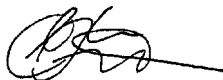


*На правах рукописи*

**ГЛАДУН Елена Федоровна**

**РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ  
В ОБЛАСТИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ  
В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ  
(КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ  
НА МАТЕРИАЛАХ РОССИИ, США И КАНАДЫ)**

**Специальность 12. 00. 02 — конституционное право;  
муниципальное право**



**А в т о р е ф е р а т  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

**Тюмень — 2004**

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и муниципального права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

- Научный руководитель:** доктор юридических наук,  
профессор  
***Чеботарев Геннадий Николаевич***
- Научный консультант:** доктор юридических наук,  
доцент  
***Матейкович Максим Станиславович***
- Официальные оппоненты:** доктор юридических наук,  
профессор  
***Саликов Марат Сабирьянович***  
кандидат юридических наук  
***Бородач Михаил Васильевич***
- Ведущая организация:** Курганский государственный университет

Защита состоится «17» декабря 2004 года в 15 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 в Тюменском государственном университете по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тюменского государственного университета.

Автореферат разослан «27» Октябре 2004 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук,



В. Д. Плесовских

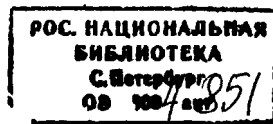
## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Проблема разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами является сложной в любом федеративном государстве. Нерациональное разграничение компетенции, несоблюдение общепризнанных принципов при распределении прав, обязанностей и ответственности членов федеративного государства в Российской Федерации ведет к неустойчивости федеративных отношений, конфликтам между федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением.

В настоящее время во многих федеративных государствах происходит совершенствование механизма разделения государственной власти «по вертикали». В современной модификации федерализма развитие федеративных отношений основано на децентрализации (самоуправлении), субсидиарности (пропорциональности компетенции при разделении государственной власти), а также кооперации, подразумевающей сотрудничество и взаимную ответственность сторон федеративных отношений, возрастание значения согласительных и координационных форм и процедур взаимодействия<sup>1</sup>.

Особенно важными становятся вопросы разграничения компетенции в отношении недропользования, поскольку природные ресурсы, в том числе ресурсы недр, одновременно являются значимыми для федерации и для развития регионов и муниципальных образований. Процесс недропользования оказывает также существенное воздействие на социально-экономическое развитие коренных малочисленных народов. Одной из целей государственной политики в области недропользования является четкое разграничение компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере использова-

<sup>1</sup> Умнова И. А. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции // Государство и право. 1999. № 11. С. 6.



ния и охраны недр<sup>2</sup>. Данная проблема становится предметом обсуждения на многочисленных форумах, конференциях и семинарах, что подчеркивает важность формирования научных основ для распределения предметов ведения и полномочий федерации, ее субъектов и местного самоуправления.

Тема исследования приобретает особую актуальность в связи со значительными изменениями российского законодательства о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти и об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Принятый 22 августа 2004 г. Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» внес изменения в Закон Российской Федерации «О недрах», ограничивающие компетенцию субъектов Российской Федерации в области недропользования и устраняющие принцип «двух ключей» в сфере распоряжения недрами. В настоящее время рассматриваются также проекты нового закона и кодекса о недрах. Реформирование системы недропользования в Российской Федерации желательно проводить с учетом зарубежного опыта разграничения компетенции в этой сфере. В силу того, что Россия, Соединенные Штаты Америки и Канада являются крупнейшими федеративными государствами, расположенными в сходных природно-ресурсных условиях, сопоставление норм о разграничении компетенции, установленных в конституционном и горном праве и законодательстве данных государств, имеет особое значение.

<sup>2</sup> См.: раздел 1 Основ государственной политики в области минерального сырья и недропользования (утв. распоряжением Правительства от 21.04.2003 № 494-р) //Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 17. Ст. 1637.

Степень разработанности темы. Несмотря на многочисленные исследования теоретических проблем разграничения компетенции в федеративном государстве, в науке российского конституционного права до сих пор не сложилось однозначного подхода к определению сущности компетенции и ее основных элементов, установлению оптимального объема предметов ведения и полномочий членов федеративного государства.

