

Министерство образования Российской Федерации

Тюменский государственный университет

На правах рукописи

**Данилова Наталья Владимировна**

## **Право государственной собственности на недра**

Специальность 12.00.03 – гражданское право;  
предпринимательское право; семейное право;  
международное частное право

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Тюмень 2003

Диссертация выполнена на кафедре трудового и предпринимательского права Института государства и права Тюменского государственного университета.

**Научный руководитель:** заслуженный юрист России,  
доктор юридических наук,  
член-корреспондент РАН  
**М.И. Клеандров**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук,  
профессор  
**Л.О. Красавчикова**

кандидат юридических наук,  
доцент  
**М.Ф. Лукьяненко**

**Ведущая организация:** Казанский государственный  
университет

Защита диссертации состоится в 11 часов 15 ноября 2003 года на заседании диссертационного совета КР 212.274.30 в Тюменском государственном университете по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, зал заседаний ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ТюмГУ.

Автореферат разослан «\_\_\_» октября 2003 г.

*Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
доктор юридических наук*

*В.Д. Плесовских*

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Значимость нефтегазового комплекса для экономики России очевидна. Эта отрасль является главным источником налоговых (около 40% доходов федерального бюджета и порядка 20% консолидированного бюджета) и валютных (порядка 40%) поступлений государства. На долю нефтегазового комплекса приходится 12% промышленного производства России и 3% занятых в нем<sup>1</sup>. Поэтому не будет преувеличением сказать, что вопросы правового регулирования отношений, возникающих в сфере использования таких ресурсов недр как нефть и газ, относятся к числу важнейших. Ключевым элементом указанных отношений являются отношения собственности на недра. Причем основополагающее значение имеет как вопрос принадлежности недр и их ресурсов, так и вопрос форм осуществления власти государства-собственника недр. Содержание последних во многом определяет эффективность процесса недропользования.

Утверждение российского государства, как федеративного, требует решения, с одной стороны, проблемы наделения субъектов Российской Федерации правом собственности на недра, а с другой – обеспечения защиты общегосударственных интересов. В связи с этим особую актуальность приобретает правовое регулирование деятельности органов государственной власти по разграничению государственной собственности на недра. Отсутствие необходимых правовых норм, опосредующих данный процесс, ставит перед юридической наукой задачу выработки соответствующих предложений и рекомендаций.

Государство, как сложный коллективный субъект права, осуществляет правомочия собственника – владение, пользование и распоряжение – в специфических формах. Поскольку от имени государства в гражданско-правовых отношениях выступают органы государственной власти в рамках их компетенции, использование государством собственнических правомочий тесно переплетается с

---

<sup>1</sup> Основные концептуальные положения развития нефтегазового комплекса России / Минтопэнерго РФ // Нефтегазовая вертикаль. Специальный выпуск. 2000. № 1 (39).

государственным управлением. Основными каналами реализации права государственной собственности на недра являются предоставление участков недр в пользование частным компаниям и получение государством доходов от использования недр, прежде всего от добычи полезных ископаемых, в форме специфических платежей (налогов) за пользование недрами. Соответственно, требуется теоретическое осмысление проблемы корреляции таких институтов как право государственной собственности на недра, права недропользования и государственное управление недрами. Особую актуальность эта проблема приобретает в связи с намечаемой реформой законодательства о недрах.

**Степень научной разработанности проблемы.** Институту права государственной собственности в юридической науке уделялось постоянное внимание. В советский период проблемы данного института исследовались такими учеными как А.В. Венедиктов, Д.М. Генкин, С.А. Зинченко, С.М. Корнеев, А.В. Каррас, А.А. Рубанов, Ю.К. Толстой В.С. Якушев и другими. Изучению отношений государственной собственности на природные ресурсы, в том числе на недра, посвящали свои работы Г.А. Аксененок, Г.С. Башмаков, Н.Б. Мухитдинов, О.С. Колбасов, А.А. Рябов, Н.А. Сыродоев и другие. Созданная ими теория права государственной социалистической собственности соответствовала плановой экономике Советского государства и успешно применялась на практике. Однако с переходом к рыночной экономике советская теория собственности оказалась несостоятельной, что обусловило новый всплеск интереса к указанной проблематике.

В фокусе внимания современных ученых-цивилистов, таких как В.К. Андреев, В.П. Камышанский, В.П. Мозолин, Д.Н. Сафиулин, К.И. Скловский, Е.А. Суханов, Л.В. Щенникова, находятся различные аспекты права собственности: понятие и формы собственности, соотношение собственности и иных вещных прав, пределы и ограничения права собственности, приватизация государственного имущества.

Что касается права собственности государства на такую специфическую часть имущества как недра, то этот вопрос так или иначе затрагивается в работах

С.А. Дзейтова, М.И. Клеандрова, Б.Д. Клюкина, О.И. Крассова, А.В. Лагуткина, М.И. Махлиной, А.И. Перчика, О.М. Теплова. Немалое место данная тема занимает в учебных пособиях и монографиях Р.Н. Салиевой.

