

На правах рукописи

КЛЕАНДРОВ ИВАН МИХАЙЛОВИЧ

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ
(ХОЗЯЙСТВЕННЫХ) ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ПОИСКА И ОЦЕНКИ
МЕСТОРОЖДЕНИЙ
НЕФТИ**

Специальность 12.00.03- гражданское право, семейное право, предпринимательское
право, международное частное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание
ученой степени кандидата юридических наук

Тюмень, 2004

Работа выполнена в отделе правовых проблем нефтегазового комплекса Тюменского научного центра Сибирского отделения Российской академии наук.

Научный руководитель:

Доктор юридических
наук, доцент

Салиева Роза Наильевна

Официальные оппоненты:

Доктор юридических
наук, профессор

Красавчикова Лариса Октябрьевна

Кандидат юридических наук

Ушивцева Диана Александровна

Ведущая организация:

Московская государственная
юридическая академия

Защита диссертации состоится в 9.00. часов «26» ноября 2004г на заседании диссертационного совета КР 212.274.44 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 «_____» _____ 2004г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук

В.Д. Плесовских

Общая характеристика работы

Актуальность исследования. Правовое регулирование отношений, направленных на увеличение запасов нефти, исключительно важно, поскольку, даже незначительное улучшение нынешнего правового обеспечения этой деятельности способно дать огромный народно-хозяйственный эффект, и наоборот, незначительный недостаток правового регулирования этой сферы отношений приводит к недополучению потенциально возможных высоких доходов, чем наносит удар по жизненному уровню населения.

В настоящее время отношения по разведке и оценке запасов нефти регулируются федеральными нормативными правовыми актами, законодательными актами и подзаконными актами субъектов Российской Федерации. Очень много ведомственных актов и актов локального регулирования. Но единого системного правового регулирования не существует. К примеру, уже 10 лет не могут принять ФЗ РФ «О нефти и газе». Необходима систематизация законодательства, создание целостной и непротиворечивой нормативно-правовой базы, что без научного исследования невозможно сделать.

В этой отрасли занято более трети работоспособного населения страны. Добыча и переработка полезных ископаемых является основой экономического благосостояния жителей более 2/3 городов и поселков России и более 95% городов и поселков северных регионов страны.¹

Анализ законодательства, регулирующего правоотношения в рассматриваемой диссертантом сфере, дает основания полагать, что на данный момент в России не систематизирована нормативно-правовая база для правового обеспечения геологического изучения полезных ископаемых, включающего их поиск и оценку. Создание такой системы особенно важно для нефтяной отрасли, имеющей особое экономическое значение для России.

Российская Федерация сегодня – единственная нефтяная держава мира, которая не имеет специального нефтяного законодательства. Соответственно, у государства не хватает инструментов для регулирования этой важнейшей сферы народного хозяйства.²

Также недостаточно урегулированы права и обязанности недропользователей (хозяйствующих субъектов) на этапе поиска и разведки полезных ископаемых. Сам

¹ Литвиненко В.С. К вопросу о необходимости новой государственной политики в области минерального сырья и металлов. Сборник «Записки горного института». 2000. С. 5.

² Курский А. Законодательство о недрах: преимущества Кодекса перед Законом // Нефть, Газ, Право. 2002. №6. С.18.

процесс геолого-разведочных работ не находит отражения в нормативных актах Федерального уровня регулируется научно-практическими рекомендациями, разрабатываемыми внутри нефтедобывающих предприятий. Подобные акты, прежде всего, касаются порядка применения метода определения месторождений, их оценки, специфических методов поиска, опирающихся на принципы благоразумия и обычаи делового оборота.

В сфере деятельности хозяйствующих субъектов нефтяной отрасли выделяются такие основные этапы хозяйственной деятельности, как: поиск и разведка, добыча и транспортировка. Предметом нашего исследования является этап поиска и разведки месторождений нефти. Без преувеличения можно сказать, что это основной этап деятельности, на котором хозяйствующие субъекты получают геологическую информацию о запасах нефти. На основе этих данных проводится вся хозяйственная деятельность на месторождениях.

С научной позиции актуальность исследования обусловлена необходимостью концептуальных наработок в сфере правового регулирования геологического изучения месторождений нефти.