В конце XIX — начале XX века теория компетенции была предложена Н. М. Коркуновым. Научные основы разграничения компетенции государства и его субъектов на примере Союза Советских Социалистических Республик разрабатывались А. М. Лепешкиным, М. А. Шафиром, Д. Л. Златопольским. В современный период собственные теории компетенции изложены Ю. А. Тихомировым и некоторыми учеными-административистами. Такие исследователи как С. А. Авакьян, И. А. Умнова (Конюхова), И. А. Азовкин, В. М. Манохин дали толкование понятиям «компетенция», «предметы ведения», «полномочия». И. А. Умновой (Конюховой), В. О. Лучиным, С. В. Нарутто, М. В. Баглаем, Р. Г. Абдулатиповым были определены основные принципы разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами, а также возможности их воплощения в практике федеративных отношений. Методы, способы и модели разграничения компетенции исследовали К. В. Арановский, О. Е. Кутафин, Е. И. Козлова, Л. М. Карапетян, А. Н. Кокотов. Проблемы разграничения компетенции между органами государственной власти и местного самоуправления в своих работах изложили Б. М. Лазарев, Д. Н. Козак, В. И. Фадеев, Н. В. Постовой, Г. Н. Чеботарев.

Тем не менее некоторые теоретические и практические вопросы разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами требуют дальнейших исследований. Так, практически отсутствуют комплексные исследования правовых проблем разграничения компетенции в конкретных сферах жизнедеятельности, например, в сфере недропользования.

Научные исследования компетенции в зарубежном конституционном праве представлены более широко. Многие западные ученые предложили собственные взгляды на содержание понятия «компетенция», методы и принципы разграничения компетенции, правовые основы разграничения компетенции и особен-

ности разграничения компетенции в сфере использования недр. Лишь незначительное число российских ученых, например, Г. В. Барабашев, М. Н. Марченко, А. А. Мишин, М. С. Саликов, М. Х. Фарукшин, проводили сравнительно-правовые исследования в области разграничения компетенции и изучали зарубежные подходы к распределению предметов ведения, прав и обязанностей членов федеративных государств.

Именно поэтому настоящее исследование основано на теоретических работах о разграничении компетенции как российских, так и зарубежных исследователей.

### **Теоретические и методологические основы исследования.**

Теоретическую основу исследования составили взгляды и концепции отечественных и зарубежных ученых в области теории государства и права, конституционного и муниципального права, экологического и горного права.

Проблемы разграничения компетенции и вопросы федеративных отношений в целом исследовали А. С. Автономов, Б. Н. Габричидзе, И. А. Кравец, Б. С. Крылов, Ф. Х. Мухаметшин, Б. А. Страшун, Г. Н. Чеботарев, В. Е. Чиркин, Б. С. Эбзеев, Н. М. Добрынин, М. В. Бородач и другие ученые-юристы.

Отдельные вопросы правового регулирования отношений недропользования рассматривали М. М. Бринчук, А. Н. Вылегжанин, Б. Д. Клюкин, О. И. Крассов, А. Н. Курский, Н. В. Островский, Р. Н. Салиева.

Особую значимость для нашего исследования представляют работы К. В. Арановского, С. В. Боботова, В. И. Лафитского, А. А. Мишина, В. Н. Моргачева, Ю. А. Тихомирова, М. Х. Фарукшина, Ф. З. Хафизова, посвященные изучению федеративных отношений в зарубежных странах.

Теоретические выводы диссертации основаны на трудах В. А. Абдуллаева, С. С. Алексеева, И. Ф. Казьмина, Д. А. Керимова, А. В. Мицкевича, В. С. Нерсисянца, Г. И. Окунькова.

В процессе исследования использованы многие положения и выводы современных зарубежных государствоведов С. Блекмана, С. А. Кеннет, В. Острома, В. Галстона, М. Гродзинца и др.

**Методологическая основа исследования** включает общенаучные методы познания — анализа и синтеза, диалектический, системный, структурный, равно как и частнонаучные методы —

формально-юридический, формально-логический, социологический, метод толкования норм права, метод моделирования. Особое место отводится сравнительно-правовому методу исследования.

Правовую базу исследования составили: Конституции Российской Федерации, Соединенных Штатов Америки и Канады, федеральные нормативно-правовые акты, законодательство субъектов федераций — основных недропользователей в России, США и Канаде, международные нормы, внутригосударственные договоры и соглашения, постановления Конституционного Суда Российской Федерации и судебные прецеденты США и Канады.

Цель и задачи исследования. Цель настоящего исследования состоит в том чтобы, изучив теорию и практику разграничения компетенции в трех федеративных государствах, выработать предложения по совершенствованию конституционно-правового механизма разграничения компетенции в сфере недропользования в России.

