

# Правовые проблемы реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в сфере недропользования

**Н.И. Толстых**, генеральный директор Государственного унитарного предприятия «Центр правовых проблем северных территорий»

В последнее время вопрос о соотношении регулятивных, властно-распорядительных и контрольных полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере недропользования в юридической литературе практически не обсуждается.

Хотя положения Конституции Российской Федерации, относящие вопросы владения, пользования и распоряжения недрами, законодательство о недрах и некоторые иные вопросы, связанные с использованием природными ресурсами, к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, остались без изменений, федеральный законодатель согласно реформе разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, органов местного самоуправления, реализуемой в Российской Федерации с 2004 г., практически исключил органы государственной власти субъектов Российской Федерации из системы государственного управления отношениями недропользования в Российской Федерации.

Однако, несмотря на внесенные изменения в федеральные законодательные акты, регулирующие отношения недропользования, многие вопросы остались нерешенными, в том числе правовое регулирование полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящей статье хотелось бы остановиться на некоторых из них.

Вопрос о соотношении различных полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере недропользования в последнее время практически не обсуждается. Федеральный законодатель согласно реформе разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, органов местного самоуправления практически исключил органы государственной власти субъектов из системы государственного управления отношениями в сфере недропользования. Несмотря на изменения, внесенные в федеральные законодательные акты, многие вопросы остались нерешенными, в том числе правовое регулирование полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в недропользовании.

## Механизмы реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, закрепленных в статье 4 Закона Российской Федерации «О недрах»

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере недропользования закреплены в статье 4 Закона Российской Федерации «О недрах»<sup>1</sup>. К компетенции названных органов отнесены:

- принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о недрах;
- участие в разработке и реализации государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы Российской Федерации;
- разработка и реализация территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы; создание и ведение территориальных фондов геологической информации, распоряжение информацией, полученной за счет средств бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации и соответствующих местных бюджетов;
- участие в государственной экспертизе информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность;
- составление территориальных балансов запасов и кадастров месторождений и проявлений полезных ископаемых и учет участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- распоряжение совместно с Российской Федерацией единым государственным фондом недр на своих территориях и выделение совместно с Российской Федерацией участков недр федерального, регионального и местного значения;
- установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительства подземных сооружений местного значения;
- защита интересов малочисленных народов, прав пользователей недр и интересов граждан, разрешение споров по вопросам пользования недрами;
- участие субъектов Российской Федерации в пределах полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, в соглашениях о разделе продукции при пользовании участками недр; участие в определении условий пользования месторождениями полезных ископаемых;
- государственный контроль за геологическим изучением, охраной и рациональным использованием недр в соответствии с установленным Правительством Российской Федерации порядком;
- проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о представляемых в пользование участках недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, об участках недр местного значения, а также участках недр местного значения, используемых для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- регулирование других вопросов в области использования и охраны недр, за исключением отнесенных к ведению Российской Федерации.

<sup>1</sup> Закон Российской Федерации «О недрах» от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ, с изменениями и дополнениями, внесенными федеральными законами от 10 февраля 1999 г. № 32-ФЗ, от 2 января 2000 г. № 20-ФЗ, от 14 мая 2001 г. № 52-ФЗ, от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ, от 29 мая 2002 г. № 57-ФЗ, от 6 июня 2003 г. № 65-ФЗ, от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 15 апреля 2006 г. № 49-ФЗ, от 25 октября 2006 г. № 173-ФЗ, от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 16. Ст. 834; Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 10. Ст. 823; 1999. № 7. Ст. 879; 2000. № 2. Ст. 141; 2001. № 21. Ст. 2061; № 33 (ч. I). Ст. 3429; 2002. № 22. Ст. 2026; 2003. № 23. Ст. 2174; 2004. № 27. Ст. 2711; № 35. Ст. 3607; 2006. № 17 (ч. I). Ст. 1778; № 44. Ст. 4538; 2007. № 27. Ст. 3213.

Однако в отношении большинства закрепленных в статье 4 Закона Российской Федерации «О недрах» полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации возникают вопросы о механизмах их реализации.