Цели и задачи диссертационного исследования. Актуальность темы диссертации обуславливает цель работы: изучение природы проблем, связанных с геологическим изучением нефтяных месторождений, и теоретической основы правового регулирования методологий подсчета запасов нефти.

Постановка указанной цели определила необходимость решения следующих задач исследования.

1. Исследование предпринимательских (хозяйственных) отношений в области геологического изучения месторождений нефти.
2. Выявление тенденций исторического развития законодательства о нефти, характеристика современного законодательства в области регулирования отношений на этапе геологического изучения и оценки запасов нефти, включая законодательство субъектов Российской Федерации.
3. Рассмотрение классификаций запасов нефти, используемых в России, и сравнительная характеристика по отношению к классификациям, используемым в западных нефтяных компаниях.
4. Разработка предложений по совершенствованию законодательства, регламентирующего предпринимательскую деятельность в области геологического изучения месторождения нефти.

Объектом исследования являются правоотношения, возникающие в связи с геологическим изучением месторождений нефти, использованием недр.

Предметом исследования являются предпринимательские отношения в сфере поиска и оценки месторождений нефти, нормативные правовые, локальные нормативные акты, регулирующие эти отношения, судебная практика по спорам, возникающим в данной области предпринимательской (хозяйственной) деятельности.

Методологическую основу составляют положения диалектического метода познания и вытекающие из него частно-научные методы сравнительного правоведения и формально-логического толкования права.

Автор использовал также логический, исторический, социологический и иные методы исследования. Особое внимание уделялось системному и аксиологическому подходам

Диссертантом изучены и использованы специальная юридическая литература, включая труды в области предпринимательского, природоресурсного, земельного, горного права, экологического права, а также нормативные акты федерального и регионального уровня, регулирующие предпринимательскую деятельность в сфере поиска и оценки месторождений нефти и газа.

Нормативно-правовую базу исследования составляет федеральное законодательство, регулирующее предпринимательские отношения в области геологического исследования и законодательство о недрах основных нефтегазодобывающих регионов России - это Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа.

Теоретическую основу исследования составляют труды как правоведов, так и ученых других отраслей науки. Были использованы труды: В.К.Андреева, В.В. Андропова, В.С. Белых, С.М. Богданчикова, М.И. Брагинского, Г.Е. Быстрова, В.В. Витрянского, Н.Н. Вознесенской, С. Генералова, А.В. Демина, М.И. Клеандрова, Б.Д. Клюкина, В.Н. Кокина, Л. Кочаряна, А. Кочешкова, А.Н. Курского, В.В. Лаптева, В.С. Мартемьянова, М.И. Махлиной, Е.В. Новиковой, А.И. Перчика, Т.В. Петровой, П.В. Садовника, Р.Н. Салиевой (Р. Н. Миргазизовой), С. А. Сосны, М.А. Субботина, О.М.Теплова, К.Э Халимова, В. Ю. Чуева, А.Ф. Шарифуллиной.

Практическая значимость исследования. Содержащиеся в диссертации общетеоретические положения и конкретные предложения могут быть использованы при подготовке и обсуждении проектов нормативных актов. Выводы могут применяться в процессе преподавания предпринимательского права, а также в научно-исследовательской работе, а также могут быть отправным материалом для более глубокого изучения исследуемых проблем.

Кроме того, содержащиеся в работе выводы дают возможность более четко наметить некоторые перспективные направления современных правовых

исследований, точнее определить специфику актуальных проблем отечественной юриспруденции в области правового регулирования изучаемых предпринимательских (хозяйственных) отношений.

Научная новизна исследования определяется тем, что автором впервые на основе анализа сложившихся предпринимательских отношений в изучаемой сфере и выявления противоречий в правовом регулировании отношений по геологическому изучению месторождений нефти, сформулированы теоретические и практические выводы, направленные на решение проблем, возникающих в сфере поиска и оценки месторождений нефти. В работе обобщен опыт правоприменительной практики, возникающей в правоотношениях по геологическому изучению нефти.

В рамках данного исследования дана необходимая критическая оценка действующего законодательства и сформулированы конкретные предложения по его совершенствованию, которые более адекватно отражают современные социально-экономические условия в России.

