутствует.

Законодатель отмечает, что одной из целей регулирования в области традиционного природопользования и территорий традиционного природопользования является сохранение на указанных территориях биологического разнообразия, что продиктовано не экстенсивностью традиционного природопользования. Вместе с тем правовое регулирование допускает изъятие земель и других отдельных природных ресурсов из

²⁰¹ Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. М.: Эксмо, 2010.

²⁰² Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» //Собрание законодательства Российской Федерации. 24.04.1995. № 17. Ст. 1462.

рассматриваемых территорий для публичных нужд, а сервитуты на земельных участках, расположенных на этих территориях, могут быть установлены не только для кочевки скота коренных малочисленных народов, но и для иных целей, включая строительство инфраструктуры²⁰³.

Таким образом, для осуществления природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых на территориях традиционного природопользования имеется ряд изъятий из общих ограничений, которые могут ущемлять права коренных малочисленных народов, а также вносить дисбаланс в приоритеты использования природных ресурсов в сторону экономики, вразрез с интересами экологии.

В НК РФ также утверждены специальные нормы для недропользователей Арктики, устанавливающие налоговые льготы применительно к нефтегазовым месторождениям крайнего Севера, которые повышают экономическую эффективность освоения труднодоступных месторождений, а также – в законодательстве о недрах, в части уменьшения ставок разового²⁰⁴ и регулярного²⁰⁵ платежей за пользование недрами в отношении участков недр Арктической зоны.

Ограничения субъектного состава недропользователей континентального шельфа, а также внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, указанные в ч. 2, 3 ст. 9 Закона РФ «О недрах», безусловно, распространяются на арктические воды, однако эти нормы не являются специальными по отношению к ним и распространяются в равной степени на южные и дальневосточные моря.

Существуют и иные нормы, которые в разной степени обеспечивают рациональное комплексное природопользование при разведке и добыче полезных ископаемых в Арктике, однако подчеркнем, что они не имеют

²⁰³ Доронина А.К. Охрана окружающей среды Арктики в аспекте обеспечения традиционного природопользования коренных народов Севера//Экологическое право. 2017. № 5. С. 22.

²⁰⁴ Приказ Минприроды России от 30.09.2008 № 232 «Об утверждении Методики по определению стартового размера разового платежа за пользование недрами»//«Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». 19.01.2009. № 3.

²⁰⁵ Приказ Минприроды России от 07.03.2014 № 134 «Об утверждении Порядка определения конкретных размеров ставок регулярных платежей за пользование недрами»//«Российская газета». 24.10.2014. № 244.

единой системы в праве. В связи с этим говорить о том, что в Российской Федерации существует специальный правовой режим природопользования, обеспечивающий рациональное комплексное природопользование при разведке и добыче полезных ископаемых в Арктической зоне, преждевременно.

Так, например, в 2018 году правительство Республики Саха (Якутия), являющейся одним из крупнейших арктических субъектов России, где осуществляется активная разведка и добыча полезных ископаемых, обратилось в Правительство Российской Федерации с просьбой о введении особого режима природопользования на арктических территориях, а также об определении основных целей, принципов, задач и направлений проведения единой государственной экологической политики в Арктике. Такая инициатива связана с повышением уровня добычи углеводородов в российской зоне Арктики и усилением экологических рисков в регионе²⁰⁶.

Исследователи, которые пытаются консолидировать и систематизировать правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в Арктической зоне, в первую очередь обращаются к международно-правовому регулированию, которое достаточно объемно по отношению к рассматриваемому региону, законодательство Российской Федерации упоминается фрагментарно и исключительно к отдельным видам общественных отношений (освоение ресурсов континентального шельфа, судоходство и рыболовство) ввиду его неполномерной разработанности²⁰⁷.

Как отмечал О.С. Колбасов²⁰⁸, а также впоследствии считает А.К. Доронина²⁰⁹, в настоящее время сложилась обширная и разветвленная система, направленная на охрану природных комплексов Арктики,

²⁰⁶ Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС (Я) от 21.02.2018 ГС № 1272-V «Об обращении Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) к Правительству Российской Федерации о необходимости разработки и одобрения Экологической доктрины Арктической зоны Российской Федерации»//СПС КонсультантПлюс.

²⁰⁷ Мордвинова Т.Б., Скаридов А.С., Скаридова М.А. Полярное право: монография/под ред. А.С. Скаридова. М.: Юстиция, 2017.

²⁰⁸ Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. М.: Международные отношения, 1982. С. 180.

²⁰⁹ Доронина А.К. международно-правовая защита окружающей среды Арктики: актуальные задачи и перспективы//Экологическое право. 2016. № 1. С. 29.

специфика которой определяется сочетанием норм международного права и национального законодательства арктических государств. При этом авторы в своих исследованиях на рассматриваемую тематику ведут работу преимущественно с международными правовыми актами и национальным законодательством иностранных государств, специальные нормативно-правовые акты Российской Федерации в этой сфере практически не упоминаются.

Более того, отсутствие единого нормативно-правового акта, регулирующего природопользование в Арктической зоне, в науке отмечается в качестве назревшей проблемы²¹⁰. Разработки проектов такого документа предпринимались неоднократно начиная с 1998 года. Один из законопроектов был подготовлен межведомственной рабочей группой на базе Минрегиона России в 2013 году. Остановило принятие законопроекта, во-первых, отсутствие свободных средств в бюджете для его реализации, а во-вторых, неопределенность на тот момент южной границы Арктической зоны РФ²¹¹.

В части, касающейся правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, предлагалось сделать обязательными проведение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и государственной экологической экспертизы на все виды хозяйственной деятельности. По мнению С.А. Боголюбова, И.О. Красновой, указанные проектируемые нормы имели рамочный характер и терялись в системе предлагаемых норм, регулирующих социально-экономическое развитие²¹².

Стоит согласиться с данными выводами, отметив, что правовое обеспечение комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых нуждается в более широком и специфическом

²¹⁰ Хлуденева Н.И. Перспективы развития правовой охраны арктических экосистем//Журнал российского права. 2015. № 11. С. 114–122.

²¹¹ Боголюбов С.А. Особенности природопользования и охраны окружающей среды на российском Севере//Российская Арктика – территория права: альманах. М.-Салехард: Юриспруденция, 2014. С. 203–215.

²¹² Боголюбов С.А., Краснова И.О. Право и спасение природы российской Арктики//Актуальные проблемы российского права. 2018. № 6. С. 178–190.

выражении применительно к Арктическому региону, что обусловлено природно-климатической, социально-экономической, стратегической спецификой российской Арктики.

Однако с августа 2021 года в соответствии с пп. 7.9 ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» среди объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня имеется проектная документация объектов капитального строительства, планируемых к строительству, реконструкции в Арктической зоне Российской Федерации, за исключением отдельных видов проектной документации (документация на объекты для недропользования не исключается). В связи с этим, частично рассматриваемые предложения нашли свою реализацию в действующем законодательстве.

По мнению Т.В. Злотниковой, действующие нормативно-правовые акты недостаточно защищают уникальную экосистему Арктики и не в полной мере обеспечивают минимизацию экологического ущерба природе, тем более в условиях грядущей интенсивной эксплуатации природных ресурсов региона. Исследователь выражает надежду на скорое принятие законодательного акта, охватывающего все аспекты правового регулирования Арктической зоны России, включая надежные правовые механизмы, обеспечивающие сбережение хрупких арктических экосистем²¹³.

В документах стратегического планирования развития российской Арктики отмечается очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения территорий и низкая плотность населения²¹⁴.

Представляется, что такого рода тенденция является определяющим фактором, который должен лежать в основе формирования специального правового режима природопользования, обеспечивающего комплексное природопользование при разведке и добыче полезных ископаемых в

²¹³ Злотникова Т.В. Современные проблемы Арктического региона: природа, право, геополитика//Экологическое право. 2017. № 6. С. 16.

²¹⁴ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 18.09.2008 № Пр-1969)//СПС КонсультантПлюс.

Арктической зоне. «Очаговое» промышленно-хозяйственное освоение территории, выражающееся в том числе в антропогенном воздействии на определенные участки арктических территорий, снижает негативное влияние на окружающую среду региона в целом, при этом мобилизация и оптимизация основных экономических, логистических ресурсов на сравнительно небольшой территории могут дать высокие социально-экономические результаты. В экономической научной литературе указанная тенденция именуется как кластерный подход и считается одной из эффективнейших экономических моделей развития²¹⁵. Как отмечают исследователи кластерного подхода, основной целью реализации кластерной политики является достижение высоких темпов экономического роста и диверсификации экономики за счет повышения деятельности предприятий – участников кластера, в том числе путем совершенствования эффективности нормативно-правового регулирования хозяйственной деятельности в рамках кластера²¹⁶. Причем формирование эколого-экономических кластеров основывается в том числе на принципе взаимосвязи целей функционирования эколого-экономического кластера с целями социально-экономического и экологического развития региона, а также на принципе предупреждения, выражающемся в устранении причин негативного воздействия на окружающую среду и нерационального природопользования, а не их последствий²¹⁷.

В связи с этим кластерный подход является эффективным катализатором экономической активности при соблюдении публичных интересов экологизации производств, что должно найти соответствующие отражение в законодательстве.

²¹⁵ Кулакова Л.И. Кластерный подход – основа эффективного развития регионов//Российское предпринимательство. 2013. № 22. С. 121–130.

²¹⁶ Мекуш Г.Е., Ушакова Е.О. Кластерный подход в развитии сибирских регионов//Интерэкспо Гео-Сибирь. 2017. № 2. С. 3–7.

²¹⁷ Шолохова П.А., Елкина Л.Г., Копейкина Н.Г. Эколого-экономический кластер как перспективное направление экологизации экономики//Экономика и управление народным хозяйством. 2012. № 8 (53). С. 170–175.

Некоторые исследователи полагают, что доминирование экологии над экономикой в рассматриваемом регионе приводит к лишению народов России и будущих поколений россиян их жизненно важных прав на природные ресурсы²¹⁸. При этом существуют и противоположные точки зрения, которые основаны на понятиях «устойчивого развития», «экологизации» природопользования, лежащих в основе международного права, действующего на рассматриваемой территории²¹⁹.

Вместе с тем развитие кластерного подхода в природопользовании в Арктике может учитывать интересы как защитников экологии, так и сторонников интенсивного экономического развития региона, что соответствует содержанию аспектов комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.

В рамках развития правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых в Арктике очагами социально-экономического роста в форме кластерного подхода в природопользовании могут являться (и сегодня уже являются) месторождения полезных ископаемых, на основе разработки которых осуществляются строительство инфраструктуры и, следовательно, различные виды природопользования. Продвижение кластерного подхода в природопользовании в Арктической зоне может служить как мерой по интенсификации хозяйственной деятельности и социально-экономическому развитию Арктики, так и мерой по охране окружающей среды.

Для реализации кластерного подхода в природопользовании в Арктической зоне, помимо общих предложений диссертанта по формированию правового регулирования территорий комплексного природопользования, целесообразно развитие регулирования охраны и использования природных ресурсов, необходимых для исполнения обязательств социально-экономического, экологического и иного характера,

²¹⁸ Овлащенко А.В., Покровский И.Ф. Перспективы правового режима морской транспортной среды российской Арктики: дуализм подходов или их эклектизм?//Транспортное право. 2012. № 1. С. 12–20.

²¹⁹ Додин Д.А. Устойчивое развитие Арктики (проблемы и перспективы). СПб.: Наука, 2005. С. 260.

что будет отвечать целям и задачам, обозначенным в документах стратегического планирования, относящихся к рассматриваемому региону.

Как отмечалось в предыдущих главах диссертации, охрана и использование таких природных ресурсов, которые могут не являться частью используемого природного комплекса, имеют тесную юридическую связь с ним. Получение прав в отношении указанных природных ресурсов, их использование и прекращение прав в отношении них в силу законодательных актов и правовых актов индивидуального характера имеют прямую зависимость от получения прав, использования и прекращения прав в отношении объектов, включающихся в природный комплекс.

