

в Российской Федерации в 1999–2000г., принятая Правительством Российской Федерации 30 июля 1998 г. [4].

Совершенствование межбюджетных отношений должно происходить и за счет более рационального разграничения налогов между звеньями бюджетной системы, исходя из соблюдения минимально необходимого уровня собственных доходов территориального бюджета, путем создания более благоприятных условий для стимулирования наработки собственных средств в региональные и местные бюджеты.

Все это даст возможность снизить саму потребность у соответствующих субъектов РФ в установлении межбюджетных отношений с федеральным центром на основе индивидуальных соглашений.

Такие соглашения не должны ущемлять интересы других субъектов РФ, но они дают повод для сомнений в отношении соблюдения принципа равноправия субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти [5]. Этот принцип должен реализовываться с учетом специфики каждого региона, но не в ущерб другим регионам. Подобные соглашения в значительной степени спровоцированы несовершенством действующего федерального законодательства в области межбюджетных отношений.

Четкое оформление системы бюджетно-налогового федерализма путем распределения бюджетной ответственности и налоговых полномочий между центром и территориями, повышение бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления является важнейшим этапом в решении бюджетных проблем в РФ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 1993.
2. Игудин А. Г. Становление и развитие бюджетного федерализма в России // Финансы. 1995. № 4. Ст. 43-48.
3. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1292. № 67. Ст. 898.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 868 О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2000 г. // Собрание Законодательства РФ. 1998. № 32. Ст. 3905.
5. Игудин А. Г. Бюджетный федерализм и совершенствование межбюджетных отношений // Финансы. 1998. № 9. Ст. 23-26.

*Наталья Владимировна ДАНИЛОВА —
аспирант кафедры трудового
и предпринимательского права
юридического факультета*

УДК 349.42

ПРАВО ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена проблеме разграничения государственной собственности на природные ресурсы. Автор анализирует действующее законодательство России с тем, чтобы выявить критерии и порядок такого разграничения.

The problem the article is devoted to is connected with the demarcation of the state property on natural resources as well as on federal and regional property. The author analyses the current Russian legislation to find out criteria and mechanisms of such demarcation.

В понимании сущности такого социального явления, как право собственности, наиболее существенным элементом является неременная юридическая связь между лицом и вещью, т. е. между субъектом собственности и объектом. Подобная связь означает наличие у собственника экономической и юридической власти над вещами, которая дает ему, во-первых, возможность независимо от чьей бы то ни было воли, исключительно по своему усмотрению, использовать материальные блага для собственных нужд, во-вторых, возможность по своей воле устранять или не допускать всех прочих лиц к использованию своего имущества. Безусловно, власть собственника не безгранична; пределы осуществления права собственности устанавливаются в законодательстве. Для раскрытия сущности права государственной собственности на природные ресурсы необходимо уяснить, кому принадлежит юридическая власть на них, в какой мере эта власть ограничена.

Раньше все природные ресурсы находились в исключительной собственности союзного государства. Речь могла идти только о разграничении функций государственного управления использованием и охраной природных ресурсов между государственными органами различного уровня. Начавшийся в начале 90-х годов процесс демонополизации государственной собственности привел к появлению нескольких субъектов права государственной собственности, а именно: Российской Федерации и ее субъектов. В связи с этим остро встал вопрос о разграничении государственной собственности на природные ресурсы на федеральную и собственность субъектов РФ.

Решение этой проблемы невозможно без четкого закрепления в законодательстве по крайней мере двух моментов: во-первых, необходимо определить критерии такого разграничения; во-вторых, следует разработать порядок отнесения конкретных природных ресурсов к тому или иному уровню (виду) государственной собственности.

Рассмотрим, как эти вопросы решаются в действующем законодательстве.

Прежде всего, обратимся к Конституции РФ. В пункте «г» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ установлено, что разграничение государственной собственности находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. При этом следует подчеркнуть, что речь идет не о совместном решении данного вопроса органами государственной власти РФ и субъектов РФ, а именно о правовом регулировании этих отношений путем принятия соответствующих нормативных правовых актов. Статья 76 Конституции РФ прямо указывает, что по предметам исключительного ведения РФ принимаются федеральные законы, а по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Детальное регулирование данных вопросов можно обнаружить в действующем федеральном природоресурсовом законодательстве: Законе РФ «О недрах» в редакции от 3 марта 1995 г. (1), Федеральном законе «О животном мире» от 24 апреля 1995 г. (2), Водном кодексе РФ от 18 октября 1995 г. (3), Лесном кодексе РФ от 8 января 1997 г. (4).

