Федеральное государственное автономное

образовательное учреждение

высшего образования

«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

«Сибирский федеральный университет» Юридический институт

кафедра трудового и экологического права

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ _____
подпись инициалы, фамилия
« 21 » 06 20 16 г.

Выпускная квалификационная работа

Правовое регулирование предмета совместного ведения РФ и субъектов РФ в сфере государственного регулирования отношений недропользования

Научный руководитель/
руководитель _____ 21.06.16 старший преподаватель **Т.Г. Спиглазова**
подпись, дата

Выпускник _____ **И.Э. Васильев**
подпись, дата

Нормоконтролер _____ 21.06.16 старший преподаватель **Т.Г. Спиглазова**
подпись, дата инициалы, фамилия

Красноярск 2016 г.

Содержание

Введение…….....… **3-8**

Глава I. Общая характеристика предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области государственного регулирования отношений недропользования……...….. 9-22

§1. Общая характеристика предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ……..… 9-16

§2. Законодательство о недрах как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ……...….. 16-22

Глава II. Особенности разграничительного процесса по предметам совместного ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов РФ в области государственного регулирования отношений недропользования…… 23-46

§1. Соотношение законодательства о недрах как отрасли российского законодательства и как предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ……..... 23-31

§2. Характеристика совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области государственного регулирования отношений недропользования как института разграничительного процесса…....…… 32-37

§3. Особенности разграничения полномочий между органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования отношений недропользования……..... 37-46

Глава III. Общая характеристика проблем разграничительного процесса по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области государственного регулирования отношений недропользования…..... 47-58

§1. Правовой анализ проблем разграничения предметов совместного

ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области государственного регулирования отношений недропользования посредством заключения договоров……..……..... 47-53
§2. Иные проблемы регулирования предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области недропользования..... 53-58
Заключение……..... 59-66
Список используемой литературы..... 67-78
Список нормативных правовых актов……..... 67-71
Специальная литература……..... 71-77
Судебная практика 78

Введение

Предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ является законодательство, регулирующее отношения в области охраны окружающей среды, обеспечения рационального природопользования и экологической безопасности населения и территорий. Собственное значение предмета ведения в праве трудно переоценить, поскольку оно носит системообразующий характер и делает вышеуказанное законодательство самостоятельной отраслью российского законодательства.

Современная структура российского законодательства формировалась исторически по интеграционному пути. Законодательство, как основной регулятор общественных отношений, всегда занимало центральное место в пространстве научно-практических исследований и дискуссий, в том числе и междисциплинарного характера. В этой связи ещё советские ученые в области теории права заметили, что законодательство об охране окружающей среды, регламентирующее весь комплекс общественных отношений, охватывало столь большое количество нормативных актов, что управление ими при помощи единого нормативного правового акта, по существу становилось беспредметным[1]. В настоящем этот подход нашел свое выражение в том, что законодательство, регулирующее недропользование в Российской Федерации, входит в многоуровневую систему экологического законодательства. Экологическое законодательство условно делится на три

[1]В теории советского права ученые относили законодательство об охране окружающей среды к категории «нормативных массивов». Различие между отраслями законодательства и законодательными массивами сторонники данной концепции усматривали в широте охватываемых отношений и обусловленном ею характере связей между отдельными нормативными актами. Вместе с тем потребность оптимизации функционирования правовой системы, по их мнению, требовала повышения согласованности и органического единства законодательства. Вот почему управление нормативным массивом должно было осуществляться при помощи системы находящихся в определенной предметной или функциональной связи нормативных актов. Об этом подробнее: Поленина, С. В. Система права и система законодательства в современных условиях /С. В. Поленина. //Правоведение. -1987. - № 5. - С. 29 – 37. См.: Хрестоматия по Теории государства и права. Интернет-ресурс: http://any-book.org/download/28909.html.

подсистемы: природоохранное, природоресурсное и экологизированное. Законодательство в области недропользования является составной частью второй подсистемы, а именно, природоресурсного законодательства.

Законодательство в сфере государственного регулирования отношений недропользования продолжает оставаться в системе законодательства в области охраны окружающей среды по причине прямого указания на это ст. 2 ФЗ «Об охране окружающей среды»[2]. В ней указано, что отношения, возникающие в области охраны и рационального использования природных ресурсов, их сохранения и восстановления, регулируются помимо прочего законодательством о недрах и иным законодательством в области охраны окружающей среды и природопользования. При этом, не входящими в законодательство в области охраны окружающей среды, закон обозначает санитарно-эпидемиологическое законодательство и законодательство о техническом регулировании, чем изъятия автоматически исчерпываются. Закон основывается на положениях Конституции Российской Федерации[3].

Единство предмета правового регулирования не исключает разграничения природоохранного и природоресурсного законодательства. В этом находит свое проявление следующая доктринальная позиция законодателя. Цели охраны окружающей среды могут быть достигнуты при условии признания приоритета и опережающего развития природоохранного законодательства в сравнении с природоресурсным законодателством, которому присваивается производное значение. Это необходимо «…потому, что потребительское отношение к природным ресурсам (природопользование) должно быть второстепенным. Только после выполнения всех необходимых природоохранных требований, процедур (нашедших выражение в нормативных правовых актах) те или иные

[2] СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

[3] Конституция Российской Федерации. Официальное издание. – М.: Юрид. лит., 2011. – 64 с.

хозяйствующие субъекты, в том числе отдельные граждане, могут приступить к использованию природных ресурсов, параллельно осуществляя все необходимые мероприятия по соблюдению и выполнению требований в области охраны конкретного компонента природной среды, закрепленных уже в природоресурсном законодательстве»[4]. При этом, следует заметить, что следовать доктрине права по вопросам разграничения сферы действия природоохранного и природоресурсного законодательства стало возможным только в настоящее время (точнее, с момента принятия Закона об охране окружающей природной среды в 1991 г.). С возникновением экологического права и его определением как самостоятельной отрасли российского права, произошел переход от политики Советского государства, нацеленной на масштабное освоение природных ресурсов, к экологически ориентированной политике Российской Федерации, нацеленной на охрану окружающей среды в условиях масштабного освоения природных ресурсов. Смена политического курса страны предопределила формирование сложной системы законодательства в области охраны окружающей среды, исходя уже из принципа федерализма, на двух уровнях – федеральном и субъектов РФ.

В данном контексте актуальность темы выпускной квалификационной работы заключается в том, что предмет совместного ведения решает одну из самых важных государственных задач, с одной стороны обеспечивая государственную целостность, а с другой право на самоопределение народов в Российской Федерации. Система законодательства в области охраны окружающей среды, в том числе в области государственного регулирования отношений недропользования, построена на основе единства системы государственной власти, но при условии разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации

[4] Тихомирова Л.А. Законодательство Российской Федерации об охране окружающей среды: проблемы реализации: Монография. М.: АТИСО, 2008. 225 с. См.: СПС КонсультантПлюс.

и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Буквально это означает, что отношения недропользования регулируются Российской Федерацией с учетом законотворческой инициативы её субъектов. В этом смысле единообразие правового регулирования отношений недропользования проявляется в содержании правовых положений действующего законодательства, а многообразие проявляется в различных формах их внешнего выражения[5]. Так, например, Конституция РФ закрепляет, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9). Указанная конституционная норма размещена в главе I "Основы конституционного строя" и является определяющей для характера регулирования условий и порядка природопользования в соответствии со ст. 16 Конституции РФ, закрепившей, что положения главы I Конституции РФ составляют основы конституционного строя Российской Федерации[6].

Предмет совместного ведения в силу своей значимости дает широкие возможности для развития природоресурсного законодательства и, безусловно, является востребованной темой научно-практических исследований междисциплинарного характера[7]. При этом проблемы,

---

[5] Так М.И. Байтин считает, что «Важным проявлением принципа федерализма, лежащего в основе формирования, развития и функционирования действующего российского законодательства, является то, что оно, будучи по сущности и содержанию единым для всей Федерации, выражается в различных формах, которые по юридической силе и сфере действия подразделяются на федеральные и региональные». Байтин М.И. Некоторые общетеоретические вопросы в свете регионального законотворчества в РФ // Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: Материалы конференции / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. В.И. Новоселова. Саратов: СГАП, 1998. С. 29 - 30.

[6] Конституция Российской Федерации. Официальное издание. – М.: Юрид. лит., 2011. – 64 с.

[7] Достаточно большое количество кандидатских диссертаций посвящено исследованиям в сфере разграничения компетенции, предметов ведения и полномочий между Российской Федерации и ее субъектами: М.Ю. Карпечкина "Конституционно-правовые основы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами в законодательной сфере" (2009); Е.М. Шашкова "Конституционно-правовые проблемы взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов" (2009); А.В. Акчурина "Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование" (2008); Н.Б. Столповская "Конституционно-правовое регулирование разграничения предметов ведения и полномочий органов

связанные с разграничением предмета ведения и полномочий непосредственно в области государственного регулирования отношений недропользования в специальной литературе так и не исследованы. Данная работа является попыткой выявить правовые формы и проблемы регулирования отношений Российской Федерации и ее субъектов по предметам ведения и полномочиям в области государственного регулирования отношений недропользования. Для этого автором работы исследованы следующие вопросы: роль федеральных законов о недропользовании в определении предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; договорный порядок регулирования отношений Российской Федерации и ее субъектов по предметам ведения и полномочиям в области недропользования; особенности разграничительного процесса по предмету совместного ведения Российской Федерации и её

государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере налоговых и бюджетных отношений: на примере Центрального федерального округа" (Белгород, 2008); А.Н. Ерегин "Принципы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения" (2008); Е.В. Рябов "Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: историко-теоретический аспект" (Самара, 2006); И.Х. Машуков "Федеральный центр и субъект Федерации: разграничение полномочий и предметов ведения в контексте обеспечения национальной безопасности России: на примере Кабардино-Балкарской Республики" (Москва, 2006); Т.В. Бережная "Формы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование" (Омск, 2006); Н.А. Полякова "Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере юстиции: конституционные аспекты" (Москва, 2005); П.Г. Московская "Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в экономической сфере: на примере Приволжского федерального округа" (Москва, 2004); В.П. Миронов "Конституционно-правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий в условиях российского федерализма" (Екатеринбург, 2004); А.Н. Королев "Реализация принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами в области соглашений о разделе продукции" (Москва, 2004); Л.Ю. Щербинина "Совершенствование механизма разграничения предметов ведения и полномочий в общественном секторе: на примере Калининградской области" (2004); С.В. Малов "Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти как фактор укрепления федерализма" (Москва, 2003); А.И. Багба "Разграничение полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в условиях становления федеральных округов" (Москва, 2003); Л.В. Буркина "Механизм разграничения социально-экономических полномочий и предметов ведения между федеральным центром и субъектом Федерации" (2002); А.Г. Шорников "Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере здравоохранения" (Москва, 2001); А.А. Елисеева "Правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов" (Москва, 2000); А.В. Батюк "Правовые основы договорных отношений по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" (Саратов, 2000) и др.

субъектов в области недропользования; роль соглашений в разграничительном процессе Российской Федерации и ее субъектов; соотношение законодательства об охране окружающей среды с законодательством о недропользовании; соотношение законодательства о недрах как подотрасли российского законодательства и как предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; проблемы распределения полномочий между федеральными органами государственной власти в области недропользования; проблемы распределения полномочий между органами власти субъектов РФ в области недропользования.

ГЛАВА I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕДМЕТА СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

§1. Общая характеристика предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

Под предметом совместного ведения понимается сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции субъектов Российской Федерации.

«Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года обозначило новую эпоху в развитии российской федеративной государственности. Государственная власть по вертикали была распределена на основе конституционного закрепления государственного суверенитета, единства и целостности Российской Федерации, верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, с одной стороны, и признания самостоятельности субъектов Федерации и их равноправия, конституционного разграничения предметов ведения между Федерацией и ее составными частями, с другой стороны»[8]. Предмет совместного ведения решает задачи федеративного устройства государства и является воплощением принципа федерализма. В этой связи важность роли предмета ведения в системе правового регулирования не подлежит сомнению. Научные дискуссии возникают, как правило, по вопросам правовой

[8] Матюхина Ю.В. Развитие российской федеративной государственности на основе конституционной модели // Право и политика. 2005. N 10. См: СПС Консультант Плюс: Юридическая пресса.