Например, неисполнение обязательств природопользователя по строительству объектов социальной инфраструктуры, заложенных в конкурсные технико-экономические предложения и включенных в лицензию на пользование недрами, может повлечь за собой досрочное прекращение права пользования недрами.

На территории Арктической зоны к настоящему времени неоднократно применялся механизм включения условий недропользования, опосредованно влияющий на отношения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, в рамках аукционной процедуры предоставления права пользования недрами.

Так, в соответствии с абзацем 7 Извещения²²⁰ о проведении аукциона в отношении участка недр, включающего Верхнетиутейское и Западно-Сеяхинское месторождения, абзацем 7 Извещения²²¹ о проведении аукциона в отношении участка недр, включающего Солетское и Ханавейское

²²⁰ Приказ Роснедр от 28.06.2017 № 298 «О проведении аукциона на право пользования участком недр федерального значения, включающим Верхнетиутейское и Западно-Сеяхинское месторождения, расположенным на территории Ямало-Ненецкого автономного округа, для геологического изучения недр, разведки и добычи углеводородного сырья, осуществляемых по совмещенной лицензии//<https://torgi.gov.ru> (официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов) [Электронный ресурс].

²²¹ Приказ Роснедр от 16.07.2019 № 279 «О проведении аукциона на право пользования участком недр федерального значения, включающим Солетское и Ханавейское месторождения, расположенным на территории Ямало-Ненецкого автономного округа, для геологического изучения недр, разведки и добычи углеводородного сырья»//<https://torgi.gov.ru> (официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов) [Электронный ресурс].

месторождения в Ямало-Ненецком автономном округе, участие в аукционах могут принимать только субъекты предпринимательской деятельности, уже имеющие лицензии на участки, содержащие месторождения углеводородного сырья, расположенные на полуостровах Ямал и (или) Гыдан, включая прилегающие акватории, и имеющие актуальные условия пользования недрами по направлению добытого газа на производственные мощности по сжижению природного газа, построенные на территории полуострова Ямал.

Исходя из условий названных аукционов, земельные и лесные участки, акватории, используемые для размещения производственных мощностей по сжижению природного газа или планирующиеся к такому использованию, выступают в качестве природных ресурсов, необходимых для исполнения обязательств социально-экономического, экологического и иного характера.

В настоящее время наглядным является пример реализации проектов ПАО «НОВАТЭК» по добыче природного газа на полуострове Ямал, его последующего сжижения и транспортировки к местам потребления (проект «Ямал СПГ»). В поселке Сабетта Ямало-Ненецкого автономного округа функционирует крупный производственный и логистический центр, включающий в себя международный аэропорт, морской порт Северного морского пути, уникальный завод по сжижению природного газа, ведется строительство железнодорожного хода, который образован на базе крупных газоконденсатных месторождений, в том числе Салмановского (Утреннего) и Южно-Тамбейского²²².

Согласно п. 13 Паспорта инвестиционного проекта²²³, предполагающего строительство на определенной территории мощностей по добыче природного газа (заводы СПГ), его переработке посредством сжижения, транспортировке специальными судами с использованием Северного морского пути, строительство объектов инфраструктуры, в том

²²² Постановление СФ ФС РФ от 15.12.2017 № 526-СФ «О государственной поддержке социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа»//Собрание законодательства Российской Федерации. 25.12.2017. № 52 (часть I). Ст. 7967.

²²³ Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2014 № 2737-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 05.11.2013 № 2044-р и утверждении паспорта инвестиционного проекта»//Собрание законодательства Российской Федерации. 05.01.2015. № 1 (часть III). Ст. 441.

числе социальной, включающей автомобильные и железные дороги, морской порт, аэродром и иные объекты, проектная документация, на основе которой он будет реализовываться, отвечает российским и международным стандартам, проведены дополнительные инженерные, технические, экологические изыскания, получены заключения необходимых государственных экспертиз, заключены долгосрочные договоры поставки большей части получаемой продукции. Таким образом, инвестиционный проект можно называть экологически обоснованным, оправданным и экономически эффективным.

В соответствии с п. 1 распоряжения Правительства РФ от 28.03.2019 № 554-р «О расширении территории морского порта Сабетта» решено расширить территорию морского порта Сабетта в целях создания искусственных земельных участков, на которых планируется строительство объектов инфраструктуры этого морского порта в составе морского терминала для перевалки природного газа и стабильного газового конденсата проектной мощностью 21,6 млн т в год, а также установок и сооружений завода СПГ Салмановского (Утреннего) нефтегазоконденсатного месторождения на Гыданском полуострове²²⁴.

При этом согласно п. 2 указанного распоряжения Правительства РФ установлено отнести создаваемые искусственные земельные участки к категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения со следующими видами разрешенного использования:

- водный транспорт – для размещения объектов капитального строительства, в том числе морских и речных портов, причалов, пристаней, гидротехнических сооружений, навигационного оборудования и других

²²⁴ Распоряжение Правительства РФ от 28.03.2019 № 554-р «О расширении территории морского порта Сабетта»//Собрание законодательства Российской Федерации. 08.04.2019. № 14 (часть IV). Ст. 1599.

объектов, необходимых для обеспечения безопасного судоходства и водных перевозок;

- недропользование – для размещения объектов капитального строительства, необходимых для подготовки сырья к транспортировке и (или) промышленной переработке²²⁵.

Однако нормативно-правовые акты в сфере инвестиционной деятельности в Арктике не в полной мере увязаны с законодательством в сфере природопользования, так как правительственные меры по обеспечению инвестиций носят комплексный характер, а правовое регулирование получения прав природопользования дифференцировано. В настоящее время установление прав и обязанностей на отдельные природные ресурсы и объекты, задействованные при планируемой деятельности, осуществляется индивидуально по отношению к каждому из них, равно как и ответственность за экологические правонарушения, связанные с их использованием.

Так, например, по каждому из участков недр, разработка которых необходима для загрузки мощностей создавшейся (создающейся) инфраструктуры, проводились самостоятельные аукционы на право пользования недрами, в том числе включающими месторождения Штормовое²²⁶ (победитель: дочернее общество ПАО «НОВАТЭК» – ООО «Арктик СПГ 1») и Гыданское²²⁷ (победитель: дочернее общество ПАО «НОВАТЭК» – ООО «Арктик СПГ 2»). Впоследствии недропользователь отдельно получает права на земельные участки, водные объекты (их части), лесные участки, необходимые для реализации единого инвестиционного проекта, в котором определены единые, конкретные задачи, посчитан

²²⁵ Там же.

²²⁶ Распоряжение Правительства РФ от 19.07.2017 № 1531-р «Об утверждении результатов аукциона на право пользования участком недр федерального значения, включающим Гыданское месторождение, расположенным на территории Ямало-Ненецкого автономного округа»//Собрание законодательства Российской Федерации. 24.07.2017. № 30. Ст. 4718.

²²⁷ Распоряжение Правительства РФ от 26.09.2017 № 2058-р «Об утверждении результатов аукциона на право пользования участком недр федерального значения, включающим Штормовое месторождение, расположенным на территории Ямало-Ненецкого автономного округа и в Обской и Гыданской губах Карского моря»//Собрание законодательства Российской Федерации. 09.10.2017. № 41. Ст. 5996.

совокупный экономический эффект от использования комплекса природных ресурсов.

По нашему мнению, для подобного рода проектов в Арктической зоне в законодательстве целесообразно предусмотреть специальный механизм получения, использования и прекращения прав не только на природные ресурсы, расположенные в пределах территории комплексного природопользования, но и на природные ресурсы, необходимые для исполнения обязательств социально-экономического, экологического и иного характера, в том числе необходимые для реализации инвестиционного проекта.

Во-первых, в таком случае у природопользователя появляются гарантии получения прав на все необходимые объекты, согласования и экспертизы по поводу их использования, завершения работ, минуя многочисленные административные барьеры.

Во-вторых, специальный механизм предоставления природных ресурсов, необходимых для исполнения обязательств социально-экономического, экологического и иного характера, позволит рассчитать разумное количество и качество этих объектов, необходимых для реализации инвестиционного проекта, а также разумно спроектировать работы в границах этого комплекса.

В-третьих, государство сможет эффективно регулировать степень участия недропользователей в охране окружающей среды Арктики, ликвидации накопленного вреда (по аналогии с действующими «угольными двойками»²²⁸).

В-четвертых, государство сможет эффективно осуществлять стратегическое планирование экономической деятельности в регионе.

Как отмечают некоторые представители бизнес-сообщества, в сложившихся непростых для экономики России условиях важно принятие

²²⁸ В практике лицензирования недропользования такое название получили объекты, в отношении которых устанавливается обязательство недропользователя по ликвидации «брошенных» шахт, сопряженное с его правом на разработку нового, еще неосвоенного участка недр для геологического изучения и (или) разведки и добычи угля.

срочных мер в сфере правового регулирования разведки и добычи полезных ископаемых, а, как показывает опыт многих стран, либерализация механизмов предоставления права недропользования наряду с параллельной корректировкой фискального режима может дать значительный толчок в развитии в том числе нефтегазового сектора, способствовать привлечению в отрасль частного капитала и передовых технологий²²⁹.

В связи с этим приведенный кластерный подход в рамках эффективного правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых в Арктике в условиях либерализации административного и фискального режимов может внести существенный вклад в экономику страны уже в ближайшем будущем.

Как видно, практика предоставления в пользование природных ресурсов, необходимых для исполнения обязательств социально-экономического, экологического и иного характера в Арктической зоне, активно используется в правоприменении. В законодательстве имеются общие нормы, на основе которых возможно установление в лицензии на пользование недрами и (или) проектной документации обязательств по охране и использованию таких природных ресурсов, но специальные нормы, допускающие такую возможность, отсутствуют. Данная проблема обуславливает потенциальную возможность злоупотреблений со стороны органов власти, связанных с обременением избыточными обязательствами недропользователей либо, наоборот, игнорированием необходимости включения в лицензии обязательств социально-экономического, экологического и иного характера.

К таким нормам общего характера следует отнести ч. 2 ст. 12 Закона РФ «О недрах», где отмечается, что лицензия на пользование недрами может включать иные условия, предусмотренные законодательством Российской

²²⁹ Квитко Р.В. Совершенствование условий привлечения инвесторов в недропользовании//Нефть, газ и право. 2016. № 1. С.15.

Федерации о недрах, условия, предусмотренные решением о проведении аукциона на право пользования участком недр.

Кроме того, с учетом подпункта «б» п. 1 постановления Правительства РФ от 06.08.2015 № 802 при предоставлении права пользования недрами возможно установление обязательств недропользователя по ликвидации горных выработок и иных сооружений на других участках недр, которые могут находиться далеко за пределами участка недр, предоставленного для разведки и добычи минерального сырья (в том числе «угольные двойки»), что является актуальным для территории российской Арктики, где достигнут высокий уровень накопленного вреда окружающей среде.

Однако пределы применения рассматриваемых норм в законодательстве не обозначены, равно как и не отмечается необходимость включения таких условий в лицензии, выдаваемые на участки недр Арктической зоны. Так, механизм «угольных двоек», проистекающий из подпункта «б» п. 1 постановления Правительства РФ от 06.08.2015 № 802, в пределах Арктической зоны широко не применяется, хотя в границах указанной территории имеется колоссальный фонд «брошенных» скважин, которые следует ликвидировать.

