

Тенденции изменения компетенции органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере недропользования

Научный руководитель – Мельгунов Виталий Дмитриевич

Зубаль Валерий Денисович

Аспирант

Российский государственный университет нефти и газа (НИУ) имени И. М. Губкина,
Юридический факультет, Кафедра природоресурсного и экологического права, Москва,
Россия

E-mail: Valera.zubal@mail.ru

Основным источником правового регулирования в сфере недропользования является Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах). Статья 5 указанного Закона, определявшая полномочия местных органов власти (муниципального уровня) в сфере недропользования утратила силу с 01.01.2022 в связи со вступлением в силу Федерального закона от 30.04.2021 № 123-ФЗ. Каких-либо положений относительно компетенции муниципалитетов в сфере недропользования не содержится и в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления». Примечательно, что ранее полномочия муниципальных органов власти в сфере недропользования также подвергались сокращению – так, в соответствии с Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ утратила силу часть 6, согласно которой муниципалитет имел право на введение ограничений на пользование участками недр в случае риска создания угрозы жизни и здоровью людей, нанесения ущерба хозяйственным объектам или окружающей природной среде, в соответствии с Федеральным законом от 30.11.2011 № 364-ФЗ из компетенции муниципалитетов было исключено предоставление разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых и строительство подземных сооружений местного значения (часть 3 рассматриваемой статьи), а в соответствии с Федеральным законом от 11.06.2021 № 170-ФЗ – утратила силу часть 5, уполномочивавшая муниципалитет на осуществление контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых и строительстве подземных сооружений. Указанное уменьшение компетенции муниципалитетов в сфере недропользования, как справедливо отмечается в литературе, приводит к риску неучета местных интересов[2].

Таким образом, законодатель последовательно сокращал компетенцию органов местного самоуправления в сфере недропользования, в итоге в целом ее ликвидировал. Вместе с тем сокращение полномочий муниципалитетов следует рассматривать как общую тенденцию политики законодателя и в иных сферах регулирования [1]. Однако в сфере недропользования компетенция муниципального уровня в данный момент отсутствует в принципе, что позволяет говорить об исключении из распределения компетенций низового уровня публичной власти.

Далее рассмотрим компетенцию органов власти субъектов федерации. Указанная компетенция закреплена в статье 4 Закона о недрах. В рамках статьи представляется целесообразным исчерпывающее рассмотрение всех соответствующих полномочий, в связи с чем представляется допустимым обратить внимание на основные особенности. Первой такой особенностью является закрепление ряда полномочий через формулировки, не предполагающие наличие возможности принятия итогового решения непосредственно органами власти субъекта – так, органы власти субъекта федерации участвуют в разработке и реализации ряда государственных программ (пункт 2), ряда государственных экспертиз

(пункт 5), в соглашениях о разделе продукции (пункт 12), в определении условий пользования месторождениями полезных ископаемых (пункт 13). Значительная часть компетенции органов власти субъектов реализуется совместно с федеральными органами власти – органы власти субъекта совместно с федеральными органами распоряжаются фондом недр на своих территориях (пункт 7), согласовывают с федеральным органом власти перечни участков недр местного значения (пункт 7.1), перечни полезных ископаемых, относимых к общераспространенным (пункт 7.2).

Самостоятельно органами власти субъектов реализуются полномочия, связанные с участками недр местного значения (за исключением подготовки и утверждения перечня таких участков, что указано выше), учет информации о недрах на территории субъекта, обладателем которой является субъект федерации, составление и ведение территориальных балансов запасов и кадастров. Отдельно следует указать, что органы власти субъекта федерации самостоятельно в пределах своей компетенции принимают и совершенствуют законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации о недрах. В силу того, что пункт 15 статьи 4 Закона о недрах указывает на полномочие органов власти субъекта федерации на регулирование «других вопросов в области использования и охраны недр, за исключением отнесенных к ведению Российской Федерации», остаточная компетенция субъектов федерации могла бы позволить создавать «опережающее федеральное законодательство регулирование или детализировать его»[4]. Однако надзорная деятельность прокуратуры и федеральных судов свела законодательство субъектов РФ не к развитию и детализации положений федерального законодательства, а к их копированию. В настоящее время мы имеем дело с кризисной ситуацией в области реализации полномочий субъектов РФ в части опережающего правового регулирования в сфере недропользования – ситуацией резкого снижения роли горного законодательства субъектов РФ в правовом регулировании. Таким образом, сегодня законодательство субъектов Российской Федерации фактически сведено к двум формам: копированию положений федерального законодательства или урегулированию вопросов, отнесенных федеральным законодательством в соответствии со статьями 3-4 Закона РФ «О недрах» к полномочиям субъектов РФ (например, в части участков недр местного значения) [3].

Таким образом, компетенция органов власти субъекта федерации ограничена небольшим кругом вопросов, решение которых, как это было указано при рассмотрении изменений регулирования в отношении муниципального уровня, во многом могло бы быть передано на муниципальный уровень. Подчеркивается это также и тем, что к участкам недр местного значения относятся участки недр, используемые в питьевых и хозяйственно-бытовых целях (пункт 3 статьи 2.3 Закона о недрах).

Источники и литература

- 1) Гудзь Т.В., Бабейкин Р.В., Самоловских Н.В. Тенденции в перераспределении муниципальных полномочий в области градостроительной деятельности // Закон. 2024. № 2. С. 184 - 195.
- 2) Иванова Л.М., Балаян Э.Ю. Проблемы реализации муниципальной функции по управлению территорией при предоставлении недр в пользование // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 5. С. 17 - 20.
- 3) Мельгунов В.Д. Принцип федерализма в сфере недропользования как один из основных принципов горного права // Черные дыры в российском законодательстве. 2014. № 3. С. 57 – 61.
- 4) Мельгунов В.Д. Теоретические основы горного права России. М. 2015. С.26, 84, 118.