Соответственно поставленной цели выдвигаются следующие задачи:

- проанализировать и уточнить категориальный аппарат, используемый в юридической литературе и законодательстве применительно к теме исследования;
- сформулировать основные принципы разграничения компетенции, установленные в конституциях и законодательстве Российской Федерации и зарубежных стран;
- описать основные модели разграничения компетенции между федерацией, субъектами федерации и местным самоуправлением и определить наиболее эффективную модель разграничения компетенции в сфере недропользования;
- изучить правовой механизм разграничения компетенции и внести предложения по совершенствованию его отдельных элементов;
- сформулировать предложения, направленные на эффективную реализацию полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, к каковым относятся законодательство о недропользовании, вопросы владения, пользования и распоряжения недрами;

- предложить методологию разграничения компетенции между органами федеральной, региональной власти и местного самоуправления в федеральном законодательстве о недропользовании, в том числе регулирующем процесс использования недр на территориях проживания коренных малочисленных народов;
- обобщить зарубежный опыт разграничения компетенции в области недропользования и обосновать необходимость его заимствования для совершенствования конституционно-правового механизма разграничения компетенции между федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением в России.

**Объектом исследования** выступают правовые отношения в сфере недропользования, складывающиеся между федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением.

**Предметом исследования** являются конституционно-правовые нормы, разграничивающие компетенцию в федеративных государствах в области недропользования.

**Научная новизна** диссертации определяется комплексным подходом к исследованию механизма разграничения компетенции в Российской Федерации и зарубежных странах.

Работа представляет собой первую в отечественной науке попытку сравнения основных моделей распределения компетенции в сфере недропользования «по вертикали», используемых в нескольких крупных федеративных государствах. Автором определяются группы общественных отношений, в совокупности обозначаемые в правовой литературе и законодательстве как отношения недропользования, и исследуются модели разграничения компетенции по данным отношениям. В диссертации обобщены выводы зарубежных теоретиков и нормы законодательства зарубежных стран и на основе этого обобщения предлагается использовать зарубежный опыт при совершенствовании конституционно-правового механизма разграничения компетенции в сфере недропользования в России.

В работе предлагаются пути совершенствования механизма разграничения компетенции, а именно: изменение норм федерального и регионального законодательства о недрах, использование внутригосударственных договоров и соглашений, закрепление в практике федеративных отношений новых способов и форм сотрудничества органов государственной власти и местно-



го самоуправления, передача большего объема полномочий органам государственной власти субъектов федерации, местного самоуправления.

Диссертантом вносятся предложения о создании единого кодифицированного акта Российской Федерации о недрах и определении в нем компетенции органов государственной власти Российской Федерации и совместной компетенции федеральных и региональных органов власти. На основе опыта США предложена новая методология определения перечня полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере недропользования, содержащая два основных метода — «административный метод» и «метод разумного регулирования».

Работа содержит перечень вопросов, по которым компетенция может разграничиваться на основе договоров и соглашений, автором также сформулированы основания заключения договора и соглашения и предложена структура соглашения о разграничении компетенции в сфере недропользования.

Автором осуществлена одна из первых попыток детального исследования вопросов разграничения компетенции между Российской Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением в области недропользования на землях проживания коренных малочисленных народов.

### **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Анализ терминологии, используемой в правовой литературе, нормативно-правовых актах Российской Федерации о недропользовании свидетельствует о том, что термины «компетенция», «полномочия», «предметы ведения» нуждаются в унификации. В настоящей работе сформулированы определения «компетенция федерации и субъектов федерации в сфере недропользования» и «компетенция органов государственной власти федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления в сфере недропользования».

2. Распределение компетенции во многих федерациях осуществляется на основе принципов, гарантирующих определение соответствующего объема власти федерации и ее субъектов, в том числе и в отношениях недропользования. Всего в работе опи-

сано девять принципов: принцип субсидиарности; принцип установления общенациональных стандартов; принцип верховенства федеральной конституции; принцип законности; принцип равенства субъектов федерации; принцип благоприятного правового режима; принцип «завладения»; принцип сотрудничества; принцип трехуровневого разграничения компетенции. Конституция Российской Федерации закрепляет не все принципы разграничения компетенции, вследствие чего объем властных полномочий в сфере недропользования распределяется недостаточно рационально. Пробелы Конституции России могут быть восполнены в процессе совершенствования правового механизма разграничения компетенции в федеральном законодательстве о недрах.

3. Исследование норм конституций нескольких федеративных государств позволяет выделить модели разграничения компетенции между федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением, в рамках которых осуществляется распределение власти в сфере недропользования. Изучение данных моделей, существенно различающихся между собой, приводит к выводу о том, что от их эффективности зависит характер федеративных отношений в государстве, обеспечивается надлежащий баланс публичных и частных интересов в сфере недропользования. Автор использует как устоявшиеся обозначения моделей разграничения компетенции, в частности, модель «двух ключей», предполагающая принятие совместных решений по основным вопросам использования недр, так и предлагает собственные условные названия: модель «равноправного хозяина», в основе которой лежит право собственности на землю и недра, и модель «кооперации», основывающаяся на принципе сотрудничества при принятии решений по вопросам предоставления недр в пользование, охраны недр и окружающей среды в процессе недропользования.