Обсуждая перспективы дальнейшего развития законодательства о недрах, ученые особое внимание уделяют аспекту соотношения частных и публичных начал в данной отрасли. В последнее время наряду с проблемами существующей системы лицензирования недропользования немалый интерес ученых вызывают вопросы правового регулирования договорных отношений между государством – собственником недр и недропользователями. При этом особое внимание уделяется такой форме взаимоотношений как соглашения о разделе продукции. Проблемам данного института посвящены работы Н.Н. Вознесенской, А.А. Конопляника, М.Ф. Лукьяненко, С.А. Сосны, М.А. Субботина, Д.М. Сунгурова, А.Ф. Шарифуллинной, А.И. Перчика и других. В гораздо меньшей степени исследуются в юридической науке так называемые лицензионные соглашения, хотя именно они опосредуют отношения государства с подавляющим большинством пользователей недр. Главным образом работы по данному вопросу представлены научными статьями Д. Василевской, С. Дьяченко, Н.Г. Дорониной, М.И. Махлиной, С.А. Сосны. Основной вопрос, обсуждаемый авторами, - степень самостоятельности данного соглашения, а также его правовая природа.

**Объект и предмет исследования.** Объектом исследования являются правоотношения государственной собственности на недра. Предмет исследования составляют вопросы принадлежности недр и их ресурсов Российской Федерации и субъектами Российской Федерации, а также осуществления указанными субъектами правомочий собственника. Эти вопросы будут рассмотрены на примере месторождений нефти и газа.

**Цели и задачи исследования.** Целями исследования являются изучение закономерностей и путей дальнейшего развития института права государственной собственности на недра, выявление противоречий и пробелов правового регулирования отношений государственной собственности на недра, выработка на этой основе предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Постановка цели определила формулирование конкретных задач, решение которых и составило содержание данной работы:

осветить основные исторически сложившиеся в мировой практике подходы к правовому регулированию отношений собственности на недра и обеспечению прав государства на ресурсы недр;

определить исторические этапы развития российского законодательства о недрах с точки зрения закрепления в нем юридической природы права государства на недра;

выявить особенности государства как субъекта права собственности на недра;

выработать конкретные предложения по осуществлению пообъектного разграничения недр между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, определить критерии и порядок такого разграничения;

раскрыть юридическое значение таких инструментов правового регулирования отношений недропользования, как лицензия и лицензионное соглашение, сформулировать предложения по внедрению договорных начал в рассматриваемую сферу;

выявить проблемы практического применения норм законодательства, устанавливающих порядок предоставления в пользование участков недр;

проанализировать сущность и функции платежей за пользование недрами.

**Теоретические и методологические основы исследования.** В основе рассмотрения вопросов правового регулирования государственной собственности на недра лежит разработанное К. Марксом понятие собственности как общественной формы присвоения материальных благ. Методологической посылкой исследования являются высказанные С.Н. Братусем представления о собственности как о категории, отражающей и статику общественного производства, и его динамику<sup>2</sup>.

Определяющими в теоретическом плане явились труды следующих ученых: А.В. Демин, Б.Д. Клюкин., О.А. Красавчиков, М.И. Махлина, А.И.

---

<sup>2</sup> Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. – М.: Юрид. лит., 1963. С. 24-26.

Перчик, Д.В. Пятков, Р.Н. Салиева, К.И. Скловский, С.А. Сосна, Е.А. Суханов, О.М.Теплов, Ю.К. Толстой и других.

Обоснованность положений и выводов, содержащихся в диссертации, достигнута за счет комплексного применения как общенаучных, так и частнонаучных методов научного познания: диалектического, формально-логического, исторического, формально-юридического, сравнительного правоведения.

Нормативно-правовую базу исследования составило федеральное законодательство, регулирующее отношения государственной собственности на недра, и законодательство о недрах 17 субъектов РФ, на территории которых осуществляется разведка и добыча нефти и газа. Автором обобщены и проанализированы правоприменительные решения органов государственной власти 14 субъектов РФ по вопросам предоставления, изменения и прекращения права пользования участками недр, содержащих месторождения углеводородного сырья, а также решения Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и федеральных арбитражных судов округов.

**Научная новизна исследования** состоит в том, что оно стало первым комплексным исследованием теоретических и практических проблем осуществления государством права собственности на недра в современных условиях. Впервые сделана попытка проанализировать взаимосвязи между такими правовыми институтами как право государственной собственности на недра, право пользования недрами, право государственного управления недрами. Его основу составляют следующие научные положения, выносимые на защиту:

1. Доказывается необходимость последовательного внедрения в отношении недр права собственности как конструкции, в наибольшей степени отвечающей рыночному характеру современной экономики и федеративной природе российского государства. Право собственности рассматривается как правовой институт смешанного – частно-правового и публично-правового – характера, способный служить интересам общего блага.

