

КОНСТИТУЦИОННЫЕ МОДЕЛИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ В ОБЛАСТИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

CONSTITUTIONAL MODELS OF THE POWERS DIVISION FOR THE SUBSOIL USE IN THE FEDERATIVE STATES

ГЛАДУН Елена Федоровна

канд. юрид. наук, доцент

доцент кафедры административного и финансового права

ФГБОУ ВО «Тюменский государственный университет»

г. Тюмень, ул. Володарского, 6, efgladun@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы разграничения компетенции между федерацией и субъектами федерации таких федеративных государств как Российская Федерация, Соединенные Штаты Америки и Канада. Автор анализирует конституционные нормы, распределяющие компетенцию в сфере недропользования, и показывает, как данные нормы развиваются в федеральном законодательстве. Особенное внимание уделяется значительному изменению модели разграничения компетенции в указанной сфере в Российской Федерации в 2004 – 2014 годах. В качестве выводов предложены условные названия моделей разграничения компетенции в сфере недропользования, существующих в России («модель централизованного управления недрами») и в США и Канаде («модель равноправного хозяина»). Автор предлагает рассмотреть вопрос о заимствовании некоторых элементов модели «равноправного хозяина» для совершенствования федеративных отношений в сфере использования недр в России.

Ключевые слова. Конституция, разграничение компетенции, федерация, субъекты федерации, недропользование.

В науке конституционного права подчеркивается, что принципиальным показателем федеративного устройства является разграничение на уровне федеральной конституции предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами[4, с 179].

Именно таким образом осуществляется разграничение власти по вертикали, определенное ограничение всевластия центра с одновременным предоставлением ему значительных полномочий по обеспечению жизненно важных для общества функций, а также относительная самостоятельность членов федерации. Как свидетельствует опыт многих стран, в организации федеративного устройства государства, пожалуй, самым сложным вопросом как раз является практическое разграничение предметов ведения и полномочий федерации и ее субъектов. Американский исследователь Галстон отмечал: «В течение всей истории США проблемы, связанные с федерализмом, были проблемами определения посредством политических и судебных процессов, а также национального опыта, границ полномочий федеральных властей, штатов и местной власти, предусмотренных Конституцией США» [1, с. 3].

Многие российские ученые в своих работах подчеркивают важность эффективного разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами [5; 13, с. 56-58].

Разграничение предметов ведения и полномочий провозглашается в качестве одного из принципов федеративного устройства России в части 3 статьи 5 Конституции РФ [7]. В настоящее время в Российской Федерации происходит очередной этап федеративной реформы, которая в значительной мере изменила модель разграничения компетенции в области недропользования, предусмотренную Конституцией и законодательством о недрах.

Конституционная модель разграничения компетенции включает в себя сферу ведения Федерации (ст. 71 Конституции РФ) и сферу совместного ведения (ст. 72 Конституции РФ). Ведение субъектов Федерации формируется по остаточному принципу (ст. 73 Конституции). Указанные конституционные нормы носят предельно общий характер [7].

Так, в компетенции Российской Федерации закреплены следующие полномочия, связанные с отношениями недропользования:

- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе, в процессе использования недр;

- установление системы федеральных органов законодательной и исполнительной власти; установление порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти, регулирующих отношения недропользования;

- федеральная государственная собственность, в том числе на недра и ресурсы недр, и управление ею;

- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, развития РФ, например, установление политики недропользования;

- определение статуса и защита территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ;

- гражданское, гражданско-процессуальное законодательство, как основные рычаги защиты природных ресурсов и их владельцев, пользователей;

- стандарты, в том числе в области охраны окружающей среды, охраны и использования недр;

- федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы;

- энергетические системы.

В совместном ведении федерации и ее субъектов, в соответствии с Конституцией, находятся следующие вопросы:

- защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности;

- вопросы владения, пользования и распоряжения, недрами;

- разграничение государственной собственности на недра;

- природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории и объекты;

- законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

В соответствии с ч. 1 ст. 76 Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации[7]. Следовательно, для реализации предметов ведения федерации достаточно федерального закона, который определяет компетенцию органов федеральной власти.