4. Формирование единообразных правовых основ регулирования отношений недропользования на территории Российской Федерации способствовало бы более эффективному разграничению компетенции между федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением. В работе обоснована необходимость систематизации норм о разграничении компетенции в сфере недропользования в едином кодифицированном акте — Кодексе Российской Федерации о недрах — и предложена авторская концепция Кодекса.

5. Одним из путей совершенствования механизма разграничения компетенции между федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением видится изменение объема компетенции органов государственной власти федерации, органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления. Диссертант предлагает ограничить компетенцию органов государственной власти Российской Федерации в сфере недропользования, тогда как компетенционные пределы участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в отношении недропользования расширить. Так, к компетенции органов государственной власти Российской Федерации можно отнести полномочия по определению федеральной политики недропользования; проведению фундаментальных исследований в области геологического изучения и использования недр, разведки и добычи полезных ископаемых; созданию единых методик учета недр и полезных ископаемых; планированию государственных мероприятий в сфере недропользования; установлению общих стандартов использования недр; распоряжению недрами континентального шельфа и иными участками недр федерального значения.

К компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть отнесены полномочия, необходимые для защиты прав и интересов участников отношений недропользования, охраны недр и других природных ресурсов, как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории, в том числе полномочия по распоряжению недрами на участках регионального значения, определению конкретных условий и порядка пользования участками недр, установлению требований по охране недр.

Органы местного самоуправления призваны обеспечивать интересы жителей территории путем реализации полномочий по таким вопросам как разработка и реализация местных программ развития и использования недр и минерально-сырьевой базы; распоряжение недрами на участках местного значения; контроль за использованием и охраной земель; информирование населения о программах использования недр на определенной территории.

6. Закрепление большого объема полномочий в сфере совместного ведения приводит к тому, что основные вопросы недро-

пользования решаются крайне неэффективно. Для реализации модели «двух ключей» целесообразно оставить в совместной компетенции органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов полномочия по разработке и совершенствованию законодательства Российской Федерации о недрах, реализации федеральной политики недропользования, проведению государственной экспертизы и контроля, определению перечня участков недр федерального, регионального и местного значения.

7. Особое внимание вопросам разграничения компетенции между Российской Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением следует уделять при регулировании отношений недропользования на территории проживания коренных малочисленных народов, поскольку эти народы нуждаются в особой защите своих прав и свобод. Автором формулируется концепция «партнерства», которая может лежать в основе отношений между государственной властью, местным самоуправлением и общинами коренных малочисленных народов. Для реализации данной концепции целесообразно отнести к компетенции органов государственной власти Российской Федерации полномочия по защите прав коренных народов; установлению условий недропользования на территории проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов; установлению системы льгот и компенсаций этим народам в случае нарушения их прав, в том числе при отчуждении территорий традиционного природопользования для целей недропользования. Особая роль должна отводиться органам местного самоуправления, которые реализуют нормы Конституции Российской Федерации и федерального законодательства непосредственно на территории проживания коренных малочисленных народов.

**Практическое значение и апробация результатов исследования.** Положения и выводы диссертации могут быть использованы в процессе совершенствования федерального и регионального законодательства о недрах.

Материалы диссертационного исследования нашли применение в процессе преподавания учебных курсов «Конституционное право», «Экологическое право», «Право недропользования» в Институте государства и права Тюменского государственного университета.

Результаты исследования содержатся в восьми научных публикациях, докладывались на российских и международных научно-практических конференциях и семинарах: российско-канадском семинаре «Проблемы окружающей природной среды в энергетическом секторе», сессии Комитета по экологии, энергетике и природным ресурсам Американской Ассоциации юристов, межрегиональном научно-практическом семинаре «Обеспечение прав и свобод коренных малочисленных народов Севера» и др.

Часть материалов исследования использовалась автором во время профессиональной научной стажировки в университете штата Вайоминг (США), а также во время работы в Институте природных ресурсов и экологии (США), в качестве научной основы совместного исследования, проводимого российскими и американскими юристами.

**Структура** диссертации определяется логикой исследования. Работа состоит из введения, двух глав (пяти параграфов), заключения, списка литературы, приложений.

## **2. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, дается оценка степени ее научной разработанности, определяются цели и задачи, объект и предмет исследования, указываются методологические, теоретические и нормативно-правовые основы исследования, выявляется практическая значимость диссертационной работы.

