

На правах рукописи

ЕЛЬМЕНДЕЕВА ЛЮБОВЬ ВЛАДИМИРОВНА

**ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ:
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень - 2009

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

Научный руководитель: заслуженный юрист
Российской Федерации
доктор юридических наук, профессор
Сунцов Александр Павлович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Кравец Игорь Александрович

кандидат юридических наук
Делев Дмитрий Иванович

Ведущая организация: Государственное образовательное
учреждение высшего профессионального
образования «Югорский
государственный университет»

Защита состоится «28» ноября 2009 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан «__» октября 2009 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор


В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования правовых основ полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования обусловлена существенной зависимостью доходной части не только бюджетов Российской Федерации и ее субъектов, но и бюджетов муниципальных образований от поступления платежей, связанных с недропользованием, с одной стороны, и необходимостью повышения эффективности использования природных ресурсов, с другой стороны. Как отметил Президент Российской Федерации в ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации, одной из важнейших задач в экономике России является повышение эффективности использования природных ресурсов.¹

Повышение эффективности природоресурсного сектора является залогом успешного развития экономики нашей страны. Так, в недрах Российской Федерации содержится порядка 47,8 трлн. куб. м. газа, что обеспечивает России первое место в мире по запасам данного полезного ископаемого, 13% мировых запасов нефти и значительное количество других полезных ископаемых.²

На территории северных и восточных регионов России разведаны уникальные по масштабам месторождения углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых. Так, в 2008 году в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре добыто 277,62 млн. тонн нефти³, что составляет более половины всей российской добычи нефти⁴. На территории округа разработка месторождений полезных ископаемых ведется практически во всех муниципальных образованиях. В связи с этим особое значение приобретает проблема комплексного и рационального использования недр, в решении которой немаловажная роль должна быть отведена органам местного самоуправления.

Так, в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2008 году Президент Российской Федерации подчеркнул, что необходимо доверять все большее число социальных и

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26.04.2007 «Послание Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации» // «Парламентская газета», № 60, 27.04.2007.

² Н.М. Байков. О состоянии и перспективах развития нефтегазовой промышленности России // Нефтяное хозяйство. 2008. №1 С. 10–13.

³ admhmao.ru.

⁴ По данным центрального диспетчерского управления топливно-энергетического комплекса (ЦДУ ТЭК). Добыча по РФ в 2008 году составила 488,105 млн. т // lenta.ru/news/2009/01/11/oilgas.

политических функций непосредственно органам местного самоуправления и продолжить процесс укрепления экономических основ местного самоуправления.¹

По мнению ряда ученых, учитывая огромные масштабы территории России, нельзя управлять природными ресурсами только из федерального центра. Необходимо более активно передавать часть функций федеральных органов государственной власти органам местного самоуправления.²

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 9) земля другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории³. Вместе с тем до настоящего времени сохраняется определенная несогласованность природоресурсного, бюджетного, налогового законодательства, законодательства об охране окружающей среды, иных законодательных актов и подзаконных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в части регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования.

В тоже время вопрос о реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере недропользования остается сложным и малоизученным.

Указанные обстоятельства подчеркивают, что проблемы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования являются актуальными и практически значимыми как для науки муниципального права, так и для правоприменительной практики, что и обусловило выбор темы диссертационного исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при регулировании полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования, и их реализация.

Предметом исследования являются законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, муниципальные

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 05.11.2008 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // «Парламентская газета», № 69, 7-13.11.2008.

² См., например: Развитие местного самоуправления в Российской Федерации. Вопросы территориальной организации. Стенограмма парламентских слушаний. Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления 10.10.2002 // www.mfit.ru/local/obzor/stenogramma.html

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // «Российская газета», № 237, 25.12.1993.

правовые акты, регулирующие полномочия органов местного самоуправления в сфере недропользования и их реализацию, а также судебная практика и научные труды по данной проблематике.

