Морозова Анна Сергеевна. Конституционно-правовые основы деятельности органов государственной власти по организации недропользования в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02, 12.00.06 / Морозова Анна Сергеевна;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт государства и права РАН].- Москва, 2014.- 198 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Понятие конституционно-правовых основ деятельности органов государственной власти в сфере недропользования 14**

1.1.Общая характеристика конституционно-правового статуса недр и отношений в сфере недропользования 14

1.2. История формирования и развития законодательства о недрах 42

**Глава 2. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по организпации недропользования 69**

2.1 Система органов государственной власти, обеспечивающих владение, пользование и распоряжение недрами и конституционно- правовые принципы их деятельности 69

2.2. Полномочия федеральных органов государственной власти по организации недропользования и основные направления их деятельности 89

2.3. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере недропользования 117

2.4. Государственный контроль исполнения законодательства о недрах и перспективы совершенствования законодательного регулирования организации недропользования 146

Заключение 174

Библиография 178

**Введение к работе**

**Актуальность** **темы** **диссертационного** **исследования**

определяется тем, что в науке конституционного права не разработаны
исчерпывающие теоретические представления об использовании

Российской Федерацией и е субъектами находящихся в их совместном ведении вопросов владения, пользования и распоряжения недрами в интересах всего многонационального народа Российской Федерации. Конституция Российской Федерации определяет, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ч. 2 ст. 9); вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «в» ст. 72). Однако, данное конституционное основание не нашло законодательного развития для признания недр государственной (федеральной) собственностью и использования находящихся в них полезных ископаемых для обеспечения достойной жизни всего многонационального народа России.

Кроме того, в связи с отсутствием в Конституции Российской
Федерации термина «недропользование», представляется крайне

актуальной разработка этого аспекта на стыке наук конституционного и
природоресурсного права в целях выработки правового понимания
социальных функций государства1 в отношении недропользования. В этом
контексте важно применить исторический опыт нормативного

регулирования статуса недр в России. В развитие положений Конституции Российской Федерации должны быть приняты законодательные акты о социальном значении недропользования, которые соответствовали бы обеспечению национальных интересов, прав каждой личности и

1. Актуальность этого направления исследований отмечал В.Е. Чиркин – Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. - 2008. - №12.

потребностей развития российского общества и государства. В этой связи необходимы новые научные исследования поиска дополнительных нормативных регуляторов, обеспечивающих решение находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вопросов владения, пользования и распоряжения недрами, модернизации содержания соответствующей деятельности органов государственной власти.

Актуальность научного исследования конституционно-правовых основ деятельности органов государственной власти по решению вопросов владения, пользования и распоряжения недрами обусловливается также и тем, что органы государственной власти функционируют в условиях концептуальной неопределенности конституционно-правового статуса недр, нарастания правовых проблем, связанных с определением собственника недр, отсутствия стабильности нормативного регулирования в этой сфере в связи с многочисленными изменениями Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах». Следует отметить также потребность, прозвучавшую в ходе обсуждений в канун 20-летия Конституции Российской Федерации, в толковании Конституционным Судом Российской Федерации положений ст. 9 относительно понятия «другие природные ресурсы».

Таким образом, в настоящее время имеется потребность в уточнении понимания конституционно-правового статуса недр и теоретическом обосновании мер по укреплению конституционно-правовых основ деятельности органов государственной власти по решению вопросов владения, пользования и распоряжения недрами, а также по совершенствованию законодательства.

**Степень научной разработанности темы диссертации.** Общие положения о деятельности органов государственной власти Российской Федерации разработаны в многочисленных научных трудах ученых-государствоведов и специалистов в области природоресурсного права.