На защиту выносятся следующие основные положения, характеризующие новизну исследования:

1. С работой экспертной комиссии необходимо отождествлять понятие «проведение конкурса». Датой начала работы комиссии следует считать начало проведения конкурса. Моментом начала проведения конкурса следует считать не итоговое заседание экспертной комиссии, как это иногда ошибочно понимается на практике, а последнюю дату предоставления технико-экономических показателей ведения работ, поскольку именно с этого момента экспертная комиссия может ознакомиться с предложениями претендентов и приступить к их предварительной оценке.

2. Исследуя отношения между хозяйствующими субъектами (недропользователями) и лицензирующими органами, мы пришли к выводу, что эти отношения нельзя рассматривать в качестве только гражданско-правовых. Предлагается рассматривать решение лицензирующего органа о выдаче лицензии на геологоразведочные работы в качестве административного акта, а лицензионный договор (соглашение) - в качестве публичного предпринимательского договора, подготовленного на основании административно-правового акта.

3. В проект нового закона Российской Федерации «О недрах» предлагается включить раздел следующего содержания: «Процесс хозяйственной деятельности на этапе поиска и оценки месторождений углеводородного сырья» (в том числе нефти).

4. В целях правового обеспечения более эффективного использования в предпринимательской деятельности такого объекта имущественных прав, как информация, необходимо законодательно отрегулировать вопросы систематизации геологической информации, оценки ее стоимости и учета. Также предлагается разработать и ввести в действие нормативно-методическую базу, обеспечивающую реализацию государственной политики по вовлечению в хозяйственный оборот результатов интеллектуальной собственности в сфере поиска и оценки месторождений нефти.

Предлагается разработать классификацию геологической информации, которая с учетом таких параметров, как характер продукции (информационной), место ее происхождения, способы продвижения (в том числе использования на рынке) и цены.

Привести все показанные в отчетах стоимости работ, выполненных в разное время (десятилетия), к одной шкале стоимости (условному начальному году).

5. Предлагается в Закон Российской Федерации «О недрах» внести норму, устанавливающую ответственность за передачу хозяйствующему субъекту (недропользователю) некачественной или недостоверной информации, а также необходимо создать механизм возмещения убытков причиненных хозяйствующему субъекту (недропользователю) в следствие этого ущерба. Также предлагается включить в статью 27 Закона Российской Федерации «О недрах» понятие «геологическая информация» в следующей редакции: «геологическая информация - сведения (данные) о геологическом строении и истории геологического развития недр, составе, свойствах и условиях залегания горных пород, полезных ископаемых и других геологических образованиях, геофизических и геохимических полях, иных свойствах недр, а так же способах и результатах изучения и использования недр и извлекаемых из них продуктов»

6. Сравнительный анализ классификаций запасов, принятых в России и за рубежом позволяет сделать вывод, что классификация, используемая в России для подсчета запасов нефти, требует детальной переработки с учетом мировой практики проведения классификации запасов месторождений, учета ресурсов и запасов нефти и газа. Современная классификация запасов и ресурсов нефти должна отражать достоверность оценки (с выделением доказанных запасов), технически возможное извлечение нефти и газа и экономическую обоснованность добычи углеводородов.

Внести изменения и дополнения в законодательство Российской Федерации, предусматривающие необходимость осуществления разработки нормативных правовых и методических документов, регламентирующих проведение геолого-

экономической и стоимостной оценок месторождений, в том числе с целью капитализации запасов полезных ископаемых в государственном фонде недр.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена в отделе правовых проблем нефтегазового комплекса Тюменского научного центра Сибирского отделения Российской академии наук.

Основные выводы исследования опубликованы в статьях, тезисах, докладах на международных, межрегиональных, региональных конференциях как по общим проблемам правоведения, так и специальным - в сфере функционирования ТЭК. Кроме того, основные выводы нашли свое применение в практической деятельности юридического отдела Тюменского нефтяного научного центра (ОАО «ТНК»).