Целью настоящего диссертационного исследования является проведение комплексного, системного анализа конституционно–правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования и их реализации, а также обоснование рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть историю развития института полномочий органов местного самоуправления в России в сфере недропользования;

- проанализировать законодательство Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты в сфере недропользования в части полномочий и финансовых возможностей органов местного самоуправления в сфере недропользования;

- определить особенности участия органов местного самоуправления в отношениях, связанных с недропользованием на соответствующей территории;

- рассмотреть особенности муниципального контроля в сфере недропользования на соответствующей территории;

- сформулировать предложения по основным направлениям совершенствования законодательства в части регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования и их реализации.

Методологическую основу диссертационного исследования составили: диалектический подход к сущности и содержанию полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации в сфере недропользования; общенаучные подходы – системный, структурно-функциональный, прогностический, комплексный, социально-личностно-деятельностный; конкретно-научные подходы – историко-правовой, сравнительно-правовой, экспериментально-правовой, социально-экономический; принципы – объективности, единства исторического и логического, теоретического и эмпирического.

Нормативную базу диссертационного исследования составили: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации,

нормативные правовые акты федеральных органов исполнительных власти, законы субъектов и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты в части регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования и их реализации.

Теоретической основой исследования являются научные труды специалистов в области конституционного и муниципального права, а также в области недропользования, теории управления; научные труды ведущих ученых в иных областях знаний, непосредственно связанных с недропользованием.

В ходе исследования были изучены работы С.А. Авакьяна, Г.А. Аксененка, С.С. Алексеева, Г.С. Башмакова, С.А. Боголюбова, М.И. Брагинского, Л.А. Заславской, Б.Д. Клюкина, О.С. Колбасова, О.И. Крассова, О.Е. Кутафина, А.И. Перчика, Н.В. Постоного, О.М. Теплова, А.Н. Широкого и других ученых.

Эмпирической основой диссертационного исследования послужили федеральные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа, Тюменской области, Алтайского края, Томской области и других субъектов Российской Федерации, материалы обсуждения проектов нормативных правовых актов и практика деятельности контролирующих и судебных органов.

В ходе подготовки диссертации проведен экспертный опрос и анкетирование 30 и 100 человек из числа соответственно муниципальных служащих органов местного самоуправления и государственных служащих Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Тюменской области.

Автором использованы материалы научно-практических конференций и официально опубликованной статистики.

Научная новизна исследования состоит в том, что оно является одним из первых исследований на монографическом уровне основ правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации в сфере недропользования и особенностей их реализации на современном этапе. Своеобразие изучения объекта исследования заключается в необходимости одновременного применения в процессе исследования норм конституционного, муниципального, административного, гражданского и других отраслей права.

В диссертации исследуются основные дискуссионные вопросы соотношения норм федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в области регулирования

полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования; анализируются материалы судебной практики по вопросам реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования; вносятся отдельные предложения по совершенствованию законодательства, что составляет личный вклад соискателя в разработку темы диссертационного исследования.

В работе обоснованы предложения, направленные на повышение эффективности регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования и их реализации.

На защиту выносятся следующие положения, обладающие научной значимостью и новизной:

1. Правовые основы полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования – это основные принципы, содержащие общие условия регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования, и принятые в их развитие федеральные законы и законодательные акты субъектов Российской Федерации, обеспечивающие баланс интересов публичной власти различного уровня и населения при решении органами местного самоуправления вопросов, связанных с эффективным использованием недр.

2. Муниципальное регулирование недропользования следует рассматривать как правовое и организационное воздействие органов местного самоуправления на общественные отношения, возникающие при изучении недр, добыче полезных ископаемых, строительстве и эксплуатации подземных сооружений местного значения, а также на другие общественные отношения, непосредственно связанные с рациональным использованием природных ресурсов, соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения, компенсацией за нанесенный ущерб окружающей среде, в целях экономического развития территории и сохранения ее самобытности.

3. Под полномочиями органов местного самоуправления в сфере недропользования следует понимать комплекс прав и обязанностей органов местного самоуправления для осуществления задач и функций местного самоуправления по участию в регулировании отношений в сфере недропользования, участию в решении вопросов, связанных с защитой интересов населения при предоставлении недр в пользование, и осуществлению действенного муниципального контроля за рациональным использованием недр на территории муниципального образования.