При подготовке настоящего диссертационного исследования диссертант учитывала концептуальные положения и идеи, сформулированные в научных трудах С.А. Авакьяна, Г.В. Атаманчука М.В. Баглая, Н.А. Богдановой, С.А. Боголюбова, Н.В. Витрука, Н.А. Власенко, И.В. Гранкина, В.Д. Зорькина, Е.И. Козловой, Е.И. Колюшина, О.Е. Кутафина, С.В. Никитина, Л.А. Нудненко, А.Е. Постникова, А.С. Саломаткина, И.М. Степанова, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, Ю.Л. Шульженко и других ученых, определивших методологию научного познания в сферах, регулируемых нормами конституционного права. В процессе подготовки диссертации анализировались научные труды М.М. Бринчука, Д.В. Василевской, А.Н. Вылегжанина, О.Ю. Ганюхиной, О.Л. Дубовик, В.Б. Ибрагимова, И.А. Иконицкой, О.И. Крассова, Я.В. Манина, А.И. Перчика, О.М. Теплова, В.Н. Яковлева и других ученых по проблемам природоресурсного права, в которых затрагиваются вопросы деятельности органов государственной власти в сфере недропользования.

Однако в настоящее время отсутствуют специальные научные работы, комплексно исследующие конституционно-правовую основу деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в указанной сфере, влияние конституционно-правового статуса недр на содержание отношений, возникающих при реализации этими органами своих полномочий, а также их взаимодействие при решении вопросов владения, пользования и распоряжения недрами. Поэтому необходима дальнейшая разработка этой проблематики в науке конституционного права.

**Цель диссертационного исследования** состоит в формулировании теоретических положений определяющих и обосновывающих сферу деятельности органов государственной власти по решению вопросов владения, пользования и распоряжения недрами.

**Научные задачи исследования**:

на основании анализа конституционных и законодательных норм, регулирующих деятельность органов государственной власти в сфере недропользования, а также научной литературы, сформулировать теоретико-правовые понятия, обусловленные целью диссертации;

выявить содержание конституционно-правового статуса недр и его влияние на конституционно-правовые отношения в сфере организации недропользования и полномочия их участников;

- раскрыть содержание конституционно-правовых принципов
деятельности органов государственной власти по организации
недропользования и взаимосвязи этих принципов с полномочиями органов
государственной власти по решению вопросов владения, пользования и
распоряжения недрами;

- исследовать историю развития в России законодательства о недрах
и особенности правового регулирования недроотношений в зарубежных
государствах;

- выработать предложения по совершенствованию правового
регулирования деятельности органов государственной власти по
организации недропользования.

**Объектом** **диссертационного** **исследования** являются

общественные отношения, возникшие в процессе деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области владения, пользования и распоряжения недрами.

**Предмет диссертационного исследования** составляют нормы и принципы конституционного права, регламентирующие полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в сфере владения, пользования и распоряжения недрами.

**Методологическую основу диссертационного исследования**

составляют общенаучные методы познания правовой действительности -диалектический, системного анализа и синтеза, научности, историзма, а

также частные научные методы - сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический, структурно-функциональный и правового прогнозирования. Использование названных научных методов определяется объектом и предметом исследования конституционно-правового статуса недр и направлено на выявление закономерностей формирования и развития конституционно-правовых основ деятельности органов государственной власти по организации недропользования, а также на формулирование научно-обоснованных выводов и предложений по совершенствованию законодательства о недрах.

**Теоретическую базу диссертационного исследования** составили научные труды отечественных ученых в области теории государства и права, конституционного права, а также концепции законодательных актов и их проектов, предназначенных для регулирования отношений в сфере недропользования.

**Нормативную базу диссертационного исследования** составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства России. В число анализируемых источников входят также международно-правовые акты, законодательные акты ряда зарубежных государств, регулирующие общественные отношения в сфере недропользования.

**Эмпирическую базу диссертации** составили изученные диссертантом информационно-аналитические и справочные материалы о результатах деятельности органов государственной власти в сфере недропользования, статистические данные, характеризующие состояние недропользования в Российской Федерации и в некоторых зарубежных государствах, а также решения судов по спорным вопросам нормативного регулирования организации добычи из недр полезных ископаемых и охраны недр.

**Научная новизна диссертационного исследования** выражается в

том, что дано конституционно-правовое обоснование определения статуса

недр, установлено его влияние на содержание конституционно-правовых
основ деятельности органов государственной власти по организации
недропользования. С учетом современных правовых реалий, автор
определила систему организации недропользования, установила новые
взаимосвязи конституционно-правового регулирования сферы

использования природных ресурсов, раскрыла содержание деятельности
органов государственной власти по решению вопросов владения,
пользования и распоряжения недрами. Научная новизна состоит также в
определении понятий «конституционно-правовой статус недр»,

«конституционно-правовые отношения в сфере недропользования»,
«организация недропользования», расширяющих понятийный аппарат
науки конституционного права, и в формулировании ряда предложений по
совершенствованию законодательства, регулирующего сферу

недропользования.