определенности предмета ведения. В специальной литературе предмет ведения принято рассматривать в одном ряду с такими правовыми категориями как компетенция и полномочия. При этом данные категории с научной точки зрения составляют предмет разграничительного процесса. Объединять или дифференцировать правовые категории, определять их роль в разграничительном процессе способны правовые формы регулирования отношений. Содержание правовых форм регулирования определяется, в свою очередь, сущностью правовых категорий. Понятие "ведение" означает заведование, управление[9]. Соответственно сфера ведения - это управление, заведование в определенной области, сфере.

Доктрина права разделяет исключительное и совместное ведение. К ведению Российской Федерации отнесены вопросы, которые должны решаться на федеральном уровне. К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесено то что, исходя из федеративного устройства государства, предусматривающего разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации должно решаться не только федеральными органами, но и органами субъектов Российской Федерации. И наконец, вне пределов компетенции Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения России и ее субъектов субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Действующее законодательство не дает определений правовым категориям исключительного ведения, совместного ведения, полномочий. Как известно, правовое пространство не терпит пустоты, и по этой причине вопросы правовой определенности «ведения», «полномочий»,

---

[9] Чертков А.Н. Четкость и единообразие конституционно-правовых понятий и разграничение компетенции // Журнал российского права. 2004. N 2. С. 34 - 39.

«компетенций» и др. составляют предмет научных исследований[10]. Б.С. Крылов, например, под предметами ведения понимает "сферы общественной жизни, отрасли народнохозяйственной деятельности, а также объекты имущества, которые регулируются органами федеральной государственной власти или совместно с органами федеральной государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации", а полномочия раскрывает как "установленные законом пределы воздействия органов государственной власти на предметы ведения"[11]. Другая группа ученых предмет ведения раскрывает как сферу деятельности государственной власти[12]. Согласно определению Н.А. Игнатюк, "предметы ведения - это сфера деятельности власти или управления, наделенных правом и обязанностью осуществлять определенные управленческие функции применительно к объектам управления"[13]. И наконец, в самостоятельную

---

[10] См.,например: Бережная Т.В. Формы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Омск: РГБ, 2006; Ерегин А.Н. Принципы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Архангельск, 2008; Карпечкина М.Ю. Конституционно-правовые основы разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в законодательной сфере: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2008; Миронов В.П. Конституционно-правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий в условиях российского федерализма: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 2004; Рябов Е.В. Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: историко-теоретический аспект: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Самара, 2006; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Дис. д-ра юрид. наук: 12.00.02. Москва, 1997.

[11] Комментарий к Конституции Российской Федерации. Изд. 2-е, доп. и перераб. М.: Издательство БЕК, 1996. С. 305.

[12] Так, Т.В. Бережная, обозначая "предметы ведения" как сферы государственной власти, разграниченные федеральной Конституцией, в которых действует единая и неделимая государственная власть, образуя два уровня - федеральный и региональный, дает следующее определение предметов ведения: "Это конституционно установленные сферы исключительной деятельности Федерации или ее субъектов как объекта любого государственного воздействия (нормативное регулирование, общее руководство, координация, управление, контроль и т.п.) со стороны обозначенных субъектов либо их совместной деятельности в рамках одних и тех же областей государственного, экономического и социально-культурного строительства при четко обозначенных полномочиях федеральных органов государственной власти или органов государственной власти субъектов Федерации". См.: Там же. С. 34.

[13] Игнатюк Н.А. Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. М., 1999. С. 14.

группу можно объединить мнения ученых-правоведов, которые категории "предметы ведения", "полномочия", "компетенция" отождествляют[14].

Правовая неопределенность указанных категорий исторически не свойственна доктрине права. Так, например, ранее действовавший Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 119-ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации"[15] исходил их дифференциации предмета ведения на три группы и в статье 2 раскрывал понятия "предмет ведения Российской Федерации", "предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации", "предмет ведения субъекта Российской Федерации", под которыми понималась сфера общественных отношений, регулирование которых отнесено Конституцией Российской Федерации соответственно исключительно к компетенции Российской Федерации, к компетенции Российской Федерации и к компетенции субъектов Российской Федерации либо к компетенции субъектов Российской Федерации. Под полномочиями же органа государственной власти, согласно этому Федеральному закону, понимались права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных функций.

---

[14] В.Е. Чиркин, ссылаясь на некоторые зарубежные конституции, говорит о том, что слова "предметы ведения", "полномочия", "компетенции", "права" употребляются как синонимы. См.: Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. N 5. С. 5. О.Н. Зайцева, раскрывая предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов в ее составе, отмечает, что в Конституции Российской Федерации предметы совместного ведения закрепляются и как сферы общественных отношений, и как конкретные полномочия, и как функции, и как отрасль законодательства, и, наконец, как конкретные объекты. См.: Зайцева О.Н. Реализация органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (на примере охраны памятников истории и культуры в Нижегородской области): Дис. канд. юрид. наук. 12.00.02 / О.Н. Зайцева; Науч. рук. Е.Г. Головин. Казань: Б. и., 2001. С. 35.

[15] СЗ РФ. 1999. N 26. Ст. 3176.

По этому поводу четко высказался А.Н. Чертков, проведя соотношение правовых категорий следующим образом: "по существу, нормы утратившего силу Федерального закона основывались на положениях юридической науки о том, что полномочия составляют содержание компетенции, а предметы ведения - сферу компетенции…"[16]. Этого же мнения придерживается Л.А.Тихомирова, «Ввиду того, что полномочия реализуются в рамках соответствующего предмета ведения, значит, предмет ведения - более широкое понятие. В свою очередь, компетенция охватывает и полномочия, и предметы ведения. В рамках компетенции могут осуществляться полномочия по разным предметам ведения»[17].

Если правовая определенность вышеуказанных категорий необходима для понимания их внутреннего наполнения, то правовые формы регулирования отношений по предметам ведения и полномочиям необходимы для понимания их внешнего выражения. В этой связи обратимся к таким понятиям, как «форма права» и «правовая форма». Правовая наука следует по пути их дифференциации[18]. Форма в собственном значении - это способ существования и выражения содержания какого-либо явления, его внешняя (иногда внутренняя) организация (структура)[19]. В этом смысле, если форма права определяется как способ (прием, средство) внутренней организации и внешнего выражения права, а точнее, выражения содержащихся в нормах права правил поведения, то правовая форма выступает в виде способа (приема, средства) опосредования и

---

[16] Чертков А.Н. Указ. Соч. С. 34 - 39.

[17] Тихомирова Л.А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и её субъектов в области охраны окружающей среды. Научно-практическое исследование подготовлено для СПС КонсультантПлюс: книги и комментарии. Материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 30 сентября 2010 года.

[18] Об этом подробнее: Марченко М.Н. Проблемы общей теории государства и права: Учеб.: В 2 т. Т. 2. Право. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК "Велби"; Изд-во "Проспект", 2008. С. 187.

[19] Иванов А.А. Справочник по теории государства и права: основные категории и понятия / Автор-составитель А.А. Иванов. 2-е изд., стереотип. М.: Экзамен, 2007. С. 368.

соответствующего воздействия права на экономику, политику, социальную сферу жизни общества и другие сферы[20].

При этом правовое регулирование в юридической литературе раскрывается как воздействие всей системы юридических средств на общественные отношения с целью их упорядочивания[21].

Правовые формы регулирования отношений по предметам ведения неоднозначно воспринимаются в правовой науке. По этому поводу сложилось два мнения. С одной стороны, их рассматривают как собственно правовые формы регулирования отношений Российской Федерации и ее субъектов, с другой, как правовые формы разграничения предметов ведения и полномочий. Большую популярность имеет вторая позиция, которая в качестве правовой формы разграничения предмета ведения и полномочий рассматривает федеральный закон[22]. По мнению Л.А.Тихомировой, «Неоднозначность в понимании исследуемого вопроса предопределена тем, что не выработан единый подход к раскрытию таких понятий, как "правовая форма регулирования отношений Российской Федерации и ее субъектов по предметам ведения и полномочиям" и "правовая форма разграничения предметов ведения". Каждый автор рассматривает указанные правовые категории в своем видении, нередко стирая грань между разграничением и

---

[20] См.: Марченко М.Н. Указ. Соч. С. 188.

[21] Иванов А.А. Указ. Соч. С. 242.

[22] Например, А.Г. Кинтерая <26> федеральный закон рассматривает в качестве правовой формы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. // Кинтерая А.Г. Правовые формы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: проблемы соотношения федерального закона и договора // Право и политика. 2007. N 3. Вопрос об отнесении федерального закона к правовой форме разграничения полномочий по предметам совместного ведения определялся позицией Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий. // Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 N 1-П "По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. N 3. ст. 429.

определением предметов ведения и полномочий. Вместе с тем различно не только содержание и назначение, но и собственно процесс разграничения и определения предметов ведения и полномочий. Таким образом, единообразие в толковании обозначенных терминов может в целом повлиять на эффективность реализации разграничительного процесса»[23]. Исходя из этого, автор высказывания полагает, что необходимо в этом ключе обрести правовую ясность и таким категориям, как «установление», «разграничение» и «определение». Так, установление - это определение общего положения и направления границ, создание чего-либо[24]. Л.А. Тихомирова среди категорий отдает первые позиции именно установлениям, так как Конституция РФ устанавливает деление предмета ведения на предмет ведения Российской Федерации, предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, предмет ведения субъектов Российской Федерации. До утраты юридической силы положения абз. 1 п. 1 ст. 3 Федерального закона N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" закрепляли саму возможность разграничения предмета ведения только в рамках установления.

Разграничение - это разделение, обозначение границ[25]. В Конституции Российской Федерации «границы» обозначаются как пределы ведения. «Проблема разграничения - проблема поиска критерия или критериев, по которым можно было бы отделить все три сферы ведения друг от друга»[26].

Определение - это логическая операция установления смысла и содержания термина; сущность, основные черты чего-либо[27]. «Таким

---

[23] Тихомирова Л.А. Указ. Соч. СПС КонсультантПлюс.

[24] Кузнецов С.А. Большой толковый словарь русского языка. Санкт-Петербург: Норинт, 2000. С. 1401 - 1402.

[25] См.: Там же. С. 1066.

[26] Тихомирова Л.А. Там же.

[27] Кузнецов С.А. Указ. Соч. . С. 719.

образом, определить предметы ведения и полномочия - значит наполнить их содержательной частью, т.е. раскрыть»[28].

Вышесказанное позволяет выделить следующие правовые формы регулирования отношений по предметам ведения и полномочиям:

- правовые формы установления предметов ведения и полномочий;

- правовые формы разграничения предметов ведения и полномочий;

- правовые формы определения предметов ведения и полномочий;

§2. Законодательство о недрах как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

В доктрине права категория «законодательство» является многомерной. С одной стороны, законодательством принято называть систему нормативных правовых актов, с другой, законодательство признается основной формой правотворческой деятельности. Следуя логике предыдущего параграфа, законодательство – это форма права. В контексте исследуемой темы дипломного сочинения, законодательство – это также предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Вопрос о соотношении понятий форма права и правовая форма регулирования отношений применительно к объективному понятию законодательства в данном исследовании рассматривается как общее и частное, иными словами, как законодательство и закон. Соотношение такого порядка имеет общетеоретическое значение и является вопросом, открытым для дискуссий. Тем не менее, именно правовая определенность в таких вопросах позволяет структурировать

[28] Тихомирова Л.А.Указ. соч. СПС КонсультантПлюс.

законодательство, в том числе и законодательство о недрах, следуя законам юридической логики и юридической техники. Более того, именно таким способом в литературе раскрывается правовая природа предмета совместного ведения в области государственного регулирования отношений недропользования.

Так, Л.А.Тихомирова, считает, что правовые формы регулирования отношений по предметам ведения и полномочиям включают в свой состав следующие виды правовых форм:

- правовые формы разграничения предметов ведения и полномочий;

- правовые формы определения предметов ведения и полномочий;

- правовые формы передачи осуществления части полномочий[29].

Автором работы предлагается несколько иная классификация правовых форм регулирования по предметам совместного ведения и полномочиям. Вместо правовых форм передачи осуществления полномочий, которые, по нашему мнению, следует относить к группе правовых форм разграничения, имеет смысл включить в состав правовые формы установления предметов ведения. Конституция в части 3 статьи 11 определила, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Таким образом, часть 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации устанавливает, например, правовые формы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

[29] Тихомирова Л.А. Указ. Соч. СПС КонсультантПлюс.