4. Наделение органов местного самоуправления полномочиями по предоставлению разрешений на разработку месторождений

общераспространенных полезных ископаемых (далее – ОПИ) и строительство подземных сооружений местного значения – не что иное, как наделение отдельными государственными полномочиями. Для их исполнения, в соответствии ст. 132 Конституции Российской Федерации, обосновывается необходимость принятия в субъектах Российской Федерации закона «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предоставлению разрешений для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых и строительства подземных сооружений местного значения» с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

5. Целесообразно предусмотреть в статье 50 Федерального закона № 131-ФЗ в качестве одного из вида муниципальной собственности право органов местного самоуправления на добытые природные ресурсы из участков недр местного значения. Это, во-первых, позволит на законодательном уровне предоставить муниципальным образованиям право управлять и распоряжаться участками недр местного значения. Во-вторых, приведет к существенной заинтересованности органов местного самоуправления в рациональном освоении недр и контроле за их разработкой, а также к финансовому обеспечению муниципальных образований, что будет совершенствованием форм участия органов местного самоуправления в сфере недропользования.

6. В целях приведения в соответствие федерального и регионального законодательства в части регулирования полномочий органов местного самоуправления по контролю за разработкой месторождений ОПИ сделан вывод о необходимости законодательного закрепления права органов местного самоуправления по принятию мер административного воздействия при выявлении нарушений в сфере недропользования. Для этого предлагается внести в законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие административную ответственность, дополнения в части закрепления полномочий по составлению и рассмотрению протоколов об административных правонарушениях, выявленных при разработке месторождений ОПИ, за органами местного самоуправления. Это позволит повысить заинтересованность органов местного самоуправления по реализации контрольных функций в сфере недропользования, увеличить доходную часть местных бюджетов за счет штрафных поступлений и, в конечном итоге, приведет к более рациональному пользованию недрами.

7. С целью формирования единой системы контроля в области недропользования, в которой органы местного самоуправления исполняли бы часть государственных полномочий, а также для исключения повторных проверок недропользователей различными контролирующими органами предложена схема взаимодействия органов местного самоуправления с федеральными и региональными контрольно-надзорными органами, а также органами государственной власти субъектов и другими заинтересованными органами. В предложенной схеме органы местного самоуправления выступают в роли организаторов. В муниципальном образовании необходимо принять нормативно-правовой акт о проведении проверок пользователей недр на территории соответствующего муниципального образования, утвердить график проверок и состав комиссии, в которую необходимо включить по согласованию специально уполномоченные органы госконтроля. Такая комиссия является единым, комплексным органом государственно-муниципального контроля за недропользованием. Результаты проверок оформляются органом местного самоуправления общим актом и затем регулируются каждым членом комиссии по своему направлению. При этом более эффективно принимаются меры по выявлению нарушений и по их устранению. Для использования муниципальными образованияами предлагается типовое положение по порядку подготовки и проведения контроля за разработкой месторождений общераспространенных полезных ископаемых.

8. В целях совершенствования правовых основ экономической самостоятельности органов местного самоуправления, нормативно-правового закрепления обеспечения бюджетов муниципальных образований постоянными доходами от платежей за пользование недрами предлагается:

а) законодательно закрепить финансовую основу исполнения полномочий в сфере недропользования органами местного самоуправления в виде передаваемых субвенций;

в) законодательно закрепить часть платежей за пользование недрами в качестве постоянного источника доходов местного бюджета;

б) установить правовые механизмы распределения платежей за пользование недрами по всем уровням бюджетов, учитывая при этом преимущественное право территорий, где непосредственно добываются эти полезные ископаемые и наносится невосполнимый ущерб природной среде и населению.

9. В целях совершенствования законодательства в сфере

недропользования по участию органов местного самоуправления в решении вопросов, связанных с использованием недр, необходимо отнести их к вопросам местного значения. Для этого предлагается дополнить статью 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» пунктом следующего содержания: «осуществление контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, защита социально-экономических и экологических интересов населения при предоставлении недр в пользование».