2. Разграничение государственной собственности на недра между

Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации требует решения двух блоков вопросов: законодательного определения критериев разграничения и разработки порядка (процедуры) разграничения. Указанные вопросы должны быть регламентированы в законодательстве о недрах в отношении месторождений полезных ископаемых и участков недр, используемых для размещения объектов недвижимости.

3. Критериями разграничения месторождений полезных ископаемых должны служить их назначение, объем запасов, распространенность, место нахождения. Критерием разграничения участков недр, служащих пространственным базисом для размещения объектов недвижимости, должно быть право собственности на соответствующий объект недвижимости. Процедура разграничения государственной собственности на недра должна включать три стадии: подготовку перечня месторождений полезных ископаемых и участков недр, отнесенных к федеральной собственности; принятие совместного решения Правительством РФ и органом исполнительной власти субъекта РФ; государственную регистрацию права федеральной собственности в едином государственном реестре.

4. Доказывается неэффективность системы совместного ведения недрами. Осуществление правомочий владения, пользования и распоряжения ресурсами недр должно осуществляться их собственниками – Российской Федерацией либо субъектами Российской Федерации.

5. Доказывается необходимость изменения роли и соотношения лицензий и договоров, используемых в сфере недропользования. Предлагается вместо лицензии на пользование недрами использовать в качестве основного регулятора отношений между государством - собственником недр и субъектами предпринимательской деятельности - недропользователями договор пользования участком недр. Данный договор будет являться единственным и достаточным основанием возникновения права пользования участком недр. Указанный договор предлагается назвать договором горной аренды и сконструировать его как публичный.

6. В работе аргументируется положение о том, что проверка квалификационных качеств претендента на получение права пользования недрами, а также контроль за выполнением обязательных правил использования и охраны недр, правил безопасности ведения работ должны осуществляться посредством лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности, связанных с использованием недрами. Предлагается дополнить перечень лицензируемых видов деятельности, установленный ст. 17 Федерального закона “О лицензировании отдельных видов деятельности” от 8 августа 2001 г., следующими: деятельность по воздействию на недра с целью повышения нефтегазоотдачи; деятельность по захоронению и хранению отходов в недрах; строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; строительство нефте- и газохранилищ в пластах горных пород, эксплуатация таких хранилищ.

7. Обосновывается необходимость внесения в Закон РФ “О недрах” от 21 февраля 1992 г. дополнений, направленных на урегулирование порядка проведения конкурсов и аукционов на право пользования участками недр. Предлагается определить правовой статус организаторов конкурсов и аукционов и экспертной комиссии, требования, предъявляемые к экспертам, порядок определения условий конкурса на право пользования недрами.

**Практическая значимость** настоящей работы заключается в том, что выводы и предложения, сформулированные в результате исследования, могут быть использованы для совершенствования федерального и регионального законодательства о недрах, для дальнейшего научного анализа проблем права государственной собственности на недра, а также в учебном процессе при изучении курсов гражданского, экологического и земельного права.

**Апробация результатов исследования.** На основе материалов исследования автором подготовлен и опубликован ряд научных статей. Основные положения диссертационного исследования излагались в выступлениях на Всероссийской научно-практической конференции «Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской

Федерации» (Екатеринбург, 1999 г.), на региональных научно-практических конференциях «Юридическая наука и юридическое образование на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы» (Тюмень, 2000 г.), «Правовые проблемы социально-экономической интеграции Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов» (Тюмень, 2001 г.), «Социально-экономические и правовые проблемы нефтегазового комплекса» (Нижневартовск, 2001).

Также материалы исследований применялись диссертантом при чтении лекций и проведении семинарских занятий по экологическому и земельному праву, а также по спецкурсу «Актуальные проблемы цивилистики» в Тюменском государственном университете.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

## **СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновываются актуальность темы, научная новизна исследования, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования; излагаются теоретические и методологические основы работы, научная и практическая значимость диссертации.

**Первая глава «Общие положения о праве государственной собственности на недра»** состоит из трех параграфов.

**В первом параграфе «Идея государственной собственности на недра и ее реализация в законодательстве России и зарубежных стран: исторический аспект»** отмечается, что при всем многообразии специфических черт горного законодательства различных стран можно выделить ключевой момент, определяющий правовой статус недр, а именно: кто в данной стране может распоряжаться недрами. Вопрос этот разрешается в одном из двух основных направлений: либо в пользу собственника земли (так называемая система приращения), либо в пользу государства (система государственной

собственности). Исследуя исторические корни и развитие каждой из этих систем, диссертант на примере таких стран, как США, Канада, Германия, Франция, показывает, что в чистом виде эти системы практически не встречаются. Довольно часто имеется множество исключений из общего правила, либо используется смешанный вариант. Таким образом, юридически обосновывается право государства распоряжаться стратегически важными минерально-сырьевыми ресурсами.