Вместе с тем примеры применения такого механизма имеются в других регионах России. В 2015 году в проведен аукцион в отношении участка недр Восточный-1 Нарыкского каменноугольного месторождения, расположенном на территории Прокопьевского муниципального района, и выполнения ликвидационных работ (без права добычи) на участке недр Шахта Зиминка Прокопьевского каменноугольного месторождения, расположенном на территории Прокопьевского и Киселевского городских округов Кемеровской области, победителем которого стало ЗАО «Салек»²³⁰. В приведенном

²³⁰ Порядок и условия проведения конкурса на право пользования недрами с целью геологического изучения, разведки и добычи каменного угля на участке недр Восточный-1 Нарыкского каменноугольного месторождения, расположенном на территории Прокопьевского муниципального района, и выполнения ликвидационных работ (без права добычи) на участке недр Шахта Зиминка Прокопьевского каменноугольного месторождения, расположенном на территории Прокопьевского и Киселевского городских округов Кемеровской области/<https://torgi.gov.ru> (официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов) [Электронный ресурс].

примере природными ресурсами, необходимыми для исполнения обязательств социально-экономического, экологического и иного характера, выступают участок недр, где планируется проведение ликвидационных мероприятий, а также земельный участок, в границах проекции которого расположен указанный участок недр. Аналогичных примеров проведения аукционов с такими специальными условиями (так называемые угольные двойки), по состоянию на конец 2019 года, порядка пятнадцати-двадцати.

С учетом сложившейся проблемы ликвидации накопленного вреда окружающей среде в Арктике²³¹, включение подобных условий при предоставлении недр на указанной территории весьма актуально. Вместе с тем для этого необходимо установить соответствующие императивы в законодательстве, регулирующем природопользование в Арктической зоне, так как включение или невключение рассматриваемых норм в условия природопользования по конкретным объектам в настоящее время является правом, а не обязанностью государственных органов.

На основании ч. 3 ст. 11 Закона РФ «О недрах» (в ред. до 01.01.2022) между уполномоченными на то органами власти и недропользователем позволялось заключать соглашения, содержащие дополнительные условия недропользования на конкретном участке и обязательства по исполнению этих условий.

На практике указная норма являлась правовым механизмом выделения социально-экономической помощи недропользователями субъектам РФ, где ими осуществляется разведка и добыча полезных ископаемых.

Например, согласно технико-экономическим предложениям ООО «СУЭК-Хакасия», представленным в рамках проведения конкурса в отношении участка Аршановский I Бейского каменноугольного месторождения в Республике Хакасия, компания планирует включать мероприятия по социально-экономическому развитию Республики Хакасия в

²³¹ Игнатъева И.А. Особенности правового регулирования в области обращения с отходами производства и потребления в Арктической зоне Российской Федерации//Российский юридический журнал. 2018. № 2. С. 159–172.

соглашение о социально-экономическом сотрудничестве между ОАО «СУЭК» и правительством Республики Хакасия²³².

Также в рамках рассматриваемого конкурса на право пользования недрами другой участник – ООО «Разрез Аршановский» (победитель) – планирует направить на финансирование социально-экономических программ Алтайского района Республики Хакасия 17,5 млн рублей, а ежегодная поставка благотворительного сортового угля должна составлять 2 тыс. т в год²³³.

Также в соответствии с проектом постановления администрации Крестецкого муниципального района Новгородской области об утверждении порядка заключения соглашения о социально-экономическом сотрудничестве в рамках такого соглашения недропользователь может возлагать на себя обязательства по участию в строительстве, в проведении работ по поддержанию надлежащего технического состояния дорог общего пользования, примыкающих к месту добычи полезных ископаемых²³⁴. Природные ресурсы, необходимые для исполнения указанных обязательств (например, земельный участок, на котором расположена такая дорога), могут относиться к природным ресурсам, необходимым для исполнения обязательств социально-экономического, экологического и иного характера.

По мнению высшего законодательного (представительного) органа Республики Саха (Якутия) – Государственного собрания (Ил Тумэн), ч. 3 ст. 11 Закона РФ «О недрах» (в ред. до 01.01.2022) является основой для наложения на недропользователя обязательств по участию в социально-экономическом развитии соответствующей территории²³⁵. Кроме того,

²³² Протокол итогового заседания конкурсной комиссии по проведению конкурса на право пользования недрами с целью разведки и добычи каменного угля на участке Аршановский I Бейского каменноугольного месторождения в Республике Хакасия от 28.04.2012/<http://ra19.ru> (официальный сайт ООО «Разрез Аршановский») [Электронный ресурс].

²³³ Там же.

²³⁴ http://www.adm-krestcy.ru/tinybrowser/files/otcenka-regulirul/provedenie_orv/proekt_post_ob_utv_poryadka_zaklyucheniya_soglasheniya_o_soc.-ekon._sotrudnichestve.pdf (Официальный сайт администрации Крестецкого муниципального района Новгородской области, дата обращения – 06.09.2020) [Электронный ресурс].

²³⁵ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации о недрах» № 496360-7 (в части дополнения содержания лицензии на пользование

указанный орган власти субъекта РФ дает предложения по развитию указанного механизма и предлагает сделать условия участия в социально-экономическом развитии субъекта Российской Федерации и муниципального образования, согласованные с соответствующим публичным образованием, обязательным условием пользования недрами по лицензии²³⁶.

По нашему мнению, ч. 3 ст. 11 Закона РФ «О недрах» (в ред. до 01.01.2022) необоснованно утратила силу, при этом могла стать частью специального механизма предоставления в пользование природных ресурсов, необходимых для исполнения обязательств социально-экономического, экологического и иного характера, причем, подчеркнем, не только для достижения социально-экономических целей, но и для обеспечения охраны окружающей среды и решения экологических задач, что актуально в условиях российской Арктики.

Для развития рассматриваемого правового механизма необходимо законодательно установить порядок и пределы действия указанных соглашений, а для Арктической зоны – сделать заключение этих соглашений обязательным условием пользования недрами по лицензии в части обеспечения охраны окружающей среды в рамках отношений комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.

Принимая во внимание вышеизложенное, правовое регулирование охраны и использования природных ресурсов при разведке и добыче полезных ископаемых в Арктической зоне Российской Федерации не образует системы и не обладает специфическими особенностями, направленными на решение задач социально-экономического развития и охраны окружающей среды указанного региона.

Введение правовых подходов и механизмов комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых должно

недрами)/<https://sozd.duma.gov.ru> (официальный сайт «Система обеспечения законодательной деятельности») [Электронный ресурс].

²³⁶ Проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации о недрах» № 496360-7 (в части дополнения содержания лицензии на пользование недрами)/<https://sozd.duma.gov.ru> (официальный сайт «Система обеспечения законодательной деятельности») [Электронный ресурс].

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 связи с этим решение экологических проблем, а также превентивные меры по специальному режиму охраны окружающей среды Арктического региона должны следовать в том числе из особых обязанностей недропользователя, включаемых в лицензию на пользование недрами в отношениях по комплексному природопользованию при разведке и добыче полезных ископаемых (например, обязательства по ликвидации накопленного вреда окружающей среде), которые будут коррелировать с правами, предоставляемыми ему, в виде особого порядка приобретения прав на природные ресурсы в рамках правового механизма территории комплексного природопользования.

§ 2. Совершенствование правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых в Дальневосточном федеральном округе

Темы совершенствования правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых в Арктической зоне и в Дальневосточном федеральном округе тесно связаны.

Во-первых, значительная часть территории Арктики расположена в пределах Дальневосточного федерального округа, поэтому проблематика, отмеченная в предыдущем параграфе, а также предложения по совершенствованию законодательства, несомненно, возможно применить к некоторым районам Дальнего Востока.

Во-вторых, повестка социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа не менее актуальна, чем тема развития Арктики. При этом в рамках такого аспекта комплексного природопользования, как учет необходимости минимизации негативного влияния на окружающую среду при обеспечении экономической эффективности хозяйственной деятельности, в случае с Дальним Востоком в сегодняшней политической повестке преимущественно внимание акцентируется на экономике, а в отношении Арктической зоны – экологии. В связи с этим исследование парадигмы баланса экологических и экономических интересов при реализации комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых особенно интересно на примере этих двух приоритетных регионов России.

Тесная связь указанных стратегических регионов прослеживается также сквозь призму административного управления в Российской Федерации. Так, в начале 2019 года по инициативе Правительства РФ при поддержке Президента В.В. Путина принято решение о расширении функционала Минвостокразвития России в отношении Арктической зоны России, а также об учреждении должности первого заместителя министра по

развитию Дальнего Востока, непосредственно отвечающего за Арктическую зону²³⁷.

К настоящему времени принят ряд документов стратегического планирования в сфере природопользования, в которых подчеркивается важность дальневосточного региона, акцентируется внимание на инновационном подходе к освоению Дальнего Востока, необходимости освоения природоресурсного потенциала этой территории.

В документах стратегического планирования, действие которых направлено на развитие Дальнего Востока, отмечается наличие в регионе природных ресурсов общемирового значения, которые привлекают внимание иностранных государств, однако этот потенциал ввиду объективных и субъективных причин используется далеко не полностью, при этом в качестве решения данной проблемы выделяется создание особой стратегии комплексного социально-экономического развития территории²³⁸.

Кроме того, в государственные задачи входят: формирование и развитие на Дальнем Востоке территорий опережающего социально-экономического развития с благоприятными условиями для привлечения инвестиций; содействие реализации инвестиционных проектов на Дальнем Востоке; содействие реализации инвестиционных проектов на территории Байкальского региона; привлечение инвестиционных и трудовых ресурсов на Дальний Восток; организационно-правовое обеспечение ускоренного развития Дальнего Востока; создание условий для устойчивого социально-экономического развития Курильских островов²³⁹.

С учетом природно-ресурсного потенциала Дальневосточного региона эффективное достижение поставленных задач в короткие сроки возможно в том числе посредством введения новых эффективных механизмов, связанных

²³⁷ Правительство РФ предложило расширить функционал Минвостокразвития//<https://minvr.ru/press-center/news/20769> (официальный сайт Министерства по развитию Дальнего Востока) [Электронный ресурс].

²³⁸ Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года»//Собрание законодательства Российской Федерации. 25.01.2010. № 4. Ст. 421.

²³⁹ 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.

с правовым обеспечением комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых.

При этом в настоящее время на территории Дальнего востока России сложилась особая модель правового регулирования предпринимательской деятельности, нацеленная на достижение поставленных задач ускорения социально-экономического развития. В связи с этим предложения по введению механизмов правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых должны учитывать сложившийся правовой режим предпринимательства в регионе, в том числе в сфере природопользования. Таким образом, помимо общих предложений диссертанта по введению правового регулирования территории комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых, целесообразна разработка специальных правовых механизмов, обеспечивающих стратегические задачи в отношении рассматриваемого региона, регулирующих охрану и использование природных ресурсов, необходимых для исполнения обязательств социально-экономического, экологического и иного характера.

Надо отметить, что интенсификация социально-экономического развития в целях своей эффективности должна осуществляться адресно, в отношении конкретных территорий, которые могут стать драйвером развития всего Дальневосточного региона. Так, в Концепции развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа и Байкальского региона²⁴⁰, основным драйвером развития признаются «точки роста», в рамках которых должны создаваться бизнес-инкубаторы, центры продвижения продукции на рынки стран АТР, создание технопарков, промышленных парков и туристических кластеров. Как отмечалось в § 1 главы 3 настоящего исследования, в экономической науке такой подход называется кластерным. Отметим, что

²⁴⁰ Распоряжение Правительства РФ от 28.10.2015 № 2193-р «Об утверждении Концепции развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа и Байкальского региона»//Собрание законодательства Российской Федерации. 09.11.2015. № 45. Ст. 6287.

подход к концентрированному развитию конкретных кластеров применяется не только к приграничным зонам, а ко всей территории округа, первоочередным примером такого построения экономики Дальнего Востока служит создание территорий опережающего социально-экономического развития (далее – ТОР) в различных районах федерального округа.

В соответствии с п. 3 ст. 2 Федерального закона от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее – Закон о ТОР) правовой режим ТОР предполагает особый режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения²⁴¹.