Практическая значимость исследования. Выводы и предложения, содержащиеся в диссертационном исследовании, могут служить основой для дальнейших научных исследований по проблемам правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования и применяться в учебном процессе для преподавания курса «Муниципальное право Российской Федерации», а также при подготовке законопроектов, направленных на совершенствование действующего законодательства, и в правоприменительной практике при оптимизации управленческих функций органов местного самоуправления в сфере недропользования.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные теоретические положения и практические рекомендации, содержащиеся в настоящем диссертационном исследовании, опубликованы в девяти научных статьях, обсуждались на кафедре конституционного и муниципального права Сургутского государственного университета ХМАО – Югры, представлялись на окружных научно-практических конференциях. Отдельные положения учтены при разработке регионального законодательства о недрах, некоторые внедрены автором в качестве практического применения в муниципальном образовании. Эти результаты также использовались при организации взаимоотношений недропользователей с органом местного самоуправления и участия пользователей недр в социально-экономическом развитии муниципального образования, а также при работе различных комиссий и контрольных проверок по соблюдению недропользователями законодательства.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, списка литературы и нормативных правовых актов, приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении раскрывается актуальность темы диссертационного исследования, его теоретическая и практическая значимость, формулируются цели и задачи исследования, его объект и предмет, обосновывается научная новизна, указывается нормативная база, эмпирическая и методологическая основы работы, сферы апробации полученных результатов, а также перечень основных положений, выносимых на защиту.

Первая глава – **«Теоретико-правовые основы полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования»** – состоит из трех параграфов. *В первом параграфе* – **«Становление и развитие института полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования»** – на основе проведенного исследования исторических аспектов закрепления в законодательстве России полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования отмечено, что в дореволюционной России органы власти на местах обладали широкими полномочиями по предоставлению привилегий недропользователям как приносящим государству богатство и славу.

Так, согласно Горному уставу Российской империи (1832) участие местных органов в процессе недропользования определялось в следующем: желающий производить поиски месторождений полезных ископаемых на землях, занятых крестьянским и казачьим населением, обязан был заявить об этом Крестьянскому начальнику или Атаману для своевременного предупреждения населения. Если требовались вырубка леса и осуществление земляных работ (шурфы, штольни, шахты, буровые скважины), то в этом случае необходимо было обозначить каждое место для начала изысканий разведочным знаком. После этого заинтересованное лицо подало в местное управление, ведающее землей, составляющей предмет поисков, просьбу о выдаче дозволительного свидетельства на разработку. Местное управление по получении такой просьбы было обязано в течение месячного срока выдать просителю этот документ на разработку или отказать с объяснением причин.¹ Как правило, такие свидетельства выдавались на трехлетний срок. Если в отношении одного и того же участка поступали просьбы от нескольких лиц, то свидетельство выдавалось тому, чья просьба поступала ранее. Получивший такое свидетельство тем самым приобретает исключительное право производить

¹ Вед. ВС, 1992, № 16, ст. 834; СЗ, 1995, № 10, ст. 823.

разведочные работы в предоставленной местности. Право это может быть передано другому лицу, при этом местное управление уведомляется, о чем делается соответствующая надпись.

Компенсации населению, проживающему на территориях, предоставленных под разведку и разработку полезных ископаемых, включали в себя, помимо земельных отводов, предоставляемых из числа свободных близлежащих земель (взамен участков, поступающих под все виды промыслов), уплату горнопромышленниками особого единовременного вознаграждения, определяемого по добровольному соглашению, а при его отсутствии – по оценке, производимой особой комиссией за «труды и издержки, положенные на приведение означенных участков в пригодное для сельскохозяйственного пользования состояние; за находящиеся на занимаемых землях строения и устройства; за вырубку произрастающих на этих землях деревьев».¹

Дореволюционное право включало, помимо указанных отношений, группу норм о формировании и деятельности предприятий, договоры, концессии и аренды предприятий, самостоятельные разделы о субъектах отношений, их правах и обязанностях, ответственности за причиненный ущерб, большое количество норм по безопасности работ, о детальном урегулировании отношений с владельцами земельных участков, на которых располагались предприятия.²

В юридической литературе отмечается, нормативно-правовыми актами советского периода местные органы наделялись полномочиями по контролю за использованием государственных земель. Однако если говорить о полномочиях Советов народных депутатов по управлению землями, то они, скорее, были формой выражения политики государства по передаче во временное пользование государственных земель и контролю за их надлежащим использованием.