**На защиту выносятся следующие основные выводы и положения:**

1. Закрепленное в Законе Российской Федерации «О недрах»

определение недр как материального объекта природы нуждается в

расширении путем включения в это понятие юридических признаков недр,

закрепленных в Конституции Российской Федерации, а именно –

признания недр видом природных ресурсов, формой государственной

собственности, находящейся в ведении Российской Федерации и

субъектов Российской Федерации, используемой и охраняемой как основа

жизни и деятельности многонационального народа Российской

Федерации. С учетом этих признаков, диссертант определяет понятие

недра как часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при

его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков,

простирающийся до глубин, доступных для геологического изучения и

освоения, представляющих собой вид природных ресурсов, форму

государственной собственности, находящейся в ведении Российской

Федерации и субъектов Российской Федерации, которая используется и
охраняется как основа жизни и деятельности многонационального народа
Российской Федерации. Нормы Конституции Российской Федерации и
Закона Российской Федерации «О недрах», закрепляющие юридические
признаки недр, в своей совокупности составляют конституционно-
правовой статус недр. Содержание конституционно-правового статуса
недр оказывает влияние на конституционно-правовые основы

деятельности органов государственной власти по организации

недропользования.

1. В юридической науке не выработано определение конституционно-правовых основ деятельности органов государственной власти в сфере недропользования. В связи с этим, по мнению автора, конституционно-правовые основы деятельности органов государственной власти в сфере недропользования, – это совокупность правил и принципов, закрепленных в Конституции Российской Федерации и законах определяющих их полномочия, которые реализуются при решении вопросов владения, пользования и распоряжения недрами. Нормы-правила, определяющие полномочия органов государственной власти, и нормы-принципы создают устойчивую основу деятельности органов государственной власти в сфере недропользования. При этом особое значение имеют конституционные принципы суверенитета, государственной целостности, разделения властей, федерализма, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, законности, единства экономического пространства и поддержки конкуренции.
2. Дается авторское определение конституционно-правовых

отношений в сфере недропользования, подразумевающее, что таковыми

являются общественные отношения, возникающие в процессе

деятельности органов государственной власти Российской Федерации и

субъектов Российской Федерации по организации недропользования. Под организацией недропользования в контексте конституционного права понимается целенаправленная деятельность органов государственной власти по созданию правовых условий для работы недропользователей, обеспечению выплаты ими налогов и других платежей, обусловленных реализацией добытых полезных ископаемых, путем принятия законов и других нормативных правовых актов, их практического применения и контроля за исполнением требований и правил, содержащихся в этих актах.

1. В качестве критериев выделения этапов отечественного правового регулирования недропользования выделены особенности государственного строя, а также социальные последствия недропользования. Исходя из этих критериев, предлагается выделить три следующих этапа: первый этап начинался в 1700 году, когда Петром I был принят Указ «Об учреждении приказа рудокопных дел», и завершился в ноябре 1917 года; второй этап нормативного регулирования недропользования – это годы существования РСФСР и Советского Союза. Он охватывает период с ноября 1917 года по декабрь 1991 года, третий этап начался в январе 1992 года и продолжается в настоящее время. Для всех этапов отечественного правового регулирования сферы недропользования характерна определенная преемственность общей идеи о недопустимости частной собственности на недра и признания их государственной собственностью.
2. Конституционно-правовое регулирование деятельности органов

государственной власти по организации недропользования на

современном этапе осуществляется в условиях неопределенности

собственника недр, что снижает эффективность нормативного

регулирования организации недропользования. В связи с этим

обосновывается необходимость признания недр исключительной

федеральной собственностью и проведения по этому вопросу

общероссийского референдума с целью выявления воли

многонационального народа Российской Федерации. При этом, в случае
признания недр исключительной федеральной собственностью,

потребуется расширить полномочия органов государственной власти
Российской Федерации по организации недропользования и усилить
гарантии обеспечения права субъектов Российской Федерации на
использование находящихся на их территории участков недр,
предназначенных для решения региональных социально-экономических
задач в интересах населения этих субъектов. В случае принятия на
референдуме иного решения, о сохранении существующего

конституционно-правового статуса недр, потребуется разработка

эффективного правового механизма обеспечения «двух ключей» при решении федеральными и региональными органами государственной власти вопросов владения, пользования и распоряжения недрами.