Четко структурировать законодательство необходимо по причине федеративного устройства нашего государства. Государственная функция нормотворчества принадлежит в этом случае и Российской Федерации, и субъектам РФ. Федеративное устройство само по себе исключает возможность иметь централизованное законодательство и принадлежность функции нормотворчества верховным органам государственной власти. Устройство нашего государства предопределяет существование сложной двухуровневой системы законодательства. «Всякая система имеет внутреннее строение (внутреннюю форму), выражающуюся в структуре, т.е. наличии множественных составных элементов и взаимосвязей между ними»[30]. По мнению Н.А. Васецкого и Ю.К. Краснова, система законодательства представляет собой определенную совокупность нормативных правовых актов, характеризующих состояние и степень разработанности той или иной национальной правовой системы. Другими словами, это внешнее выражение системы права в четких, формально определенных актах – документах»[31].

Структура законодательства, являющегося предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области государственного регулирования отношений недропользования применительно к указанным правовым формам регулирования отношений по предметам ведения выглядит следующим образом.

Правовые формы установления предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области государственного регулирования отношений недропользования: Конституция РФ;

---

[30] Ерофеев Б.В. Экологическое право. М.: Высш. шк., 1992. С. 55.

[31] Васецкий Н.А., Краснов Ю.К. Российское законодательство на современном этапе. Государственная Дума в формировании правового пространства России (1994 - 2003). Издание Госдумы РФ. М., 2003. С. 15.

Правовые формы разграничения предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области государственного регулирования отношений недропользования: Конституция РФ; Федеративный договор; иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, которые должны заключаться в соответствии с Конституцией и федеральными законами.

Правовые формы определения предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области государственного регулирования отношений недропользования в отличие от предыдущих групп делятся на три подгруппы.

Первую подгруппу составляют:

•правовые формы определения предметов ведения, которые устанавливаются ст. 76 Конституции РФ,

•правовые формы определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения, которые устанавливаются ст. 26.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"[32].

Вторую подгруппу составляют:

•правовые формы определения предметов ведения Российской Федерации (федеральные законы);

•правовые формы определения предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (федеральные законы и принимаемые

[32] СЗ РФ. 18.10.1999. N 42. Ст. 5005.

в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации);

•правовые формы определения предметов ведения субъектов Российской Федерации (законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации).

Третью подгруппу составляют:

•правовые формы определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации (федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, соглашения о передаче осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации);

•правовые формы определения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (Конституция Российской Федерации, федеральные законы, договоры о разграничении полномочий, соглашения, законы субъектов Российской Федерации);

•правовые формы определения полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации (конституция (устав) субъекта Российской Федерации, законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации.

«После распада Советского Союза и изменения политической, социальной и экономической системы Российской Федерации возникла необходимость формирования горного законодательства, в корне отличного от прежнего советского законодательства о недрах. Эти изменения потребовались в связи с новыми положениями Конституции РФ и

положениями гражданского законодательства - прежде всего Гражданского кодекса РФ, которые внесли существенные изменения в систему имущественных и обязательственных отношений. …Формирование нового горного права в России началось с кодификационного по содержанию и рамочного по форме Федерального закона "О недрах" от 21 февраля 1992 года, сформулировавшего основные положения горного права. … Вместе с тем следует отметить, что формирование российского горного права находится еще в начальной стадии. Вследствие этого законодательство о недрах развивается пока не только медленно, но и без четкой концепции, вне определения методов правового регулирования, предмета регулирования и круга регулируемых отношений.»[33].

До настоящего времени законодательство о недрах, являясь по Конституции РФ предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, официально не выделено из природоресурсного блока законодательства об охране окружающей среды. Основанием для выделения горного права в самостоятельную отрасль права в науке права признан переход от административных к смешанным административным и гражданско - правовым методам регулирования отношений недропользования. Однако, только в классификаторах отраслей законодательства, утвержденных указами Президента РФ, законодательство о недрах официально признается самостоятельной отраслью.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; г) разграничение государственной собственности; д) ...природопользование; особо охраняемые природные территории; ... к)... земельное, водное, лесное

[33] Клюкин Б.Д. Формирование нового горного права России // Журнал российского права. 2001. N 3. С 54 – 63.

законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды" (ст. 72 Конституции РФ).

По мнению, Б.Д.Клюкина, «В настоящее время регулирование использования природных объектов формируется в русле гражданско - правового (частного) и административного (публичного) законодательства, тесно переплетающихся между собой. Здесь сказывается отсутствие четкой концепции развития системы законодательства, его ориентации на те или иные методы регулирования.

На эту систему наслаиваются федеративные отношения, породившие принцип совместного ведения. Указанный принцип не огражден, с одной стороны, от диктата федерального центра с его системой вертикального государственного управления на началах субординации и, с другой стороны, от стремления субъектов Федерации к автономии, законодательно оформляющих закрепление под свою юрисдикцию всех природных ресурсов, расположенных на их территории. Таким образом, мы сталкиваемся с законодательством субъектов РФ, противоречащим Конституции РФ, которое, однако, не отменяется ни Конституционным Судом, ни Генеральной прокуратурой РФ. Договоры между федеральными органами власти и органами власти субъектов оказываются выше Конституции РФ, подменяя ее положения. Создаваемые в этой области федеральные акты не согласованы между собой и зачастую противоречат друг другу.

Думается, сейчас еще не сложилась концепция, которая позволила бы осуществлять целенаправленное развитие горного законодательства с единых методологических позиций[34].

---

[34] Подробнее об этом см.: Клюкин Б.Д. Формирование Российского горного законодательства на основе законодательства о недрах // Законодательство и экономика. 1995. N 17 / 18.

ГЛАВА II. ОСОБЕННОСТИ РАЗГРАНИЧИТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА ПО ПРЕДМЕТАМ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РФ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

§1. Соотношение законодательства о недрах как отрасли российского законодательства и как предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

Особенности разграничительного процесса как способа реализации принципа федерализма обусловлены особенностями предмета совместного ведения в области государственного регулирования отношений недропользования. Теория экологического права по вопросам предмета совместного ведения полна разночтений. Так, например, в доктрине права существуют научные представления о разграничении экологического законодательства на природоохранное и природоресурсное, и законодательство о недрах в этом случае в качестве самостоятельной отрасли российского законодательства не фигурирует[35]. При этом обосновывается

[35] В.В. Никишин говорит об экологическом законодательстве, которое включает в себя две подсистемы - природоохранное, регулирующее отношения по охране окружающей среды, и природоресурсное, содержащее акты, регулирующие отношения по ее использованию. См.: Никишин В.В. Нормативно-правовое обеспечение охраны окружающей среды в регионе (на примере Республики Мордовия) // Журнал российского права. 2001. N 7. С. 77 - 79. Экологическая доктрина Российской Федерации, разработанная Министерством природных ресурсов России с участием органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных экологических организаций, деловых и научных кругов и одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. N 1225-р, подчеркивает, что базируется в том числе на федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, международных договорах Российской Федерации в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. (СЗ РФ. 2002. N 36. Ст. 3510). О.Л. Дубовик говорит об экологическом законодательстве в узком и широком смысле, понимая под этим в первом случае совокупность законодательных и иных нормативных правовых актов, содержащих правовые нормы, регулирующие только охрану окружающей среды, во втором - добавляется регламентация и использования природных ресурсов, и обеспечения экологической безопасности населения и территорий, и экологического

прямая заинтересованность в таком разграничении в целях систематизации законодательства и правоприменительного порядка. Основным источником установлений по предмету совместного ведения является Конституция РФ. Обратившись к п. «к» ст. 72 Конституции РФ, мы видим, что предмет совместного ведения составляет земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды. В п. «д» мы видим, что предмет совместного ведения составляют природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. А в п. «в» конкретизируется предмет совместного ведения вопросами владения, пользования, распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами.

Автору работы логика законодателя в конституционных нормах видится в том, что предмет экологического права включает в свой состав общественные отношения по охране окружающей среды, обеспечению экологической безопасности, обеспечению рационального природопользования. Однако систему законодательства авторы Конституции РФ видят, как совокупность самостоятельных отраслей российского законодательства: законодательства об охране окружающей среды, земельного законодательства, водного законодательства, лесного законодательства и законодательства о недрах. В этом случае оказывается под большим вопросом самостоятельность природоресурсного законодательства, в состав которого входят земельное, водное, лесное законодательство и законодательство о недрах, но уже как подотрасли. Есть

правопорядка. См.: Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. М.: ТК "Велби"; Изд-во "Проспект", 2003. С. 71. В свою очередь, И.А. Игнатьева под экологическим законодательством подразумевает законодательство по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, по природопользованию. См.: Игнатьева И.А. Отражение конституционных норм в экологическом законодательстве России: проблемы законодательной техники // Журнал российского права. 2003. N 5. С. 10 - 17.

предположение, что законодатель таким образом создает условия для формирования совокупности самостоятельных отраслей российского права по вопросам природопользования и охраны окружающей среды (обеспечения экологической безопасности). В теории права уже ведется научная полемика о признании экологического права не самостоятельной, а интегрированной отраслью российского права, но оснований утверждать, что сложились условия для выделения горного права, нет.

Следуя логике Конституции РФ законодательство об охране окружающей среды как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов - это отнесенная Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов сфера общественных отношений в области охраны окружающей среды, которая разграничивается и определяется соответствующими правовыми формами регулирования отношений по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Соответственно законодательство о недрах как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов – это отнесенная Конституцией российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов сфера общественных отношений в области государственного регулирования вопросов владения, пользования и распоряжения недрами, которая разграничивается и определяется соответствующими правовыми формами регулирования отношений по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

«Таким образом, если при раскрытии законодательства как отрасли мы раскрываем, прежде всего, его систему, поскольку оно состоит из совокупности нормативных правовых актов, систематизированных в определенной последовательности, то при раскрытии законодательства как

предмета совместного ведения России и ее субъектов мы раскрываем его содержание, а именно сферу регулируемых общественных отношений»[36].

Кроме того, по объему правового регулирования следует заметить тоже существуют различия между законодательством о недрах как отрасли российского законодательства и законодательством о недрах как предмете совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Законодательство о недрах как самостоятельная отрасль российского законодательства значительно шире, чем законодательство о недрах как предмет совместного ведения. «Объясняется это тем, что рассматриваемые общественные отношения разграничиваются и устанавливаются конкретными правовыми формами.

При этом правовые формы регулирования отношений по предметам совместного ведения России и ее субъектов рассматриваются не в качестве элементов системы исследуемой отрасли российского законодательства, а в качестве правовых форм разграничения и определения установленной Конституцией России сферы общественных отношений»[37]. К правовым формам регулирования отношений в области государственного регулирования отношений недропользования относят Конституцию РФ, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, а также федеральные законы и принимаемыми в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. В этом случае указанные выше нормативные правовые акты не регулируют общественные отношения в области недропользования, а только их разграничивают и определяют по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Помимо этого, законодательство о недрах отличает от правовых форм регулирования по предметам совместного

[36] Тихомирова Л.А. Указ. Соч. КонсультантПлюс.

[37] Тихомирова Л.А. Указ. Соч. КонсультантПлюс.

ведения установление в Конституции того, для законодательства нормативный правовой акт является источником, а применительно к правовым формам регулирования отношений средством выражения конституционных установлений или, другими словами средством прямой реализации конституционных норм[38]. «…В системе федерального законодательства в области охраны окружающей среды нормативных правовых актов, принятых по предметам совместного ведения, значительно больше, чем нормативных правовых актов, принятых по предметам ведения России. При этом определяющая роль отводится именно федеральным законам.

Законодательство о недрах как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ занимает определенное место в системе российского законодательства. Для примера воспользуемся классификацией, предложенной Л.А.Тихомировой, которая в указанном сочинении следующим образом разделяет источники экологического права:

I. Нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие общественные отношения по охране окружающей среды:

- нормативные правовые акты, принятые федеральными органами государственной власти в пределах полномочий России по предметам ведения Российской Федерации (в целях реализации пункта "е" статьи 71 Конституции Российской Федерации, в той его части, которая касается федеральной политики и федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации);

- нормативные правовые акты, принятые федеральными органами государственной власти в пределах полномочий России по предметам

[38] «…В системе федерального законодательства в области охраны окружающей среды нормативных правовых актов, принятых по предметам совместного ведения, значительно больше, чем нормативных правовых актов, принятых по предметам ведения России. При этом определяющая роль отводится именно федеральным законам». См.: Тихомирова Л.А. Указ. Соч. СПС КонсультантПлюс.