По мнению автора, органы местного самоуправления стали приобретать собственные полномочия по владению, пользованию и распоряжению землями лишь с момента закрепления на конституционном уровне муниципальной собственности на землю, внесения поправки в статью 138 Конституции (Основного закона) РСФСР.

¹ См.: Устав Горный. Спб. Государственная типография, 1912. Т. 7.

² mirslovarei.com/content_yur/GORNOE-PRAVO-29124.html

Однако новое содержание оно получило с принятием Конституции Российской Федерации, провозгласившей землю основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и установившей в качестве одной из гарантий местного самоуправления муниципальную собственность на землю. На основании проведенного анализа основных категорий в исследуемой сфере автор делает следующие выводы.

В заключении автор делает вывод о том, что в истории Российского государства можно проследить несколько периодов становления института полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования. Тем не менее сама система полномочий местного самоуправления в сфере недропользования продолжает развиваться. Это настоятельно диктует необходимость осмысления новых аспектов реформирования местного самоуправления на современном этапе.

Во втором параграфе **«Основные категории осуществления органами местного самоуправления полномочий в сфере недропользования»** автором анализируются доктринальные подходы к содержанию таких категорий, как: «природные ресурсы», «пользование недрами (недропользование)», «общераспространенные полезные ископаемые», «участки недр местного значения», «разрешение на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых», «полномочия органов местного самоуправления в сфере недропользования», «муниципальное регулирование недропользования» и др.

В заключении параграфа автор формулирует следующие выводы.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере недропользования имеют межотраслевой характер. Это обусловлено тем, что органы местного самоуправления либо могут являться субъектами тех или иных общественных отношений в сферах охраны окружающей среды, экологии, природопользования, землепользования и недропользования, либо они, имея объекты в собственности, вправе распоряжаться (управлять) ими для решения вопросов местного значения.

Муниципальное регулирование недропользования следует рассматривать как правовое и организационное воздействие органов местного самоуправления на общественные отношения, возникающие при изучении недр, добыче полезных ископаемых, строительстве и эксплуатации подземных сооружений местного значения, а также на другие общественные отношения, непосредственно связанные с рациональным использованием природных ресурсов, соблюдением

социально-экономических и экологических интересов населения, компенсацией за нанесенный ущерб окружающей среде, в целях экономического развития территории и сохранения ее самобытности.

Учитывая более расширенные полномочия муниципальных образований в части ОПИ, муниципальное регулирование при разработке месторождений ОПИ определяется также и как деятельность органов местного самоуправления по планированию, руководству и контролю, осуществляемая в форме нормативных предписаний, обеспечивающих максимально эффективную реализацию полномочий муниципалитета в сфере недропользования.

Под полномочиями органов местного самоуправления в сфере недропользования следует понимать комплекс прав и обязанностей органов местного самоуправления для осуществления задач и функций местного самоуправления по участию в регулировании отношений в сфере недропользования, участию в решении вопросов, связанных с защитой интересов населения при предоставлении недр в пользование, и осуществлению действенного муниципального контроля за рациональным использованием недр на территории муниципального образования.

В третьем параграфе – **«Конституционные основы полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования»** – автором исследуются нормы Конституции Российской Федерации, устанавливающие основы полномочий муниципальных образований в сфере недропользования.