6. Автор считает оправданной кодификацию в едином

законодательном акте нормативного массива, регламентирующего отношения недропользования и формулирует положения, которые целесообразно учесть в концепции такого законопроекта. Содержанием кодекса Российской Федерации «О недрах», по мнению диссертанта, должны стать нормы прямого действия, закрепляющие правовые условия рационального использования ресурсов недр России и обеспечивающие защиту публичных интересов в сфере недропользования.

В условиях существующего положения решения вопросов владения,

пользования и распоряжения недрами очевидна потребность в усилении

парламентского контроля исполнения законодательства о недрах и

расходования средств федерального бюджета, выделяемых на освоение

недр. Решение этой задачи видится во включении в ежегодные отчеты

Правительства Российской Федерации перед Государственной Думой

раздела «состояние недропользования» и содоклада по этому вопросу

Счетной палаты Российской Федерации, а также в усилении контрольной

деятельности законодательных органов субъектов Российской Федерации

за соблюдением регионального законодательства о недрах.

7. Компетенцию органов государственной власти субъектов
Российской Федерации в отношении недр предлагается определить на
основе следующих принципов: разрешительного характера

недропользования, организации и добычи полезных ископаемых для
решения социально-экономических задач соответствующих субъектов
Российской Федерации; возвратности участков недр, их рекультивации и
проведения мероприятий по воспроизводству, минимизации

экологического вреда; эффективных юридических санкций за

нерациональное недропользование и ущерб публичным

интересам; федеральной монополии на геологическое изучение и учет ресурсов недр.

**Теоретическая** **значимость** диссертационного исследования

определяется его актуальностью, научной новизной и сделанными
выводами. Материалы научного исследования расширяют представление
о конституционно-правовой природе статуса недр и направлениях
деятельности органов государственной власти по организации

недропользования, а также о ее конституционно-правовой основе.

В научный оборот вводятся новые понятия: «конституционно-правовой статус недр», «конституционно-правовые признаки недр», «конституционно-правовые отношения в сфере недропользования», «организация недропользования», расширяющие понятийный аппарат науки конституционного права. Научные положения и выводы диссертационного исследования могут служить основой для дальнейших теоретических исследований по вопросам конституционно-правового регулирования организации недропользования и соответствующей деятельности органов государственной власти.

**Практическая значимость проведнного исследования** состоит в

том, что изложенные в диссертации выводы и предложения могут

использоваться для дальнейшего совершенствования конституционно-12

правовых основ деятельности органов государственной власти, в том
числе подготовки Кодекса Российской Федерации «О недрах Российской
Федерации», для совершенствования законодательных актов субъектов
Российской Федерации, обеспечивающих правовое регулирование
организации недропользования на их территории, а также в практической
работе органов государственной власти в сфере организации

недропользования. Результаты исследования могут быть использованы при подготовке учебных материалов по конституционному праву России.

**Апробация** **результатов** **диссертационного** **исследования**.

Содержащиеся в диссертации материалы использованы диссертантом в
докладе при выступлении на заседании Школы молодого ученого
«Актуальные проблемы современного конституционного права

Российской Федерации» Российской академии правосудия (01 октября
2013 года). Результаты диссертационной работы изложены автором в трех
статьях, опубликованных в научных журналах, рекомендованных в
Перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве

образования и науки Российской Федерации, а также в других изданиях.

**Структура диссертационного исследования** обусловлена логикой научного исследования, определнной в его цели и задачах. Диссертация состоит из введения, двух глав, содержащих шесть параграфов, и заключения.

## История формирования и развития законодательства о недрах

История формирования правовой основы недропользования в России насчитывает более трех веков. Это свидетельствует о том, что уже на начальных стадиях промышленной разработки недр государство придавало большое значение регулированию отношений, возникающих в процессе добычи полезных ископаемых и их реализации, созданию условий для организации предпринимательской деятельности в этой сфере и защите недр, как вида императорской, а затем, в советский и постсоветский периоды, государственной собственности.