В соответствии со ст. 1 – 2 первого из названных законов недра в границах территории РФ, включая подземное пространство и содержащиеся в

недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы являются государственной собственностью. То есть вид права государственной собственности не указывается. Единственное упоминание о федеральной собственности содержится в ч. 3 ст. 2—1 закона, которая гласит, что порядок отнесения участков недр к федеральной собственности устанавливается федеральным законом.

В отношении участков недр вопрос решен следующим образом. Предусмотрено выделение участков недр федерального, регионального и местного значения, решение этого вопроса отнесено к совместному ведению РФ и ее субъектов. Статья 2—1 закона определяет своего рода критерий выделения участков недр федерального значения, указывая, что участки недр могут получать статус объектов федерального значения для гарантированного обеспечения государственных потребностей РФ стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность РФ, обеспечивает основы ее суверенитета, а также для выполнения обязательств по международным договорам РФ. Вместе с тем не совсем ясно, влечет ли объявление участков недр объектами федерального значения автоматическое отнесение их к федеральной собственности. Ведь из текста ч. 3 ст. 2—1 следует, что это два самостоятельных порядка.

Таким образом, Закон РФ «О недрах» не содержит ни четких критериев разграничения государственной собственности на недра на федеральную собственность и собственность субъектов РФ, ни порядка (процедуры) такого разграничения, отсылая в этом случае к иному федеральному закону, да и о самом таком разграничении говорит лишь вскользь.

Водный кодекс РФ, напротив, достаточно четко делит водные объекты, находящиеся в государственной собственности, на федеральную собственность и собственность субъектов РФ. Согласно ст. 36 в федеральной собственности находятся:

- поверхностные подземные водные объекты, акватории и бассейны которых расположены на территориях двух и более субъектов РФ;
- водные объекты, расположенные на территории одного субъекта РФ, но необходимые для обеспечения нужд обороны, безопасности, федеральных энергетических систем, федерального транспорта и иных государственных нужд, реализация которых отнесена к полномочиям РФ;
- водные объекты, являющиеся средой обитания анадромных и катадромных видов рыб;
- трансграничные (пограничные) водные объекты;
- внутренние морские воды;
- территориальное море РФ;
- водные объекты, являющиеся особо охраняемыми природными территориями федерального значения или представляющие собой часть этих территорий;
- иные особо охраняемые водные объекты.

В собственности субъектов РФ могут находиться водные объекты, акватории и бассейны которых полностью расположены в пределах территории соответствующего субъекта РФ и не отнесенные к федеральной собственности (ст. 37 ВК РФ).

В ВК РФ закреплен и механизм отнесения конкретных водных объектов к тому или иному виду права государственной собственности: водные объекты признаются федеральной собственностью Правительством РФ по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ, на территории которых расположен водный объект, а собственностью субъектов РФ — соот-

ветственно решением органов исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с Правительством РФ (ст. 36, 37 ВК РФ).

Федеральный закон «О животном мире» также содержит перечень объектов животного мира, которые могут быть отнесены к федеральной собственности. Согласно п. 5 ст. 4 в него входят животные:

— редкие и находящиеся под угрозой исчезновения, а также занесенные в Красную книгу РФ;

— обитающие на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

— населяющие территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону РФ;

— подпадающие под действие международных договоров РФ;

— отнесенные к особо охраняемым, ценным в хозяйственном отношении;

— естественно мигрирующие по территориям двух и более субъектов РФ.

Вопрос о том, каков порядок разграничения государственной собственности на животный мир, пока остается открытым, так как данный закон его не определяет, отсылая к другому федеральному закону, который еще не принят.