В частности, анализируются следующие положения Конституции:

- природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9);

- природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ч. 2 ст. 9);

- владение, пользование и распоряжение 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 по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (п. «м» ч. 2 ст. 72); вопросы владения, пользования и распоряжения недрами (п. «в» ч. 2 ст. 72); природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности (п. «д» ч. 2 ст. 72);

законодательство о недрах, об охране окружающей среды (п. «к» ч. 2 ст. 72) находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации выступает гарантом защиты интересов органов местного самоуправления в сфере недропользования. Решение отдельных вопросов совершенствования механизма реального участия муниципальных образований в сфере недропользования во многом зависит от конституционных норм, наличия всего комплекса необходимых законов, обеспечивающих организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований: о местном самоуправлении,¹ о недрах и др. При этом конституционные основы полномочий муниципальных образований в сфере недропользования выступают гарантом соблюдения социально-экономических и экологических интересов населения, проживающего на соответствующей территории. Только одного закрепления конституционных принципов, регулирующих основные положения участия муниципальных образований в сфере недропользования, естественно недостаточно. В современных условиях необходимо создание четких правовых механизмов, состоящих из комплекса правовых средств, обеспечивающих реализацию прав органов местного самоуправления в сфере недропользования. Разрабатывать механизмы реального участия органов местного самоуправления в решении вопросов недропользования необходимо на основе комплексного теоретического и эмпирического изучения конституционно-правовых норм и институтов.

По мнению автора, в качестве средств и методов такого регулирования выступают:

- структурирование отраслей и институтов российского права, значимых для обеспечения интересов населения территорий при недропользовании, определенных Конституцией Российской Федерации;²

- форма выражения и способы взаимодействия норм права – диспозитивных, императивных и др.;

- разработка структуры органов государственной власти с распределением их компетенции и включение в эту схему участия

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 25.12.08) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» //«Собрание законодательства Российской Федерации», 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // «Российская газета», № 237, 25.12.1993.

муниципалитетов; обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере недропользования в интересах всех граждан;

- повышение роли органов местного самоуправления в решении вопросов, связанных с компенсацией ущерба, нанесенного населению и окружающей среде при недропользовании.

Подводя итоги исследования научных подходов к понятию «конституционные основы полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования», позиций ученых по этому вопросу, законодательной практики, автор делает вывод о том, что конституционно-правовые основы полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования – это основные принципы, содержащие общие условия регулирования отношений в сфере недропользования, и принятые в их развитие законодательные акты, обеспечивающие баланс интересов публичной власти различного уровня и населения при решении органами местного самоуправления вопросов, связанных с использованием недр.

Вторая глава – **«Проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования»** – состоит из трех параграфов. В первом параграфе – **«Законодательное регулирование полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования»** – диссертант исследует нормативно-правовой материал федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации и отмечает, что статьей 5 Закона Российской Федерации «О недрах» законодательно закреплены следующие полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования:

- предоставление разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых;
- контроль за разработкой таких месторождений;
- защита социально-экономических и экологических интересов населения при предоставлении недр в пользование.

Федеральное законодательство о недрах предполагает выделение участков недр федерального, регионального и местного значения. Это является совместным полномочием федеральных и региональных органов государственной власти. Законодателем установлены нормы пользования участками недр местного значения, а именно:

- основанием возникновения права пользования участками недр местного значения является решение уполномоченных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации;

- порядок оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр местного значения устанавливается органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр местного значения осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

- добытые полезные ископаемые могут находиться в муниципальной собственности.¹

Кроме того, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения отнесена организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды.²

К вопросам местного значения в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, охраной недр, относятся вопросы, решение которых обеспечивает жизнедеятельность муниципального образования и удовлетворение потребностей его жителей. Охране от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности подлежат различные природные комплексы, в том числе и недра.

В заключении параграфа автор делает вывод о том, что представляется целесообразным закрепить в статье 50 Федерального закона № 131-ФЗ право органов местного самоуправления на добытые природные ресурсы в качестве муниципальной собственности, как имущественное право. Это позволит на законодательном уровне предоставить муниципальным образованиям право управлять и распоряжаться участками недр местного значения – это во-первых. Во-вторых, приведет к существенной заинтересованности органов местного самоуправления в рациональном освоении недр и контроле за их разработкой, а также к обеспечению финансового благополучия

¹ Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 06.03.1995, № 10, ст. 823.

² П. 9.ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 06.10.2003, № 40, ст. 3822,

муниципальных образований, что будет совершенствованием форм участия органов местного самоуправления в сфере недропользования.