**1.1. Одним из основных вопросов является соотношение перечня полномочий** органов государственной власти субъектов Российской Федерации, определенного статьей 4 Закона Российской Федерации «О недрах», и перечня полномочий, определенного статьей 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup>.

В частности, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере недропользования, осуществляемым ими самостоятельно за счет собственных средств (за исключением субвенций из федерального бюджета), лишь следующие:

- проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или об участках недр местного значения, а также участках недр местного значения, используемых для целей строитель-

ства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- установление порядка пользования и распоряжения данными участками недр, в том числе разработки и реализации территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы Российской Федерации (пункт 43 статьи 26.3).

При этом данный федеральный закон предусматривает, что перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), не может быть изменен иначе, как путем внесения изменений и (или) дополнений в пункт 2 статьи 26.3. Из анализа названных норм вытекает закономерный вопрос: каким образом органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны исполнять полномочия, возложенные на них иными федеральными законами?

Не дает ответа на данный вопрос применительно к отношениям недропользования и пункт 5 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривающий, что до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, могут устанавливаться

<sup>2</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями, внесенными федеральными законами от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ, от 8 февраля 2001 г. № 3-ФЗ, от 7 мая 2002 г. № 47-ФЗ, от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ, от 11 декабря 2002 г. № 169-ФЗ, от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ, от 19 июня 2004 г. № 53-ФЗ, от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ, от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ, от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ, от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 202-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 203-ФЗ, от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ, от 12 июня 2006 г. № 106-ФЗ, от 18 июля 2006 г. № 111-ФЗ, от 25 июля 2006 г. № 128-ФЗ, от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ, от 25 октября 2006 г. № 172-ФЗ, от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ, от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ, от 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ, от 23 марта 2007 г. № 37-ФЗ, от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, от 10 мая 2007 г. № 69-ФЗ, от 18 июня 2007 г. № 101-ФЗ, от 19 июля 2007 г. № 133-ФЗ, от 21 июля 2007 г. № 191-ФЗ, от 21 июля 2007 г. № 194-ФЗ, постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П, от 12 апреля 2002 г. № 9-П) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 25. Ст. 2728; № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 16. Ст. 1601; № 19. Ст. 1792; № 30. Ст. 3024; № 50. Ст. 4930; 2003. № 27. Ст. 2709; 2004. № 25. Ст. 2484; № 50. Ст. 4950; 2005. № 1. Ст. 17; № 1. Ст. 25; № 30. Ст. 3104; 2006. № 1. Ст. 10, 13, 14; № 23. Ст. 2380; № 29. Ст. 3124; № 30. Ст. 3287; № 31. Ст. 3427; № 31. Ст. 3452; № 44. Ст. 4537; № 50. Ст. 5279; 2007. № 1. Ст. 21; № 10. Ст. 1151; № 13. Ст. 1464; № 21. Ст. 2455; № 26. Ст. 3074; № 30. Ст. 3747, 3805, 3808.

не указанные в пункте 2 статьи 26.3 полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Данная норма, как представляется автору статьи, не относится к отношениям недропользования, так как в данной сфере действует Закон Российской Федерации «О недрах».

Возможно, выходом из сложившейся ситуации может быть применение нормы статьи 26.3.1 названного федерального закона, предусматривающей, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе:

- участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, не переданных им, с осуществлением расходов за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов), если это участие предусмотрено федеральными законами;
- осуществлять расходы за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения по решению вопросов, не указанных в пункте 2 статьи 26.3, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами.

Применение данных норм может быть практическим выходом для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, заинтересованных в государственном регулировании общественных отношений, реализуемых на их территориях. Однако с юридической точки зрения представляется неправомерным признание полномочий органов государственной власти субъектов Российской Фе-

дерации, предусмотренных иными федеральными законами и не включенных в перечень статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», полномочиями Российской Федерации, как это подразумевается в статье 26.3.1. Не понятно также, в какой форме должно быть предусмотрено право субъекта Российской Федерации финансировать осуществление полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения по решению вопросов, не указанных в пункте 2 статьи 26.3 названного федерального закона. Федеральным законодателем не определены формы участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Представляется, что применяемая в настоящее время в федеральном законодательстве модель разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения создает больше трудностей в правоприменении, чем в действительности разграничивает полномочия.