**Глава 1 «Конституционные основы разграничения компетенции в сфере недропользования в Российской Федерации, США и Канаде»** состоит из двух параграфов и посвящается анализу общетеоретических проблем разграничения компетенции, изучению принципов и моделей разграничения компетенции между составными частями трех федеративных государств. В главе излагается система понятий, которая служит необходимым фундаментом для построения всего диссертационного исследования. В частности, даются определения понятий: правовой механизм разграничения компетенции, отношения недропользования, правовой механизм регулирования отношений недропользования, компетенция в сфере недропользования.

В первом параграфе «Конституционные принципы разграничения компетенции между федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением в федеративном государстве» исследуется понятие «компетенция» и его составляющие, изучаются особенности разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами на материалах конституций Российской Федерации, США и Канады.

Автор подчеркивает, что именно за Конституцией закрепляется приоритетная роль в разграничении компетенции между федерацией и ее субъектами во многих сферах общественных отношений. Сравнительный анализ конституций Российской Федерации, Соединенных Штатов Америки и Канады свидетельствует о том, что в зарубежных странах на конституционном уровне установлены основные принципы разграничения компетенции между федеральным центром и субъектами федерации. Принцип субсидиарности, принцип равенства субъектов, принцип сотрудничества, закрепленные конституционно, стали основополагающими началами для эффективного и рационального разграничения компетенции в сфере недропользования и в США, и в Канаде. Конституционная база Российской Федерации оказалась недостаточной для обеспечения эффективности разграничения компетенции в исследуемой сфере общественных отношений, в частности, в ней либо не закреплены необходимые принципы разграничения компетенции (субсидиарности, благоприятного правового режима, сотрудничества), либо установленные принципы (верховенства конституции, законности, равенства субъектов федерации) требуют корректировки и уточнений.

В работе аргументируется тезис о том, что, несмотря на пробелы Конституции, было бы нецелесообразно вносить в нее поправки. Автор полагает, что восполнить пробелы конституционных положений о разграничении компетенции можно в отраслевых нормативно-правовых актах федерального уровня, то есть в федеральном законодательстве о недрах необходимо установить принципы разграничения компетенции и очертить действенный правовой механизм разграничения компетенции именно в сфере недропользования.

**Во втором параграфе «Конституционные модели разграничения предметов ведения и полномочий в области недропользования»** автор анализирует основные модели разграничения компетенции, сложившиеся в Российской Федерации и зарубежных странах и закрепленные конституционно. В целях проведения более полного исследования автор конкретизирует понятие «компетенция федерации и ее субъектов в сфере недропользования», предлагая следующую дефиницию: круг предметов ведения, включающий в себя собственность на недра, вопросы по изучению, использованию и охране недр, вопросы управления государственным фондом недр, вопросы распоряжения недрами, вопросы защиты интересов граждан в процессе недропользования, иные вопросы, права и обязанности по решению которых осуществляют специально уполномоченные органы государственной власти федерации либо ее субъектов.

Диссертант определяет компетенцию органов государственной власти федерации, ее субъектов и местного самоуправления в сфере недропользования как совокупность прав и обязанностей властных органов по вопросам регулирования отношений недропользования, а также ответственности за принятие властных решений, нарушающих публичные или частные интересы в процессе недропользования или ведущих к нерациональному использованию недр.

Разграничение компетенции между федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением либо между органами государственной власти и местного самоуправления, по мнению автора, это совокупность способов и средств, устанавливающих пределы властных полномочий субъектов федеративных отношений и обеспечивающих разделение объема власти, то есть определяющих круг вопросов, прав, обязанностей и ответственности при осуществлении государственных функций в сфере недропользования.

В результате проведенного анализа конституционных норм автором выделяются три основные модели разграничения компетенции между федерациями и их субъектами в сфере недропользования: модель «двух ключей» Российской Федерации, модель «равноправного хозяина», являющаяся основой разграничения властных полномочий в США и Канаде, и модель «кооперации», применяемая в Канаде.

Автор выявляет достоинства и недостатки каждой из предложенных моделей, подчеркивает необходимость совершенствования российской модели «двух ключей» и выдвигает рекомендации по заимствованию некоторых элементов зарубежных моделей. Во-первых, на уровне федерального законодательства необходимо установить общие принципы правового регулирования отношений недропользования, а также определить пределы нормативно-правового регулирования отношений недропользования федерацией и ее субъектами. Во-вторых, в федеральном законодательстве следует разграничивать компетенцию органов власти трех уровней, таким образом, чтобы властные органы выполняли различные функции, направленные на решение вопросов использования недр, представляющих интерес для федерации, ее субъектов и местного самоуправления. В-третьих, представляется целесообразным разделить государственный фонд недр Российской Федерации на участки недр федерального, регионального и местного значения и предоставить органам государственной власти федерации, субъектам федерации и органам местного самоуправления право самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы владения, пользования и распоряжения недрами в пределах данных участков.