Представляется, что первый этап истории правового регулирования отношений в области недропользования начинается с издания Указа Петра I от 24 августа 1700 г. «Об учреждении приказа Рудокопных дел»1. 10 декабря 1719 г. Птр I подписал Именной Указ «Об учреждении Бергколлегиума для ведения в оном дел о рудах и минералах». В нм отмечалась значимость минеральных ресурсов для экономики и разрешалось «всем и каждому искать, добывать и выплавлять всякие металлы», устанавливались льготы для горнозаводских рабочих в виде освобождения от денежных поборов и солдатской повинности. Кроме того, горнопромышленникам предоставлялось право не платить государству 1/10 долю прибыли, если убытки были больше прибыли. Этим Указом устанавливалась исключительная государственная (императорская) собственность на недра. В то же время указ Петра I устанавливал любую форму собственности на добытые природные ресурсы, раздельное право собственности на землю и недра, платность недропользования, требование рациональной разработки месторождений и охраны недр, свободу горного предпринимательства с ограничениями, касающимися отдельных видов полезных ископаемых (золото, платина и другие)2.

Развитие правового регулирования недр продолжали следующие российские императоры. Екатерина II закрепила право частной собственности не только на «одну поверхность земли, но и самое е недро»1. Однако через несколько лет это право е же указами было ограничено. Важное значение в сфере регулирования недропользования приобрел разработанный в первой половине XIX века Горный устав Российской империи. Его первое издание вышло в 1832 году, в дальнейших текстах Устава корректировались отдельные виды горного промысла2. Таким образом, XXVII-ХХ века (до 1917 г.) следует считать первым периодом правового регулирования статуса недр и недропользования. Такое регулирование осуществлялось главным образом нормативными правовыми актами российских императоров.3

Второй период определения статуса недр и регулирования недропользования - годы существования РСФСР и Советского Союза (1917-1991 годы). Первоначально отношение к недрам Советская власть закрепила в Декрете о земле, принятом Вторым съездом Советов 27 октября (8 ноября) 1917 г.. В данном нормативном правовом акте было «навсегда» отменено право частной собственности на землю. Все недра земли, руда, нефть, уголь, газ, соль, а так же леса и воды, имеющие общегосударственное значение, переходили в исключительное пользование государства. Эти положения нашли отражение в Декрете 1918 г. о социализации земли, а также в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, утвержднной в январе 1918 г. III Всероссийским Съездом Советов, в дальнейшем ставшей первым разделом Конституции РСФСР, принятой 18 июля 1918 г. V съездом Советов4. В Конституции РСФСР была подтверждена отмена частной собственности на землю, национальным достоянием были объявлены все леса, недра и воды обще государственного значения1. 30 апреля 1920 г. Декретом СНК «О недрах земли» был детализирован порядок недропользования и реализации права государственной собственности на недра и их ресурсы2. Одновременно ВЦИК принял положение о недрах земли и их разработки.

Совершенствование правового регулирования продолжалось в виде принятия в 1927 году Постановления ЦИК и СНК СССР, которым было утверждено «Горное положение Союза ССР». В следующем 1928 году был принят Горный закон РСФСР. Лейтмотивом всех этих нормативных правовых актов стало подтверждение исключительной государственной собственности на недра и ресурсы недр. В то же время на содержании этих актов сказались особенности проведения новой экономической политики, что проявилось в закреплении права недропользователей на добытые полезные ископаемые.

Важнейшими политико-правовыми событиями второй половины 30-х годов минувшего века стали принятие Конституций СССР, РСФСР и других союзных республик. В отличие от первой Конституции СССР 1924 г., в которой пользование недрами было отнесено к ведению СССР, во второй Конституции СССР 1936 г. земля и е недра провозглашались социалистической собственностью в форме государственной собственности, которая одновременно понималась как всенародное достояние. При этом к ведению Союза ССР было отнесено установление основных начал землепользования, а равно пользования недрами, лесами и водами3. Конституция СССР 1977 г. провозгласила Советское государство общенародным. В связи с этим в статье 11 Конституции СССР государственная собственность характеризовалась как общее достояние всего советского народа и провозглашалась основной формой социалистической собственности. В исключительной собственности государства по-прежнему оставались земля, е недра, воды и леса1. При этом определение общих мероприятий по рациональному использованию и охране природных ресурсов относилось к ведению Союза ССР2.