## **1.2. Второй актуальный вопрос – участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в определении условий пользования недрами.**

Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в определении условий пользования недрами предусмотрено Законом Российской Федерации «О недрах» в форме:

- предоставления в федеральный орган управления государственным фондом недр или его территориальные органы предложений по формированию программы лицензирования пользования участками недр, условиям проведения конкурсов и аукционов и условиям лицензий на пользование недрами (статья 16);
- участия представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации в создаваемых федеральным органом управле-

ния государственным фондом недр комиссиях для рассмотрения заявок о предоставлении права пользования участками недр, а также конкурсных или аукционных комиссиях при предоставлении права пользования участком недр для целей разведки и добычи полезных ископаемых или для целей геологического изучения участков недр, разведки и добычи полезных ископаемых (по совмещенной лицензии), за исключением участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации (статья 10.1).

Иных форм участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в определении условий пользования недрами Законом Российской Федерации «О недрах» не предусматривается. Однако, по нашему мнению, и предусмотренные формы не отражают принципа совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам владения, пользования и распоряжения недрами.

Участие представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации в создаваемых федеральным органом управления государственным фондом недр комиссиях не обеспечивает влияния субъектов Российской Федерации на принятие решений о предоставлении прав пользования недрами и условиях такого предоставления. Федеральное законодательство не определяет требований к количеству представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации в названных комиссиях, не предусматривает механизмов влияния позиции данных представителей на принимаемые решения.

Отсутствует в федеральном законодательстве и обязанность федеральных органов исполнительной власти рассматривать предложения органов государственной власти субъектов Российской Федерации по формированию программ лицензирования пользования участками недр, условиям конкурсов (аукционов) на право пользования недрами, условиям лицензий на пользование недрами. На практике это приводит к полному отстранению

субъектов Российской Федерации от определения условий пользования недрами.

**1.3. Отдельного рассмотрения требует вопрос о полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации по созданию и ведению территориальных фондов геологической информации,** распоряжению информацией, полученной за счет средств бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации, составлению территориальных балансов запасов полезных ископаемых.

Названные полномочия отнесены статьей 4 Закона Российской Федерации «О недрах» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако нормативные правовые акты Российской Федерации данные вопросы регулируют иным способом.

Например, постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 171 «Вопросы Федерального агентства по недропользованию»<sup>3</sup> к функциям Федерального агентства по недропользованию отнесено ведение федерального и территориальных фондов геологической информации о недрах. Территориальные фонды по субъектам Российской Федерации созданы Министерством природных ресурсов Российской Федерации в форме федеральных государственных учреждений (например, приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 8 ноября 2000 г. № 475 «О создании федерального государственного учреждения «Тюменский территориальный фонд геологической информации»<sup>4</sup>).

Применительно к распоряжению органами государственной власти субъектов Российской Федерации геологической информацией, полученной за счет бюджета субъекта Российской Федерации, сложилась вообще абсурдная ситуация. Согласно приказу Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 12 декабря 2005 г. № 340 «Об утверждении Порядка и условий использования геологической и иной информации о недрах, являющейся государственной собственностью»<sup>5</sup>, ре-

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 15. Ст. 1463.

<sup>4</sup> Документ опубликован не был. Текст документа использовался по данным справочной правовой системы Консультант Плюс: Эксперт-приложение.

<sup>5</sup> Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 20 декабря 2006 г., рег. № 7521 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 10.

гулирующему пользование геологической и иной информацией о недрах, являющейся государственной собственностью (вне зависимости от уровня бюджета, финансировавшего получение геологической и иной информации о недрах), органы государственной власти субъектов Российской Федерации не только лишены возможности распоряжаться данной информацией, но и обязаны для получения доступа к информации, полученной за счет средств собственного бюджета, представить заявку в федеральный орган управления государственным фондом недр или его территориальный орган и осуществить плату за геологическую информацию. Более того, Закон Российской Федерации «О недрах» предусматривает, что плата за геологическую информацию вне зависимости от источника финансирования ее получения поступает в федеральный бюджет.