Основные положения диссертации докладывались на конференциях:

12-13 ноября 2003 г. на международной научно-технической конференции «Нефть и газ Западной Сибири», г. Тюмень;

16-18 февраля 2004 г. на межрегиональной конференции молодых ученых «Дискуссионные вопросы гражданского права», г. Тюмень;

25-27 февраля 2004г. на третьей Всероссийской научно-технической конференции «Геология и нефтегазоносность Западно-Сибирского мегабассейна», г. Тюмень.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, разбитых на подпараграфы, и библиографического списка использованной литературы.

Содержание работы

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы исследования, формулируются основные положения работы, отражающие ее новизну, теоретическую и практическую значимость предпринятого научного исследования.

Первая глава посвящена изучению законодательства, регулирующего отношения в области геологического изучения и оценки запасов нефти.

В первом параграфе автор анализирует тенденции исторического развития законодательства о нефти, начиная с Указа Петра I от 10 декабря 1719 года «Об учреждении Берг-Коллегии для ведения в оной дел о рудах и минералах». Указ устанавливал принцип горной регалии, заключающийся в отделении права собственности на землю от права собственности на недра, действовавший в тот период в большинстве стран Западной Европы, а также принцип «горной свободы», то есть право любого человека на эксплуатацию недр при условии лишь небольшого вознаграждения собственнику земли.

Далее дана характеристика Манифеста Екатерины II от 28 июня 1782 года, который отменил исключительную государственную собственность на недра и

установил право собственности владельца земли на недра и находящиеся в них полезные ископаемые. Эта норма вполне соответствовала политике Екатерины II, дарующей дворянству многочисленные привилегии, но противоречила экономическим интересам государства и в дальнейшем была частично ограничена.

Также дана полная характеристика Устава Горного в редакции 1842 г., 1857г., 1893г. В целом Устав Горный детально регулировал отношения по поиску и разведке нефти и газа. Эти отношения являлись предметом горного права, теоретические положения этой отрасли права были разработаны на высоком уровне. Заслуживают внимания отдельные положения горного законодательства, касающиеся проведения торгов, предоставления нефтеносных земель в аренду, ведения учета добытой нефти, отчетности.

Второй этап развития законодательства, регулирующего отношения в области геологического изучения и оценки запасов нефти, начался с принятием Декрета «О земле». Принятый Вторым Съездом Советов 26 октября 1917 года Декрет провозгласил национализацию земли и всех природных ресурсов, включая недра. На природные ресурсы отменялась частная собственность и устанавливалась единая государственная. Конституция РСФСР 1918 года провозгласила все недра общегосударственного значения национальным достоянием. На этой правовой основе в 1920 году был принят Декрет СНК «О недрах земли». Он отменял право собственности «На поверхность земли и ее недра». Далее в 1923 году постановлением ВЦИК РСФСР было утверждено «Положение о недрах земли и разработке их», а затем 9 ноября 1927г. Постановлением ЦИК и СНК СССР принято «Горное положение Союза ССР», которое стало первым законодательным актом СССР в области регулирования отношений недропользования.

В 1975 году были приняты «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах», а следом - практически дублирующие их республиканские законы, в том числе Кодекс РСФСР о недрах 1976 года. В соответствии с действовавшей Конституцией СССР недра являлись государственной собственностью - общим достоянием советского народа.

В 1979 г. в них были внесены отдельные изменения и дополнения. Этот законодательный акт существенно отличался от действовавшего ранее «Горного положения Союза ССР». Был введен ряд принципиально новых правовых норм и дополнительных разделов. Было установлено четыре вида пользования недрами: геологическое изучение; добыча полезных ископаемых; строительство и эксплуатация подземных сооружений для различных целей, в том числе для хранения нефти и газа; удовлетворение других государственных и общественных потребностей.

В таком виде он действовал до 1992 г. По структуре и содержанию он в основном повторял «Основы законодательства СССР и союзных республик о недрах». Отличия состояли в ряде дополнительных статей, детализировавших положения союзного закона. Специальных норм, регламентирующих правоотношения в сфере поиска и оценки месторождений нефти, кодекс не содержал.

Во втором параграфе исследуется современное законодательство в области регулирования отношений на этапе геологического изучения и оценки запасов нефти, федеральные нормативные акты, и нормативные акты субъектов федерации.