Как отмечают некоторые исследователи, принятие Закона о ТОР явно демонстрирует приоритетность развития Дальневосточного федерального округа. С учетом задач по развитию Дальневосточного федерального округа неудивительно, что в течение трех лет с даты введения в действие указанного Федерального закона ТОР могли создаваться только на территории субъектов Дальневосточного федерального округа, а также моногородов²⁴².

В настоящее время создано порядка двух десятков территорий опережающего развития в Дальневосточном федеральном округе, которые расположены в разных частях региона: от ТОР «Хабаровск» на юге до ТОР «Беринговский» на севере.

ТОР на территории Дальневосточного федерального округа создаются на основании решения Правительства РФ по предложению Минвостокразвития России по согласованию с региональными и муниципальными властями, после чего заключается соответствующее

²⁴¹ Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 05.01.2015. № 1 (часть I). Ст. 26.

²⁴² Щербаков В.А. Территории опережающего социально-экономического развития и другие зоны со льготным режимом предпринимательской деятельности: сравнительный анализ//Юрист. 2017. № 2. С. 22–27.

соглашение между Минвостокразвития России, региональными и муниципальными органами власти.

Соглашение об осуществлении деятельности на ТОР заключается между субъектом предпринимательской деятельности и уполномоченной управляющей компанией, впоследствии в реестр резидентов вносится соответствующая запись, с момента внесения которой указанные субъекты признаются резидентами ТОР.

Перечень видов экономической деятельности, на которые распространяется особый режим ведения предпринимательской деятельности, устанавливается в постановлении Правительства РФ о создании конкретной ТОР. При этом в перечне видов экономической деятельности систематически отражается природопользование, включая добычу полезных ископаемых.

Так, на территории ТОР «Чукотка» особый режим распространяется на добычу угля, сырой нефти и природного газа, металлических руд и прочих полезных ископаемых, охоту, лесоводство и лесозаготовки, рыболовство, забор воды и т.п.²⁴³; на территории ТОР «Камчатка» – на добычу угля, металлических руд, прочих полезных ископаемых, лесоводство и лесозаготовки, рыболовство, забор воды и т.п.²⁴⁴; на территории ТОР «Приамурская» – на добычу сырой нефти и природного газа, лесоводство и лесозаготовки, растениеводство и животноводство, охоту, забор воды, а также на рыболовство и т.п.²⁴⁵

Согласно ст. 17 Закона о ТОР статус резидента ТОР дает целый ряд преимуществ, включая льготный фискальный режим (налог на прибыль, земельный налог, налог на имущество, НДС и т.п.), приоритетное

²⁴³ Постановление Правительства РФ от 21.08.2015 № 876 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Чукотка»//Собрание законодательства Российской Федерации. 31.08.2015. № 35. Ст. 4994.

²⁴⁴ Постановление Правительства РФ от 28.08.2015 № 899 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Камчатка»//Собрание законодательства Российской Федерации. 07.09.2015. № 36. Ст. 5039.

²⁴⁵ Постановление Правительства РФ от 21.08.2015 № 879 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Приамурская»//Собрание законодательства Российской Федерации. 31.08.2015. № 35. Ст. 4997.

подключение к объектам инфраструктуры, упрощение административных процедур, в том числе пониженные сроки проведения проверок в отношении резидента ТОР, получения согласований, необходимых для ведения хозяйственной деятельности и т.п.

Среди привилегий резидентов ТОР, прямо относящихся к деятельности по природопользованию, включая разведку и добычу полезных ископаемых, можно выделить только понижающий коэффициент НДПИ (0–0,8) в течение 10 лет с начала хозяйственной деятельности.

С учетом того, что целью создания ТОР является ускорение социально-экономического развития территории, природопользование является мощным драйвером развития экономики, а Закон о ТОР включает инструментарий поддержки предпринимателей в виде снижения административной нагрузки и упрощения различных согласований, считаем необходимым расширить и уточнить действие преференций в отношении природопользователей, осуществляющих освоение месторождений минеральных ресурсов недр.

В качестве государственной или муниципальной преференции в законодательстве о защите конкуренции понимается предоставление отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, обеспечивающего им более выгодные условия деятельности, путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий²⁴⁶.

Правовой механизм получения статуса резидента ТОР является существующей законодательной платформой, где государство установило определенные критерии предоставления хозяйствующему субъекту льгот и преференций для осуществления предпринимательской деятельности, на основании которой возможно установление специальных преференций в

²⁴⁶ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»//Собрание законодательства Российской Федерации. 31.07.2006. № 31 (часть I). Ст. 3434.

рамках отношений комплексного природопользования при разведке и добыче минерального сырья.

Так, прежде чем стать резидентом, необходима подача заявки на заключение соглашения об осуществлении деятельности в управляющую компанию. Ключевым приложением к указанной заявке является бизнес-план, составленный по форме, установленной Минвостокразвития России, в котором излагается основная информация о проекте²⁴⁷.

Отметим, что законодатель допускает возможность для потенциального резидента указать в заявке несколько преференциальных видов экономической деятельности на конкретной ТОР, например, на ТОР «Чукотка» – лесоводство и лесозаготовки, а также добыча угля. В прилагаемом бизнес-плане заявитель подробно описывает процесс хозяйственной деятельности, источники финансирования, ожидаемые результаты и т.п.

По нашему мнению, если согласно представленной заявке потенциальный резидент планирует использование нескольких природных ресурсов в своей деятельности и природопользование является основным видом деятельности на ТОР, важно в бизнес-плане отражать степень планируемого антропогенного воздействия на эти природные объекты, ожидаемый экологический ущерб, а также меры по его предотвращению и ликвидации последствий. В связи с этим в списке критериев и методике оценки заявки и бизнес-плана также важно оценивать указанные аспекты. Вместе с тем действующее законодательство такой необходимости не учитывает.

Например, предлагается, что лицо, подавшее заявку на осуществление добычи угля и лесоводства в пределах месторождения угля и прилегающих к нему территориях на ТОР «Чукотка», должно обосновать предварительные уровни добычи угля с учетом протокола экспертизы запасов полезных

²⁴⁷ Приказ Минвостокразвития России от 02.04.2015 № 42 «Об утверждении формы заявки на заключение соглашения об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития, примерной формы бизнес-плана, критериев и методики оценки заявки и бизнес-плана»//<http://www.pravo.gov.ru> (официальный интернет-портал правовой информации).

ископаемых и технико-экономических обоснований кондиций, площадей, на которых будут вестись горные работы, территорий, на которых будут вырублены леса, а также будут складироваться вскрышные породы, и сколько леса будет высажено вследствие рубки деревьев. Представляемая информация должна быть общей, схематичной, так как подробное проектирование работ выполняется на последующих этапах, однако заявляемые обязательства должны учитываться при последующем проектировании в объеме не меньшем заявляемому первоначально.

Безусловно, создание ТОР и деятельность в ее пределах ориентированы на получение выдающегося экономического эффекта, однако в случае, если данной деятельностью является природопользование, необходимо делать соответствующие оговорки, устанавливать специфику. При этом такие оговорки и специфика не должны быть направлены только лишь на расширение обязанностей природопользователя. Государству со своей стороны необходимо обеспечить актуальные льготы и преференции. При планировании осуществления разведки и добычи полезных ископаемых обеспечить предоставление природных ресурсов, необходимых для ведения основного вида деятельности, что может обеспечиваться правовым механизмом территории комплексного природопользования, а также, по желанию недропользователя, обеспечить упрощенное предоставление иных природных ресурсов, инвестирование в использование которых будет исходить от осуществления основного вида деятельности – разведки и добычи полезных ископаемых. Таким образом, государство увеличивает инвестиционную привлекательность основного вида деятельности, ускоряет процесс становления и выхода на окупаемость бизнес-проекта по разведке и добыче полезных ископаемых. В то же время достижение выхода проекта по разведке и добыче полезных ископаемых на этап получения прибыли стимулируется возможностью упрощенного инвестирования такой прибыли в новые природоресурсные проекты на ТОР.

Так, лицо, которое планирует осуществление добычи угля и лесоразведения на ТОР «Чукотка», получает права на пользование недрами и лесом в пределах территории комплексного природопользования, при этом после выхода бизнес-проекта, например, на уровень самоокупаемости, природопользователь имеет право в бесконкурсном порядке заключить охотхозяйственное соглашение при условии инвестирования в охотхозяйственный участок денежных средств, получаемых от добычи угля.

Для целей обеспечения конкуренции при получении прав природопользования в указанном порядке целесообразно предварительное оглашение в средствах массовой информации намерений соответствующего недропользователя воспользоваться рассматриваемым правом, чтобы сохранялась возможность конкуренции его и третьих лиц в получении права природопользования в общем порядке, или применение иных механизмов, обеспечивающих конкуренцию.

Такой подход к правовому регулированию природоресурсных отношений не только поощряет инвестирование в ТОР, но и улучшает положение тех лиц, которые сделали это успешно, таким образом возникает многоступенчатая система льгот и преференций, что способствует достижению стратегических социально-экономических задач в регионе. При этом под словом «успешно» понимается не только реализация экономической части бизнес-проекта, но и экологическая часть, то есть важно не просто получить прибыль, а сделать это с наименьшим экологическим ущербом. Представляется, что упрощенный порядок предоставления в пользование природных ресурсов подразумевает снижение финансовой и организационно-административной нагрузки на природопользователя.

В рамках предлагаемого правового регулирования природный ресурс, право пользования которым предоставляется в качестве рассматриваемой преференции, будет являться природным ресурсом, используемым для исполнения обязательств социально-экономического, экологического и иного

характера, использование которого связано с отношениями по комплексному природопользованию при разведке и добыче полезных ископаемых.

Реализация такого правового механизма в отношении указанных природных ресурсов может являться эффективной природоресурсной мерой стимулирования экономики Дальнего Востока России на платформе ТОР.

Также в Дальневосточном федеральном округе с целью улучшения делового климата следует упростить взаимодействие субъектов предпринимательской деятельности с органами власти в части получения прав природопользования.

Как отмечалось в параграфах выше, потенциальный природопользователь, получающий права пользования природными ресурсами в общем порядке, устанавливает взаимоотношения с различными органами власти – распорядителями природных ресурсов, каждый из которых руководствуется различными нормативно-правовыми актами, устанавливающими самостоятельные требования. Таким образом, потенциальный природопользователь вынужден проходить несколько разрозненных процедур, зачастую в различные временные периоды, перманентно сталкиваясь с бюрократическими сложностями.

Закон о ТОР решает указанную проблему в отношении некоторых процедур: например, выдача разрешений на строительство, на ввод объектов инфраструктуры ТОР в эксплуатацию осуществляется Минвостокразвития России наряду с тем, что этот же орган власти осуществляет предоставление федеральных земель, расположенных на ТОР, установление сервитутов для размещения инфраструктуры ТОР и т.п. В связи с этим к настоящему времени сложилась практика концентрации связанных полномочий у одного органа власти, применение такой модели в отношении предоставления в пользование различных природных ресурсов для освоения месторождений минерального сырья повысит эффективность хозяйственной деятельности, связанной с природопользованием при разведке и добыче полезных ископаемых в пределах ТОР.

Альтернативный подход к взаимодействию резидента ТОР и государственных органов может заключаться во включении в него посредника в лице управляющей компании ТОР, которой резидент представляет документы, необходимые для получения прав на природные ресурсы, а управляющая компания в свою очередь самостоятельно устанавливает с профильными государственными органами необходимое взаимодействие, которое имеет характер межведомственного.

Преимуществом альтернативного подхода является то, что федеральный орган власти в лице Минвостокразвития России не перегружается разноплановыми полномочиями, которые потенциально не смогут качественно реализовываться ввиду своей специфики, в то же время бюрократическая нагрузка для резидента ТОР значительно снижается за счет взаимодействия только с одним субъектом – управляющей компанией.