Представляется, что названные положения федерального законодательства не только противоречат установленному статьями 3, 4 Закона Российской Федерации «О недрах» разграничению полномочий между органами государственной власти различного уровня, но и нарушают права собственника (согласно гражданскому законодательству Российской Федерации) и обладателя информации (согласно Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>6</sup>).

В отношении ведения территориальных балансов запасов полезных ископаемых необходимо отметить, что согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 г. № 215 «Об утверждении Порядка представления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальные фонды геологической информации»<sup>7</sup> территориальные балансы ведутся территориальными фондами геологической информации (которые являются федеральными государственными учреждениями). Справедливости ради отметим, что Поло-

жение о Федеральном агентстве по недропользованию (утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2004 г. № 293 с изменениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июля 2006 г. № 361<sup>8</sup>) относит к полномочиям Федерального агентства по недропользованию согласно Закону Российской Федерации «О недрах» ведение лишь государственного баланса полезных ископаемых.

Таким образом, анализ федеральных нормативных правовых актов показывает, что установленные статьей 4 Закона Российской Федерации «О недрах» полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляются федеральными органами исполнительной власти, что также влечет за собой отстранение субъектов Российской Федерации от государственного управления отношениями недропользования.

## Правовое регулирование пользования недрами для целей разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых

Федеральное законодательство о недрах относит правовое регулирование пользования недрами для целей разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (статьи 4, 10.1, 18, 19 Закона Российской Федерации «О недрах»). При этом при реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации своих полномочий по управлению отношениями недропользования в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, возникает ряд проблем.

### 2.1. Согласно статье 4 Закона Российской Федерации «О недрах» установление порядка поль-

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448.

<sup>7</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 г. № 215 «Об утверждении Порядка представления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальные фонды геологической информации» (с изменениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 2005 г. № 507) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 12. Ст. 1110; 2005. № 33. Ст. 3432.

<sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 26. Ст. 2669; 2006. № 25. Ст. 2723.

**зования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.** Статья 10.1 Закона Российской Федерации «О недрах», в свою очередь, предусматривает полномочия субъектов Российской Федерации и по установлению порядка предоставления прав пользования недрами для данных целей.

Аналогичные нормы содержатся в статье 18 Закона Российской Федерации «О недрах», согласно которой законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации определяются:

- порядок предоставления недр для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых,
- порядок пользования недрами юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков с целью добычи общераспространенных полезных ископаемых.

Согласно статье 16 Закона Российской Федерации «О недрах» органами государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается порядок оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых.

Властно-распорядительные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части общераспространенных полезных ископаемых предусмотрены статьей 10.1 Закона Российской Федерации «О недрах», согласно пункту 7 которой предоставление права пользования участками недр, содержащими месторождения

общераспространенных полезных ископаемых, отнесено к функциям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом в соответствии со статьей 5 Закона Российской Федерации «О недрах» к полномочиям органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования отнесены:

- предоставление в соответствии с установленным порядком разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых;
- приостановление работ, связанных с использованием недр, на земельных участках в случае нарушения порядка предоставления месторождений для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых;
- контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых.