Большое внимание в данном параграфе уделяется анализу отечественного законодательства, регулировавшего отношения государственной собственности на недра в дооктябрьский и послеоктябрьский период, и исследованию советской доктрины права государственной собственности.

В основе анализа лежит следующая посылка: право государства можно квалифицировать как право собственности только тогда, когда оно выступает как равноправная сторона в правоотношениях и использует соответствующие - частно-правовые - формы осуществления своей экономической власти. Исходя из этого, автор выделяет три этапа в развитии исследуемого института: 1)1917 - 1922 г.г.; 2)1922 – 1936 г.г.; 3)1936 – 1990 г.г. Автором исследуются все эти этапы.

**Второй параграф «Государство как субъект права собственности на недра»** посвящен исследованию положений современной отечественной цивилистики о праве собственности государства. Диссертант соглашается с теми авторами, которые считают, что право собственности оформляет как статические (состояние принадлежности вещи определенному лицу), так и динамические (процесс использования вещи с целью извлечения дохода) отношения собственности. При этом собственник имеет возможность по своему усмотрению осуществлять правомочия владения, пользования и распоряжения, в том числе вовлекать в данный процесс иных лиц, либо, напротив, отстранять их от вмешательства в сферу своего хозяйственного господства над вещью.

Современное гражданское право и законодательство базируются на принципе равенства различных форм собственности. В связи с этим ставится вопрос о некорректности использования в законодательстве понятия «форма

собственности». Гражданский кодекс РФ исходит из того, что юридически существует одно право собственности с единым содержанием, у которого могут быть только различные субъекты. Однако, разные субъекты права – граждане, юридические лица, публичные образования - имеют существенные различия, что непосредственным образом влияет на формы и способы осуществления ими правомочий собственника.

Характеризуя государство как субъект права, исследователи, как правило, выделяют такие его признаки, как публичная власть и суверенитет. Наличие данных признаков, на первый взгляд, противоречит тому факту, что государство в гражданско-правовых отношениях (в том числе, отношениях собственности) действует как равноправная сторона. В цивилистической науке предлагались и предлагаются различные пути разрешения данного противоречия. Одни авторы (Д.М. Генкин, П.П. Виткявичус) считают, что гражданская правосубъектность государства носит специфических, властный характер, другие (Л.А. Лунц, М.И. Брагинский), возражая, полагают, что в гражданских правоотношениях государство добровольно ограничивает свой иммунитет, третьи (А.А. Иванов, Л.П. Фомина) говорят о «расщеплении» личности государства, о различных ее «модусах», в зависимости от природы отношений, в которых оно участвует, четвертые (Д.П. Пятков) утверждают, что в гражданских отношениях участвует не государство, а «хозяйственные публичные организации». Автору решение данной проблемы видится, прежде всего, в изменении подходов к пониманию понятия «субъект права». Признание указанного понятия чисто юридической категорией, которая определяет, на кого распространяется действие тех или иных норм, позволяет диссертанту утверждать, что для различных отраслей права могут быть «сконструированы» субъекты, характеризующиеся неодинаковыми признаками. Исходя из этого, можно говорить о том, что только публичное право наделяет государство признаками публичной власти и суверенитета, и тем самым характеризует его именно как субъекта публичного права. Нормы же частного права, напротив, исходят из признания равноправного положения государства, отсутствия у него властных характеристик.

Вместе с тем структурные признаки государства – наличие системы государственных органов – имеют существенное значение для характеристики участия государства в гражданских отношениях, в том числе как субъекта права собственности. Как устанавливает ГК РФ, от имени Российской Федерации и ее субъектов в гражданских правоотношениях выступают органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (п. 1. ст. 125). Как видим, реализация правомочий государства-собственника осуществляется посредством полномочий органов по государственному управлению. В этой ситуации публично-правовые и частно-правовые элементы переплетаются настолько тесно, что весьма сложно отграничить их друг от друга. По мнению диссертанта, формами (способами) осуществления власти государства-собственника в отношении недр, являются предоставление в пользование участков недр физическим и юридическим лицам и получение государством дохода от такого использования в форме платежей за недропользование. Участвуя в этих отношениях, государственные органы представляют интересы государства – собственника, и потому выступают на равных началах с иными субъектами права.