Такой подход к взаимодействию между природопользователем и государственными органами обеспечивается установленным в законодательстве принципом «одного окна»²⁴⁸, который находит положительные оценки в науке и практике²⁴⁹. Помимо применения предлагаемой правовой модели к предоставлению в пользование природных ресурсов, она также может применяться к проектированию работ, в том числе проектированию разведки и добычи полезных ископаемых, лесопользования, рекультивации земель и др.

Введение специальных правовых механизмов охраны и использования природных ресурсов, используемых для исполнения обязательств социально-экономического, экологического и иного характера, связанных с отношениями по комплексному природопользованию при разведке и добыче полезных ископаемых на базе правового регулирования предпринимательской деятельности на ТОР в Дальневосточном федеральном округе, позволит приблизиться к оптимальному балансу между экологией и

²⁴⁸ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»//Собрание законодательства Российской Федерации. 02.08.2010. № 31. Ст. 4179.

²⁴⁹ Сергеев А.А. Проблемы интеграции процедур предоставления государственных услуг и юридического оформления частных отношений//Юрист. 2018. № 8. С. 4–10.

экономикой, публичными и частными интересами при использовании природных ресурсов в каждом конкретном случае. По нашему мнению, такой вектор совершенствования правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых в Дальневосточном федеральном округе должен являться приоритетным.

Учитывая вышеизложенное, в Дальневосточном федеральном округе в задачи государственной экономической политики входит стимулирование деловой активности посредством предоставления льгот и преференций, в том числе в пределах ТОР, что отмечается в правовых актах стратегического характера.

В целях разработки правовых механизмов, обеспечивающих выполнение поставленных задач, предлагается недропользователям, осуществляющим разведку и добычу полезных ископаемых на указанных территориях, не имеющим нарушений условий природопользования, предоставлять в заявительном (без проведения торгов) порядке 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 следует проработать корреспондирующие предлагаемым правам дополнительные обязанности природопользователя по обеспечению охраны и рационального использования предоставляемых в заявительном (без проведения торгов) порядке природных ресурсов, а также определить для каждой территории виды природопользования, на которые рассматриваемый механизм не распространяется.

Подводя итоги главы, следует отметить, что правовое обеспечение комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых предполагает обязательный учет особенностей как

используемого недропользователем природного комплекса, так и специфики экосистемы мест разработки месторождений. Также должен быть обеспечен 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 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.

Заключение

Проведенное исследование правового обеспечения комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых позволило сделать следующие основные выводы.

При формировании организационно-правового механизма недропользования в дополнительном учете нуждается то обстоятельство, что использование природных ресурсов в данной сфере имеет комплексный характер. Специфика отношений комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых диктует необходимость формирования правового регулирования, учитывающего взаимосвязанность экосистем и для эффективной охраны природных ресурсов, и для их рационального использования.

В связи с отсутствием такого регулирования в праве не в достаточной степени соотнесены между собой принципы и подходы к использованию различных природных ресурсов в процессе разведки и добычи полезных ископаемых. Не согласованы правовые и организационные механизмы приобретения и прекращения прав на природные ресурсы, их охраны и рационального использования.

Природные ресурсы и природные объекты имеют различное функциональное назначение в рамках разведки и добычи полезных ископаемых, и указанное обстоятельство не всегда учитывается при определении их правового режима.

Посредством совершенствования правового обеспечения комплексного природопользования возможно создание законодательного механизма, регулирующего использование не только отдельных природных объектов и ресурсов, но и природных комплексов, ими образованных. Указанный механизм необходим для планирования использования природных ресурсов и природных комплексов для разведки и добычи полезных ископаемых, их объема и состава, формирования соответствующего порядка

государственного и муниципального управления такими природными ресурсами и природными комплексами.

Развитие правового регулирования в области разведки и добычи полезных ископаемых без учета необходимости рационального использования не только недр, но и иных природных ресурсов, влечет возникновение противоречий между отраслями природоресурсного законодательства, а также между ними и документами стратегического планирования. В связи с этим правовое регулирование использования участков недр, земельных, лесных участков, акваторий водных объектов должно быть согласовано и взаимоувязано путем введения правовой конструкции территории комплексного природопользования, определения порядка ее образования и правового режима.

При формировании правового механизма территории комплексного природопользования следует учитывать аспекты комплексного природопользования, представляющие собой: взаимосвязанность природных ресурсов, которые используются и на которые оказывается воздействие; учет наличия природно-ресурсного потенциала территории; учет необходимости минимизации негативного влияния на окружающую среду при обеспечении экономической эффективности хозяйственной деятельности.

Кроме того, в рамках механизма территории комплексного природопользования особое место должна занимать эколого-экономическая оценка природных ресурсов территории освоения месторождения, которая может осуществляться в предварительном виде за счет средств бюджета на этапе до предоставления участка недр в пользование и в детальном виде – перед подготовкой проектной документации в сфере недропользования за счет средств недропользователя.

Указанная оценка позволит обеспечить рациональное использование природных ресурсов территории освоения месторождения таким образом, чтобы они были предоставлены для ведения того вида хозяйственной деятельности, который будет наиболее экономически эффективен и

экологически обоснован. В связи с этим государство получит эффективный механизм планирования и прогнозирования последствий разведки и добычи полезных ископаемых.

Представляется возможным формирование порядка и условий образования и функционирования территории комплексного природопользования следующим образом: определение целесообразности предоставления участка недр в пользование с учетом ограничений ведения хозяйственной деятельности в границах его проекции на дневную поверхность, а также предварительной эколого-экономической оценки природных ресурсов в этих границах; предоставление участка недр в пользование и подготовка проектной документации в сфере недропользования; осуществление эколого-экономической оценки природных ресурсов, необходимых для разведки и добычи, сопоставление ее с эколого-экономической оценкой месторождения минерального сырья, проводимой в рамках экспертизы запасов полезных ископаемых; формирование и включение в условия лицензии на недропользование границ и особенностей правового режима территории комплексного природопользования с учетом утвержденных проектных, технологических решений, эколого-экономической оценки природных ресурсов, разграничение правового режима включаемых в ее пределы природных ресурсов и объектов в связи с отнесением их к основному, служебным, обеспечительным и объектам воздействия; получение прав пользования указанными природными ресурсами, проектирование их использования (при необходимости); корректировка границ территории комплексного природопользования и природных ресурсов, в нее включаемых (при необходимости); подготовка и утверждение проекта ликвидации и консервации горнодобывающего предприятия; корректировка границ и правового режима территории комплексного природопользования с учетом проектных решений указанного проекта; проектирование рекультивации нарушенных земель, в том числе лесных, болот, с учетом проекта

ликвидации и консервации горнодобывающего предприятия и скорректированных границ и правового режима территории комплексного природопользования; реализация указанных мероприятий.

В свою очередь, для эффективной реализации предлагаемого механизма правового регулирования потребуются корректировки действующего законодательства: например, целесообразно дополнить нормативно-правовые акты, регулирующие порядок предоставления недр в пользование, положениями об обязанности уполномоченных органов власти осуществлять межведомственное взаимодействие в сфере распоряжения и управления природными ресурсами. Результатами такого взаимодействия будут являться определение зон в пределах будущей территории комплексного природопользования, в рамках которых имеются ограничения осуществления разведки и добычи полезных ископаемых, определение собственников земельных участков в границах указанной территории с целью оценки необходимости и возможности их изъятия для государственных и муниципальных нужд (для недропользования), а также предварительное отнесение природных ресурсов и объектов в ее границах к числу основного, служебных, обеспечительных и объектов воздействия.

Также диссертантом дана авторская классификация природных ресурсов и объектов, являющихся частью природного комплекса, используемого при разведке и добыче полезных ископаемых, среди которых: основной природный ресурс, природные ресурсы, имеющие служебное значение, обеспечительные природные ресурсы, объекты воздействия.

Кроме того, автором выделяются природные ресурсы, используемые для исполнения обязательств социально-экономического, экологического и иного характера, которые могут не являться частью природного комплекса, используемого при разведке и добыче полезных ископаемых, но имеют юридическую связь с ним, так как условия их использования зависят от условий использования такого природного комплекса и наоборот. Установление специального правового регулирования в отношении таких

объектов в Арктической зоне и Дальневосточном федеральном округе Российской Федерации может способствовать решению стратегических государственных задач для указанных регионов.

В связи с предложениями диссертанта по формированию границ и правового режима территории комплексного природопользования с учетом утвержденной проектной документации на разведку и разработку минеральных ресурсов, ликвидацию и консервацию горнодобывающего предприятия законодательство о недрах предлагается дополнить требованиями по включению в состав таких проектов разделов, содержащих в общем виде сведения об объеме и составе природных ресурсов и объектов, необходимых для реализации закладываемых проектных решений с учетом требований по их охране и рациональному использованию, о формируемой территории комплексного природопользования, включая разграничение основного, служебных, обеспечительных природных ресурсов и объектов воздействия, и иную информацию, необходимую для обеспечения комплексного природопользования при последующем предоставлении в пользование природных ресурсов и проектировании их использования.

При этом проектирование рекультивации нарушенных земель, болот, а также лесовосстановления и лесоразведения будет основываться на содержании проекта ликвидации и консервации горнодобывающего предприятия, которое исходит из проектных решений по разведке и добыче полезных ископаемых и функционального назначения используемых природных ресурсов в границах территории комплексного природопользования.

Также, учитывая, что на основе проектов на разведку и разработку месторождений, ликвидацию и консервацию горнодобывающего предприятия будут формироваться границы и правовой режим территории комплексного природопользования, их роль в регулировании отношений комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых усиливается, а расширение содержания таких проектов

потребуется повышения квалификации и (или) увеличение штата работников органов, осуществляющих их экспертизу и согласование.

Полученные в рамках исследования выводы могут найти свое развитие в будущих работах представителей административного, предпринимательского, экологического и других отраслей права, а также быть восприняты исследователями экономической науки, занимающимися вопросами экономики природопользования.

Список использованных источников

1) **Конституция Российской Федерации** (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)//Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

Международные правовые акты

2) Декларация по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 14.06.1992)//<http://www.un.org> (официальный сайт ООН) [Электронный ресурс].

3) Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS) (заключена в г. Монтего-Бее 10.12.1982)//Собрание законодательства Российской Федерации. 01.12.1997. № 48. Ст. 5493.

4) Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 05.06.1992)//<http://www.un.org> (официальный сайт ООН) [Электронный ресурс].

5) Рамочная конвенция ООН об изменении климата (Нью-Йорк, 9.05.1992)//<http://www.un.org> (официальный сайт ООН) [Электронный ресурс].

Федеральные законы и приравненные к ним акты

6) Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ//Собрание законодательства Российской Федерации. 05.06.2006. № 23. Ст. 2381.

7) Горное положение Союза ССР, утвержденное постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 09.11.1927//Собрание законов СССР. 1927. № 68. Ст. 688.

8) Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ//Собрание законодательства Российской Федерации. 03.01.2005. № 1 (часть I). Ст. 16.

9) Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ//Собрание законодательства Российской Федерации. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.

10) Закон РСФСР от 09.07.1976 «Об утверждении Кодекса РСФСР о недрах» (вместе с «Кодексом РСФСР о недрах»).

11) Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»//Ведомости СНД и ВС РФ. 05.03.1992. № 10. Ст. 457.

12) Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»//Собрание законодательства Российской Федерации. 06.03.1995. № 10. Ст. 823.

13) Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ//Собрание законодательства Российской Федерации. 11.12.2006. № 50. ст. 5278.

14) Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 14.05.2001. № 20. Ст. 1972.

15) Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»//Собрание законодательства Российской Федерации. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

16) Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 20.07.2015. № 29 (часть I). Ст. 4350.

17) Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»//Собрание законодательства Российской Федерации. 20.03.1995. № 12. Ст. 1024.

18) Положение о порядке лицензирования пользования недрами (утверждено Постановлением ВС РФ от 15.07.1992 № 3314-1)//Ведомости СНД и ВС РФ. 20.08.1992. № 33. Ст. 1917.

19) Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ//Собрание законодательства Российской Федерации. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

20) Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»//Собрание законодательства Российской Федерации. 27.12.2004. № 52 (часть I). Ст. 5270.

21) Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»//Собрание законодательства Российской Федерации. 25.07.2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

22) Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»//Собрание законодательства Российской Федерации. 27.12.2004. № 52 (часть I). Ст. 5276.

23) Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 30.06.2014. № 26 (часть I). Ст. 3377.

24) Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»//Собрание законодательства Российской Федерации. 27.11.1995. № 48. Ст. 4556.

25) Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»//Собрание законодательства Российской Федерации. 24.04.1995. № 17. Ст. 1462.

26) Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»//Собрание законодательства Российской Федерации. 30.03.1998. № 13. Ст. 1463.

27) Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»//Собрание законодательства Российской Федерации. 31.07.2006. № 31 (часть I). Ст. 3434.

28) Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»//Собрание законодательства Российской Федерации. 02.08.2010. № 31. Ст. 4179.

29) Федеральный закон от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»//Собрание законодательства Российской Федерации. 05.05.2008. № 18. Ст. 1940.

30) Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 05.01.2015. № 1 (часть I). Ст. 26.

31) Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 04.12.1995. № 49. Ст. 4694.

32) Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. № 1 (часть I). Ст. 40.

33) Федеральный закон от 30.12.2008 № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 05.01.2009. № 1. Ст. 17.

34) Федеральный закон от 30.04.2021 № 123-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах», статью 1

Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» и признании утратившими силу Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. 03.05.2021. № 18. Ст. 3067.

Указы Президента Российской Федерации

35) Указ Президента РФ от 05.03.2020 № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года»//<http://www.pravo.gov.ru> (официальный интернет-портал правовой информации) [Электронный ресурс].

36) Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»//Собрание законодательства Российской Федерации. 24.04.2017. № 17. Ст. 2546.

Акты Правительства Российской Федерации

37) Постановление Правительства РФ от 08.07.1999 № 741 «Об утверждении Положения о формировании и использовании ликвидационного фонда при реализации соглашения о разделе продукции»//Собрание законодательства Российской Федерации. 19.07.1999. № 29. Ст. 3747.

38) Постановление Правительства РФ от 30.12.2006 № 844 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование»//Собрание законодательства Российской Федерации. 01.01.2007. № 1 (часть II). Ст. 295.

39) Постановление Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий»//Собрание законодательства Российской Федерации. 12.03.2007. № 11. Ст. 1336.

40) Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию»//Собрание законодательства Российской Федерации. 25.02.2008. № 8. Ст. 744.

41) Постановление Правительства РФ от 27.11.2008 № 897 «Об утверждении Положения о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр федерального значения или на участке недр, который отнесен к участкам недр федерального значения в результате открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр такого участка за счет собственных средств для разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения»//Собрание законодательства Российской Федерации. 08.12.2008. № 49. Ст. 5839.

42) Постановление Правительства РФ от 08.01.2009 № 4 «Об утверждении Положения о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на предоставляемых в пользование без проведения аукционов участке недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, участке недр федерального значения, расположенном на территории Российской Федерации и простирающемся на ее континентальный шельф, участке недр федерального значения, содержащем газ»//Собрание законодательства Российской Федерации. 19.01.2009. № 3. Ст. 405.

43) Постановление Правительства РФ от 03.03.2010 № 118 «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам

пользования недрами»//Собрание законодательства Российской Федерации. 08.03.2010. № 10. Ст. 1100.

44) Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2460 «Об утверждении Правил аттестации, переаттестации на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, в том числе продления срока действия квалификационного аттестата на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий»//Собрание законодательства Российской Федерации. 18.01.2021. № 3. Ст. 590.

45) Постановление Правительства РФ от 03.05.2012 № 429 «Об утверждении Положения об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование»//Собрание законодательства Российской Федерации. 07.05.2012. № 19. Ст. 2445.

46) Постановление Правительства РФ от 04.07.2013 № 564 «Об утверждении Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах»//Собрание законодательства Российской Федерации. 15.07.2013. № 28. Ст. 3830.

47) 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.

48) Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013 - 2020 годы»//Собрание законодательства Российской Федерации. 05.05.2014. № 18 (часть II). Ст. 2164.

49) 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.

50) Постановление Правительства РФ от 06.08.2015 № 802 «Об условиях и порядке рассрочки разового платежа за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии»//Собрание законодательства Российской Федерации. 17.08.2015. № 33. Ст. 4833.

51) Постановление Правительства РФ от 21.08.2015 № 876 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Беринговский»//Собрание законодательства Российской Федерации. 31.08.2015. № 35. Ст. 4994.

52) Постановление Правительства РФ от 21.08.2015 № 879 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Приамурская»//Собрание законодательства Российской Федерации. 31.08.2015. № 35. Ст. 4997.

53) Постановление Правительства РФ от 28.08.2015 № 899 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Камчатка»//Собрание законодательства Российской Федерации. 07.09.2015. № 36. Ст. 5039.

54) Постановление Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель»//Собрание законодательства Российской Федерации. 16.07.2018. № 29. Ст. 4441.

55) Постановление Правительства РФ от 13.02.2019 № 143 «О порядке выдачи комплексных экологических разрешений, их переоформления, пересмотра, внесения в них изменений, а также отзыва»//Собрание законодательства Российской Федерации. 25.02.2019. № 8. Ст. 777.

56) 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.

57) Распоряжение Правительства РФ от 15.06.2009 № 787-р «Об утверждении перечня участков недр федерального значения, которые предоставляются в пользование без проведения аукционов»//Собрание законодательства Российской Федерации. 22.06.2009. № 25. Ст. 3100.

58) Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года»//Собрание законодательства Российской Федерации. 25.01.2010. № 4. Ст. 421.

59) Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2014 № 2737-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 05.11.2013 № 2044-р и утверждении паспорта инвестиционного проекта»//Собрание законодательства Российской Федерации. 05.01.2015. № 1 (часть III). Ст. 441.

60) Распоряжение Правительства РФ от 28.10.2015 № 2193-р «Об утверждении Концепции развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа и Байкальского региона»//Собрание законодательства Российской Федерации. 09.11.2015. № 45. Ст. 6287.

61) Распоряжение Правительства РФ от 19.07.2017 № 1531-р «Об утверждении результатов аукциона на право пользования участком недр федерального значения, включающим Гыданское месторождение, расположенным на территории Ямало-Ненецкого автономного округа»//Собрание законодательства Российской Федерации. 24.07.2017. № 30. Ст. 4718.

62) Распоряжение Правительства РФ от 26.09.2017 № 2058-р «Об утверждении результатов аукциона на право пользования участком недр федерального значения, включающим Штормовое месторождение, расположенным на территории Ямало-Ненецкого автономного округа и в

Обской и Гыданской губах Карского моря»//Собрание законодательства Российской Федерации. 09.10.2017. № 41. Ст. 5996.

63) Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»//Собрание законодательства Российской Федерации. 18.02.2019. № 7 (часть II). Ст. 702.

64) Распоряжение Правительства РФ от 28.03.2019 № 554-р «О расширении территории морского порта Сабетта»//Собрание законодательства Российской Федерации. 08.04.2019. № 14 (часть IV). Ст. 1599.

Акты федеральных органов исполнительной власти

65) Приказ Минприроды РФ от 23.12.1993 № 273 «Об утверждении Временного положения о порядке выдачи лицензий на комплексное природопользование»//СПС КонсультантПлюс.

66) Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 31.07.2000. № 31.

67) Приказ МПР РФ от 07.02.2001 № 126 «Об утверждении временных положения и классификаций»//Природно-ресурсные ведомости, 2001. № 21.

68) Приказ МПР РФ от 24.01.2005 № 23 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр, за исключением участка недр федерального значения и участка недр, который отнесен к участкам недр федерального значения в результате открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр за счет собственных

средств для разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения»//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 28.02.2005. № 9.

69) Приказ МПР РФ от 11.12.2006 № 278 «Об утверждении Классификации запасов и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых»//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 29.01.2007. № 5.

70) Приказ Минприроды России от 30.09.2008 № 232 «Об утверждении Методики по определению стартового размера разового платежа за пользование недрами»//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 19.01.2009. № 3.

71) Приказ Минприроды России от 29.09.2009 № 315 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр»//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 08.03.2010. № 10.

72) Приказ Минприроды России от 25.06.2010 № 218 «Об утверждении требований к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений твердых полезных ископаемых, ликвидацию и консервацию горных выработок и первичную переработку минерального сырья»//Российская газета. 18.08.2010. № 183.

73) Приказ Минприроды России от 08.07.2010 № 254 «Об утверждении требований к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений углеводородного

сырья»//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 11.10.2010. № 41.

74) Приказ Минприроды России от 07.03.2014 № 134 «Об утверждении Порядка определения конкретных размеров ставок регулярных платежей за пользование недрами»//Российская газета. 24.10.2014. № 244.

75) Приказ Росреестра от 02.09.2020 № П/0321 «Об утверждении перечня документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов»//<http://www.pravo.gov.ru> (официальный интернет-портал правовой информации) [Электронный ресурс].

76) Приказ Минвостокразвития России от 02.04.2015 № 42 «Об утверждении формы заявки на заключение соглашения об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития, примерной формы бизнес-плана, критериев и методики оценки заявки и бизнес-плана»//<http://www.pravo.gov.ru> (официальный интернет-портал правовой информации) [Электронный ресурс].

77) Приказ Минприроды России от 28.10.2015 № 445 «Об утверждении порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности»//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 08.02.2016. № 6.

78) Приказ Минприроды России от 14.06.2016 № 352 «Об утверждении Правил подготовки проектной документации на проведение геологического изучения недр и разведки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых»//СПС КонсультантПлюс.

79) Приказ Минприроды России от 14.06.2016 № 356 «Об утверждении Правил разработки месторождений углеводородного сырья»//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 26.09.2016. № 39.

80) Приказ Минприроды России от 23.09.2016 № 490 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы проектной документации на проведение работ по региональному геологическому изучению недр, геологическому изучению недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведке месторождений полезных ископаемых и размера платы за ее проведение».

81) Приказ Минприроды России от 20.09.2019 № 639 «Об утверждении Правил подготовки технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья»//<http://www.pravo.gov.ru> (официальный интернет-портал правовой информации) [Электронный ресурс].

82) Приказ Роснедр от 19.03.2020 № 110 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по организации проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами»//<http://www.pravo.gov.ru> (официальный интернет-портал правовой информации) [Электронный ресурс].

83) Приказ Минприроды России от 30.07.2020 № 541 «Об утверждении Правил лесоразведения, состава проекта лесоразведения, порядка его разработки»//<http://www.pravo.gov.ru> (официальный интернет-портал правовой информации) [Электронный ресурс].

84) Приказ Минприроды России от 04.12.2020 № 1014 «Об утверждении Правил лесовосстановления, состава проекта лесовосстановления, порядка разработки проекта лесовосстановления и внесения в него изменений»//<http://www.pravo.gov.ru> (официальный интернет-портал правовой информации) [Электронный ресурс].

85) Распоряжение МПР РФ от 05.07.1999 № 83-р «Об утверждении Положения о порядке проведения геологоразведочных работ по этапам и стадиям (твердые полезные ископаемые)»//СПС КонсультантПлюс.

86) Временное положение о порядке проведения геологоразведочных работ по этапам и стадиям (подземные воды), утв. МПР России 03.04.1998//СПС КонсультантПлюс.

87) Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 31.07.2000. № 31.

88) План деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации на 2016–2021 годы (утв. Минприроды России 12.04.2017 № 0096/10)//СПС КонсультантПлюс.

89) Приказ Рослесхоза от 03.12.1998 № 203 «Об утверждении отраслевого стандарта ОСТ 56-108-98 «Лесоводство. Термины и определения»//СПС КонсультантПлюс.