Необходимо отметить, что исходя из статьи 130 Конституции Российской Федерации и анализа федеральных законов, регулирующих осуществление местного самоуправления, собственные полномочия органов местного самоуправления связаны с решением вопросов местного значения. Федеральное законодательство в настоящее время находится в стадии изменения и недостаточно конкретно определяет вопросы местного значения. Статьями 60, 71 Закона Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»<sup>9</sup> предусмотрены полномочия органов местного самоуправления по осуществлению контроля за охраной недр. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Закон Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями, внесенными законами Российской Федерации от 24 июня 1992 г. № 3119-1, от 22 октября 1992 г. № 3703-1, от 28 апреля 1993 г. № 4888-1, указами Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. № 1760, от 22 декабря 1993 г. № 2265, федеральными законами от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, от 18 июня 2001 г. № 76-ФЗ, от 21 марта 2002 г. № 31-ФЗ, от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, от 8 декабря 2003 г. № 169-ФЗ, от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РСФСР 1991. № 29. Ст. 1010; 1992. № 34. Ст. 1966; № 46. Ст. 2618; 1993. № 21. Ст. 748; Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 52. Ст. 5071; № 44. Ст. 4188; Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506; 2001. № 26. Ст. 2580; 2002. № 12. Ст. 1093; 2003. № 50. Ст. 4855; № 40. Ст. 3822; 2006. № 17 (ч. 1). Ст. 1782.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями, внесенными федеральными законами от 22 апреля 1996 г. № 38-ФЗ, от 26 ноября 1996 г. № 141-ФЗ; от 17 марта 1997 г. № 55-ФЗ; от 4 августа 2000 г. № 107-ФЗ; от 21 марта 2002 г. № 31-ФЗ; от 7 июля 2003 г. № 123-ФЗ; от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ; от 8 декабря 2003 г. № 169-ФЗ; от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330; 2002. № 12. Ст. 1093; 2003. № 28. Ст. 2892; № 40. Ст. 3822; № 50. Ст. 4855; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3108.

статьей 6 к вопросам местного значения отнес регулирование использования месторождений общераспространенных полезных ископаемых. Данный федеральный закон с 8 октября 2003 г. по 31 декабря 2008 г. применяется в части, не противоречащей положениям главы 12 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ<sup>11</sup>, и утрачивает силу с 1 января 2009 г. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>12</sup>, в свою очередь, вопросы, связанные с пользованием недрами, не относит к вопросам местного значения. Положения статьи 14 данного федерального закона, закрепляющие вопросы местного значения, вступают в силу с даты официального опубликования (статья 83 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Таким образом, основываясь на анализе Закона Российской Федерации «О недрах» и Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не предусматривающего полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования, необходимо отметить, что полномочия, связанные с участием в регулировании отношений пользования недрами для целей разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, относятся к государственным полномочиям.

В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления (выборные и другие органы, наделенные полно-

мочиями по решению вопросов местного значения с учетом интересов населения, его исторических и иных местных традиций) не входят в систему органов государственной власти. При этом в соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств и контролем за исполнением переданных полномочий органами государственной власти.

Таким образом, при анализе положений Закона Российской Федерации «О недрах» в сфере распределения полномочий по предоставлению права пользования недрами для целей разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, оформлению лицензий на пользование недрами, выполнению иных функций лицензирующего органа между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления выявляется неопределенность в вопросах:

- идентичны ли понятия «разрешение» (статья 5 Закона Российской Федерации «О недрах») и «лицензия на пользование недрами» (статья 11 Закона Российской Федерации «О недрах»);
- являются ли органы местного самоуправления лицензирующими органами.

Данная неопределенность являлась предметом судебного разбирательства. В Определении Верховного Суда Российской Федерации от 28 декабря 2005 г. по делу № 56-Г05-16<sup>13</sup> суд согласился

<sup>11</sup> Со дня официального опубликования Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ до 1 января 2009 г. устанавливается переходный период.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями, внесенными федеральными законами от 19 июня 2004 г. № 53-ФЗ, от 12 августа 2004 г. № 99-ФЗ, от 28 декабря 2004 г. № 183-ФЗ, от 28 декабря 2004 г. № 186-ФЗ, от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ, от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ, от 30 декабря 2004 г. № 211-ФЗ, от 18 апреля 2005 г. № 34-ФЗ, от 29 июня 2005 г. № 69-ФЗ, от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ, от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ, от 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ, от 27 декабря 2005 г. № 198-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 206-ФЗ, от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ, от 15 февраля 2006 г. № 24-ФЗ, от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ, от 18 июля 2006 г. № 120-ФЗ, от 25 июля 2006 г. № 128-ФЗ, от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 25. Ст. 2484; № 33. Ст. 3368; 2005. № 1 (ч. I). Ст. 9, 12, 17, 25, 37; № 17. Ст. 1480; № 27. Ст. 2708; № 30 (ч. I). Ст. 3104, 3108; № 42. Ст. 4216; № 1. Ст. 9, 10, 17; 2006. № 6. Ст. 636; № 8. Ст. 852; № 23. Ст. 2380; № 30. Ст. 3296; № 31 (ч. I). Ст. 3427, 3452.

