

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ  
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

---

# **ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

**Часть 25**

Под редакцией доктора юридических наук  
*В. Ф. Воловича*

ИЗДАТЕЛЬСТВО  
ТОМСКОГО  
УНИВЕРСИТЕТА  
2005

щие в состав РФ, края, области и т.д., равноправны, однако анализ действующей системы органов исполнительной власти о системе органов исполнительной власти говорилось выше. позволяет утверждать, что некоторые субъекты Федерации все-таки обладают большей самостоятельностью, свободой в своих действиях, что нередко показывает на практике нарушение конституционных норм или их составляющих.

Все эти противоречия и несоответствия, безусловно, во многом связаны с переходным периодом в России и незавершенностью законодательного процесса.

## **СИСТЕМА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ**

**А.В. Илюшин**

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, в том числе недрами, находятся в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Закон РФ «О недрах» прямо закрепляет, что 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 и принятыми в соответствии с ней федеральными законами. Таким образом, двухуровневая система органов государственного управления (федеральный уровень и уровень субъектов РФ) в Российской Федерации на сегодняшний день является объективной реальностью.

При этом огромное значение богатств недр в народном хозяйстве, великое разнообразие полезных ископаемых и тех нужд, которые они удовлетворяют, порождают множественность органов, ведающих разработкой и охраной недр. Однако задача правовой науки состоит не столько в том, чтобы определить место каждого из них, сколько в том, чтобы оказать помощь в деле совершенствования организации органов управления недрами, которые бы наилучшим образом обеспечивали рациональное использование недр в общегосударственном масштабе<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. М.: Юрид. лит., 1969. С. 54.

Вместе с тем при освещении данного вопроса необходимо учитывать, что с начала 2004 г. в связи с изданием Указов Президента от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» система федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в сфере недропользования, кардинальным образом изменилась.

В настоящее время государственное управление отношениями недропользования в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Правительство РФ, Министерство природных ресурсов РФ, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. Кроме того, важную роль в обеспечении рационального использования и охраны недр играет деятельность Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Президент Российской Федерации, являясь главой государства, осуществляет общее руководство страной, в связи с чем, в частности, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти и управления, назначает на должность и освобождает от должности федеральных министров, подписывает и обнародует федеральные законы, издает указы и распоряжения, в том числе по вопросам рационального использования и охраны недр.

Деятельность Правительства Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды заключается в том, что оно обеспечивает проведение единой государственной политики в данной области, руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность, утверждает положения о федеральных министерствах и иных федеральных органах исполнительной власти, принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию, организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации, реализует предоставленное ему право законодательной инициативы, издает постановления и распоряжения по вопросам геологического изучения, рационального использования и охраны недр, обеспечивает их исполнение.

Ключевая роль в сфере управления отношениями недропользования принадлежит Министерству природных ресурсов Российской Федерации.

Положение о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370<sup>2</sup>.

Указанным нормативным актом определяется, что Министерство природных ресурсов Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление государственным фондом недр и лесным хозяйством, использование и охрану водного фонда, использование, охрану, защиту лесного фонда и воспроизводство лесов, эксплуатацию и обеспечение безопасности водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), использование объектов животного мира и среды их обитания (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты), особо охраняемые природные территории, а также в сфере охраны окружающей среды (за исключением сферы экологического надзора).

Министерство природных ресурсов Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства по недропользованию, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агентства водных ресурсов.

Помимо Министерства природных ресурсов Российской Федерации, не менее важную роль в деле рационального использования и охраны недр играет деятельность Федерального агентства по недропользованию.

Правовой статус Федерального агентства по недропользованию полностью регламентируется положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293<sup>3</sup>.

В соответствии с ним Федеральное агентство по недропользованию является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управле-

---

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 31.

<sup>3</sup> Там же. № 26.

нию государственным имуществом в сфере недропользования. Федеральное агентство по недропользованию находится в ведении Министерства природных ресурсов Российской Федерации.

Федеральное агентство по недропользованию осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в сфере недропользования, организует государственное геологическое изучение недр, проведение в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами, осуществляет организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами, а также выдачу, оформление и регистрацию лицензий на пользование недрами и т.д.

Большое значение для обеспечения безопасности проведения горных работ, рационального использования и охраны недр, а также защиты окружающей природной среды и населения от техногенной деятельности горнодобывающих производств имеет деятельность Федеральной службы по надзору в сфере природопользования.

Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400<sup>4</sup>.

В соответствии с названным положением Федеральная служба по надзору в сфере природопользования является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования находится в ведении Министерства природных ресурсов Российской Федерации.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе, организует и проводит в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, государственную экологическую экспертизу различных проектов в сфере природопользования и т.д.

Среди федеральных органов исполнительной власти необходимо также отметить и деятельность Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, которая играет достаточно

---

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 32.

важную роль в деле охраны недр и окружающей среды от вредного влияния техногенной деятельности человека на природу.

Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401<sup>5</sup>.

В соответствии с ним Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия (в том числе в области обращения с отходами производства и потребления), безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, охраны недр, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики, безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору в сфере недропользования является специально уполномоченным органом в области промышленной безопасности, органом государственного горного надзора, специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы в указанной сфере деятельности.

В отличие от вышеназванных федеральных агентств руководство деятельностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет непосредственно Правительство Российской Федерации, что безусловно повышает роль указанного органа в деле обеспечения рационального использования и охраны недр.

---

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 32.