**Глава 2 «Правовой механизм разграничения компетенции в сфере недропользования между органами государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, США и Канаде»,** состоит из трех параграфов, посвященных изучению отдельных элементов правового механизма разграничения компетенции в области недропользования.

Автор особенно отмечает, что совершенствование механизма реализации конституционно-правовых норм в настоящее время представляется чрезвычайно актуальным в связи с принятием новых федеральных законов о разграничении компетенции между органами государственной власти, реформированием структуры федеральных органов исполнительной власти и внесением изменений в закон Российской Федерации «О недрах», связанных с существенным преобразованием модели «двух ключей».

**В первом параграфе «Законодательные и договорные основы разграничения компетенции органов государственной власти федерации, субъектов федерации и органов местного самоуправле-**



ния» проводится анализ действующего федерального законодательства о недрах, и отмечается, что в отличие от США и Канады, российское законодательство о недрах не систематизировано. Федеральное законодательство не регулирует все группы отношений недропользования, так как содержание основных нормативно-правовых актов связано с предоставлением прав на участки недр и установлением системы платежей при использовании недрами. На уровне федерального законодательства не сформировалась единая система разграничения компетенции, что ведет к нерациональному распределению полномочий, централизации власти.

Автор приходит к выводу о необходимости кодифицировать российское законодательство о недрах по примеру законодательства США. Кодекс Российской Федерации о недрах мог бы стать ведущим нормативно-правовым актом в сфере недропользования, обеспечить взаимосвязанность и согласованность всех норм законодательства о недрах. Это позволит создать цельную компетенционную модель, эффективно реализующуюся на практике, избежать дублирования властных полномочий, четко очертить сферы деятельности различных органов власти.

Автор считает, что в Кодексе Российской Федерации о недрах целесообразно определить общие понятия и термины; установить принципы разграничения компетенции; установить рамки федерального и регионального законодательного регулирования отношений недропользования; закрепить исключительную компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и совместную компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов; указать ограничения компетенции органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления в сфере недропользования.

Опираясь на опыт зарубежных федераций, автор выделяет основные требования, обязательные для нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации в сфере недропользования:

- 1) нормативно-правовое регулирование отношений недропользования субъектами федерации осуществляется по вопросам, отнесенным к компетенции субъектов;
- 2) по вопросам, отнесенным к совместной компетенции, субъекты федерации осуществляют детальное правовое регули-

рование и развивают общие принципы, установленные федеральным законодательством, с учетом специфики недропользования в регионе;

3) нормы регионального законодательства не должны противоречить нормам федеральных законов и нарушать права и интересы других субъектов федерации;

4) нормы законодательства субъектов федерации не должны дублировать положения федерального законодательства;

5) нормативно-правовые акты субъектов федерации должны обеспечивать стандарты, установленные в федеральном законодательстве.

Особую роль при разграничении компетенции в сфере недропользования автор отводит договорам между федерацией и ее субъектами и соглашениям между органами исполнительной власти двух уровней. Это связано как с физическими особенностями объекта правового регулирования, так и с экономической, социальной, политической значимостью недр и ресурсов недр. Специфика отношений недропользования такова, что при их регулировании на определенных участках недр федерального, регионального и местного значения может возникнуть необходимость перераспределения полномочий между федерацией, субъектами федерации и местным самоуправлением либо установления дополнительных прав и обязанностей органов государственной власти федерации, региональных и местных органов власти. Эти вопросы могут быть решены в договорах и соглашениях. Автор придерживается мнения, что практика договорных отношений играет положительную роль в развитии федеративных отношений только в том случае, если договоры и соглашения не противостоят федеральному законодательству. Исходя из этого, автор предлагает в Кодексе Российской Федерации о недрах установить перечень вопросов, по которым компетенция может разграничиваться на основе договоров и соглашений, а также закрепить основания заключения договора и соглашения и требования к договорам и соглашениям.

Во втором параграфе «Компетенция органов государственной власти и местного самоуправления как элемент правового механизма регулирования отношений недропользования» автор подробно рассматривает правовой механизм регулирования отношений не-

дропользования, включающий систему специально уполномоченных в сфере недропользования органов государственной власти и полномочия этих органов, необходимые для принятия властных решений по конституционно определенным предметам ведения.