совместного ведения России и ее субъектов (в целях реализации пунктов "д" и "к" статьи 72 Конституции России, в той их части, которая касается соответственно охраны окружающей среды и законодательства об охране окружающей среды).

II. Нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в области охраны окружающей среды опосредованно:

- нормативные правовые акты, принятые федеральными органами государственной власти в пределах полномочий России по предметам ведения Российской Федерации;

- нормативные правовые акты, принятые федеральными органами государственной власти в пределах полномочий России по предметам совместного ведения России и ее субъектов.

В данной системе место законодательства о недрах находится во второй группе и второй подгруппе нормативных правовых актов, принятых федеральными органами государственной власти в пределах полномочий России по предметам совместного ведения России и ее субъектов. При этом, представление о месте законодательства о недрах в системе российского законодательства будет неполным, если не обратимся к системе законодательства субъектов РФ, разработанной указанным выше автором. Структура системы на этом уровне российского законодательства гораздо сложнее:

А. Собственное правовое регулирование.

I. Нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие общественные отношения по охране окружающей среды:

1.1 нормативные правовые акты, принятые органами государственной власти субъектов России в пределах своих полномочий по предметам ведения субъектов России;

1.2 нормативные правовые акты, принятые органами государственной власти субъектов России в пределах своих полномочий по предметам совместного ведения России и ее субъектов России (в целях реализации пунктов "д" и "к" статьи 72 Конституции России, в той их части, которая касается соответственно охраны окружающей среды и законодательства об охране окружающей среды).

II. Нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в области охраны окружающей среды опосредованно:

2.1 нормативные правовые акты, принятые органами государственной власти субъектов России в пределах своих полномочий по предметам ведения субъектов России;

2.2 нормативные правовые акты, принятые органами государственной власти субъектов России в пределах своих полномочий по предметам совместного ведения России и ее субъектов.

Б. Правовое регулирование, осуществляемое органами государственной власти субъектов Российской Федерации в целях осуществления ими переданных полномочий Российской Федерации:

I. Нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие общественные отношения по охране окружающей среды:

1.1 нормативные правовые акты, принятые органами государственной власти субъектов России в целях осуществления ими переданных полномочий Российской Федерации по предметам ведения России (в целях реализации пункта "е" статьи 71 Конституции Российской Федерации, в той его части, которая касается федеральной политики и федеральных программ в области экологического развития России);

1.2 нормативные правовые акты, принятые органами государственной власти субъектов России в целях осуществления ими переданных

полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения России и ее субъектов (в целях реализации пунктов "д" и "к" статьи 72 Конституции России, в той их части, которая касается соответственно охраны окружающей среды и законодательства об охране окружающей среды).

II. Нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в области охраны окружающей среды опосредованно:

2.1 нормативные правовые акты, принятые органами государственной власти субъектов России в целях осуществления ими переданных полномочий Российской Федерации по предметам ведения России;

2.2 нормативные правовые акты, принятые органами государственной власти субъектов России в целях осуществления ими переданных полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения России и ее субъектов.

Законодательство о недрах субъектов РФ находится в составе нормативных правовых актов, входящих в группу «А», раздел II, п. 1.2, а также в группу «Б», раздел II, п. 2.2. Применять предложенную Л.А.Тихомировой систему российского законодательства технически удобно, но пока только в теории. На практике действующее законодательство формируется не настолько упорядоченно. Так, например, Федеральный закон от 06.10.1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" отдельно рассматривает полномочия федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения и полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения[39]. Однако ни один из

[39] СЗ РФ. 18.10.1999. N 42. Ст. 5005.

действующих федеральных законов, принятых по предметам совместного ведения России и ее субъектов, подобную классификацию не предусматривает.

«Во-вторых, законодательство четко не определяет и не разграничивает полномочия и сферу регулируемых отношений субъектов России по предметам совместного ведения России и по предметам ведения субъектов России. В связи с чем сложно определить, в рамках какого предмета ведения субъекты Российской Федерации должны осуществлять собственные полномочия: в рамках предмета совместного ведения или в рамках предмета ведения субъектов? Именно от этого зависит возможность субъектов России реализовывать право осуществления опережающего правотворчества, поскольку опережающая форма правотворчества возможна только при осуществлении органами государственной власти субъектов России собственного правового регулирования и только по предметам совместного ведения России и ее субъектов.

В-третьих, законодательство четко не определяет и не разграничивает полномочия и сферу регулируемых отношений России по предметам совместного ведения и по предметам ведения Российской Федерации. В связи с чем сложно определить, в каких случаях Российская Федерация передает полномочия России по предметам совместного ведения, а в каких случаях полномочия по предметам ведения России»[40].

[40] Тихомирова Л.А. Указ. Соч. КонстультантПлюс.

§ 2. Характеристика совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области государственного регулирования отношений недропользования как института разграничительного процесса

Конституционное закрепление законодательство в области охраны окружающей среды и природопользования как предмет совместного ведения России и ее субъектов получило только в Конституции РСФСР 1978 г. в редакции от 21 апреля 1992 г. - за год до принятия Конституции Российской Федерации, которая закрепляла аналогичные положения. Впервые в п. "и" ст. 81.1 Конституции Российской Федерации от 12 апреля 1978 г. законодательство в области охраны окружающей среды и природопользования определяется и как предмет совместного ведения федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, и как самостоятельная отрасль российского законодательства. Следует отметить, что эта статья была введена в действие только спустя четырнадцать лет после принятия Конституции РСФСР 1978 г. Ни Конституция РСФСР 1918 г., ни Конституция СССР 1924 г., ни последующие Конституции СССР и РСФСР, вплоть до Конституции РСФСР 1978 г., не определяли место законодательства об охране окружающей среды ни в системе разграничения полномочий, ни в системе российского законодательства[41].

Предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области государственного регулирования отношений недропользования является составной частью предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в сфере охраны окружающей среды и природопользования. По мнению А.В.Жадан, «Совокупность

[41] Об этом подробнее см.: Тихомирова Л.А. Законодательство об охране окружающей среды как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Этапы развития // Право и экономика. 2011. N 2. С. 48 - 54.

конституционно-правовых норм, осуществляющих разграничение компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере природопользования, представляется возможным выделить в качестве самостоятельного конституционно-правового института, который можно назвать институтом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере природопользования»[42]. Положения действующего законодательства, обосновывающие представленную выше научную позицию, действительно занимают определенное правовое пространство и имеют тенденцию к развитию. Положения о совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ в области государственного регулирования отношений недропользования содержатся в ст. 1.1 раздела "Общие положения" Закона РФ "О недрах"[43]. В соответствии с положениями Закона субъектам Российской Федерации предоставлено право принимать свои законы и иные нормативные правовые акты в целях регулирования отношений недропользования в пределах своих полномочий. В этой связи, например, в Амурской области был принят Закон от 30 июня 2008 г. N 62-ОЗ "О полномочиях органов государственной власти и местного самоуправления области при предоставлении права пользования участками недр,

---

[42] Исходным для выделения института совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере природопользования в этой связи автор публикации считает наличие однородных, близких по содержанию общественных отношений, подлежащих правовому регулированию. Такими отношениями, по его мнению, являются отношения между Российской Федерацией и ее субъектами по поводу разграничения компетенции между их органами государственной власти в сфере различных видов природопользования (недропользование, водопользование, лесопользование и др.). См.: Жадан А.В. К вопросу о конституционно-правовом институте совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере природопользования // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 23. С. 15 - 17. См: СПС КонсультантПлюс.

[43] См.: Закон РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 (в ред. от 17 июля 2009 г.) "О недрах" // Собрание законодательства РФ. 1995. N 10. Ст. 823.

содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения"[44].

К числу источников, содержащих нормы института совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере природопользования, также следует отнести договоры и соглашения о разграничении полномочий между органами государственной власти обоих уровней по данным вопросам. Например, между Правительством Российской Федерации и администрацией Хабаровского края было заключено Соглашение о разграничении предметов ведения и полномочий в сфере освоения и рационального использования минеральных ресурсов в пределах территориального моря от 24 июля 1996 г. N 6[45].

Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в сфере природопользования в науке права характеризуется как конституционно-правовой и комплексный, поскольку включает в свой состав не только конституционные установления, но и нормы земельного, водного, лесного законодательства и законодательства о недрах[46]. Причину разночтений С.С. Алексеев увидел в удвоение структуры права на разных ее уровнях. Формирование комплексных институтов связано, по его мнению, с множественностью черт юридического своеобразия подразделений правовой системы, а также множественностью системообразующих факторов[47]. В этом

---

[44] См.: Закон Амурской области от 30 июня 2008 г. N 62-ОЗ "О полномочиях органов государственной власти и местного самоуправления области при предоставлении права пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения" // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. 2008. N 9. 30 июня.

[45] См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и администрацией Хабаровского края о разграничении полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами на территории Хабаровского края от 24 июля 1996 г. N 1 // СПС "КонсультантПлюс", версия "Региональное законодательство". Договор о разграничении предметов ведения и полномочий (Красноярск, 1 ноября 1997 года) // Росс. вести. 1997. 27 ноября. N 221; Красноярский рабочий. 1997. 2 декабря. N 232.

[46] Этой точки зрения придерживается, например, А.В.Жадан. См.: Указ. Соч. С. 15 – 17.

[47] См.: Алексеев С.С. Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975. С. 156.

смысле, институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области государственного регулирования отношений недропользования, по мнению автора дипломной работы, перенимает дуалистические черты правовой природы автоматически.

Отношения по реализации института совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ во многом осложняются отсутствием правовой определенности категории совместного ведения в доктрине права и законодательстве. В науке российского права многие ученые склонны формировать представление о совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, исходя из обязательного условия федеративного устройства - разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации[48]. Представители зарубежной конституционно-правовой науки формируют об этом свое представление несколько иначе, они полагают, что "совместное ведение может означать разделяемые компетенции, но всегда включает в этот контекст установленную процедуру, через которую субъектам, составляющим государство, предоставляется возможность участия в принятии решения и формирования воли центра"[49]. В контексте зарубежного представления предмета совместного ведения интерес вызывает проведенное А.П.Анисимовым и А.И.Мелиховым соотношение совместной законодательной компетенции и деятельности по исполнению законов. Соотношение проведено по принадлежности компетенции Российской

---

[48] Например, так считает Б.С. Крылов. См.: Крылов Б.С. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 1998. С. 69. Также об этом подробнее: Домашенков Н.Н. Правовые проблемы разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002; Костенко Н.И. Конституционно-правовые основы разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере природопользования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

[49] Штауфер Т., Допперин Н. Баланс самоуправления и совместного ведения // Федерализм и многоэтничные государства: швейцарская модель. Казань, 2004. С. 42.

Федерации и её субъектам, и объему деятельности по исполнению законов. Так, если принадлежность законодательной компетенции исключительная, а это означает, что только Российская Федерация имеет законодательные полномочия в полном объеме, то в полном объеме субъектам РФ в этом случае может принадлежать только деятельность во исполнение законов РФ. Если принадлежность законодательной компетенции совместная, т.е. законодательные полномочия имеют и Российская Федерация, и субъекты РФ, то субъектам РФ в полном объеме должна принадлежать только деятельность по исполнению законов. Следуя выявленной закономерности, вышеуказанные соавторы предложили три модели разграничения законодательной компетенции между Российской Федерацией и субъектами РФ.

«Первый вариант - основополагающая федеральная компетенция по предметам совместного ведения. Это означает, что сначала федеральный законодатель принимает законы по предметам совместного ведения, а затем субъекты Федерации издают законы, конкретизирующие, развивающие и дополняющие федеральное законодательство.

Второй вариант - конкурирующая компетенция - субъекты Федерации вправе принимать законы по любым предметам совместного ведения постольку, поскольку эти вопросы не урегулированы федеральными законами.

Третий - договорный вариант разграничения компетенции, когда заключаются федеративные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между двумя уровнями государственной власти. В случае их

заключения обособляются предметы ведения Федерации и появляются предметы ведения субъектов Федерации»[50].