Диссертантом отмечается, что многими современными исследователями вообще отвергается возможность использования в отношении недр конструкции права собственности. Ей противопоставляется так называемая «концепция общественного достояния». Проведенный в диссертации анализ точек зрения различных ученых (Е.А. Суханова, В.П. Мозолина, М.М. Бринчука, С.А. Сосны), позволяет увидеть, что их аргументы в пользу данной концепции сводятся к тому, что природные ресурсы должны служить общественным, а не частным интересам. Полностью соглашаясь с этим утверждением, вместе с тем диссертант полагает, что указанная цель может быть достигнута и при использовании конструкции права собственности. Эта конструкция, с одной стороны, позволяет сохранить исключительное право государства на недра, а с другой - отвечает характеру рыночной экономики, требующей внедрения частно-правовых (договорных) способов регулирования отношений недропользования. Кроме того, она в

наибольшей степени соответствует федеративному устройству российского государства, поскольку дает весомые гарантии экономической и политической самостоятельности как Федерации, так и ее субъектов.

**Третий параграф** посвящен исследованию проблемы разграничения государственной собственности на недра между Российской Федерацией и субъектами РФ. Рассматривая в историю вопроса, диссертант приходит к выводу, что большое влияние на процесс разграничения оказала предпринятая в начале 90-х г.г. попытка упразднить институт государственной собственности на природные ресурсы, заменив его конструкцией «общественное достояние». Реализация на практике указанной теории, призванная, по замыслу законодателя, устранить проблему разграничения прав на природные ресурсы между Федерацией и ее субъектами (а ранее между СССР и союзными республиками), напротив, дала толчок к пообъектному разделу единой государственной собственности.

Согласно ст. 72 Конституции, разграничение государственной собственности относится к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Толкуя эту конституционную норму, диссертант присоединяется к точке зрения авторов, которые полагают, что понятием «совместное ведение» охватывается как деятельность государственных органов по нормативно-правовому регулированию общественных отношений, так и исполнительно-распорядительная, правореализующая деятельность. Кроме того, Конституция РФ позволяет решить вопрос разграничения недр в федеральном законе.

При множестве субъектов права государственной собственности принципиально важным является определение объекта этого права. Диссертантом доказывается, что участок недр может выступать в качестве объекта права собственности только в одном случае, – когда недра используются в качестве пространственного базиса для размещения подземных сооружений. В иных случаях объектом права собственности должны быть месторождения полезных ископаемых, подземные водные объекты, иные геологические объекты, которые можно индивидуализировать.

Для решения рассматриваемой проблемы требуется определить в

федеральном законе два блока вопросов: критерии разграничения и процедура разграничения. В настоящее время в отношении месторождений полезных ископаемых и участков недр, используемых для размещения подземных сооружений исчерпывающие ответы на эти вопросы в законодательстве отсутствуют.

Автором предлагается в качестве критериев разграничения между РФ и ее субъектами месторождений полезных ископаемых использовать такие признаки, как назначение, объем запасов, распространенность и местонахождение полезных ископаемых. Критерием разграничения участков недр, служащих пространственным базисом для размещения объектов недвижимости, должно быть право собственности на соответствующий объект недвижимости.

В соответствии с указанными критериями к федеральной собственности могут быть отнесены следующие объекты: месторождения полезных ископаемых, необходимые для обеспечения нужд обороны и безопасности, иных государственных нужд, реализация которых отнесена к полномочиям Российской Федерации; месторождения полезных ископаемых, необходимые для выполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации; месторождения дефицитных полезных ископаемых; уникальные и крупные месторождения полезных ископаемых, имеющие стратегическое значение для Российской Федерации (нефть, газ, каменный уголь, урановые и другие радиоактивные руды, драгоценные металлы и камни); месторождения полезных ископаемых, расположенные на территории двух и более субъектов РФ; трансграничные месторождения, т. е. расположенные на территории Российской Федерации и соседних государств; участки недр, занятые объектами недвижимости, находящиеся в федеральной собственности.

Прочие объекты, не отнесенные к федеральной собственности, должны считаться собственностью субъектов РФ. Исходя из этого, автором предлагается изменить формулировку ч. 2 ст. 214 ГК РФ, изложив ее в следующей редакции: «Земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц и муниципальных образований, и не переданные в

собственность Российской Федерации, являются собственностью субъектов Российской Федерации».

Процедура разграничения недр между РФ и субъектами РФ должна включать в себя три стадии: 1) подготовка перечня месторождений полезных ископаемых и участков недр, отнесенных к федеральной собственности; 2) принятие совместного решения Правительства РФ и органа исполнительной власти субъекта РФ; 3) государственная регистрация права федеральной собственности в едином государственном реестре.

Диссертантом подчеркивается, что разграничение собственности на недра не является единовременной акцией. Первоначально вопрос о принадлежности на праве собственности РФ и субъектам РФ должен быть решен в отношении уже открытых месторождений полезных ископаемых (как используемых, так и не используемых), а также участков недр, фактически используемых для размещения сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. В дальнейшем соответствующие решения о передаче в федеральную собственность указанных объектов должны приниматься по мере необходимости. В принципе вполне возможно в будущем осуществлять такую передачу из собственности субъектов РФ в федеральную собственность на возмездной основе (т. е. путем заключения договоров купли-продажи). Здесь может быть предложено следующее решение: если поиск и геологическая разведка новых месторождений полезных ископаемых произведена за счет средств федерального бюджета, передача таких месторождений должна осуществляться безвозмездно, если за счет средств региональных бюджетов, то возмездно.