В результате проведенного исследования систем управления недропользованием в США и Канаде автор выделяет ряд признаков организационного механизма регулирования отношений недропользования, наличие которых в системе органов государственной власти в России позволило бы эффективнее разграничивать и осуществлять их компетенцию. Во-первых, система органов власти должна быть четко организована, во-вторых, каждый орган государственной власти в отношении недропользования выполняет определенные функции, каковыми являются: регулятивная, координационная, разрешительная, функция учета объектов недропользования, функция планирования государственных мероприятий в сфере недропользования, функция контроля. В-третьих, полномочия властных органов не дублируются, а разделяются в зависимости от направлений работы и ресурсных возможностей органа власти, а также взаимодополняют друг друга.

В целях наиболее рационального распределения компетенции между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и местным самоуправлением в сфере использования недр автор предлагает откорректировать объем компетенции властных органов, расширив сферу исключительного ведения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и уменьшив как объем совместного ведения, так и компетенцию федеральных органов государственной власти. Компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации, по мнению автора, должна определяться самостоятельно субъектами федерации, однако, в федеральном законодательстве необходимо установить определенные ограничения этой компетенции. Это может быть сделано на основании двух методов, заимствованных из опыта США — «метода административных полномочий» и «метода разумного регулирования». Данные методы предполагают, что к компетенции органов власти субъектов федерации можно относить любые полномочия, осуществляемые в целях защиты прав и интересов жителей территории, охраны недр и других природных ресурсов, обеспечения рационального исполь-

зования недр как основы жизни и деятельности жителей субъекта Российской Федерации. Таким образом, в компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации можно закрепить полномочия по разработке территориальных программ развития минерально-сырьевой базы; установлению требований по охране недр в процессе недропользования; предоставлению недр в пользование; определению порядка пользования недрами на территории субъектов; установлению платежей за пользование недрами и иные.

При осуществлении своих полномочий органы государственной власти субъектов Российской Федерации не должны выходить за компетенционные рамки, установленные федеральным законодательством, и не могут дублировать полномочия федеральных органов власти.

Вместе с тем автор считает, что нельзя недооценивать роль органов государственной власти федерации в недропользовании, так как некоторые аспекты недропользования действительно требуют участия федеральных органов государственной власти. К таковым, по мнению автора, можно отнести: фундаментальные исследования и научно-исследовательские разработки; создание единых систем и методик учета недр и полезных ископаемых на всей территории Российской Федерации; федеральную политику недропользования; установление общефедеральных стандартов изучения, разработки и использования недр, безопасности работ по недропользованию; планирование государственных мероприятий в сфере недропользования с учетом рационального и эффективного использования недр и ресурсов недр; распоряжение недрами на участках федерального значения.

В совместной компетенции предлагается оставить лишь те вопросы, которые действительно требуют совместных решений, например, реализация федеральной политики недропользования, отнесение участков недр к участкам федерального, регионального и местного значения, контроль за рациональным использованием и охраной недр. В целях реализации совместной компетенции исполнительные органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации сотрудничают друг с другом для выработки оптимальных решений. Правовой формой закрепления принятых решений может быть договор и соглашение.

Органы местного самоуправления призваны играть значительную роль в регулировании отношений недропользования, обеспечивая децентрализацию власти и решая такие вопросы, как охрана жизни и здоровья населения, охрана территории в процессе недропользования, реализация федеральной политики в отношении коренных малочисленных народов.

Кроме того, в параграфе подчеркивается, что в Российской Федерации дальнейшее развитие отношений недропользования должно быть направлено на организацию эффективного, согласованного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Правовой механизм разграничения компетенции станет действенным только в том случае, если органы государственной и местной власти, реализуя свои полномочия, будут сотрудничать друг с другом. Автор описывает некоторые формы сотрудничества, которые могут быть заимствованы из зарубежного опыта.

Выделение третьего параграфа «Особенности разделения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам недропользования на территории проживания коренных малочисленных народов» обусловлено тем, что обостряющиеся проблемы коренных народов можно решить лишь путем реформирования механизма взаимодействия государства, местного самоуправления и коренных сообществ, на территории проживания и хозяйственной деятельности которых осуществляется процесс недропользования.

Автор анализирует содержание трех основных концепций построения взаимоотношений государства с коренными малочисленными народами в процессе недропользования на их территории — «компенсационная» политика, «протекционизм» и политика «сбалансированного развития», и предлагает собственную концепцию «партнерства», основанную на равноправных взаимоотношениях государства и сообществ коренных малочисленных народов при регулировании отношений недропользования.

Анализ законодательства о коренных малочисленных народах Российской Федерации позволяет автору сделать вывод о том, что оно содержит лишь отдельные нормы регулирующие отношения недропользования в местах проживания коренных малочисленных народов, в то время как зарубежные федера-

тивные государства регулируют данный процесс на основе специализированного федерального законодательства. Автор обосновывает необходимость включения норм, регулирующих отношения недропользования в местах проживания коренных малочисленных народов, в кодифицированный акт о недрах.