По мнению авторов классификации, в настоящий момент Российская Федерация окончательно отказалась от договорной модели разграничения компетенции и находится в стадии фактического прекращения действия конкурирующей компетенции[51].

§3. Особенности разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ

Разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ является важной составляющей предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Разграничительный процесс в этом случае решает важные государственные задачи в области федеративного устройства, рационального территориального планирования и эффективного управления природными ресурсами. Система органов исполнительной власти в сфере природопользования разно уровневая и то, насколько упорядочены взаимоотношения на этих уровнях, зависит реализация принципа федерализма в государственном устройстве.

Государственное управление природными ресурсами осуществляют различные государственные органы, наделенные разной компетенцией и функционирующие на разных уровнях. Их можно подразделить на три вида:

---

[50] Анисимов А.П., Мелихов А.И. Проблемы разграничения совместных предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 1. С. 45 - 50. См.: СПС КонсультантПлюс.

[51] Там же.

органы общей компетенции, органы специальной компетенции, функциональные органы.

Первой особенностью процесса разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в целом, и в области государственного регулирования отношений недропользования в частности, условно назовем «несоответствие» системообразующего законодательства и структуры органов исполнительной власти. Согласно ст. 72 Конституции РФ предмет совместного ведения составляет законодательство об охране окружающей среды, земельное, водное, лесное законодательство и законодательство о недрах. В этом четко прослеживается доктринальный принцип взаимодействия общества и природы в современных условиях – сначала установление экологических стандартов, затем в рамках установленных стандартов - использование природных ресурсов. При обращении к системе федеральных органов исполнительной власти сразу бросается в глаза название главного органа – Министерства природных ресурсов и экологии РФ. Приоритеты в нем явно смещены и не соответствуют доктрине права. Тем не менее, самые общие положения о предмете совместного ведения в области государственного регулирования отношений недропользования мы можем найти опять-таки В Конституции РФ и в Федеральном законе от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды[52]. В главе II Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" определены полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды (ст. 5 - 10 Закона).Закон о недрах в

[52] СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

этом случае мало информативен и содержит бланкетные нормы о предмете совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Сложность системы органов исполнительной власти в области недропользования обусловлена тем, что надзорный орган, а именно Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее по тексту – Ростехнадзор) выведена за рамки компетенции Министерства природных ресурсов и экологии РФ. Самостоятельно функционируя, Служба находится в прямом подчинении у Правительства РФ. Если этот факт рассматривать как попытку разграничения сфер природоохранного и природоресурсного законодательства, то неясно по какой причине в названии Ростехнадзора сохраняется направленность на экологический надзор. В этом же контексте стоит рассматривать исполнение государственной функции Федеральной службой по надзору в сфере природопользования по осуществлению контроля и надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр.

Так, согласно пункту 5.1.3 Постановления Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. N 370» Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр[53]. Как усматривается из Постановления Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 401 (в ред. от 11.10.2012) "О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору", Федеральная служба по экологическому, технологическому и

[53] СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347.

атомному надзору осуществляет контроль и надзор за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами[54].

В Постановлении Правительства РФ от 2 февраля 2010 г. N 39 (в ред. от 06.10.2011) "Об утверждении Положения о государственном надзоре за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами, и о внесении изменений в Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр"[55] говорится, что государственный горный надзор осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее территориальными органами, являющимися органами государственного горного надзора, во взаимодействии с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами, являющимися органами государственного геологического контроля, а также с природоохранными и иными контрольными органами. Однако, в данном Постановлении отсутствует ясное и четкое разграничение полномочий субъектов, уполномоченных осуществлять государственный горный надзор.

Следующей особенностью системы органов исполнительной власти в области государственного регулирования отношений недропользования является участие отраслевых органов специальной компетенции осуществляют управление охраной окружающей среды в отдельных отраслях народного хозяйства (промышленность, транспорт, оборона, энергетика и т.д.). В их число также включают МВД России, Министерство обороны РФ, Федеральную службу безопасности, таможенные органы и т.д. Данный перечень не носит исчерпывающего характера.

Своеобразие предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ проявляет себя в том, что положения ч. 2 ст. 76 Конституции

---

[54] СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348.

[55] СЗ РФ 2010. № 6. Ст. 651.

РФ устанавливают правило, по которому по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. В научной литературе есть точки зрения авторов, которые, руководствуясь указанными положениями, исключают саму возможность принятия по предметам совместного ведения федеральных подзаконных актов. Однако мало кто соглашается с тем, что это возможно с практической точки зрения. Большинство федеральных законов (в том числе принятых по предметам совместного ведения) содержат отсылки к федеральным подзаконным актам[56]. Думается, формулирование конституционного положения таким способом было вызвано тем, что «примерно с 1995 года начался новый период постконституционного развития, в течение которого наметились процессы унификации правового пространства. Это выразилось в повышении роли федерального закона как средства регулирования и упорядочения федеративных отношений…»[57].

Уникальность предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в том числе и законодательства о недрах состоит в том, что формирование его основ происходило автономно на территории Конституционного права. Так, существенную роль в упорядочении в соответствии с основами конституционного строя России государственной власти в составных частях России сыграл Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

[56] Об этом подробнее см.: Пресняков М.В. Правовая определенность как системное качество российского законодательства // Журнал российского права. 2009. N 5. С. 33 -42. СПС КонсультантПлюс.

[57] Матюхина Ю.В Развитие российской федеративной государственности на основе конституционной модели // Право и политика. – М. Nota Bene 2005. N 10. С. 65 – 75. СПС КонсультантПлюс.

Федерации"[58], который определил принципы организации государственной власти в субъектах Федерации в той части, в какой это бы не противоречило основам конституционного строя, соответствовало требованиям единства государственной власти в России. Другой характерной чертой периода формирования основ предмета совместного ведения явилось принятие федеральных законов и решений Конституционного Суда Российской Федерации, придающих централизованный характер российскому федерализму. Так, решениями Конституционного Суда Российской Федерации была подтверждена конституционность в федеральном законодательстве природоресурсного централизма.

Конституционный Суд отметил недопустимость такого регулирования органами государственной власти субъектов Федерации вопросов, отнесенных к совместному ведению, которое противоречит не только Конституции, но и федеральному законодательству. Суд определил, что принцип конкуренции законодательства по предметам совместного ведения означает не только право субъектов Федерации осуществлять опережающее правовое регулирование до принятия федерального закона, но и, наоборот, право федерального законодателя осуществлять правовое регулирование на территории субъекта Федерации по предметам совместного ведения в случае, если данный субъект Федерации своевременно не выполняет обязанность и тем самым ущемляет конституционные права граждан.

Современный период, отсчитываемый с начала 2000-го года характеризуют как попытку модернизации федеративных отношений. Это выражается в продолжении процесса укрепления вертикали власти, с одной стороны, и в поиске путей повышения эффективности российского федерализма, в том числе через совершенствование системы разграничения

[58] Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

предметов ведения и полномочий, процедур ее реализации; в укреплении институционального и экономического федерализма, с другой стороны. С правовой точки зрения совершенствование федеративных отношений выражается в еще более существенном повышении роли федерального закона и дальнейшем снижении влияния двустороннего договора на регулирование системы разграничения власти по вертикали. К концу 2002 года были расторгнуты 33 договора с тридцатью пятью субъектами Федерации. При этом большинство субъектов Федерации сами проявили инициативу по отказу от договоров как правовой формы разграничения предметов ведения и полномочий. В частности, в конце 2001 - начале 2002 годов было прекращено действие договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Омской, Астраханской, Ульяновской, Кировской, Челябинской областей, а также Республики Марий Эл. В качестве основания прекращения действия договоров было указано на достижение целей, поставленных названными актами. В настоящее время продолжает действовать менее пяти договоров между органами государственной власти Российской Федерации и некоторых республик в ее составе.

С правовой точки зрения совершенствование федеративных отношений выражается в еще более существенном повышении роли федерального закона и дальнейшем снижении влияния двустороннего договора на регулирование системы разграничения власти по вертикали. К концу 2002 года были расторгнуты 33 договора с тридцатью пятью субъектами Федерации. При этом большинство субъектов Федерации сами проявили инициативу по отказу от договоров как правовой формы разграничения предметов ведения и полномочий. В частности, в конце 2001 - начале 2002 годов было прекращено действие договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской

Федерации и органами государственной власти Омской, Астраханской, Ульяновской, Кировской, Челябинской областей, а также Республики Марий Эл. В качестве основания прекращения действия договоров было указано на достижение целей, поставленных названными актами. В настоящее время продолжает действовать менее пяти договоров между органами государственной власти Российской Федерации и некоторых республик в ее составе[59].

В качестве мер, стабилизирующих современные федеративные отношения в специальной литературе, называют: введение института полномочных представителей Президента РФ, осуществляющих свою деятельность в созданных для этих целей семи федеральных округах[60]; реформирование Совета Федерации[61]; введение института публично-правовой ответственности за нарушение Конституции России и федеральных законов[62].

За это время, как подчеркнул Президент России в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2003 года[63], юридически и фактически было восстановлено единство страны, укреплена

---

[59] Матюхина Ю.В. Указ. Соч. СПС КонсультантПлюс.

[60] См.: О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 № 849 // СЗ РФ. 2000 г. N 20. Ст. 2112; О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 // СЗ РФ. 2000. N 33. Ст. 3356; О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 12 августа 2000 г. № 592 // СЗ РФ. 2000. N 34. Ст. 3473.

[61] См.: О порядке формирования Совета Федерации: Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ // СЗ РФ. 2000. N 32. Ст. 3336.

[62] О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Федеральный закон от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ // Кодекс: Электронный фонд. http://docs.cntd.ru/document/901765720.

[63] См.: Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию РФ от 16 мая 2003 г. // Росс. газ. от 17 мая 2003 г. N 93; О мерах по реализации положений Послания Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному собранию Российской Федерации и решений, принятых Правительством Российской Федерации на заседании 15 мая 2003 года (протокол N 15): Приказ Федерального горного и промышленного надзора России от 6 июня 2003 г. № 123. СПС КонсультантПлюс.

государственная власть, федеральная власть приблизилась к регионам. Была преодолена ситуация, когда отдельные российские территории находились вне пределов федеральной юрисдикции. По инициативе Президента РФ его Указом от 21 июня 2001 года была создана Комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, направленность деятельности которой была связана с пересмотром сложившейся в федеральном законодательстве системы разграничения прав между Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями[64]. Указом Президента РФ было положено начало создания новой модели разграничения предметов ведения и полномочий по схеме уточнения и конкретизации прав субъектов Федерации[65].

Исходя из положений Послания 2003 года, касающихся административной реформы, был издан Указ от 23 июля 2003 г. "О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах", который был предназначен для решения задачи повышения роли всех уровней исполнительной власти в экономическом развитии страны[66]. В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. Правительство Российской Федерации Постановлением от 31 июля 2003 г. (с

---

[64] Впоследствии данный нормативный правовой акт был отменен. См.: Указ Президента РФ от 8 августа 2001 г. N 1003 "О признании утратившими силу указов Президента Российской Федерации в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 21 июня 2001 г. N 741 "О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления" // СЗ РФ. 2001 г. N 33 (Часть II), Ст. 3439.

[65] Среди законодательных инициатив, инициируемых Президентом России по предложению данной Комиссии, особенно важное значение имели Федеральный закон РФ от 4 июля 2003 года N 95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ (в ред. от 21 июля 2005 г.) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"// СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822; 2004. N 25. Ст. 2484; 2004. N 33. Ст. 3368; 2005. N 1 (часть 1). Ст. 9; Ст. 12; Ст. 17.

[66] СЗ РФ. 2003. N 30. Ст. 3046.

последующими дополнениями от 21 мая 2004 г.[67]) образовало Правительственную комиссию по проведению административной реформы и утвердило Положение о ней. Правительство поручило Комиссии осуществить инвентаризацию функций министерств и ведомств, приведение институциональной структуры в соответствии с функциями и полномочиями каждого подразделения. Такая задача касалась всех уровней власти: центрального, регионального и местного. В процессе работы Комиссия насчитала около пяти тысяч избыточных функций. Проведение административной реформы в России обусловило необходимость внесения поправок в федеральное законодательство и законодательство субъектов Федерации. В частности, Президент России издал Указ от 9 марта 2004 года "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти"[68]. В настоящее время субъекты Федерации обновляют собственное законодательство в части уточнения структуры их органов исполнительной власти согласно новой системе исполнительной власти федерального уровня, а также изменениям в разграничении предметов ведения и полномочий[69].