**Вторая глава «Проблемы осуществления государством права собственности на недра»** состоит из трех параграфов.

**Параграф первый «Соотношение лицензионного и договорного способа правового регулирования отношений пользования недрами»** начинается с исследования сущности института лицензирования недропользования. Указывая на общую для всех лицензий функцию государственного контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов,

диссертант на основе анализа действующего законодательства о лицензировании недропользования и практики органов МПР РФ характеризует виды и формы такого контроля.

Рассмотрев роль и место лицензии на право пользования недрами в механизме действия права, автор диссертации приходит к выводу, что этот вид лицензии имеет существенную особенность. В отличие от лицензии на вид деятельности, которая представляет собой конститутивный («правосубъектно-формирующий») административный акт, лицензия на право пользования недрами является правоустанавливающим актом, выступая в качестве основания возникновения у лица субъективного права пользования конкретным участком недр.

Проведенный автором диссертации анализ решений арбитражных судов по делам об уплате платежей за пользование недрами позволил сформулировать ряд выводов и рекомендаций. В частности, единственным подтверждением наличия у лица права недропользования может служить лицензия на право пользования недрами, ни фактическое недропользование, ни договоры о передаче держателем лицензии всех или отдельных прав третьим лицам не являются основанием возникновения права недропользования.

Права и обязанности недропользователей, определенные при предоставлении участка недр в пользование, в том числе в ходе конкурсов и аукционов, фиксируются в договорах - так называемых лицензионных соглашениях. Действующее федеральное законодательство рассматривает их как неотъемлемую часть лицензии – административного акта. Указанное противоречие, по мнению диссертанта, порождает ряд проблем. В частности, неразрывная связь лицензии и лицензионного соглашения не позволяет оперативно изменять условия недропользования, не предоставляет недропользователям гарантий на случай необоснованного отказа государственных органов внести соответствующие изменения, резко ограничивает возможности объединения субъектами предпринимательской деятельности своих финансовых, технологических и иных ресурсов.. Решение указанных проблем диссертант видит

в замене лицензионно-разрешительного порядка регламентации пользования недрами договорным, предлагаемого некоторыми учеными (М.И. Махлина, С.А. Сосна, М.А. Субботин).

Разделяя в целом предложенную концепцию изменения роли договора и лицензии в сфере недропользования, автор диссертации вносит в нее свои коррективы. По мнению диссертанта, необходимость сохранения за лицензией на недропользование удостоверительной, регистрирующей функции отсутствует. Регистрация права пользования недрами, возникшего на основании договора, может происходить по правилам ГК РФ, предусматривающего государственную регистрацию сделок с недвижимостью.

Вместе с тем это не означает, что нужно полностью отказаться от использования в сфере недропользования потенциала такого инструмента государственного регулирования как лицензирование. Предварительный и текущий государственный контроль за деятельностью недропользователей может и должен осуществляться посредством лицензирования отдельных видов деятельности, связанных с использованием недрами. Фактически такое лицензирование уже осуществляется в соответствии с законодательством о лицензировании отдельных видов деятельности. Существующий перечень лицензируемых видов деятельности предлагается дополнить следующими видами деятельности: деятельность по воздействию на недра с целью повышения нефтегазоотдачи; деятельность по захоронению и хранению отходов в недрах; строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; строительство нефте- и газохранилищ в пластах горных пород, эксплуатация таких хранилищ.

Также автором вносятся ряд предложений, касающихся вопроса дальнейшего развития договорных начал в сфере недропользования. Договор по передаче государством в пользование субъектам предпринимательской деятельности участков недр предлагается именовать договором горной аренды. Предметом договора выступает участок недр. Данный договор необходимо сконструировать как публичный (административный); государство при этом

наделяется правом на досрочное расторжение договора и изменение его условий в установленных законом случаях, а также на осуществление контроля за деятельностью арендатора. Сторонами договора горной аренды должны выступать, с одной стороны, Российская Федерация или субъект РФ (арендодатель) и, с другой стороны, субъект предпринимательской деятельности, имеющий лицензию на осуществление видов деятельности, связанных с использованием недрами, если такая лицензия требуется федеральным законом. Заключение договора горной аренды осуществляется на основании решения органов государственной власти РФ или субъектов РФ, либо по результатам конкурсов или аукционов. Данный договор должен заключаться в письменной форме и вступать в силу с момента государственной регистрации органами юстиции, осуществляемой в порядке, установленном гражданским законодательством.