Аналогично путем установления жесткого перечня определена система правовых актов, издаваемых по предметам совместного ведения. В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Конституция России не устанавливает исключительную компетенцию субъектов федерации,

закрепляя в статье 73, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

На основании толкования статей 71, 72 и 73 Конституции РФ можем сделать вывод: основные вопросы использования недр и правового регулирования отношений недропользования находятся в исключительном ведении федерации и в совместном ведении. Явившись плодом компромисса федерального центра и регионов на определенном этапе развития российской государственности, сегодня конституционные нормы не гарантируют реализации оптимальной модели размежевания компетенции. Наиболее проблемным является, например, совместное ведение по вопросам использования недр. Практика наглядно продемонстрировала, что эта компетенционная сфера имеет тенденцию к неоправданной централизации, причиной чему является в том числе несовершенство самой конституционной модели разграничения компетенции [11, с. 9] и возможность изменения ее в законодательстве.

Компетенция федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования постоянно расширяется путем внесения изменений в федеральные законы. Так, федеральным законом № 122-ФЗ в 2004 году был отменен принцип «двух ключей», применявшийся в недропользовании [15]. Он предполагал предоставление участков недр в пользование на основании совместного решения органов федеральной власти и органов власти субъектов РФ, и устанавливал, что распоряжение участками недр должно основываться на решении комиссии, формируемой на федеральном уровне, в состав которой включены представители федерального органа и администрации соответствующего субъекта РФ. В соответствии с принятыми изменениями, в компетенции субъектов РФ остались лишь вопросы, связанные с использованием общераспространенных полезных ископаемых, все же остальные функции, переданы в исключительное ведение федерального центра. В 2008 году в Закон РФ «О недрах» снова были внесены существенные изменения, в соответствии с которыми были установлены критерии отнесения участков недр к участкам недр федерального значения и закреплен механизм принятия решений федеральными органами государственной власти об ограничении доступа юридических лиц с участием иностранных инвесторов [17]. С 1 июля 2014 года в компетенцию федеральных органов государственной власти был добавлен значительный перечень полномочий, в частности, установление порядка подготовки и оформления документов, удостоверяющих уточненные границы горного отвода; рассмотрение и согласование планов или схем развития горных работ по видам

полезных ископаемых; установление порядка подготовки, рассмотрения и согласования планов или схем развития горных работ по видам полезных ископаемых [16].

Помимо возможности расширять полномочия федерации в сфере совместного ведения на основании федеральных законов, федеральные органы государственной власти вправе осуществлять детальное регулирование и в сфере собственных полномочий субъектов РФ, если соответствующие вопросы не регулируются субъектом РФ или его акты противоречат федеральному законодательству [3, с. 8]. Так, из положений Конституции РФ Конституционный Суд вывел формулу о том, что федеральный законодатель вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к предметам совместного ведения, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию федеральных и региональных органов государственной власти. В том же решении Суд подтвердил правомочие Президента РФ и Правительства РФ по изданию правовых актов по вопросам разграничения компетенции в сфере природопользования [12]. В этой связи следует разделить опасения Н.М. Добрынина о том, что позиция Конституционного суда по данному вопросу «лежит вне логики федерализма». Во-первых, отсутствуют пределы законодательного регулирования по предметам совместного ведения, что может привести к фактическому размыванию этой сферы. Во-вторых, рамочные по своей природе федеральные законы стали детально регулируемыми все сферы общественных отношений, что федеральной Конституцией не подразумевается. В-третьих, подзаконные акты были признаны Судом фактически способом разграничения компетенции, что явно идет вразрез со ст. 11 Конституции РФ [6, с. 3-4].

В Конституциях США и Канады – федеративных государств, которые относятся к англосаксонской системе права, – вопросы недропользования затрагиваются в самой общей форме, в них нет столь подробного перечня предметов ведения в сфере использования недр, как в России. В Конституции США в статье I, разделе 3 установлено, что «... Конгресс имеет право распоряжаться принадлежащей Соединенным Штатам территорией или иной собственностью и принимать все необходимые правила и установления в отношении нее. В отношении принадлежащей Соединенным Штатам территории (т.е. в отношении федеральных земель) «... Конгресс имеет право осуществлять исключительную законодательную власть по всем вопросам...» (статья 1, раздел 8, абзац последний) [8, с. 31].