В современной России проблема законодательного регулирования отношений в нефтегазовом комплексе заслуживает пристального внимания в связи с ростом роли и значения нефтяного комплекса, возрастания его значимости в общем народнохозяйственном комплексе страны.

М.И. Клеандров в своей работе: «Нефтегазовое законодательство в системе российского права» отмечает. «В настоящее время законодательно-нормативная база организации деятельности в нефтяном комплексе страны базируется на тысячах нормативно-правовых актах различных по своей иерархической структуре, будучи разбросанными по различным отраслям законодательства и содержащиеся в основном во множестве законодательных и иных нормативных актов, регулирующие отнюдь не отношения в сфере разведки и добычи нефти, нормы, регулирующие отношения в области разведки и оценки запасов нефти, не консолидированы, не синхронизированы, не эффективны, в связи с чем не обеспечивают эффективное регулирование на должном уровне».

До сих пор в отрасли не урегулированы на федеральном уровне поиск, разведка и добыча полезных ископаемых, нефтяные компании при проведении геологоразведочных работах руководствуются научно-практическими рекомендациями или сложившейся практикой. Б.Д. Клюкин предлагает проработать этот момент в рамках утверждаемого Правительством РФ «Положения о порядке проведения государственной экспертизы запасов».

Автор сделал попытку проанализировать и систематизировать действующие нормы российского законодательства в области геологического изучения недр, выявить пробельные зоны и определить направления совершенствования.

Сегодняшнее состояние законодательства о недропользовании невозможно признать удовлетворительным. Оно устарело, не соответствует уровню развития рыночных отношений в стране и – самое главное – не содержит необходимых правовых условий, при которых можно было бы выстроить систему

недропользования, отвечающую и интересам государства, с одной стороны, и интересам недропользователей - с другой.

В нормативных актах в области поиска и разведки полезных ископаемых следовало бы более подробно урегулировать права и обязанности недропользователей в процессе поиска и разведки, как это сделано в горных кодексах, базовых горных законах и в специальных законодательных актах, регулирующих отношения по изысканию и добыче отдельных полезных ископаемых, либо в иных сферах их использования за рубежом, в том числе и в бывших странах СНГ.

Что касается самого процесса геолого-разведочных работ, то он в очень незначительной мере регулируется правовыми актами. Его регулирование осуществляется чаще всего нормативными актами подзаконного характера либо с помощью научно-практических рекомендаций и методик, либо разрабатываемой внутри фирм нормативной документацией

Одним из важных этапов в развитии института недропользования, на наш взгляд, является то, что в конце 2003 года издан Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 19 ноября 2003 г. N 1026 «Об утверждении Порядка переоформления лицензий на пользование участками недр», вступивший в силу с 04.01.2004 г. Порядок определяет правила рассмотрения материалов и принятия решений, связанных с переоформлением лицензий на пользование участками недр. Установлены основания переоформления лицензии на пользование участком недр, приведен перечень документов, представляемых для переоформления лицензии, а также определены порядок и сроки их рассмотрения. Порядок является обязательным для всех юридических и физических лиц, претендующих на переоформление лицензий на пользование участками недр.

В настоящее время Министерством природных ресурсов Российской Федерации ведется работа по разработке новой редакции законопроекта о недрах. В проекте нового закона РФ «О недрах», подготовленного МПР, содержится небольшой раздел, в котором есть нормы, регулирующие отношения в сфере поиска и оценки углеводородов. В частности, в этом разделе предлагается включить 4 статьи - пробная эксплуатация месторождений углеводородного сырья; обустройство месторождений углеводородного сырья; промышленная разработка месторождений углеводородного сырья; трубопроводные транспортные системы.

На наш взгляд, нормы этого раздела необходимо дополнить. Представляется, что следует более детально урегулировать процесс хозяйственной деятельности на этапе поиска и оценки месторождений углеводородного сырья, в том числе нефти.

Следует включить норму, устанавливающую общие требования по осуществлению хозяйственной деятельности на этапе поиска и оценки месторождений нефти. Необходимо также установить особенности строительства поисково-разведочных скважин; определить требования к оценке разведанных запасов и прогнозных ресурсов, сформулировать условия и порядок изменения границ лицензионного участка недр при завершении поисково-разведочного этапа и отрегулировать порядок возврата лицензионного участка недр при отрицательных результатах геологоразведки. Кроме того следует детально прописать процедуры учета, хранения и использования информации о недрах.