В СССР широко практиковалось принятие Основ законодательства по наиболее важным направлениям экономической, социальной и правоохранительной деятельности. К числу таких законодательных актов относились Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах. Они были приняты Верховным Советом СССР 05 июля 1975 г. и введены в действие с 01 января 1976 г. (далее - Основы). Как достижение Октябрьской революции в Основах закреплялась национализация недр земли, и отмечалось, что они являются достоянием всего советского народа. В статье 3 Основ подтверждалось, что недра в СССР состоят из исключительной собственности государства и предоставляются только в пользование. Действия, в прямой или скрытой форме нарушающие право собственности на недра, запрещались. Сделки, нарушающие право государственной собственности на недра, заранее объявлялись недействительными. Значимость Основ проявлялась и в том, что в них регулировался весь комплекс вопросов использования недр для нужд народного хозяйства и их охраны.

## Полномочия федеральных органов государственной власти по организации недропользования и основные направления их деятельности

Эффективность деятельности органов государственной власти во многом зависит от того насколько четко определена их компетенция. Нормативное определение понятия «компетенция органов государственной власти» было закреплено в Федеральном законе от 24 июня 1999г. № 119-ФЗ «О принципах разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».1 Во второй статье этого Закона было установлено, что компетенция органа государственной власти – это совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с ней конституциями и уставами субъектов Российской Федерации. И.В. Гранкин вполне обоснованно отмечает, что данное определение не является достаточно полным, так как компетенция органов государственной власти определяется не только конституционными актами, но и федеральными законами, а также законами субъектов Федерации.2

Тем не менее, указанное определение позволяет выделить основные компоненты, из которых складывается компетенция органов государственной власти. Это, во-первых, предметы их ведения, то есть основные направления деятельности и, во-вторых, полномочия, то есть их права и обязанности, которые они могут реализовывать в сфере предметов своего ведения. Следует отметить, что на наличие у каждого органа государственной власти предметов своего ведения не всегда обращается внимание как в научной литературе, так и в законодательных актах. Так, А.Х. Саидов и Т.Я. Хабриева характеризуют компетенцию как определяемый конституцией или законом совокупный объем полномочий, прав и обязанностей государственного органа или должностного лица, посредством которых раскрывается его место в системе органов государственной власти.1 Такой подход к определению понятия компетенции может быть приемлем, если заранее известны предметы ведения конкретного органа государственной власти. Нередко они определяются не в соответствующих законах, а в положениях, определяющих порядок деятельности исполнительных органов государственной власти. При этом они оформляются и в виде задач, для решения которых они созданы.

Предметы ведения органов государственной власти общей компетенции обусловливаются предметами ведения Российской Федерации. Наглядно это проявляется, например, при определении предметов их ведения в сфере недропользования. Согласно части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся вопросы владения, пользования и распоряжения недрами и законодательство о недрах. Как уже отмечалось, в первой главе от имени Российской Федерации их решают федеральные органы государственной власти, исходя из закрепленного в Конституции Российской Федерации их конституционного статуса. При этом в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами Президент Российской Федерации определяет политику в сфере недропользования, Федеральное Собрание Российской Федерации осуществляет законодательную деятельность, Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в нашей стране государственной политики в области недропользования и организует исполнение федерального законодательства. Конкретные полномочия федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования, прежде всего, закреплены в статье 3 Закона Российской Федерации «О недрах». Их перечень состоит из двадцати полномочий. В этот перечень входит и «разработка и совершенствование действующего современного законодательства Российской Федерации». В статье 4 рассматриваемого Закона Российской Федерации определены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования, в том числе принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о недрах. Приоритетное значение в реализации названного Закона имеют Федеральное Собрание и законодательные органы субъектов Российской Федерации, так как только они наделены полномочиями по принятию законов. Без их активного участия невозможна деятельность иных государственных органов по реализации права государственной собственности на недра, а также деятельность юридических и физических лиц по добыче полезных ископаемых. Правовой анализ Закона Российской Федерации «О недрах» показывает, что в нм содержится ряд положений, в которых устанавливается необходимость принятия новых законодательных актов для более эффективного регулирования соответствующих отношений в области недропользования. Так, в его статье 16 закреплено, что порядок лицензирования пользования участками недр устанавливается законодательством Российской Федерации. В статье 17 Закона Российской Федерации «О недрах» устанавливаются конкретные полномочия Федерального Собрания Российской Федерации по принятию законодательства о недрах. В данной статье на Федеральное Собрание Российской Федерации возлагаются полномочия по принятию федеральных законов, определяющих случаи, допускающие замену конкурсов и аукционов прямыми переговорами о выделении хозяйствующим субъектам участков недр. В соответствии со статьй 25.1. законодательством Российской Федерации должен быть определн порядок изъятия земельных участков, необходимых для проведения работ, связанных с геологическим изучением или иным использованием недр. Всего в Законе Российской Федерации «О недрах» определено более десяти направлений, по которым необходимо дополнительное законодательное регулирование на федеральном уровне. Следовательно, решение этих вопросов относится к полномочиям Федерального Собрания Российской Федерации, так как только данный орган государственной власти наделн правом осуществлять законодательное регулирование на всей территории Российской Федерации.