**Параграф второй «Совершенствование механизма предоставления права пользования недрами»** посвящается исследованию реализации на практике двух основных принципов, лежащих в основе этого механизма: принципа состязательности при выборе недропользователя и принципа совместного ведения РФ и субъектов РФ при принятии юридически значимых решений.

Диссертантом отмечается, что принцип состязательности при выборе недропользователя, реализуемый путем проведения конкурсов или аукционов на получение права пользования недрами, еще больше подрывает основы административно-правовой системы недропользования. В этом случае лицензия лишь фиксирует результаты, полученные в ходе проведения торгов. Как известно, торги представляют собой один из способов заключения договоров, который тесно связан с основными законами свободного рынка и выражает их наиболее последовательно, что проявляется в присущей торгам конкуренции. При торгах их победители приобретают возможность заключить договор на условиях, исходящими от них самих. Это еще раз подтверждает мысль о том, что ряд существенных условий недропользования должен фиксироваться не в лицензии – административном, властном акте, а в договоре. Ведь существенный признак

договора – выражение в нем согласованной воли сторон – здесь налицо.

Комплексный анализ федерального и регионального законодательства о недрах и практики предоставления участков недр в пользование позволяет диссертанту выявить ряд противоречий и пробелов, имеющих в законодательстве. В частности, критикуется весьма распространенная практика применения смешанной формы торгов, а также возможность изменения условий конкурса путем введения дополнительных условий. Отмечается противоречивость норм, определяющих правовой статус субъекта проведения конкурса и аукциона (государственных органов, выступающих организаторами торгов, экспертной комиссии), пробелы правового регулирования в части требований, предъявляемых к экспертам, и юридического значения заключений экспертных комиссий. Сделанные диссертантом выводы широко иллюстрируются примерами из законодательства субъектов РФ. Проведенный анализ позволяет диссертанту сформулировать следующие предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Во-первых, предлагается ввести в законодательство о недрах (по примеру ГК РФ) такое понятие как организатор конкурса (аукциона). Организатором конкурса должны быть государственные органы, представляющие интересы собственника недр в силу предоставленных им полномочий. Со стороны РФ это может быть МПР РФ (его территориальные органы), со стороны субъектов РФ – органы исполнительной власти РФ. К обязанностям организатора конкурса (аукциона) должно относиться: принятие решения о проведении конкурса (аукциона); подготовка проект перечня объектов, выставляемых на конкурс (аукцион); определение сроков их проведения, формы (конкурс или аукцион) и вида (открытый или закрытый); разработка проекта условий конкурса (аукциона); формирование экспертной комиссии; осуществление опубликования извещений о проведении конкурсов (аукционов) в средствах массовой информации; прием и регистрация поступающих заявок на участие в торгах; проведение аукциона; принятие решения об утверждении результатов конкурса (аукциона).

Во-вторых, поскольку для проведения аукциона специальных познаний не

требуется, задачи экспертной комиссии предлагается ограничить проведением экспертизы материалов, представляемых претендентами на конкурс. Экспертизу материалов конкурса на право пользования недрами можно определить как оценку соответствия представленных участниками конкурса материалов условиям конкурса, на основе которой определяется победитель конкурса. Результатом данной экспертизы должно быть письменное заключение экспертной комиссии, выводы которого имеют обязательное значение для организатора конкурса и являются основанием для принятия им решения о предоставлении участка недр в пользование.

В-третьих, экспертом должен быть специалист, имеющий научные и (или) практические познания по рассматриваемому вопросу. Для обеспечения принципа независимости экспертов должно быть введено такое требование: экспертом не может быть лицо, являющееся учредителем, акционером участников конкурса, либо состоящее в близком родстве или свойстве (родители, дети, супруги, братья, сестры, а также родители, дети, братья и сестры супруга) с указанными лицами, либо состоящее в трудовых и иных договорных отношениях с участниками конкурса.

В-четвертых, требуется закрепить правило, не позволяющее изменять условия конкурса и аукциона после их опубликования в средствах массовой информации.

Конституционный принцип совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области недропользования нашел свое воплощение в так называемой концепции «двух ключей», в соответствии с которой все управленческие решения, связанные с предоставлением, изменением и прекращением права пользования участком недр, принимаются только с согласия и при участии органов государственной власти РФ и субъекта РФ, на территории которого расположен участок недр. Исследовав различные точки зрения по вопросу правовой природы совместного ведения недрами, автор соглашается с мнением Б. Д. Клюкина, который рассматривает совместное осуществление этих правомочий как административное распоряжение, осуществляемое органами

государственного управления двух уровней, связанных между собой субординацией вертикальных отношений<sup>3</sup>.