Поскольку в перечень перечисленных в статье 1, разделе 8 полномочий Конгресса принимать законодательство, обязательное для всех штатов, не включено законодательство о недропользовании, из этого следует, что на землях, не принадлежащих федеральному правительству (около 70% всей территории США), отношения недропользования регулируются законодательством штатов.

Отношения недропользования в США регулируются также на основании нормы, установленной разделом 8 ст. I Конституции США, согласно которой Конгресс имеет право регулировать торговлю с иностранными государствами, между отдельными штатами и с индейскими племенами (ч. 3). В настоящее время расширительное толкование положения о торговле постепенно включило в сферу действия регулятивных полномочий Конгресса практически все аспекты экономической жизни США и после многочисленных судебных толкований к конституционному понятию «торговля» приравнены отношения недропользования [10, с. 75-77].

Анализ положений Конституции США приводит к выводу, что в компетенции федерации находятся следующие полномочия:

- федеральное законодательство о недрах;
- установление общей политики недропользования и планирование использования недр и полезных ископаемых на всей территории США;
- регулирование отношений собственности на недра;
- регулирование отношений недропользования на землях, принадлежащих федерации, и на землях индейских общин;
- управление системой нефте- и газопроводов;
- федеральные энергетические системы.

К компетенции штатов, согласно Конституции, отнесены такие полномочия, как:

- законодательное регулирование отношений недропользования на землях штатов;
- регулирование отношений собственности на недра на землях штатов, а также иные вопросы, не входящие в компетенцию федерации [9].

Конституция США не устанавливает каких-либо других норм, разграничивающих компетенцию федерации и штатов в сфере недропользования. Полномочия органов государственной власти США и штатов по установлению порядка пользования недрами, их охраны; по владению, пользованию и распоряжению геологической информацией о недрах, по распоряжению недрами; по осуществлению государственного

контроля за использованием и охраной недр, а также иные полномочия устанавливаются как в федеральном законодательстве, так и законодательстве штатов [2].

Конституция Канады разделяет компетенцию между органами федеральной власти и органами власти провинций путем установления их полномочий по перечисленным в акте предметам ведения. В тех районах страны, где провинции являются собственниками недр, они также и обладают компетенцией по регулированию отношений недропользования в пределах своих территорий. В тех же районах Канады, где собственником недр является федерация (как правило, это районы, расположенные севернее шестидесятого градуса широты и на континентальном шельфе), основные властные полномочия в области недропользования принадлежат федеральным органам власти.

Согласно Конституции, в компетенции федерации закреплены полномочия по регулированию следующих предметов ведения на всей территории Канады:

- государственная собственность;
- система налогообложения;
- земли проживания коренных народов.

Федеральные органы власти регулируют торговлю нефтью и газом между провинциями, а также и экспорт углеводородного сырья, в том числе по нефте- и газопроводам. Кроме того, федеральное правительство имеет право принять на себя прямое управление в чрезвычайной ситуации, такой, например, как энергетический кризис. Федеральные органы государственной власти могут устанавливать различные виды налогов, осуществлять разведку недр в определенных районах страны. Под юрисдикцией федеральных органов власти находится и континентальный шельф Канады (ст. 109 Конституционного акта 1867 г.).

За провинциями сохранены полномочия по:

- разработке недр и полезных ископаемых;
- вывозу первичной продукции невозобновляемых полезных ископаемых в другие провинции;
- платежам за пользование недрами [8, с. 26-32].

Обобщая результаты проведенного анализа, обозначим три основных модели разграничения компетенции в сфере недропользования, существующих в исследуемых нами федеративных государствах.

В Российской Федерации к настоящему времени сложилась модель «централизованного управления недрами», которая предполагает разграничение компетенции на основании внесения изменений в действующее федеральное законодательство, оставляя лишь формальной модель «совместного ведения в сфере недропользования», закрепленной в Конституции РФ. В США и Канаде действует две модели разграничения компетенции в сфере недропользования – «право исключительной собственности» (“eminentdomain”), в основе которой лежит право собственности на землю и недра, установленное конституциями, и модель «равноправного хозяина» в соответствии с которой правовое регулирование отношений недропользования осуществляется федерацией и ее субъектами самостоятельно, но на основании общих принципов и стандартов, установленных в федеральном законодательстве. В качестве дополнительных элементов данной модели можно выделить: сферу совпадающей компетенции федерации и ее субъектов; полномочия, запрещенные федерации; полномочия, запрещенные субъектам федерации; обязанности федерации по отношению к ее субъектам.