---

[67] См.: СЗ РФ. 2003. N 31. Ст. 3150.

[68] См.: СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945.

[69] См.: О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. N 636. Текст Указа опубликован в "Российской газете" от 22 мая 2012 г. N 114, на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) 22 мая 2012 г., в Собрании законодательства Российской Федерации от 28 мая 2012 г. N 22 ст. 2754.

ГЛАВА III. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОБЛЕМ РАЗГРАНИЧИТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА ПО ПРЕДМЕТАМ СООВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РФ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

§1. Правовой анализ проблем разграничения предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области государственного регулирования отношений недропользования посредством заключения договоров

Подписанный субъектами Российской Федерации в 1992 г. Федеративный договор, и принятая 12 декабря 1993 г. Конституция РФ стали основой федеративного устройства государства. В юридической литературе общепринятой считается точка зрения, которая определяет компетенцию органа исполнительной власти через предмет совместного ведения и полномочия. Компетенцию органа государственной власти составляет совокупность властных полномочий по определенным предметам ведения. Конкретное полномочие органа государственной власти означает юридически закрепленное за органом государства право и одновременно, как правило, обязанность на принятие правовых актов и осуществление иных властных мер, направленных на решение конкретных задач и функций данного органа[70]. Такой подход дает возможность рассматривать разграничение предметов ведения как вопрос об отношениях между федерацией и ее субъектами, а разграничение компетенции и полномочий

[70] См., например: Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. М.: Юрид. лит., 1986. С. 23 - 31; Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С. 77; Государственное право Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 1996. С. 298.

как вопрос об отношениях между отдельными видами федеральных органов власти и органами власти субъектов федерации[71]. В этом случае ученые усматривают некорректность употребления термина "предметы ведения" органов государственной власти и их полномочия. Термин "полномочие" должен использоваться в отношении конкретного органа государства[72]. К таким выводам их приводит исторический анализ законодательства. Если в Федеративном договоре и в ранее действующей Конституции Российской Федерации в редакции 1992 года круг вопросов ведения Федерации и субъектов Российской Федерации именовался как предметы ведения их органов государственной власти, то в ныне действующей Конституции Российской Федерации данные вопросы обозначены в ст. ст. 71, 72, 76 именно как предметы ведения Федерации и ее субъектов[73].

Категория "полномочия Федерации" также использовалась в ранее действующем законодательстве СССР и РСФСР. Но тогда юридическая конструкция данной категории была несколько иной. Речь шла о "полномочиях Федерации" в лице ее федеральных органов. Так, в соответствии со ст. 73 Конституции СССР 1977 года, ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов государственной власти и управления подлежали вопросы, которые представляли собой перечень функций и полномочий данных органов. Аналогичная конструкция имела место в Конституции РСФСР 1978 года и в последующих ее редакциях, вплоть до внесения изменений и дополнений в связи с принятием Федеративного Договора. В Конституции Российской

---

[71] Федерация в зарубежных станах. М.: Юрид. лит., 1993. С. 17; см. также: Разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами в зарубежных странах. М., Федеральное Собрание: ИНИОН РАН. С. 7.

[72] По мнению, С.Ю.Биджевой, полномочие как один из видов предметов ведения отличается от полномочия как составной части компетенции органа государственной власти юридическими последствиями. См.: Биджева С.Ю. Особенности договорного разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2002. N 2. С. 37 – 43. СПС КонсультантПлюс.

[73] Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000. С. 171.

Федерации - России в последней редакции, до принятия ныне действующей федеральной Конституции, вопросы ведения Федерации и ее субъектов обозначались как вопросы ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

Проблема, по мнению ученых, состоит в том, что «Неудачно употребляемая в законодательстве СССР и РСФСР последних лет категория "полномочия Федерации" вновь применяется в Конституции Российской Федерации и вносит путаницу в понимание конституционных положений. Представляется, что в ст. ст. 73 и 77 Конституции Российской Федерации вместо термина "полномочия Российской Федерации" следовало бы использовать термин "компетенция федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения"[74]. Доля федеральных законов, в которых правильно используется термин "компетенция органов государственной власти" при ее закреплении, по мнению автора, незначительна. В качестве примеров приводятся ст. 6 Федерального закона "О континентальном шельфе Российской Федерации", ст. ст. 3 и 4 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О недрах". Чаще всего в федеральных законах говорится лишь об одном элементе компетенции - о полномочиях органов государственной власти.

Вышесказанное создает правовые предпосылки для возникновения проблем разграничительного процесса, осуществляемого посредством заключения договоров. К примеру, в соответствии с п. "ж" ст. 1 Договора от 12 января 1996 года "О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Калининградской области"[75] установление порядка

---

[74] Биджева С.Ю. Указ. Соч. СПС КонсультантПлюс.

[75] Федеральное конституционное право России. М., 1996. С. 266.

владения, пользования и распоряжения недрами и природными ресурсами было произведено не иначе, как закрепление законодательного полномочия органа государственной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъекта согласно п. "в" ст. 72 Конституции Российской Федерации.

Нередко имеет место простое смешение понятий "предметы ведения" и "компетенция". Иногда авторы, раскрывая вопрос о предметах ведения федерации и субъектов федерации, тут же используют в отношении этих категорий другой термин - "компетенция федерации и субъектов федерации"[76]. По мнению, С.Ю.Биджевой, «Подмена отношений между Федерацией и ее субъектами отношениями между ее органами ведет соответственно к отождествлению двух различных по своей природе типов договоров: договоры между Федерацией и ее субъектами; договоры между органами государственной власти»[77]. В настоящее время такие договоры уже не являются по своей природе договорами между органами государственной власти. Затрагивая вопросы разграничения предметов ведения Федерации и ее субъектов, они становятся договорами между Федерацией и ее субъектами. Встречаются и соглашения, которые по содержанию фактически являются договорами о разграничении предметов ведения (например, соглашения по вопросам собственности, о реализации и транспортировке нефти и продуктов нефтепереработки…)[78]. Наличие двух статей, по справедливому замечанию С.Ю.Биджевой, Конституции - 11 и 76, по-разному определяющих правовые формы регулирования по предметам

[76] См., например,Чиркан В.Е. Основы конституционного права. М.: Манускрипт, 1996. С. 127; Шахрай С. Актуальные проблемы российского федерализма // Власть. N 8. 1995. С. 8 - 9.

[77] Биджева С.Ю. Указ. Соч. СПС КонсультантПлюс.

[78] Например, О разграничении предметов ведения и полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения недрами на территории Ростовской области: Соглашение между Правительством РФ и администрацией Ростовской области от 29.05.1996 N 7 // Росс. газета. ("Экономический союз"). N 156. 1996. от 17 августа; О разграничении полномочий по вопросам воспроизводства минерально-сырьевой базы: Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Бурятия от 11.07.1995 N 1. Документ опубликован не был. См.: Интернет-версия КонсультантПлюс // http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=home.

ведения, породило на практике дискуссию: что же является приоритетной формой при разграничении предметов ведения и полномочий органов государственной власти - федеральный закон или договор[79]?

Содержание некоторых федеральных законов свидетельствует о том, что зачастую договорам отводится приоритетная по сравнению с федеральным законом роль. Наглядным примером является Федеральный закон от 8 февраля 1995 года "О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации "О недрах". Согласно ст. 1 (1) данного Закона "...разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере государственного регулирования отношений недропользования осуществляется Конституцией Российской Федерации, а также заключаемыми в соответствии с ней Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий".

Никакого упоминания о федеральных законах как о приоритетной правовой форме разграничения нет. В ранее действовавшей редакции Закона говорилось о роли самого Федерального закона. Его положения, касающиеся разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, действовали на территориях указанных субъектов до заключения договора о разграничении предметов ведения и полномочий в области регулирования отношений недропользования между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. В действующей редакции закона о недрах этого положения уже нет. Судя по всему, практика договорного регулирования процесса разграничения предмета совместного ведения продолжает сдавать

[79] Биджева С.Ю. Указ. Соч. СПС КонсультантПлюс.

приоритетные позиции. Соответственно автоматически их занимает закон. Тем не менее, согласно, ст. 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации продолжает осуществляться настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Другими словами, продолжают составлять основу конституционного строя государства.

После приостановления практики заключения таких договоров в новом законе возрождается договорная практика, но с рядом условий. Согласно ст. 26.7 Федерального закона от 6 октября 1999 г.[80] заключение договоров допускается только в том случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем установлено федеральным законом, разграничение полномочий. Договоры должны стать вспомогательным механизмом, призванным уточнить отдельные вопросы разграничения компетенции с учетом региональной специфики[81].

Новый подход породил новые проблемы того же порядка. Во-первых, в Законе закреплено положение (ст. 26.7), что рассматриваемые договоры имеют силу федерального закона. Во-вторых, в той же статье указано, что договор вступает в силу со дня вступления в силу федерального закона о его утверждении. По мнению ученых, логика законодателя может привести и к тому, что договором можно будет изменять положения федеральных законов, что может повлечь массу негативных последствий. В литературе можно уже встретить мнения о приоритете утвержденных федеральным законом

---

[80] Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ// СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

[81] См.: Чертков А.Н. Договоры между органами государственной власти РФ и ее субъектов // Журнал российского права. 2004. N 8. С. 3 – 10. СПС КонсультантПлюс.

договоров перед другими федеральными законами[82]. «В договорном регулировании предстоит уточнить юридическую силу договоров и, возможно, упростить процедуру их заключения»[83].

§2. Иные проблемы регулирования предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области недропользования

Разграничение предмета совместного ведения Российской Федерации и её субъектов в области недропользования имеет своей целью, с одной стороны, обеспечить целостность и централизацию федеративного устройства, а с другой стороны, освободить федерацию от излишнего регулирования вопросов недропользования. Это оправдано также и тем, считает Д.Е. Дымов, что, отказываясь от тотального законодательного и административного регламентирования, федерация способствует предупреждению многих потенциальных внутренних противоречий, укрепляя таким образом целостность государства[84].

Как уже отмечалось, особенностью российской конституционной модели разграничения предметов ведения по способу их структурирования является отказ от юридической формализации в Конституции Российской Федерации перечня предметов ведения Российской Федерации. Предметы ведения субъектов Российской Федерации не определяются федеральной Конституцией. Анализируя российское конституционное законодательство и

---

[82] См.: Хабриева Т.Я., Сивицкий В.А. Федеральное Собрание в 2003 году: вклад законодателей в развитие российского федерализма и местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. N 12. С. 12.

[83] Безруков А.В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. N 9. С. 8 – 10. СПС КонсультантПлюс.

[84] Ковачев Д.А., Дымов Д.Е. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в зарубежных странах. М.: ИНИОН РАН, 1995. С. 23.

сравнивая его с зарубежными моделями, И.А. Умнова приходит к выводу, что российская модель конституционного регулирования предметов ведения относится к числу централизованных федеральных систем, что обусловлено в определенной мере особенностью развития правовой культуры на уровне субъектов Федерации. При этом отмечается, что технико - юридическое исполнение модели конституционного регулирования предметов ведения нуждается в совершенствовании, ибо пробелы регулирования и разноречивость в использовании правовых категорий, касающихся определения круга предметов ведения, порождают проблемы в текущем федеральном законодательстве, призванном юридически обеспечить реализацию конституционных основ разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами[85].

В этом смысле проблемой разграничительного процесса называется практика незаконного регулирования по предметам совместного ведения. Прямое отношение такая практика имеет к региональному нормотворчеству. Так, сам по себе принцип, дающий право принимать законы по предметам совместного ведения, опережающие федеральные законы, не означает, по мнению И.А.Умновой, что субъекты Федерации приобретают право устанавливать правила взаимодействия с федеральной властью, ее обязанности и поведение на территории субъекта Федерации. Регулирование таких отношений по предметам совместного ведения - исключительная прерогатива федеральных органов. Вместе в тем без решения этих вопросов интерес субъектов Федерации к осуществлению опережающего правового регулирования не так уж велик. Поэтому субъекты Федерации, принимая законы по предметам совместного ведения до выхода в свет федерального закона, идут на превышение пределов правового регулирования[86].

---

[85] Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. С. 187.

[86] Умнова И.А Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал российского права. 1999. N 11. С.22 – 35. СПС КонсультантПлюс.