Наряду с тем та же статья закона содержит положение о том, что Правительство РФ по согласованию с субъектами РФ, исходя из принципов, закрепленных в Конституции РФ, настоящем федеральном законе, иных федеральных законах, а также в нормах международного права, может относить определенные объекты животного мира к федеральной собственности. Неясно, о каких объектах здесь говорится — тех, которые указаны с п. 5 ст. 4, или каких-то других.

Лесной кодекс РФ объявляет весь лесной фонд и расположенные на землях обороны леса федеральной собственностью (ч. 1 ст. 19). Вместе с тем часть 2 этой же статьи, устанавливающая, что в соответствии с федеральным законом допускается передача части лесного фонда в собственность субъектов РФ, создает правовую основу и возможность для последующего разграничения собственности на лесной фонд. Форма собственности на леса, расположенные на землях городских поселений, не определена, она должна быть установлена федеральным законом.

Итак, анализ действующего федерального законодательства показывает, что имеют место более или менее успешные попытки разграничения природных ресурсов на находящиеся в федеральной собственности и в собственности субъектов РФ путем закрепления в законодательстве возможности, критериев и механизма такого разграничения.

При этом хотелось бы обратить внимание на следующее: федеральное законодательство исчерпывающим образом регулирует эти отношения, не оставляя субъектам РФ возможности участвовать в процессе разделения природных ресурсов путем принятия своих законодательных актов, субъекты РФ фактически остаются статистами в практической реализации вопросов, относящихся к сфере совместного ведения. И формально положениям Конституции РФ такая ситуация не противоречит.

На первый взгляд, приведенные положения действующего законодательства позволяют сделать вывод, что проблема разграничения государственной собственности на природные ресурсы решена, пусть и недостаточно полно и четко. Однако это лишь на первый взгляд. Дело в том, что проведенное разграничение вовсе не означает, что правомочия владения, пользования и распоряжения этими объектами принадлежат исключительно собственнику.

Прежде чем подтвердить это положение примерами из действующего законодательства, необходимо разобраться, каково содержание этих правомочий применительно к праву государственной собственности на природные ресурсы.

Выяснение данного вопроса осложняется тем, что государство (Российская Федерация и субъекты РФ) является не только субъектом права собственности на природные ресурсы, но и носителем права территориального верховенства как элемента принадлежащего ему суверенитета. Реализуя это право, государство осуществляет: во-первых, нормативное (законодательное и подзаконное) регулирование отношений в сфере использования и охраны природных ресурсов, во-вторых, государственное управление природными ресурсами в собственном смысле слова как исполнительно-распорядительную, правореализующую деятельность.

Основными функциями государственного управления в данной области являются: планирование использования и охраны природных ресурсов; ведение учета и государственных кадастров природных ресурсов; мониторинг их состояния; лицензирование природопользования; предоставление в пользование природных ресурсов и их изъятие; осуществление государственного контроля за использованием и охраной природных ресурсов. Эту деятельность государственные органы того или иного уровня осуществляют в отношении всех природных ресурсов, находящихся на соответствующей территории, независимо от формы собственности на них.

Что касается правомочий владения, пользования и распоряжения, то применительно к праву государственной собственности они имеют особое содержание. Традиционно в теории гражданского права под владением понимается основанная на законе возможность иметь у себя данное имущество, содержать его в своем хозяйстве, числить на балансе, под пользованием - возможность эксплуатации, хозяйственного или иного использования имущества путем извлечения из него полезных свойств, а под распоряжением - возможность определять юридическую и фактическую судьбу имущества. Государство-собственник не может непосредственно владеть и пользоваться природными ресурсами, оно может лишь предоставить их во владение и пользование другим лицам (гражданам и организациям). У государства в этом случае сохраняется право на извлечение выгод из принадлежащей ему собственности, но опосредованно — путем получения платы за пользование. Кроме того, государство в допускаемых законодательством случаях может осуществлять передачу природных ресурсов в частную и муниципальную собственность¹. Эти полномочия государственные органы осуществляют лишь в отношении тех природных ресурсов, которые находятся в государственной собственности.