Важнейшим полномочием Федерального Собрания Российской Федерации является определение компетенции органов исполнительной власти Российской Федерации. Данное полномочие определяется на конституционном уровне, а именно положениями статей 94, 113, 114, 115 Конституции Российской Федерации, в которых определены статус Парламента Российской Федерации как законодательного органа Российской Федерации, а также обязанность Правительства Российской Федерации руководствоваться в своей деятельности федеральными конституционными законами и федеральными законами.

## Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере недропользования

Закрепленное в статье 72 Конституции Российской Федерации право субъектов Российской Федерации решать вопросы владения, пользования и распоряжения недрами, а также принимать законодательство о недрах конкретизировано в Законе Российской Федерации «О недрах». Значимость этого и других федеральных законов возросла после введения Федеральным законом от 22 августа 2004г. № 122-ФЗ в Закон Российской Федерации «О недрах Российской Федерации» статьи 11, которой была исключена возможность использовать для разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов федеративных и двухсторонних договоров. Эта правовая новелла Н.Д. Кириллиным была оценена как повод для обращения в Конституционный Суд Российской Федерации.1 Однако такого обращения не последовало. Да и , на наш взгляд, перспективы признания указанной статьи 11 Закона Российской Федерации «О недрах» противоречащей Конституции Российской Федерации не было. Ведь, как уже отмечалось ранее, отношения между Российской Федерацией и ее субъектами регулируются Конституцией Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ней федеральными законами, а не названными выше договорами.

Согласно статье 4 Закона Российской Федерации «О недрах» к основным направлениям деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено: - принятие и совершенствование законов субъектов Российской Федерации о недрах; - разработка и реализация территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы; - создание и ведение территориальных фондов геологической информации; - составление территориальных балансов запасов и кадастров месторождений. Определнные полномочия исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации реализуются с участием федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. К таким полномочиям относится: - участие в государственной экспертизе информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность; - участие в соглашениях о разделе продукции при пользовании участками недр и определении условий пользования месторождениями полезных ископаемых.

Анализ содержания статей Закона Российской Федерации «О недрах» показал, что федеральный законодатель передал некоторые вопросы для непосредственного регулирования нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Об этом свидетельствуют отсылочные нормы к законодательству субъектов Российской Федерации. Так, например, согласно статье 10.1. рассматриваемого Закона нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации определяется порядок предоставления по результатам аукциона права на разведку и добычу общераспространенных полезных ископаемых и права пользования участком недр местного значения для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Согласно статье 18 анализируемого Закона Российской Федерации нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации должен определяться порядок предоставления недр для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также порядок пользования юридическими лицами и гражданами предоставленных им земельных участков с целью добычи общераспространенных полезных ископаемых.