Так, в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. N 92-О "По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан" Конституционный Суд Российской Федерации признал, что положения конституций перечисленных республик об отнесении к ведению республик (а не к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов) земельного законодательства, определение порядка и условий владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесами, водами и другими природными ресурсами, охраны окружающей среды нарушают установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации[87].

По предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов должен применяться принцип соответствия, согласно которому конституции и

[87] См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. N 92-О "По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан" // СЗ РФ. 2000. N 29. Ст. 3117. Основанием вынесения Конституционным Судом Российской Федерации Определения от 27 июня 2000 г. N 92-О явилось нарушение установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, выразившееся в том, что в соответствующих конституциях республик земельное законодательство, определение порядка и условий владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесами, водами и другими природными ресурсами, охрана окружающей среды, установление отношений собственности на природные ресурсы были отнесены к ведению соответствующих республик, а не к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П. СПС КонсультантПлюс.

уставы субъектов Российской Федерации должны полностью воспроизводить положения Конституции Российской Федерации[88].

Решить выявленную проблему И.А.Умнова предлагала посредством принятия специального Закона. В положениях федерального законодательства отклик на проблему нашел свое проявление в Федеральном законе от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"[89]. Этот Федеральный закон ввел в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. главу IV.1 "Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации" (ст. 26.1 - 26.9). Кроме инкорпорации конституционных установлений в данной главе имеются и новые положения. Так, в отличие от отмененного Федерального закона от 24 июня 1999 г., здесь речь идет не о разграничении предметов ведения, а о разграничении полномочий. Далее, если Федеральный закон от 24 июня 1999 г. в ст. 12 устанавливал, что по вопросам совместного ведения издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, то в Федеральном законе от 4 июля 2003 г. заложен иной подход. В п. 2 ст. 26.3 перечислены все полномочия органов государственной власти субъектов РФ по вопросам совместного ведения. По вопросам природопользования и охраны окружающей среды здесь закреплены лишь организация и осуществление межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, создание и обеспечение охраны

---

[88] Об этом см.: Тихомирова Л.А. Законодательство Российской Федерации об охране окружающей среды: проблемы реализации: Монография. М.: АТИСО, 2008. 225 с.

[89] Федеральный закон от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. N 27 (часть II). Ст. 2709.

государственных природных парков и памятников природы регионального значения, а также планирование использования земель сельскохозяйственного назначения. К этому можно добавить установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации; нормативных правовых актов органов местного самоуправления, в том числе по вопросам природопользования и охраны окружающей среды. Указанные полномочия осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов Федерации[90]. Таким образом, со временем границы предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, в том числе и в области регулирования вопросов недропользования, приобретают все более четкие правовые очертания.

Еще одну проблему выделил С.Б.Аникин. По мнению ученого, устанавливая административный и договорный способы распределения полномочий, Конституция РФ не определила конкретную сферу практического применения каждого из них[91]. На начальном этапе становления Российской Федерации были допустимы альтернатива и принцип первенства. Там, где не применялся административный способ, использовался договорный[92]. Позднее в соответствии с общими принципами разграничения полномочий федеральными и региональными органами государственной власти, установленными Федеральным законом от 6

---

[90] Вараксин В.В. Некоторые вопросы регулирования предметов ведения субъектов Российской Федерации и полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды // Экологическое право. 2004. N 5; Вараксин В.В. Некоторые вопросы регулирования предметов ведения субъектов Российской Федерации и полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды: Регионы Приволжье, Урал // Экологическое право: Регионы Приволжье, Урал. Специальный выпуск. - М.: Юрист, 2004, № 5. - С. 19-23. СПС КонсультантПлюс.

[91] Аникин С.Б. Административно-правовое регулирование совместного ведения России и ее субъектов: понятие и предмет / под ред. В.М. Манохина // СПС КонсультантПлюс. 2010.

[92] Манохин В.М. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов: Изд-во СГАП, 2002. С. 38 - 39.

октября 1999 г. N 184-ФЗ (в ред. от 17 декабря 2009 г.), приоритет отдан административному способу.

Заключение

Согласно ч. 1 ст. 1 Конституции РФ законодательство РФ о недрах основывается на конституционных положениях. Данное установление не только воспроизводит один из таких элементов основ конституционного строя, закрепленного в ч. 2 ст. 4 Конституции РФ, как верховенство данной Конституции на всей территории Росси. В рассматриваемом положении ч. 1 ст. 1 Конституции РФ подчеркивается комплексный характер законодательства РФ о недрах - самостоятельной отрасли законодательства РФ, не являющейся подотраслью других законодательных отраслей.

Среди конституционных положений, на которых основывается законодательство РФ о недрах, следует назвать, прежде всего, следующие: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9); земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ч. 2 ст. 9); владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ч. 2 ст. 36); вопросы владения, пользования и распоряжения недрами, разграничение государственной собственности, природопользование и законодательство о недрах находятся в совместном ведении России и ее субъектов (п. "в", "г", "д" и "к" ч. 1 ст. 72).

Именно на основании положения п. "к" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, относящего законодательство о недрах к предметам совместного ведения России и ее субъектов, основано определение в ч. 1 ст. 1 Конституции РФ двухуровневой структуры системы нормативных правовых актов, составляющих данную отрасль законодательства:

1) комментируемый Закон и принимаемые в соответствии с ним другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты;

2) принимаемые в соответствии с комментируемым Законом законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ[93].

Следуя логике Конституции РФ законодательство об охране окружающей среды как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов - это отнесенная Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов сфера общественных отношений в области охраны окружающей среды, которая разграничивается и определяется соответствующими правовыми формами регулирования отношений по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Соответственно законодательство о недрах как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов – это отнесенная Конституцией российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов сфера общественных отношений в области государственного регулирования вопросов владения, пользования и распоряжения недрами, которая разграничивается и определяется соответствующими правовыми формами регулирования отношений по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Законодательство о недрах как отрасль российского законодательства и законодательство о недрах как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ различается по структуре и объему правового регулирования. Законодательство о недрах как самостоятельная отрасль российского законодательство образует систему нормативных правовых актов, в то время как законодательство о недрах как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ формулирует содержание

[93] Об этом подробнее см.: Борисов А.Н. Комментарий к Закону Российской Федерации "О недрах" (постатейный). М.: Деловой двор, 2009. 448 с. СПС КонсультантПлюс.

регулируемых общественных отношений в области недропользования. Кроме того, законодательство о недрах как самостоятельная отрасль российского законодательства значительно шире, чем законодательство о недрах как предмет совместного ведения. Объясняется это тем, что рассматриваемые общественные отношения разграничиваются и устанавливаются конкретными правовыми формами. Соотношение законодательства о недрах, обусловленное различиями в статусе, имеет доктринальный характер.

До настоящего времени законодательство о недрах, являясь по Конституции РФ предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, официально не выделено из природоресурсного блока законодательства об охране окружающей среды. Несмотря на то, что в науке права признан переход от административных к смешанным административным и гражданско - правовым методам регулирования отношений недропользования основанием для выделения горного права в самостоятельную отрасль российского права, только один из его элементов - законодательство о недрах официально считается самостоятельной отраслью в классификаторах отраслей законодательства, утвержденных указами Президента РФ, а включение законодательства о недрах в предмет совместного ведения Конституцией РФ делает этот факт общепризнанным. Однако, условий для выделения предмета и метода горного права в разряд самостоятельных еще недостаточно.

Если представление о структуре предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области государственного регулирования отношений недропользования как о системе законодательства о недрах очевидно, то в представлениях о правовой природе предмета ведения определенности по-прежнему нет. Так, действующее законодательство не дает определений правовым категориям «исключительного ведения», «совместного ведения», «полномочий»,

«компетенций». Причем, отсутствие основных дефиниций по вопросам ведения не было свойственно ранее действовавшему законодательству.

В специальной литературе имеет научное обоснование позиция, согласно которой правовая определенность вышеуказанных категорий необходима для понимания их внутреннего наполнения. Терминологическое разночтение правовых категорий в действующем законодательстве стирает грань, например, между разграничением и определением предметов ведения и полномочий. Вместе с тем различно не только содержание и назначение, но и собственно процесс разграничения и определения предметов ведения и полномочий. В связи с чем сложно определить, в рамках какого предмета ведения субъекты Российской Федерации должны осуществлять собственные полномочия: в рамках предмета совместного ведения или в рамках предмета ведения субъектов?

Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в сфере природопользования в науке права характеризуется как конституционно-правовой и комплексный, поскольку включает в свой состав не только конституционные установления, но и нормы земельного, водного, лесного законодательства и законодательства о недрах.

Разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ является важной составляющей предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Разграничительный процесс в этом случае решает важные государственные задачи в области федеративного устройства, рационального территориального планирования и эффективного управления природными ресурсами. Система органов исполнительной власти в сфере природопользования разно уровневая и то, насколько упорядочены взаимоотношения на этих уровнях, зависит реализация принципа федерализма в государственном устройстве. Первой особенностью процесса

разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в целом, и в области государственного регулирования отношений недропользования в частности, условно назовем «несоответствие» системообразующего законодательства и структуры органов исполнительной власти. Предмет совместного ведения, согласно положениям Конституции РФ, составляет законодательство об охране окружающей среды, а также земельное, водное, лесное и законодательство о недрах. При обращении к системе федеральных органов исполнительной власти бросается в глаза название главного органа – Министерства природных ресурсов и экологии РФ. Приоритеты в нем явно смещены и не соответствуют доктрине права. Закон о недрах в этом случае мало информативен и о предмете совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ содержит бланкетные нормы. Следующей особенностью системы органов исполнительной власти в области государственного регулирования отношений недропользования является участие отраслевых органов специальной компетенции осуществляют управление охраной окружающей среды в отдельных отраслях народного хозяйства (промышленность, транспорт, оборона, энергетика и т.д.).

Уникальность предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в том числе и законодательства о недрах состоит в том, что формирование его основ происходило автономно на территории Конституционного права. Так, существенную роль в упорядочении в соответствии с основами конституционного строя России государственной власти в составных частях России сыграл Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" , который определил принципы организации государственной власти в субъектах Федерации в той части, в какой это бы не противоречило основам конституционного строя, соответствовало требованиям единства

государственной власти в России. Кроме этого, Закон сыграл важную роль в совершенствовании федеративных отношений, которое пошло по пути повышения роли федерального закона и дальнейшем снижении влияния двустороннего договора на регулирование системы разграничения власти по вертикали.

В специальной литературе научное обоснование получила возможность рассматривать разграничение предметов ведения как вопрос об отношениях между федерацией и ее субъектами, а разграничение компетенции и полномочий как вопрос об отношениях между отдельными видами федеральных органов власти и органами власти субъектов федерации. В этом случае ученые усматривают некорректность употребления термина "предметы ведения" органов государственной власти и их полномочия. В отношении конкретного органа государства, по их мнению, должен применяться термин "полномочие". Соответственно в ст. ст. 73 и 77 Конституции Российской Федерации вместо термина "полномочия Российской Федерации" следовало бы использовать термин "компетенция федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения". Доля федеральных законов, в которых правильно используется термин "компетенция органов государственной власти" при ее закреплении, по мнению ученых, незначительна. В качестве примеров приводятся ст. 6 Федерального закона "О континентальном шельфе Российской Федерации", ст. ст. 3 и 4 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О недрах". Чаще всего в федеральных законах говорится лишь об одном элементе компетенции - о полномочиях органов государственной власти. Вышесказанное создает правовые предпосылки для возникновения проблем разграничительного процесса, осуществляемого, к примеру, посредством заключения договоров.

В этом смысле проблемой разграничительного процесса называется практика незаконного регулирования по предметам совместного ведения. Прямое отношение такая практика имеет к региональному нормотворчеству. Нередки случаи, когда субъекты Федерации, принимая законы по предметам совместного ведения до выхода в свет федерального закона, идут на превышение пределов правового регулирования. Определениями Конституционного Суда и дополнениями в действующее законодательство в очередной раз регламентируется, что по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов должен применяться принцип соответствия, согласно которому конституции и уставы субъектов Российской Федерации должны полностью воспроизводить положения Конституции Российской Федерации. Со временем границы предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, в том числе и в области регулирования вопросов недропользования, приобретают все более четкие правовые очертания.