Во втором параграфе **«Особенность реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере недропользования»** автор отмечает, что основными направлениями муниципальной деятельности по организации мероприятий по охране недр и охране окружающей среды при пользовании недрами являются:

- определение основных направлений охраны недр в границах муниципального образования;
- разработка и утверждение целевых программ в области недропользования и их реализация в границах муниципального образования;
- планирование, финансирование, материально-техническое обеспечение мероприятий по охране недр;
- содействие осуществлению и организации государственного контроля за состоянием, использованием и охраной недр;
- учет и оценка состояния недр и природных ресурсов в муниципальном образовании; принятие мер для предотвращения аварийных ситуаций и ликвидации экологических последствий техногенных аварий и катастроф при пользовании недрами.

Содержание муниципального управления в сфере охраны недр как объекта окружающей среды, в том числе его отличие от государственного управления обусловлено особой ролью местного самоуправления в системе организации публичной власти. Объем вопросов местного значения менялся по мере изменения подходов к содержанию местного самоуправления. Помимо Федерального закона «Об охране окружающей среды», природоохранная компетенция органов местного самоуправления в сфере недропользования регулируется нормами Федерального закона «О недрах».

Следует отметить, что органы местного самоуправления наделены весьма скромными полномочиями в сфере недропользования. Все властные функции муниципалитетов касаются месторождений общераспространенных полезных ископаемых. По мнению автора, участие в решении вопросов недропользования как законодательная формулировка означает, что у органов местного самоуправления практически нет полномочий в рассматриваемой сфере.

В заключении автор делает вывод о том, что определение основных принципов муниципальной деятельности в сфере недропользования можно изложить как деятельность органов местного самоуправления

по планированию, регулированию, руководству и контролю при разработке месторождений общераспространенных полезных ископаемых, осуществляемую в рамках нормативных предписаний, обеспечивающих максимально эффективную реализацию полномочий муниципалитета в сфере недропользования.

В третьем параграфе **«Основные направления совершенствования законодательства по реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере недропользования»** автор отмечает, что решение проблемы и отдельных вопросов совершенствования механизма реального участия муниципальных образований в решении вопросов, связанных с недропользованием, в рамках конституционно-правовых норм во многом зависит от наличия всего комплекса необходимых законов, обеспечивающих организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований. При этом конституционно-правовые принципы деятельности муниципальных образований в сфере недропользования должны быть гарантом соблюдения социально-экономических и экологических интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

Известно, что только одного закрепления конституционных и иных законодательных принципов, регулирующих основные положения участия муниципальных образований в сфере недропользования, естественно недостаточно. В современных условиях необходимо создание четких правовых механизмов, состоящих из комплекса правовых средств, обеспечивающих реализацию прав органов местного самоуправления в сфере недропользования. Разрабатывать механизмы реального участия органов местного самоуправления в решении вопросов недропользования необходимо на основе комплексного теоретического и эмпирического изучения конституционно-правовых норм и институтов.

Основными направлениями корректировки политики государства в сфере участия муниципальных образований в решении вопросов, связанных с недропользованием, должны стать, на наш взгляд, развитие федерального законодательства и приведение в соответствие с ним законодательства субъектов Российской Федерации по вопросам недропользования. В этой связи уместно говорить прежде всего о совершенствовании уже действующих, приводимых выше федеральных законодательных актов. К ним, в первую очередь, следует отнести такие, как «Бюджетный кодекс Российской Федерации», «О федеральном бюджете на 2008 год и плановый

период 2009–2010 годов), «О недрах», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации в сфере недропользования.

В заключении автор делает вывод о том, что необходимо и дополнительное принятие федеральных законов и нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам муниципальной собственности на природные ресурсы, обеспечение налоговых и бюджетных прав органов местного самоуправления в части платежей за пользование недрами, а также наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере недропользования.