В данном Законе Российской Федерации определены семь сфер правовых отношений недропользования, которые должны регулироваться законами субъектов Российской Федерации, а также закреплено право органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации регулировать отношения в области недропользования своими собственными нормативными правовыми актами. Так, например, согласно статье 19 органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации устанавливают порядок добычи собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, а также порядок строительства подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров. Всего законом Российской Федерации «О недрах» за субъектами Российской Федерации закреплено 14 полномочий, реализация которых обеспечивает их участие совместно с Российской Федерацией владеть, пользоваться и распоряжаться недрами. При этом содержащийся в Законе Российской Федерации «О недрах» перечень полномочий субъектов Российской Федерации не является исчерпывающим. В нм установлена возможность регулирования региональным законодательством других вопросов в области использования и охраны недр, за исключением вопросов, отнеснных к ведению Российской Федерации.

В сферу деятельности региональных органов государственной власти входит и организация деятельности функционирующих в соответствующих субъектах Российской Федерации органов местного самоуправления. Полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования также определена в Законе Российской Федерации «О недрах». Однако их реализация осуществляется с участием органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что обусловлено слабой материальной базой местного самоуправления. Согласно статье 5 данного Закона Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления относятся: участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование; развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности; приостановление работ, связанных с их пользованием недр, на земельных участках в случае нарушения порядка их предоставления для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых; контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

## Государственный контроль исполнения законодательства о недрах и перспективы совершенствования законодательного регулирования организации недропользования

Закрепление в Конституции Российской Федерации в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вопросов владения, распоряжения и пользования недрами обусловливает необходимость организации контроля в этой сфере. Ведь контроль является одним из условий осуществления государственной политики в современной Российской Федерации, а также важнейшим методом обеспечения законности при добыче из недр полезных ископаемых. В настоящее время контролируется в основном деятельность недропользователей, получивших право на эксплуатацию недр с целью добычи и реализации находящихся в них полезных ископаемых. В отношении уполномоченных органов исполнительной власти, призванных организовывать работу недропользователей контрольные мероприятия проводятся редко. Такое смещение акцентов контрольной деятельности обусловлено устоявшимся взглядом на недра, как на объект хозяйственного оборота. Это подтверждается соответствующими федеральными законами, нацеливающими контрольные органы на проверки деятельности недропользователей. Детальная правовая регламентация осуществления деятельности контрольно-надзорных органов закреплена в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»1 (далее - Федеральный закон № 294-ФЗ) и в Федеральном законе от 07 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счтных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее Федеральный закон № 6-ФЗ)1.

Значимыми нормативными правовыми актами по реализации мер контроля являются также Постановление Правительства Российской Федерации от 05 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)»2, Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», Приказ Росстата № 175 от 29 апреля 2010 г. «Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Согласно федеральному закону № 294-ФЗ государственный контроль (надзор) представляет собой деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), которая направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных названными федеральными законами, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений. В Федеральном законе №294-ФЗ к контролю (надзору) отнесена деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

В Федеральном законе № 294-ФЗ определяются также особенности контрольно - надзорной деятельности органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом под федеральным государственным контролем (надзором) понимается деятельность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на всей территории Российской Федерации. Порядок его организации и осуществления устанавливается Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации в случае, если указанный порядок не установлен федеральным законом. В свою очередь государственный контроль (надзор) на уровне субъектов Российской Федерации это деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта Российской Федерации, осуществляемая данными органами самостоятельно за счт средств бюджета субъекта Российской Федерации. Порядок организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вполне очевидно, что содержащаяся в Федеральном законе № 294-ФЗ характеристика государственного контроля недостаточно полно раскрывает его сущность. Она охватывает только ту часть государственного контроля, которая осуществляется в отношении деятельности юридических и физических лиц, занимающихся предпринимательством и не учитывает такие виды государственного контроля как парламентский контроль и судебный контроль. Поэтому государственный контроль имеет более широкое содержание. Данный вид контроля охватывает и сферу организации недропользования, где его объектом является деятельность органов исполнительной власти по реализации, закрепленных за ними полномочий законодательством о недрах, а также иными нормативными правовыми актами. К субъектам государственного контроля Федерального уровня относится Федеральное Собрание Российской Федерации, Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, а также судебные органы государственной власти Российской Федерации. При этом объектом контрольной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации является деятельность Правительства Российской Федерации. В тоже время Правительство Российской Федерации осуществляет контроль за деятельностью уполномоченных органов исполнительной власти, осуществляющих организацию недропользования