Однако хотя по своему содержанию деятельность государственных органов, составляющая государственное управление и реализующая собственные правомочия, и не совпадает, тем не менее эти действия настолько тесно смыкаются и переплетаются при их осуществлении, что разделить их практически невозможно. Так, предоставление в пользование природных ресурсов, как правило, осуществляется путем заключения договора между государственным органом и природопользователем. Но необходимым условием заключения такого договора является получение природопользователем лицензии, причем условия договора не могут противоречить условиям

¹В соответствии с действующим законодательством совершение сделок, влекущих отчуждение природных ресурсов, находящихся в государственной собственности, допускается только в отношении земельных участков, обособленных водных объектов и древесно-кустарниковой растительности.

последней. Выдача же лицензии является чисто административным, управленческим актом. А порядок определения размеров и взимания платежей за пользование природными ресурсами ничем не отличается от определения размеров и взимания налогов.

Возможно, именно поэтому законодатель не видит разницы между государственным управлением и правами владения, пользования и распоряжения. Это приводит к тому, что собственные правомочия собственникам в полной мере не принадлежат.

Так, ч. 2 ст. 2 Закона РФ «О недрах» определяет, что владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр осуществляется совместно РФ и ее субъектами. Исключение делается лишь для участков недр, находящихся в исключительном ведении РФ (п. 10 ст. 3). Закон точно не указывает, какие участки недр находятся в исключительном ведении РФ. Представляется, что таковыми являются участки недр федерального значения, а также недра континентального шельфа.

Лицензия на пользование недрами предоставляется совместно органом исполнительной власти субъекта РФ и федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным подразделением (ст. 16). Исключениями из общего правила являются случаи, когда используются недра: а) для захоронения радиоактивных отходов и токсичных веществ; б) для геологического изучения; в) континентального шельфа. В таких случаях лицензия выдается федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным подразделением.

Водный кодекс РФ, четко разграничивая государственную собственность на водные объекты на федеральную собственность и собственность субъектов РФ, не всегда осуществление правомочий владения, пользования и распоряжения ставит в зависимость от принадлежности водного объекта конкретному собственнику. Так, договор пользования водными объектами заключается органом исполнительной власти субъекта РФ независимо от того, чьей собственностью он является (ст. 54 ВК РФ), в то же время выдача лицензий на водопользование - прерогатива федеральных органов (ст. 48 ВК РФ). Что касается платежей за пользование водными объектами, то ст. 123 определяет, что 40% платежей поступает в федеральный бюджет, а 60% — в бюджет субъекта РФ, на территории которого осуществляется использование водных объектов.

Те же принципы, что и в ВК РФ, заложены в Федеральном законе «О животном мире». Лицензия на пользование объектами животного мира выдается специально уполномоченным государственным органом по охране, контролю и регулированию использования объектами животного мира в отношении объектов животного мира, находящихся в федеральной собственности, на основании решения Правительства РФ, а в отношении объектов животного мира, не находящихся в федеральной собственности, — на основании решения органа исполнительной власти субъекта РФ. Договор на долгосрочное пользование объектами животного мира заключается с органом государственной власти субъекта РФ (ст. 36). В той же пропорции, что и платежи за пользование природными ресурсами, распределяются между федеральным и региональными бюджетами платежи за пользование животным миром (ст. 52).

Несмотря на то, что лесной фонд в настоящий момент является федеральной собственностью, Лесной кодекс относит к полномочиям субъектов РФ участие в осуществлении прав владения, пользования и распоряжения лесным фондом на территориях соответствующих субъектов РФ (ч. 4

ст. 47 ЛК РФ). В частности решения по таким вопросам, как предоставление участков лесного фонда в аренду, безвозмездное пользование и краткосрочное пользование (и тем самым фактически определение объемов лесопользования) принимаются органами государственной власти субъектов РФ. Согласно ст. 106 ЛК РФ часть лесных податей и арендной платы поступает в бюджеты субъектов РФ.

Вышеизложенное позволяет сделать по крайней мере два вывода. Во-первых, действующее природоресурсовое законодательство, разделяя природные объекты на федеральную собственность и собственность субъектов РФ, тем не менее закрепляет режим совместного осуществления прав владения, пользования и распоряжения природными ресурсами государственными органами различных уровней. Иными словами, собственник в лице того или иного государственно-правового образования не имеет полной экономической и юридической власти над объектом собственности.