90) Приказ Рослесхоза от 29.02.2012 № 69 «Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки»//Российская газета. 18.07.2012. № 162.

91) Приказ Роснедр от 25.06.2015 № 427 «О дополнении к приказу Федерального агентства по недропользованию от 27.02.2015 № 177 «О проведении разовой актуализации лицензий на пользование недрами»//СПС КонсультантПлюс.

92) Приказ Росприроднадзора от 18.09.2017 № 447 (ред. от 19.02.2019) «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов)»//<http://www.pravo.gov.ru> (официальный интернет-портал правовой информации) [Электронный ресурс].

93) Приказ Роснедр от 01.02.2017 № 47 «Об утверждении Требований к формированию перечней участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование, для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии»//СПС КонсультантПлюс.

94) Приказ Роснедр от 28.06.2017 № 298 «О проведении аукциона на право пользования участком недр федерального значения, включающим Верхнетиутейское и Западно-Сеяхинское месторождения, расположенным на территории Ямало-Ненецкого автономного округа, для геологического изучения недр, разведки и добычи углеводородного сырья, осуществляемых по совмещенной лицензии//<https://torgi.gov.ru> (официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов) [Электронный ресурс].

95) Приказ Роснедр от 16.07.2019 № 279 «О проведении аукциона на право пользования участком недр федерального значения, включающим Солетское и Ханавейское месторождения, расположенным на территории Ямало-Ненецкого автономного округа, для геологического изучения недр, разведки и добычи углеводородного сырья»//<https://torgi.gov.ru> (официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов) [Электронный ресурс].

Иные правовые документы

96) Закон г. Москвы от 02.03.2005 № 9 «О комплексном природопользовании в городе Москве»//Вестник Мэра и Правительства Москвы. 23.03.2005. № 18.

97) Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 18.09.2008 № Пр-1969)//СПС КонсультантПлюс.

98) Приказ Генпрокуратуры России от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании»//Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. Октябрь, 2014 (часть II). № 10.

99) Постановление СФ ФС РФ от 15.12.2017 № 526-СФ «О государственной поддержке социально-экономического развития Ямало-

Ненецкого автономного округа»//Собрание законодательства Российской Федерации. 25.12.2017. № 52 (часть I). Ст. 7967.

100) Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС (Я) от 21.02.2018 ГС № 1272-V «Об обращении Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) к Правительству Российской Федерации о необходимости разработки и одобрения Экологической доктрины Арктической зоны Российской Федерации»//СПС КонсультантПлюс.

101) Постановление мэра города Рязани от 06.02.1996 № 230 «Об утверждении Порядка выдачи лицензий на комплексное природопользование на территории г. Рязани»//Вечерняя Рязань. 17.02.1996. № 7.

102) Постановление администрации города Тольятти Самарской области от 29.02.1996 № 323 «О Временном порядке заключения договоров на комплексное природопользование» (вместе с «Примерным перечнем показателей, характеризующих условия природопользования»)//СПС КонсультантПлюс.

103) Постановление администрации города Саратова от 09.07.1998 № 371 «О лицензировании комплексного природопользования на территории г. Саратова в 1999 году»//СПС КонсультантПлюс.

104) Порядок и условия проведения конкурса на право пользования недрами с целью геологического изучения, разведки и добычи каменного угля на участке недр Восточный-1 Нарыкского каменноугольного месторождения, расположенном на территории Прокопьевского муниципального района, и выполнения ликвидационных работ (без права добычи) на участке недр Шахта Зиминка Прокопьевского каменноугольного месторождения, расположенном на территории Прокопьевского и Киселевского городских округов Кемеровской области//<https://torgi.gov.ru> (официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов) [Электронный ресурс].

105) Протокол итогового заседания конкурсной комиссии по проведению конкурса на право пользования недрами с целью разведки и

добычи каменного угля на участке Аршановский I Бейского каменноугольного месторождения в Республике Хакасия от 28.04.2012//<http://ra19.ru> (официальный сайт ООО «Разрез Аршановский») [Электронный ресурс].

106) Проект Федерального закона № 162538-5 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды»//СПС КонсультантПлюс.

107) Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации о недрах» № 496360-7 (в части дополнения содержания лицензии на пользование недрами)//<https://sozd.duma.gov.ru> (официальный сайт «Система обеспечения законодательной деятельности») [Электронный ресурс].

108) Проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации о недрах» № 496360-7 (в части дополнения содержания лицензии на пользование недрами)//<https://sozd.duma.gov.ru> (официальный сайт «Система обеспечения законодательной деятельности») [Электронный ресурс].

Научная и иная литература

109) Абдулаев М.И. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений. М.: Финансовый контроль, 2004.

110) Агафонов В.Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами//Lexrussica. 2016. № 6.

111) Агафонов В.Б. Правовое регулирование недропользования в районах Крайнего Севера и на континентальном шельфе северных акваторий Российской Федерации//Российская Арктика – территория права: альманах/отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: ИЗиСП; Салехард: Администрация Ямало-Ненецкого автономного округа, Юриспруденция, 2014.

- 112) Агафонов В.Б., Быковский В.К., Выпханова Г.В. и др. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография/под ред. Н.Г. Жаворонковой. М.: Норма, Инфра-М, 2014.
- 113) Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М.: Госюриздат, 1955.
- 114) Басыров Р.Н. Правовое обеспечение выполнения недропользователями завершительных мероприятий//Экологическое право. 2015. №1.
- 115) Башмаков Г.С. Правовое регулирование разведки и разработки общераспространенных полезных ископаемых. М., 1978.
- 116) Березовский П.В. Экономическая оценка вторичных минеральных ресурсов. СПГИ (ТУ), СПб., 2006.
- 117) Бобылев С.Н., Ходжаев А.Ш. Экономика природопользования: учебник. М., 2003.
- 118) Боголюбов С.А. Сочетание природопользования и охраны окружающей среды//Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход: тезисы докладов международной научно-практической конференции (Москва, 11 апреля 2014 г.)/сост. С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, А.П. Ушакова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Инфра-М, 2014.
- 119) Боголюбов С.А. Особенности природопользования и охраны окружающей среды на российском Севере//Российская Арктика – территория права: альманах. М.-Салехард: Юриспруденция, 2014.
- 120) Боголюбов С.А. и др. Институты экологического права. М.: Эксмо, 2010.
- 121) Боголюбов С.А. Экологическое (природоресурсное) право. М., 2010.

122) Боголюбов С.А., Галиновская Е.А., Горохов Д.Б. и др. Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов: научно-практическое пособие/отв. ред. Е.Л. Минина. М.: ИЗиСП, Инфра-М, 2016.

123) Боголюбов С.А., Горкина И.Д., Жариков Ю.Г., Кацман Ю.Е., Краюшкина Е.Г., Шейнин Л.Б. Комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах»//Законодательство и экономика. 1999. № 4, № 5.

124) Боголюбов С.А., Краснова И.О. Право и спасение природы российской Арктики//Актуальные проблемы российского права. 2018. № 6.

125) Болтанова Е.С. Правовой режим имущественных комплексов энергетического сектора экономики России//Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 11.

126) Бринчук М.М. О комплексном природопользовании//Экологическое право. 2002. № 5.

127) Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. М.: Эксмо, 2010.

128) Бринчук М.М. Экологическое право: объекты экологических отношений. М.: ИГиП РАН, 2011.

129) Бринчук М.М. Экосистемный подход в праве//Экологическое право. 2008. № 1.

130) Быковский В.К. Лесное право России: учебник для магистров/отв. ред. Жаворонкова Н.Г. М.: изд-во «Юрайт», 2012.

131) Бюллетень о текущих тенденциях российской экономики. Динамика и структура ВВП России. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. Июнь, 2020. № 62.

132) Василевская Д.В. Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах. М.: ПравоТЭК, 2010.

133) Василевская Д.В., Пастухова Н.Б., Архипов А.В., Лаевская Н.В., Шарифуллина А.Ф., Шейнфельд С.А. и др. Право недропользования: учебник/под общ. ред. Василевской Д.В. М.: ИКД «Зерцало-М», 2016.

134) Веденин Н.Н. Экологическое право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2008.

135) Волков Г.А. Гарантии прав на землю при предоставлении или использовании земельных участков для проведения работ, связанных с использованием недрами//Lexrussica. 2016. № 6.

136) Волков Г.А. О методологии природоресурсных отраслей права//Экологическое право. 2018. № 1.

137) Выпханова Г.В. Концептуальные основы совершенствования законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах//Lexrussica. 2016. № 6.

138) Галиновская Е.А. Рациональное использование природных ресурсов: экологические и экономические аспекты в праве//Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход: тезисы докладов международной научно-практической конференции (Москва, 11 апреля 2014 г.)/сост. С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, А.П. Ушакова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Инфра-М, 2014.

139) Галиновская Е.А., Агафонов В.Б., Боголюбов С.А. и др. Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов: монография/отв. ред. Е.А. Галиновская. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 2018.

140) Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. М.: Городец, 2008.

141) Голубушин И.С. Проблемы правовой регламентации понятийного аппарата в области геологического изучения недр//Аграрное и земельное право. 2014. № 9 (117).

142) Гончаров П.П. Правовое регулирование подготовки, согласования и утверждения проектных технологических документов на разведку и разработку месторождений углеводородного сырья//Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2014. № 2.

143) Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году». М.: Минприроды России; НПП «Кадастр», 2018.

144) Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2018 году». М.: Минприроды России; НПП «Кадастр», 2018.

145) Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2019 году». М.: Минприроды России; МГУ имени М.В. Ломоносова, 2020.

146) Гудков С.В., Никишин Д.Л., Миркеримова Н.Ф. Функции экспертизы проектов геологического изучения недр в системе государственного управления фондом недр//Недропользование.РФ. 2019. № 1.

147) Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. Экологический вызов и устойчивое развитие. М., 2000.

148) Демичев А.А., Грачева О.С. Экологическое право: учебник. М.: Прометей, 2017.

149) Добрецов Д.Г., Какителашвили М.М. Природоохранная деятельность российской прокуратуры в сфере добычи углеводородного сырья//Законодательство и экономика. 2016. № 12.

150) Додин Д.А. Устойчивое развитие Арктики (проблемы и перспективы). СПб.: Наука, 2005.

151) Доронина А.К. Международно-правовая защита окружающей среды Арктики: актуальные задачи и перспективы//Экологическое право. 2016. № 1.

152) Доронина А.К. Охрана окружающей среды Арктики в аспекте обеспечения традиционного природопользования коренных народов Севера//Экологическое право 2017. № 5.

153) Дроздов И.А. Договоры на передачу в пользование природных ресурсов: учебно-практическое пособие. М., 2001.

- 154) Дудиков М.В. Проблемы правового регулирования прекращения права пользования недрами//Экологическое право. 2006. № 2.
- 155) Дудиков М.В. Правовое обеспечение публичных интересов в горном праве: дисс. доктора юрид. наук. М., 2015.
- 156) Дудиков М.В. Горное право в системе отраслей права//Lexrussica. 2015. № 7.
- 157) Евраев М. Я., Писенко К. А. Основные направления развития законодательства о размещении государственных и муниципальных заказов, а также законодательства об использовании ограниченных природных ресурсов в свете актуальных задач конкурентного реформирования отечественного законодательства и управления в сфере экономической деятельности//Финансовое право. 2006. № 8.
- 158) Ерофеев Б.В. Земельное право: учебник. М., 2004.
- 159) Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Правовые проблемы возмещения прошлого (накопленного) экологического вреда в сфере недропользования//Актуальные проблемы российского права. 2016. № 1.
- 160) Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Современные тренды правового обеспечения стратегического планирования природопользования в Арктике//Lexrussica. 2018. № 7.
- 161) Заславская Л. А. О понятиях объекта права государственной собственности на недра земли и пользования ими//Ученые записки ВИЮН. М., 1969.
- 162) Земельное право: учебник/отв. ред. Г.Е. Быстров, Р.К. Гусев. М., 2006.
- 163) Земельный фонд Российской Федерации//<https://rosreestr.ru> (дата обращения – 01.10.2018) [Электронный ресурс].
- 164) Злотникова Т.В. Современные проблемы Арктического региона: природа, право, геополитика//Экологическое право. 2017. № 6.