Устанавливая административный и договорный способы распределения полномочий, Конституция РФ не определила конкретную сферу практического применения каждого из них. Этот вопрос также нуждается в правовой определенности в связи с тем, что в соответствии с общими принципами разграничения полномочий федеральными и региональными органами государственной власти, установленными Федеральным законом от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ (в ред. от 17 декабря 2009 г.), приоритет отдан административному способу.

Область государственного регулирования отношений недропользования относится к основам федеративного устройства стратегического и политического назначения. Развитие законодательства о недрах как предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ полностью опирается на конституционные положения о

предмете совместного ведения. Совершенствование законодательства о недрах как предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ полностью зависит от способов решения проблем реализации принципа федерализма.

Список использованной литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Официальное издание. – М.: Юрид. лит., 2011. – 64 с.
2. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Изд. 2-е, доп. и перераб. М.: Издательство БЕК, 1996. С. 305.
3. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
4. О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 119-ФЗ // СЗ РФ. 1999. N 26. Ст. 3176.
5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.
6. Экологическая доктрина Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 N 1225-р // СЗ РФ. 2002. N 36. Ст. 3510.
7. О недрах: Закон РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 // СЗ РФ. 1995. N 10. Ст. 823.
8. О полномочиях органов государственной власти и местного самоуправления области при предоставлении права пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения: Закон Амурской области от 30 июня 2008 г. N 62-ОЗ // Вестник губернатора

Амурской области и Правительства Амурской области. 2008. N 9. 30 июня.

9. Соглашение между Правительством Российской Федерации и администрацией Хабаровского края о разграничении полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами на территории Хабаровского края от 24 июля 1996 г. N 1 // СПС КонсультантПлюс. Версия "Региональное законодательство".

10. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий (Красноярск, 1 ноября 1997 года) // Росс. вести. 1997. 27 ноября. N 221; Красноярский рабочий. 1997. 2 декабря. N 232.

11. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. N 370: постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 400 // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347.

12. О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору: постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 401 // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348.

13. Об утверждении Положения о государственном надзоре за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами, и о внесении изменений в Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр: постановление Правительства РФ от 2 февраля 2010 г. N 39 // СЗ РФ 2010. № 6. Ст. 651.

14. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 № 849 // СЗ РФ. 2000 г. N 20. Ст. 2112.

15. О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 // СЗ РФ. 2000. N 33. Ст. 3356.

16. О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 12 августа 2000 г. № 592 // СЗ РФ. 2000. N 34. Ст. 3473.

17. О порядке формирования Совета Федерации: Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ // СЗ РФ. 2000. N 32. Ст. 3336.

18. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Федеральный закон от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ // Кодекс: Электронный фонд. http://docs.cntd.ru/document/901765720.

19. Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию РФ от 16 мая 2003 г. // Росс. газ. от 17 мая 2003 г. N 93.

20. О мерах по реализации положений Послания Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному собранию Российской Федерации и решений, принятых Правительством Российской Федерации на заседании 15 мая 2003 года (протокол N 15): Приказ Федерального горного и промышленного надзора России от 6 июня 2003 г. № 123 // ИСС КонсультантПлюс.

21. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между

федеральными органами государственной власти, органами государственной

22. власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления: Указ Президента РФ от 8 августа 2001 г. N 1003 // СЗ РФ. 2001 г. N 33 (Часть II), Ст. 3439.

23. "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" (в части приведения федерального законодательства, регулирующего полномочия органов власти всех уровней, в соответствие Федеральному закону от 4 июля 2003 года N 95-ФЗ и Федеральному закону от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ) (внесен Правительством РФ) (подписан Президентом РФ): Паспорт проекта Федерального закона N 58338-4 // ИСС КонсультантПлюс: Законопроекты.

24. О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах: Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 // СЗ РФ. 2003. N 30. Ст. 3046.

25. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 // СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945.

26. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. N 636. Текст Указа опубликован в "Российской газете" от 22 мая 2012 г. N 114, на "Официальном интернет-

портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) 22 мая 2012 г., в Собрании законодательства Российской Федерации от 28 мая 2012 г. N 22 ст. 2754.

27. О разграничении предметов ведения и полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения недрами на территории Ростовской области: Соглашение между Правительством РФ и администрацией Ростовской области от 29.05.1996 г. N 7 // Росс. газета. ("Экономический союз"). N 156. 1996. 17 августа.

28. О разграничении полномочий по вопросам воспроизводства минерально-сырьевой базы: Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Бурятия от 11.07.1995 N 1. Документ опубликован не был. См.: Интернет-версия КонсультантПлюс // http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=home.

29. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ // СЗ РФ. 2003. N 27 (часть II). Ст. 2709.26.

Специальная литература

30. Алексеев С.С. Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975. С. 156.

31. Аникин С.Б. Административно-правовое регулирование совместного ведения России и ее субъектов: понятие и предмет / под ред. В.М. Манохина // СПС КонсультантПлюс. 2010.

32. Анисимов А.П., Мелихов А.И. Проблемы разграничения совместных предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 1. С. 45 - 50. ИСС КонсультантПлюс.

33. Байтин М.И. Некоторые общетеоретические вопросы в свете регионального законотворчества в РФ // Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: Материалы конференции / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. В.И. Новоселова. Саратов: СГАП, 1998. С. 29 - 30.

34. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С. 77; Государственное право Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 1996. С. 298.

35. Безруков А.В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. N 9. С. 8 – 10. ИСС КонсультантПлюс.

36. Бережная Т.В. Формы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Омск: РГБ, 2006.

37. Биджева С.Ю. Особенности договорного разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2002. N 2. С. 37 – 43. ИСС КонсультантПлюс.

38. Борисов А.Н. Комментарий к Закону Российской Федерации "О недрах" (постатейный). М.: Деловой двор, 2009. 448 с. ИСС КонсультантПлюс.

39. Вараксин В.В. Некоторые вопросы регулирования предметов ведения субъектов Российской Федерации и полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды // Экологическое право. 2004. N 5.

40. Вараксин В.В. Некоторые вопросы регулирования предметов ведения субъектов Российской Федерации и полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды: Регионы Приволжье, Урал // Экологическое

право: Регионы Приволжье, Урал. Специальный выпуск. - М.: Юрист, 2004, № 5. - С. 19-23. ИСС КонсультантПлюс.

41. Васецкий Н.А., Краснов Ю.К. Российское законодательство на современном этапе. Государственная Дума в формировании правового пространства России (1994 - 2003). Издание Госдумы РФ. М., 2003. С. 15.

42. Домашенков Н.Н. Правовые проблемы разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002; Костенко Н.И. Конституционно-правовые основы разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере природопользования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

43. Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. М.: ТК "Велби"; Изд-во "Проспект", 2003. С. 71.

44. Ерегин А.Н. Принципы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Архангельск, 2008.

45. Ерофеев Б.В. Экологическое право. М.: Высш. шк., 1992. С. 55.

46. Жадан А.В. К вопросу о конституционно-правовом институте совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере природопользования // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 23. С. 15 - 17. ИСС КонсультантПлюс.

47. Зайцева О.Н. Реализация органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (на примере охраны памятников истории и культуры в Нижегородской области): Дис.

канд. юрид. наук. 12.00.02 / О.Н. Зайцева; Науч. рук. Е.Г. Головин. Казань: Б. и., 2001. С. 35.

48. Иванов А.А. Справочник по теории государства и права: основные категории и понятия / Автор-составитель А.А. Иванов. 2-е изд., стереотип. М.: Экзамен, 2007. С. 368.

49. Игнатьева И.А. Отражение конституционных норм в экологическом законодательстве России: проблемы законодательной техники // Журнал российского права. 2003. N 5. С. 10 - 17.

50. Игнатюк Н.А. Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. М., 1999. С. 14.

51. Карпечкина М.Ю. Конституционно-правовые основы разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в законодательной сфере: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2008.

52. Кинтерая А.Г. Правовые формы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: проблемы соотношения федерального закона и договора // Право и политика. 2007. N 3.

53. Клюкин Б.Д. Формирование нового горного права России // Журнал российского права. 2001. N 3. С 54 – 63.

54. Клюкин Б.Д. Формирование Российского горного законодательства на основе законодательства о недрах // Законодательство и экономика. 1995. N 17 / 18.

55. Ковачев Д.А., Дымов Д.Е. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в зарубежных странах. М.: ИНИОН РАН, 1995. С. 23.

56. Крылов Б.С. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 1998. С. 69.

57. Кузнецов С.А. Большой толковый словарь русского языка. Санкт-Петербург: Норинт, 2000. С. 1401 - 1402.

58. Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. М.: Юрид. лит., 1986. С. 23 – 31.

59. Манохин В.М. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов: Изд-во СГАП, 2002. С. 38 - 39.

60. Марченко М.Н. Проблемы общей теории государства и права: Учеб.: В 2 т. Т. 2. Право. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК "Велби"; Изд-во "Проспект", 2008. С. 187.

61. Матюхина Ю.В Развитие российской федеративной государственности на основе конституционной модели // Право и политика. – М. Nota Bene 2005. N 10. С. 65 – 75. ИСС КонсультантПлюс.

62. Матюхина Ю.В. Развитие российской федеративной государственности на основе конституционной модели // Право и политика. 2005. N 10. ИСС КонсультантПлюс: Юридическая пресса.

63. Миронов В.П. Конституционно-правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий в условиях российского федерализма: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 2004.

64. Никишин В.В. Нормативно-правовое обеспечение охраны окружающей среды в регионе (на примере Республики Мордовия) // Журнал российского права. 2001. N 7. С. 77 - 79.

65. Поленина, С. В. Система права и система законодательства в современных условиях /С. В. Поленина. //Правоведение. -1987. - № 5. - С. 29 – 37. См.:

Хрестоматия по Теории государства и права. Интернет-ресурс: http://any-book.org/download/28909.html.

66. Пресняков М.В. Правовая определенность как системное качество российского законодательства // Журнал российского права. 2009. N 5. С. 33 -42. ИСС КонсультантПлюс.

67. Рябов Е.В. Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: историко-теоретический аспект: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Самара, 2006.

68. Тихомирова Л.А. Законодательство об охране окружающей среды как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Этапы развития // Право и экономика. 2011. N 2. С. 48 - 54.

69. Тихомирова Л.А. Законодательство Российской Федерации об охране окружающей среды: проблемы реализации: Монография. М.: АТИСО, 2008. 225 с. ИСС КонсультантПлюс.

70. Тихомирова Л.А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и её субъектов в области охраны окружающей среды. Научно-практическое исследование подготовлено для ИСС КонсультантПлюс: книги и комментарии. Материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 30 сентября 2010 года.

71. Умнова И.А Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал российского права. 1999. N 11. С.22 – 35. ИСС КонсультантПлюс.

72. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Дис. д-ра юрид. наук: 12.00.02. Москва, 1997.

73. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000. С. 171.

74. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. С. 187.

75. Федеральное конституционное право России. М., 1996. С. 266.

76. Федерация в зарубежных станах. М.: Юрид. лит., 1993. С. 17; см. также: Разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами в зарубежных странах. М., Федеральное Собрание: ИНИОН РАН. С. 7.

77. Хабриева Т.Я., Сивицкий В.А. Федеральное Собрание в 2003 году: вклад законодателей в развитие российского федерализма и местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. N 12. С. 12.

78. Чертков А.Н. Договоры между органами государственной власти РФ и ее субъектов // Журнал российского права. 2004. N 8. С. 3 – 10. ИСС КонсультантПлюс.

79. Чертков А.Н. Четкость и единообразие конституционно-правовых понятий и разграничение компетенции // Журнал российского права. 2004. N 2. С. 34 - 39.

80. Чиркан В.Е. Основы конституционного права. М.: Манускрипт, 1996. С. 127.

81. Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. N 5. С. 5.

82. Шахрай С. Актуальные проблемы российского федерализма // Власть. N 8. 1995. С. 8 - 9.

83. Штауфер Т., Допперин Н. Баланс самоуправления и совместного ведения // Федерализм и многоэтничные государства: швейцарская модель. Казань, 2004. С. 42.

Судебная практика

84. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 N 1-П "По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. N 3. ст. 429.

85. По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. N 92-О // СЗ РФ. 2000. N 29. Ст. 3117.

86. По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 г. N 10-П. // ИСС КонсультантПлюс.

_____ _____ И.Э. Васильева