Во-вторых, право государственной собственности на природные ресурсы по своему содержанию фактически совпадает с государственным управлением. В связи с этим возникает закономерный вопрос: а является ли вообще природа прав государства в отношении природных ресурсов вещно-правовой, собственнической? Думается, что нет. Отказа от административно-правового регулирования в области использования природных ресурсов так и не произошло, использование таких цивилистических понятий, как «право собственности», «право владения, пользования и распоряжения», на мой взгляд, лишь запутывает ситуацию. Подобное положение вещей является следствием того, что до сих пор отсутствует четкая концепция развития системы законодательства, его ориентации на те или иные методы регулирования (5).

Как мне кажется, имеется два пути решения сложившейся ситуации. Первый — необходимо четко разделить государственное управление природными ресурсами от права государственной собственности на них и последовательно разграничить полномочия владения, пользования и распоряжения природными ресурсами между РФ и ее субъектами в соответствии с проведенным уже в действующем законодательстве разграничением объектов собственности. Второй вариант решения этой проблемы — вообще отказаться от конструкции права государственной собственности применительно к природным ресурсам, признать, что они являются общественным достоянием, а государство (в лице государственных органов различных уровней) — органом публичной власти, представителем совокупных интересов гражданского общества, уполномоченным от его имени организовывать упорядоченное и рациональное использование членами общества природных ресурсов в хозяйственных и иных целях и обеспечивать их охрану (6). В этом случае следует четко разграничить предметы ведения и компетенцию между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ в области использования и охраны природных ресурсов. В связи с этим необходимо создание научно обоснованной и целостной концепции разделения функций государственного управления природными ресурсами, которая, с одной стороны, обеспечила бы проведение единой государственной политики в данной области на всей территории РФ, а с другой стороны, позволила бы учесть интересы и особенности регионов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
2. Там же. 1995. № 17. Ст. 1462.
3. Там же. 1995. № 47. Ст. 4471.

4. Там же. 1997. № 5. Ст. 610.

5. Клюкин Б. Многообразие форм собственности на природные объекты // Право и экономика. 1998. № 1. С. 40.

6. Сосна С. А. О концепции общественного достояния // Государство и право. 1996. № 2. С. 61.

*Людмила Михайловна ВОЛОДИНА —
доцент кафедры уголовного процесса
и криминалистики юридического
факультета, кандидат юридических наук*

УДК 343.123.5; 443.123.6

СООТНОШЕНИЕ ЧАСТНОГО И ПУБЛИЧНОГО В РОССИЙСКОМ УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются проблемы защиты прав личности в сфере уголовного судопроизводства, дается сравнительный анализ законодательства и проектов УПК Российской Федерации.

The article deals with the problems of personality rights defence in the criminal judicature. Comparative analysis of legislation and projects in Criminal Law of RF is given.

Проблема соотношения частного и публичного в уголовном процессе не нова. В свое время И. Я. Фойницкий, говоря о достоинствах французского института прокуратуры, принятого «повсеместно в континентальной Европе», утверждал, что «во французской постановке должностного обвинения есть и сторона весьма отрицательная — ее монопольное положение», устраняющее право граждан обращаться к уголовному суду: «Монополия прокуратуры, устраняя его, является величайшим злом. Невозможно предоставить дело уголовного обвинения даже по публичным преступлениям исключительно в руки прокуратуры, потому что как орган правительственный она не в состоянии выступать равным образом по всем преступлениям; со стороны ее неизбежно окажутся слабость действия и снисходительность относительно таких преступных деяний, как посягательства чиновников против свободы слова, союзов, собраний и др., когда они могут думать, что энергия преследования не вполне желательна для правительства, их назначившего. Необходимо кроме прокуратуры предоставить доступ к уголовному суду и частным лицам» [1], «полное устранение от уголовного преследования частных лиц, потерпевших от наказуемых деяний, неполитично и несправедливо», хотя, с другой стороны, «далеко не по каждому уголовному делу может найтись потерпевший, способный возбудить уголовное преследование и вести его перед судом» [2].

В соответствии со ст. 52 Конституции РФ «права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба». По действующему уголовно-процессуальному законодательству реализация прав потерпевшего возможна с момента признания его таковым специальным решением в форме постановления органа дознания, следова-