Автор диссертации задается вопросом, насколько эффективно действует принцип совместного ведения. Проведенный диссертантом анализ 81 правоприменительного акта государственных органов 14 субъектов РФ по вопросам предоставления, изменения и прекращения права пользования участками недр, содержащих месторождения углеводородного сырья, позволяет утверждать, что требование законодательства о принятии совместных решений по данным вопросам нарушается в подавляющем большинстве случаев (70%). В диссертации приведены и примеры нарушений, допускаемых федеральным органом управления государственным фондом недр (МПР РФ). Эти данные ярко демонстрируют уязвимость системы «совместного ведения» государственным фондом недр, которая в силу этого не способна гарантировать учет интересов Федерации и добывающих регионов. Вместе с тем система совместного ведения обладает весьма существенным недостатком – она не в состоянии оперативно реагировать на происходящие изменения.

Изложенное позволяет диссертанту внести предложение отказаться от принципа совместного ведения в сфере недропользования в том виде, в котором он воплощен в Законе РФ «О недрах» (концепция «двух ключей»). По мнению автора диссертации, следует ограничить действие данного принципа областью законодательного (нормативного) регулирования отношений в области использования и охраны недр. Правомочия владения, пользования и распоряжения недрами их собственники - Федерация и субъекты РФ - должны осуществлять самостоятельно после завершения процесса разграничения государственной собственности на недра между ними.

**В параграфе третьем «Платежи за пользование недрами как форма осуществления права государственной собственности»** автором рассматривается процесс трансформации регулярных платежей за право на добычу

---

<sup>3</sup> Клюкин Б. Многообразие форм собственности на природные объекты // Право и экономика. 1998. № 1. С. 39.

полезных ископаемых (роялти) в налог на добычу полезных ископаемых, его причины и последствия. С одной стороны, автором отмечается, что ныне действующие нормы не дают возможность различного толкования юридического статуса этих платежей, что должно положительно сказаться на правоприменительной практике. С другой стороны, рассматриваемый процесс демонстрирует, что государство стало применять неадекватную отношениям собственности налоговую форму получения доходов от использования недр, что приводит к определенным отрицательным последствиям. Установленная Налоговым кодексом РФ единая ставка налога на добычу полезных ископаемых не позволяет учитывать ни природно-географические и горно-технические условия разработки конкретного месторождения, ни риск недропользователя, ни рентабельность добычи. Это приводит к тому, что платежи (налоги) за пользование недрами выполняют только фискальную функцию.

Для устранения указанных отрицательных последствий автором поддерживается высказываемое в юридической литературе предложение по введению поправочных коэффициентов к ставке налога на добычу полезных ископаемых, которые должны устанавливаться в зависимости от горно-геологических условий добычи полезных ископаемых и этапа разработки месторождения. Кроме того, автором предлагается ввести налоговые льготы на период освоения месторождений, при разработке месторождений, содержащих трудноизвлекаемые запасы полезных ископаемых, низкорентабельных месторождений, введении в эксплуатацию бездействующих нефтяных скважин, применении экологически безопасных технологий и технологий, повышающих извлечение основных и попутных полезных ископаемых.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

1. Сервитуты как ограничение права собственности на природные объекты // Актуальные проблемы юриспруденции: Сборник статей. Выпуск 3. Часть 2. Тюмень: Изд-во ТГУ, 1999. – 0,3 п.л.
2. Право государственной собственности на природные ресурсы в Российской Федерации: проблемы разграничения // Вестник Тюменского

государственного университета. 1999. № 2. 0,5 п.л.

3. Владение, пользование и распоряжение природными ресурсами как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации. Сборник тезисов конференции. - Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2000. 0,3 п.л.

4. Развитие договорных отношений в сфере недропользования // Ученые записки Института государства и права ТГУ. - Тюмень: Издательство ТГУ, 2000. - Вып.1. 0,4 п.л.

5. Проблемы формирования современной концепции права государственной собственности на природные ресурсы // Юридическая наука и юридическое образование на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы. (Материалы региональной научно-практической конференции). Часть 2. - Тюмень: Издательство ТГУ, 2001. 0,5 п.л.

6. Правовая природа лицензионных соглашений // Социально-экономические и правовые проблемы нефтегазового комплекса. Сборник тезисов региональной научно-практической конференции. – Нижневартовск, 2001. 0,1 п.л.

7. Некоторые проблемы изменения правового режима земель // Правовые проблемы социально-экономической интеграции Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов. Материалы региональной научно-практической конференции молодых ученых. Тюмень: Издательство ТГУ, 2001. – 0,4 п.л.

8. Конкурсы и аукционы на право пользования недрами: проблемы правового регулирования // Экологическое право. 2002. № 2. 0,5 п.л.

9. О юридической природе права государства на недра // Ученые записки: Сборник научных трудов Института государства и права. Вып.4.- Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета. 2002. 0,4 п.л.

10. Реализация принципа совместного ведения недрами // Актуальные проблемы юриспруденции. Выпуск 2: Сборник статей адъюнктов и соискателей. – Тюмень: Тюменский юридический институт МВД РФ, 2003. 0,2 п.л.