<sup>13</sup> Документ опубликован не был. Текст документа использовался по данным справочной правовой системы Консультант Плюс: Судебная практика. Определением Верховного Суда Российской Федерации от 28 декабря 2005 г. по делу № 56-Г05-16 оставлено в силе решение Приморского краевого суда от 12 августа 2005 г. о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим пункта 3 статьи 2 Закона Приморского края от 11 мая 2005 г. № 247-КЗ



с позицией прокурора Приморского края, который полагает, что термин «разрешение» на осуществление определенного вида деятельности и термин «лицензия» являются тождественными.

Верховный Суд Российской Федерации, анализируя Закон Российской Федерации «О недрах», установил, что субъекты Российской Федерации при установлении в соответствии с частью 6 статьи 16 Закона Российской Федерации «О недрах» порядка оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, должны на-

делять органы местного самоуправления функциями предоставления разрешений (лицензий) на разработку общераспространенных полезных ископаемых. Верховный Суд Российской Федерации отметил, что согласно пункту 1 части 3 статьи 16 Закона Российской Федерации «О недрах» органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают функционирование государственной системы лицензирования пользования участками недр только в тех случаях, когда распоряжение участками недр относится к компетенции субъектов Российской Федерации. Статья 4 Закона Российской Федерации «О недрах», по мнению Верховного Суда Российской Федерации, не относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации предоставление разрешений (лицензий) на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых. В то же время статьей 5 Закона Российской Федерации «О недрах» предоставление разрешений (лицензий) на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых отнесено к полномочиям органов местного самоуправления.

Верховный Суд Российской Федерации определил, что субъекты Российской Федерации, определяя в качестве органа, предоставляющего лицензию на разработку общераспространенных полезных ископаемых, исключительно орган исполнитель-

ной власти субъекта Российской Федерации, ограничивают полномочия органов местного самоуправления в сфере недропользования, лишают их контрольных полномочий (предусмотренных статьей 5 Закона Российской Федерации «О недрах», статьями 60, 71 Закона Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации») и полномочий по приостановлению работ, связанных с использованием недр для разработки общераспространенных полезных ископаемых, поскольку единственным лицензирующим органом является уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации,

который вправе проводить проверки деятельности лицензиатов и приостанавливать их деятельность.

Верховный Суд Российской Федерации определил, что пункт 7 статьи 10.1 Закона Российской Федерации «О недрах» (устанавливающий, что основаниями возникновения права пользования участками недр является решение уполномоченного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации о предоставлении права пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых) не наделяет орган государственной власти субъекта Российской Федерации полномочиями по предоставлению разрешений (лицензий) на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых. В данном случае понятия «разрешение на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых» и «решение о предоставлении права пользования участками недр» не являются тождественными. В подтверждение своего вывода суд, в частности, обоснованно указал, что согласно статье 10.1 Закона Российской Федерации «О недрах» функциями по принятию решений о предоставлении права пользования участками недр на федеральном уровне наделены Правительство Российской Федерации, а также различные конкурсные

«О предоставлении недр для разработки месторождений полезных ископаемых на территории Приморского края», которым полномочия по предоставлению лицензий на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых в Приморском крае возложены на уполномоченный орган исполнительной власти Приморского края.

и аукционные комиссии, которые не являются лицензирующими органами (согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293 с изменениями и дополнениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2006 г. № 361<sup>14</sup>, федеральным лицензирующим органом в области недропользования является Федеральное агентство по недропользованию, которое производит выдачу лицензий на пользование недрами).