Далее, автор предлагает установить основные полномочия органов власти по регулированию отношений недропользования на территориях проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. На федеральном уровне это — обеспечение конституционных гарантий прав и интересов коренных малочисленных народов, реализация общепризнанных принципов и норм международного права, определение основных направлений использования недр и развития минерально-сырьевой базы на территориях проживания коренных малочисленных народов и установление системы льгот и компенсаций этим народам в случае нарушения их прав, в том числе при отчуждении промысловых и охотничьих угодий для целей недропользования.

В компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо включить полномочия по установлению правового режима недропользования на территориях проживания коренных малочисленных народов с учетом местных особенностей, проведению экологической экспертизы проектов недропользования, проведению правовой экспертизы договоров коренных малочисленных народов и недропользователей, установлению дополнительных льгот и компенсаций.

Особая роль принадлежит органам местного самоуправления, в компетенцию которых целесообразно включить следующие полномочия: разработка нормативно-правовой базы регулирования вопросов жизнедеятельности коренных народов, контроль за соблюдением федерального и регионального законодательства, координация взаимодействия между представителями коренных малочисленных народов, недропользователями и органами государственной власти, установление содержательных условий договоров недропользователей с коренными малочисленными народами на использование недр в местах их проживания, ограничение процесса недропользования в случае угрозы жизни или здоровью коренного населения, а также причинения вреда землям традиционного хозяйствования и природопользования коренных малочисленных народов.

Наконец, автор предлагает наделить общины коренных малочисленных народов достаточным объемом компетенции в целях самостоятельной защиты своих прав и интересов и равноправного участия в регулировании отношений недропользования на своей территории. Так, общины могли бы участвовать в реализации федеральных, региональных и местных программ использования и охраны недр, развития минерально-сырьевой базы; сотрудничать с органами государственной власти субъектов в процессе принятия решений о предоставлении недр в пользование; заключать договоры с недропользователями об условиях геологического изучения недр, разведки, добычи полезных ископаемых и осуществлять иные полномочия.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования и формулируются общие выводы.

### **ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ В СЛЕДУЮЩИХ РАБОТАХ:**

1. Гладун Е. Ф. Региональное законодательство России и США // Налоги. Инвестиции. Капитал. № 1-2 (18). Тюмень: Издание Администрации Тюменской области, 2000. 0,48 п. л.
2. Чеботарев Г. Н. , Гладун Е. Ф. Законодательное разграничение полномочий в сфере недропользования и охраны окружающей среды в Ханты-Мансийском автономном округе Российской Федерации и провинции Альберта Канады // Материалы региональной научно-практической конференции «Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, перспективы, проблемы». Тюмень, 2001. 1,92 п. л.
3. Chebotarev G. N. , Gladun E. F. Legal Regulation of Subsoil Use and Environmental Protection in the Khanty-Mansiisk Autonomous Okrug of the Russian Federation // The Newsletter of the Canadian Institute of the Resources Law. № 75. Calgary, Canada, 2001. 0,8 п.л.
4. Gladun E. Professional Development and Curriculum Improvement in the Sphere of Oil and Gas Law // The Newsletter of the University of Wyoming Law School. Summer 2002. Laramie, USA, 2002. 0,48 п. л.

5. Gladun E. The Role of State Government in Natural Resources Management in the Russian Federation // Center of Russian, East European and Eurasian Studies, the University of Iowa, USA, 2002. 1,04 п. л.
8. Гладун Е. Ф. Некоторые конституционные принципы разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами: российский и зарубежный опыт // Конституции России 10 лет: опыт реализации: сборник научных статей Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2003. 0,6 п. л.
7. Гладун Е. Ф. Участие коренных народов США в отношениях недропользования в местах их проживания // Обеспечение прав и свобод коренных малочисленных народов Севера: сборник научных статей по итогам научно-практического семинара / под ред. Г. Н. Чеботарева. Тюмень: издательско-полиграфический центр «Экспресс», 2003. 0,36 п. л.
8. Гладун Е. Ф. Проблемы установления федерализма в Российской Федерации // Журнал Евроазиатских исследований. № 2. Нижний Новгород, Вашингтон, 2003. 1 п. л.



Подписано в печать 14.10.04. Тираж 100 экз.  
Объем 1,0 уч.-изд. л. Формат 60x84/16. Заказ 614.

Издательство Тюменского государственного университета  
625000, г. Тюмень, ул. Семакова, 10.  
Тел./факс (3452) 46-27-32  
E-mail: izdatelstvo@utmn.ru





#21257