165) Игнатьева И.А. Изменения в содержании лицензии на пользование недрами: трудности процесса совершенствования//Бизнес, менеджмент и право. 2012. № 2.

166) Игнатьева И.А. Использование земель и земельных участков с объектами электроэнергетики: право и практика: учебное пособие. М.: Проспект, 2019.

167) Игнатьева И.А. Особенности правового регулирования в области обращения с отходами производства и потребления в Арктической зоне Российской Федерации//Российский юридический журнал. 2018. № 2.

168) Ильин С.А., Пастихин Д.В. Состояние и перспективы развития открытого способа разработки месторождений полезных ископаемых//Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал). 2013. № S1.

169) Калинин И.Б. Рациональное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды как основа устойчивого природопользования//Вестник Томского государственного университета. 2003. № 279.

170) Квитко Р.В. Совершенствование условий привлечения инвесторов в недропользовании//Нефть, газ и право. 2016. № 1.

171) Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей сред. М.: Международные отношения, 1982.

172) Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный)/под ред. О.Л. Дубовик. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2015//СПС КонсультантПлюс.

173) Конопляник А.А. Концессии от Д'Арси до Козака – эволюция понятий//Нефть и капитал. № 9. 2002.

174) Краснова И.О. Развитие института экологического нормирования и кодификация законодательства об охране окружающей среды//Экологическое право. 2010. № 6.

- 175) Краснова И.О. Современные тенденции развития международного экологического права//Экологическое право. 2018. № 2.
- 176) Крассов О.И. Земельное право: учебник. М., 2012.
- 177) Крассов О.И. Право лесопользования землями государственного лесного фонда//Советское государство и право. 1978. № 2.
- 178) Крассов О.И. Совершенствование правового регулирования рекультивации земель//Экологическое право. 2012. № 6.
- 179) Кулакова Л.И. Кластерный подход – основа эффективного развития регионов//Российское предпринимательство. 2013. № 22.
- 180) Курницкая А.В. Опыт судебной практики по делам о прекращении права пользования недрами во взаимосвязи с правами на земельные, лесные участки, водные объекты (комплексный подход)//Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8.
- 181) Лунева Е.В. Соотношение понятий «рациональное природопользование» и «рациональное использование природных ресурсов» в экологическом праве//Экологическое право. 2018. № 6.
- 182) Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2004.
- 183) Мекуш Г.Е., Ушакова Е.О. Кластерный подход в развитии сибирских регионов//Интерэкспо Гео-Сибирь. 2017. № 2.
- 184) Мелехин Е.С., Дудиков М.В., Мелехин А.Е. Рациональное недропользование – проблемы и пути решения. М., 2010.
- 185) Мозолин В.П. О макро- и микроправовом регулировании комплексных имущественных отношений в сфере экономики//Журнал российского права. 2012. № 9.
- 186) Мозолин В.П. Роль гражданского законодательства в регулировании комплексных имущественных отношений//Журнал российского права. 2010. № 1.
- 187) Мордвинова Т.Б., Скаридов А.С., Скаридова М.А. Полярное право: монография/под ред. А.С. Скаридова. М.: Юстиция, 2017.

- 188) Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. 4-е изд. доп. и перераб. М.: Российское юридическое образование, 2010.
- 189) Никишин В.В. Определение и изменение границ земель, земельных и лесных участков, водных объектов, выделенных для ведения работ, связанных с недропользованием//Российский юридический журнал. 2019. № 2.
- 190) Никишин Д.Л. Правовой механизм предоставления недр в пользование: дисс. канд. юрид. наук. М, 2013.
- 191) Никишин Д.Л., Миркеримова Н.Ф., Кобрунова М.Ю. Роль экспертизы проектов геологического изучения недр в системе государственного регулирования недропользования//Нефть, газ и право. 2012. № 1.
- 192) Общая теория права и государства: учебник/под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001.
- 193) Овлащенко А.В., Покровский И.Ф. Перспективы правового режима морской транспортной среды российской Арктики: дуализм подходов или их эклектизм?//Транспортное право. 2012. № 1.
- 194) Отчет о деятельности Роснедр в 2019 году//<http://www.mnr.gov.ru> (официальный сайт Минприроды России) [Электронный ресурс].
- 195) Официальный сайт Якутского филиала ФБУ «Территориальный фонд геологической информации по Дальневосточному федеральному округу»//<http://geofond14.ru> [Электронный ресурс].
- 196) Перчик А.И. Горное право. Словарь. Термины, понятия, институты. М.; изд-во «Квадратум», 2000.
- 197) Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР: учебник. М.: Юрид. лит., 1984.
- 198) Попов И.В. Сложные вопросы применения ст. 255 УК РФ и влияние гражданско-правовых понятий на квалификацию преступного нарушения правил охраны и использования недр//Вестник Омской академии МВД России. 2013. № 1.

199) Правительство РФ предложило расширить функционал Минвостокразвития// <https://minvr.ru/press-center/news/20769> (официальный сайт Министерства по развитию Дальнего Востока) [Электронный ресурс].

200) Пресс-конференция Президента Российской Федерации В.В. Путина. Москва. Центр международной торговли. 2017 г./<https://rg.ru/2017/12/14/videotranslaciia-press-konferenciia-vladimira-putina.html> [Электронный ресурс].

201) Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России)//СПС КонсультантПлюс.

202) Пыстина Н.Б., Баранов А.В., Наполов О.Б. Эколого-экономическая оценка природно-ресурсного потенциала осваиваемых территорий полуострова Ямал//Научно-технический сборник «Вести газовой науки» № 2 (13). 2013.

203) Пышьева Е.С. Мелиорация земель: земельно-правовой, аграрно-правовой и цивилистический подходы: монография. М.: изд-во «Юстицинформ», 2018.

204) Реймерс Н.Ф. Природопользование: словарь-справочник, М., 1992.

205) Романова Г.В. Земельное право: курс лекций для бакалавров. М.: Юстиция, 2016.

206) Роснедра, Российский государственный геологоразведочный университет, РАЕН, Институт геолого-экономических проблем Российская геологическая энциклопедия. В трех томах. Т. 3 (Р–Я). М.-СПб.: изд-во ВСЕГЕИ, 2012.

207) Сергеев А.А. Проблемы интеграции процедур предоставления государственных услуг и юридического оформления частных отношений//Юрист. 2018. № 8.

208) Сергеев А.Ю. Правовое регулирование охраны и использования земель при недропользовании: дисс. канд. юрид. наук. М., 2019.

- 209) Сиваков Д.О. Водное право: динамика, проблемы, перспективы. М., 2016.
- 210) Сиваков Д.О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: монография. М.: ИГиСП, Юриспруденция, 2012.
- 211) Спиридонов Д.В. Ограничение, приостановление и прекращение права пользования недрами//Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7.
- 212) Сыродоев Н.А. Земельное право: курс лекций. М., 2009.
- 213) Сыродоев Н. А. Правовой режим недр. М., 1969.
- 214) Тулеев попросил остановить выдачу лицензий на добычу угля в Кузбассе//РБК-Новости//<https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5a33eb739a7947248a1a3a13> [Электронный ресурс].
- 215) Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э., Нахратов В.В. и др. Земельное право: учебник. М.: Частное право, 2010.
- 216) Ушакова А.П. Правовое регулирование использования земель и земельных участков в границах закрепленных охотничьих угодий//Законодательство и экономика. 2016. № 5.
- 217) Федорященко А.С. Стабильность соглашений о разделе продукции//Современное право. 2015. № 4.
- 218) Хасанов Д. Г. Право природопользования в сельском хозяйстве: дисс. канд. юрид. наук. М., 2008.
- 219) Хачатуров Т.С. Экономика природопользования, 2-е изд. М., 1987.
- 220) Хлуденева Н.И. Перспективы развития правовой охраны арктических экосистем//Журнал российского права. 2015. № 11.
- 221) Хлуденева Н.И. Регулятивная функция экологического права: проблемы реализации//Журнал российского права. 2016. № 12.

222) Храмов Д. Г. Право пользования недрами в Российской Федерации: дисс. канд. юрид. наук. М., 2004.

223) Цуранова А.И. Правовое обеспечение рационального использования недр при прекращении права пользования недрами//Нефть, газ и право. 2016. № 1.

224) Цуранова А.И. Правовой механизм обеспечения рационального использования недр при геологическом изучении, разведке и добыче полезных ископаемых: дисс. канд. юрид. наук. М, 2014.

225) Шевчук А.В. Экономические вопросы природопользования и охраны окружающей среды. М., 2013.

226) Шестерюк А.С. Экологическое право: Проблемы методологии: дисс. доктора юрид. наук. СПб., 2000.

227) Шолохова П.А., Елкина Л.Г., Копейкина Н.Г. Эколого-экономический кластер как перспективное направления экологизации экономики//Экономика и управление народным хозяйством. 2012. № 8 (53).

228) Щербаков В.А. Территории опережающего социально-экономического развития и другие зоны со льготным режимом предпринимательской деятельности: сравнительный анализ//Юрист. 2017. № 2.

229) Экология и экономика природопользования: учебник для вузов/под ред. проф. Э.В. Гирусова. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998.

Материалы судебной практики

230) Апелляционное определение Сахалинского областного суда от 28.07.2015 по делу № 33-1596/2015//<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

231) Кассационное определение Верховного Суда РФ от 23.08.2018 № 47-КГ18-9//<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

232) 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.

233) Определение Верховного Суда РФ от 20.08.2015 № 302-ЭС15-10378 по делу № А19-12199/2014//<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

234) Определение Верховного Суда РФ от 26.02.2016 № 305-КГ15-19664 по делу № А40-186169/14//СПС КонсультантПлюс.

235) Определение Верховного Суда РФ от 04.06.2018 № 304-ЭС18-5931 по делу № А45-26060/2016//<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

236) Определение Верховного Суда РФ от 07.09.2018 № 303-КГ18-12890 по делу № А04-9289/2017//<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

237) Постановление ФАС Северо-Западного округа от 11.12.2012 по делу № А52-2051/2012//<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

238) Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 17.12.2014 и определение Верховного Суда РФ от 10.04.2015 № 310-КГ15-2707 по делу № А68-9754/2013//<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

239) Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений Постановления Правительства Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Заполярье»//Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 4//<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

240) Постановление Верховного Суда РФ от 04.12.2015 № 308-АД15-10495 по делу № А32-36328/2014//<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

241) Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 13.11.2015 № Ф08-7425/2015 по делу № А15-4486/2014//<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

242) Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17.11.2015 № Ф08-7373/2015 по делу № А32-38157/2014// <http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

243) Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.04.2016 № 11АП-3716/2016 по делу № А65-20036/2015//<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

244) Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 26.08.2016 № Ф10-3014/2016 по делу № А23-5467/2015//<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

245) Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 09.12.2016 № Ф09-10390/16 по делу № А60-6828/2016//<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

246) Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 29.01.2018 № Ф09-8351/17 по делу № А47-11978/2016//<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

247) Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.01.2016 № 17АП-17429/2015-АК по делу № А50-13993/2015//<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

248) Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.12.2018 № 13АП-25516/2018 по делу № А56-63054/2018//<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

249) Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.02.2019 № 15АП-21135/2018 по делу № А53-19642/2018//<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

250) Решение Арбитражного суда Красноярского края по делу № А33-30218/2017 от 28.04.2018//<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].

251) Решение Верховного Суда РФ от 08.09.2014 № АКПИ14-894//Бюллетень Верховного Суда РФ. Сентябрь, 2015. № 9//<http://www.arbitr.ru> [Электронный ресурс].