Аналогичная позиция закреплена в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 23 мая 2007 г. по делу № 65-Г07-1<sup>15</sup>, в котором Верховный Суд Российской Федерации оставил без изменения решение Суда Еврейской автономной области, признавшее не соответствующими федеральному законодательству положения Закона Еврейской автономной области от 15 декабря 2004 г. «О Порядке предоставления и пользования на территории Еврейской автономной области участками недр, содержащими общераспространенные полезные ископаемые, участками недр местного значения, а также участками недр, используемыми для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, не связанных с добычей полезных ископаемых», предусматривавшие полномочия органа государственной власти субъекта Российской Федерации по оформлению, государственной регистрации и выдаче лицензии на пользование недрами для целей разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых без участия органов местного самоуправления. Верховный Суд Российской Федерации также идентифицирует употребляемый в статье 5 Закона Российской Федерации «О недрах» термин «разрешение» и употребляемый в статье 11 Закона Российской Федерации «О недрах» термин «лицензия на пользование недрами».

Необходимо отметить, что федеральное законодательство о недрах не позволяет сделать однозначный вывод о полномочиях органов местного самоуправления при предоставлении в пользование участков недр для целей разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых. По мнению автора статьи, предоставление права

пользование недрами (для любых целей) является государственным полномочием, так как связано с распоряжением государственной собственностью. Оформление, государственная регистрация и выдача государственных разрешений (лицензий), удостоверяющих право пользования недрами, также является государственным полномочием.

Верховный Суд Российской Федерации не отрицал, более того, косвенно подтверждал, что предоставление разрешений (лицензий) на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых является государственным полномочием. Однако в определениях Верховного Суда Российской Федерации не указано, из каких источников должно финансироваться осуществление полномочия: из средств выделяемых из бюджета субъекта Российской Федерации, так как порядок предоставления лицензий определяется законодательством субъекта Российской Федерации, или из федерального бюджета, так как полномочием органы местного самоуправления наделены согласно федеральному закону. Не определил Верховный Суд Российской Федерации и пределы полномочий органов местного самоуправления в качестве лицензирующих органов, т. е. вправе ли органы местного самоуправления принимать решения о приостановлении, ограничении, прекращении прав пользования недрами, изменении условий пользования недрами и т.п. В соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» такие полномочия осуществляются органом, предоставляющим лицензию на пользование недрами. Применительно к общераспространенным полезным ископаемым за органами местного самоуправления данные полномочия не закрепляются.

Для исключения различного толкования целесообразно внести изменения в Закон Российской Федерации «О недрах».

В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации неоднократно вносились проекты федеральных законов, направленные на регулирование данного вопроса. В частности, Рязанская областная Дума внесла проект федерального закона № 390132-4 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах»<sup>16</sup>, предлагая от-

<sup>14</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 26. Ст. 2669; 2006. № 25. Ст. 2723.

<sup>15</sup> Документ опубликован не был. Текст документа использовался по данным справочной правовой системы Консультант Плюс: Судебная практика.

<sup>16</sup> www.duma.gov.ru.

нести функции лицензирования пользования недрами (в части общераспространенных полезных ископаемых) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а разрешение, предоставляемое органами местного самоуправления, определить как механизм согласования<sup>17</sup>.

## 2.2. Вторая проблема в регулировании отношений при разработке месторождений общераспространенных полезных ископаемых связана с неопределенностью в федеральном законодательстве понятия «разработка месторождения полезных ископаемых».

Статья 6 Закона Российской Федерации «О недрах», определяя виды пользования недрами, не употребляет понятие «разработка месторождения полезных ископаемых». В связи с этим возникает вопрос: может ли быть отнесено правовое регулирование геологического изучения недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации?

Данный вопрос также рассматривался Верховным Судом Российской Федерации, который Определением от 4 октября 2006 г. № 63-Г06-42<sup>18</sup> счел соответствующими федеральному законодательству положения Закона Ненецкого автономного округа от 6 мая 2005 г. № 568-ОЗ «О Порядке предоставления и использования недр в целях геологического изучения и разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых»<sup>19</sup>, который относит установление порядка геологического изучения недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, как одного из видов пользования недрами, к полномочиям органов государственной власти субъекта Федерации.