С одной стороны, опыт США и Канады свидетельствует о том, что регулирование отношений недропользования осуществляется эффективнее в том случае, если компетенция в сфере недропользования четко разделена между федерацией и ее субъектами на основании разграничения права собственности на недра. С другой стороны, мы придерживаемся мнения, что на сегодняшнем этапе развития российского общества необходимо обеспечить сохранение и укрепление единой государственной собственности на недра в противовес тенденции разделения государственной собственности на отдельные виды природных ресурсов на федеральную, региональную и муниципальную собственность. То есть, перенос цельной модели «права исключительной собственности» в российских условиях нецелесообразен.

Проводимая федеративная реформа вносит значительные коррективы в механизм разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов. В существующей модели разграничения компетенции отсутствует возможность реального участия субъектов РФ в вопросах использования недр, в то время как недра и углеводородные полезные ископаемые составляют основу экономики некоторых регионов.

В связи с этим необходимо пересмотреть модель «централизованного управления недрами» и внедрить некоторые элементы зарубежной модели «равноправного хозяина» для

совершенствования отношений между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере недропользования.

Для этого целесообразно в механизме разграничения полномочий законодательно определить исчерпывающий перечень не региональных, а федеральных полномочий, оставив остальные полномочия регионам. Также важно установить для федерального законодателя пределы правового регулирования вопросов недропользования, что приведет к более значимой роли субъектов РФ в совместной сфере ведения, к каковой относится недропользование.

Список литературы:

1. Galston W., Tibbetts G. Reinventing Federalism: The Clinton/Gore Program for a New Partnership Among the Federal, State and Local and Tribal Government// Publius: The Journal of Federalism. 1994. Vol. 24. P.3-36.
2. The Constitution of the United States. The Bill of Rights & All Amendments // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://constitutionus.com/>
3. Безруков А.В. Разграничение компетенции между уровнями публичной власти: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 16. С. 8-11.
4. Буржуазные конституции в период общего кризиса капитализма / отв. ред. д-ра юрид. Наук И.Д. Левин и Б.С. Крылов. – М.: «Наука», 1996. – 335 с.
5. Данилова Н.В. Реализация принципа совместного ведения недрами // Актуальные проблемы юриспруденции. Выпуск 2: сборник статей адъюнктов и соискателей. Тюмень: Тюменский юридический институт МВД РФ, 2003. С.23-25.
6. Добрынин Н.М. Конституционная реформа в России: миф и очевидность // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9. С. 2 – 8.
7. Конституция Российской Федерации(принята всенародным голосованием 12.12.1993)(с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014.№ 31.Ст. 4398.
8. Курский, А.Н. Сравнительный анализ Российского и зарубежного нефтяного и горного законодательства / А.Н. Курский. / Анализ нормативно-правовых баз по недропользованию, действующих в России и Канаде. М.: ВНИИОЭНГ, 2001. – 340 с.
9. Лафитский, В.И. Основы конституционного строя США / В.И. Лафитский. М.: Изд-во НОРМА, 1998. – 272 с.

10. Мишин, А.А. Конституция США: политико-правовой комментарий / А.А. Мишин, В.А. Власихин. М.: Международные отношения, 1985. – 336 с.

11. Першин Е.В., Глигич-Золотарева М.В. Актуальные вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2. С. 9 – 19.

12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. «О проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. N 3. Ст. 429.

13. Севрюгин, В.Е. О разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере административных правоотношений / В. Е. Севрюгин. / Материалы науч.-практ. семинара Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, Тюмень: Изд-во ТГУ. 2002. – 157 с.

14. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. – 278 с.

15. Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «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"» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

16. Федеральный закон от 28.12.2013 № 408-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах" и признании утратившим силу подпункта 3.6 пункта 3 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации "О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами"» // СЗ РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст. 6973.

17. Федеральный закон от 29.04.2008 № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства"» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1941.