По мнению автора, выработка правовых механизмов, используемых в целях реализации конституционных положений о правах муниципальных образований в сфере недропользования, не может осуществляться без учета принятых и утвержденных Правительством Российской Федерации планов мероприятий государственной политики. К утвержденным и действующим сегодня, в первую очередь, имеющим отношение к исследуемой проблеме следует отнести планы мероприятий Правительства Российской Федерации в области использования минерального сырья и недропользования,¹ стратегии развития топливно-энергетического комплекса на период 2010–2015 годов,² совершенствование механизмов в сфере недропользования.³

В заключении автор формулирует выводы, отражающие итоги диссертационного исследования.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 21.04.2003 № 494-Р «Об утверждении основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 28.04.2003, № 17. Ст. 1637.

² Распоряжение Правительства РФ от 19.01.2006 № 38-р «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы)» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 30.01.2006, № 5. Ст. 589.

³ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 14.11.2005, № 46. Ст. 4720.

**По теме диссертации автором
опубликованы следующие работы:**

1. Статья в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований и приравненных к ним изданиях Ельмендеева. Л.В., Нехайчик В.К. Проблемы правового регулирования участия органов местного самоуправления в решении вопросов недропользования // Право и политика. 2008. № 5. 0,65 п.л. (в соавторстве).

2. Ельмендеева Л.В. Конституционно-правовые основы полномочий органов местного самоуправления в области недропользования» //Сборник научных трудов. Вып. Гуманитарные науки. Сургут: Изд-во СурГУ. 2008. 0,5 п.л.

3. Ельмендеева Л.В. Юридическое содержание муниципального регулирования недропользования на примере Ханты-Мансийского автономного округа – Югры //Сборник научных трудов. Вып. Гуманитарные науки. Сургут: Изд-во СурГУ. 2008. 0,45 п.л.

4. Ельмендеева Л.В. Современное нормативно-правовое состояние по отнесению участков недр к категории местного значения на примере ХМАО – Югры //Факторы устойчивого развития права, экономики и исторической науки: сб. мат. междунар. науч-практ. конф. / ред. Н.В. Сычева. Шадринск: Изд-во ОГУП «Шадринский Дом Печати». 2008. 0,35 п.л.

5. Ельмендеева Л.В. Контрольные функции органов местного самоуправления в сфере недропользования на примере Ханты-Мансийского автономного округа – Югры //Факторы устойчивого развития права, экономики и исторической науки: сб. мат. междунар. науч-практ. конф. / ред. Н.В. Сычева. Шадринск: Изд-во ОГУП «Шадринский Дом Печати». 2008. 0,35 п.л.

6. Ельмендеева Л.В. Нормативно-правовые основы полномочий органов местного самоуправления по лицензированию недр для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых на примере Ханты-Мансийского автономного округа – Югры //Факторы устойчивого развития права, экономики и исторической науки: сб. мат. междунар. науч-практ. конф. /ред. Н.В. Сычева. Шадринск: Изд-во ОГУП «Шадринский Дом Печати». 2008. 0,25 п.л.

7. Ельмендеева Л.В. Современное состояние законодательных основ участия органов местного самоуправления в решении вопросов,

связанных с охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов. //Информационные материалы второй Всероссийской научно-практической конференции «Экологическое образование и просвещение в интересах устойчивого развития». Ханты-Мансийск: Полиграфист. 2007. 0,25 п.л.

8. Ельмендеева Л.В. Роль органов местного самоуправления в защите прав человека и его законных интересов в сфере недропользования // Сборник научно-практической конференции «Современное состояние прав и свобод человека в России и Югре, Ханты-Мансийск. 2009. 0,9 п.л.

9. Ельмендеева Л.В. Состояние и перспективы участия органов местного самоуправления в решении вопросов недропользования //Социокультурные проблемы развития регионов России в условиях кризиса: Материалы Тюменского социологического Форума 15–16 октября 2009 года / Под ред. М.М. Акулич, Г.С. Корепанова, В.А. Юдашкина. Тюмень: Тюменская областная Дума, Тюменский государственный университет, Тюменский государственный нефтегазовый университет. 2009. 0,5 п.л.

Подписано в печать 12.10.2009. Формат 60x84/16. Гарнитура Times.
Печать Riso. Усл. печ. л. 1,0. Тираж 100. Заказ 118 .