Верховный Суд Российской Федерации аргументировал свое решение следующими доводами: в статье 3 Закона Российской Федерации «О недрах» определен перечень полномочий федеральных органов государственной власти в сфере регулиро-

вания отношений недропользования. Анализируя содержание данной статьи, суд пришел к выводу, что геологическое изучение недр в любых без исключения целях, в частности геологическое изучение недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, к полномочиям федеральных органов не отнесено. В соответствии с пунктом 9 статьи 4 Закона Российской Федерации «О недрах» установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых отнесено к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Согласно статье 6 Закона Российской Федерации «О недрах» геологическое изучение недр является одним из видов пользования недрами, на основании чего суд пришел к выводу, что установление порядка геологического изучения недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, как одного из видов пользования недрами, относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

О необходимости совершенствования Закона Российской Федерации «О недрах» в части отнесения к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации определения порядка пользования недрами для целей геологического изучения недр, содержащих общераспространенные полезные ископаемые, свидетельствует законодательная инициатива Законодательного Собрания Иркутской области (проект федерального закона № 371-680-4 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах»<sup>20</sup>). В данном проекте федерального закона предлагается правовое урегулирование вопросов предоставления права пользования недрами, содержащими общераспространенные полезные ископаемые, по совмещенной лицензии (проект федерального закона предполагался к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении в октябре 2007 г.).

<sup>17</sup> Проект федерального закона № 390132-4 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» был рекомендован Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию к отклонению в связи с наличием противоречий федеральному законодательству по иным вопросам.

<sup>18</sup> Документ опубликован не был. Текст документа использовался по данным справочной правовой системы Консультант Плюс: Судебная практика.

<sup>19</sup> Нярьяна Вындер. 2005. № 77–78.

<sup>20</sup> www.duma.gov.ru.

## Выводы

Исходя из проведенного анализа, представляется необходимым совершенствовать федеральное законодательство в области разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В частности, целесообразно привести в соот-

ветствие друг с другом перечни полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренные статьей 4 Закона Российской Федерации «О недрах» и статьей 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Необходимо урегулировать в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» механизмы исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации возложенных на них различными федеральными законами полномочий, не включенных в статью 26.3 названного федерального закона. Представляется необходимым урегулировать в Законе Российской Федерации «О недрах» механизмы участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в определении условий пользования недрами на разных стадиях предоставления недр в пользование, предусмотрев обязанность федеральных органов исполнительной власти мотивированно реагировать на предложения органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В противном случае закрепленный в Конституции Российской Федерации принцип совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по владению, пользованию и распоряжению недрами нивелируется отсутствием в федеральных законах механизмов реализации.

Следует привести в соответствие с установленным Законом Российской Федерации «О недрах» разграничением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъек-

тов Российской Федерации нормативные правовые акты Российской Федерации в части исключения из полномочий федерального органа управления государственным фондом недр (его территориальных органов) полномочий по созданию и ведению территориальных фондов геологической

информации, распоряжению геологической информацией, полученной за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, составлению территориаль-

ных балансов запасов и кадастров месторождений и проявлений полезных ископаемых.

В отношении правового регулирования пользования недрами для целей разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых представляется целесообразным исключение из статьи 5 Закона Российской Федерации «О недрах» полномочий органов местного самоуправления по предоставлению «разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство и эксплуатацию подземных сооружений местного значения». Ведь распоряжение государственной собственностью (к которой относятся недра, в том числе содержащие общераспространенные полезные ископаемые) должно осуществляться органами государственной власти, к которым органы местного самоуправления не относятся. Передача государственных полномочий (в том числе по предоставлению прав пользования недрами, оформлению лицензий на пользование недрами для целей разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых) органам местного самоуправления возможна, но должна осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в установленном федеральным законодательством порядке.

Понятие «разработка месторождений общераспространенных полезных ископаемых» необходимо привести в соответствие с установленными Законом Российской Федерации «О недрах» видами пользования недрами, отнеся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации определение порядка геологического изучения, разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых, а также предоставления права пользования недрами для данных целей. □