В самое ближайшее время необходимо систематизировать законодательство о недрах, вследствие этого должны быть устранены не только противоречия, повторы и иные несостыковки в правовых нормах, но и нужна более детальная конкретизация правовых норм, регулирующих хозяйственную (предпринимательскую) деятельность в области геологического изучения недр.

Вторая глава посвящена общей характеристике правоотношений по геологическому изучению месторождений нефти.

В первом параграфе дается общая характеристика и исследуются участники (субъекты) отношений по геологическому изучению месторождений нефти. В своем исследовании автор придерживается характеристики субъектов с определением основных признаков, которую дал В.С. Мартемьянов. К носителям хозяйственных прав и обязанностей относятся наделенные компетенцией субъекты, обладающие обособленным имуществом, на базе которого они ведут предпринимательскую и иную хозяйственную деятельность, зарегистрированные в установленном порядке или легитимированные иным образом, а также осуществляющие руководство такой деятельностью, приобретающие права и обязанности от своего имени и несущие самостоятельную имущественную ответственность.

В исследуемой сфере правоотношений по геологическому изучению месторождений нефти участвуют субъекты, обладающие, на наш взгляд, специфичной правосубъектностью. Это связано, во - первых, с участием в рассматриваемых отношениях государства в лице соответствующих компетентных органов; во - вторых, со спецификой прав и обязанностей хозяйствующих субъектов.

В составе федеральных органов исполнительной власти, участвующих в регулировании отношений недропользования, можно выделить органы специальной и общей компетенции.

К группе федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции следует отнести Министерство природных ресурсов, Федеральное

агентство по недропользованию, Федеральную службу по надзору в сфере экологии и природопользования, которые непосредственно занимаются вопросами поиска, разведки и разработки месторождений полезных ископаемых. К группе федеральных органов исполнительной власти общей компетенции, функционально участвующих в государственном регулировании отношений недропользования, следует отнести Министерство экономического развития и торговли, Министерство финансов и ряд других.

В данном параграфе характеризуются функции различных министерств и ведомств, участвующих в регулировании предпринимательской (хозяйственной) деятельности в области недропользования.

Автор высказывает мнение о необходимости совершенствования структуры министерств.

Вопрос по поводу реформирования структуры министерств созрел давно, необходимо более детально разработать и конкретизировать обязанности министерств, особый акцент необходимо сделать именно на территориальных геологических управлениях, которые будут отвечать за тот объем работ, который на них возложен. Основными участниками правоотношений по геологическому изучению месторождений нефти являются хозяйствующие субъекты субъекты.

В зависимости от организационной структуры и численности можно выделить следующие хозяйствующие субъекты, занятые в области геологического изучения месторождений нефти: крупные, вертикально интегрированные компании (ОАО «ТНК», ОАО «ЮКОС», ОАО «Сибнефть»); средние (ОАО Башнефть) и мелкие. Это различные геологические экспедиции, научные центры.

Среди комплекса проблем, негативно влияющих на развитие сферы малого предпринимательства в нефтяной отрасли, в первую очередь нужно отметить следующие:

1) Высокий уровень ставок налогов и сложность налогообложения, загроможденная отчетность. Несмотря на попытки упрощения и облегчения налогового бремени для субъектов малого предпринимательства, которые делались в течение 5 последних лет, приходится констатировать, что пока эта проблема не решена.

2) Несовершенство законодательной базы предпринимательской деятельности. В законодательной базе существуют пробелы, заполненные ведомственными актами, порой меняющими в корне смысл первоначальных нормативно-правовых актов. Это, в частности, стало причиной избыточности контроля за осуществлением предпринимательской деятельности.

3) Проблемы финансово-кредитной поддержки малого предпринимательства. Малые предприятия и предприниматели испытывают трудности, связанные с получением кредитных ресурсов в банках. Лизинговые и страховые услуги развиты очень слабо и в связи с их высокой стоимостью для предпринимателей недоступны. Средства, выделяемые на эти цели из краевого бюджета, на два порядка ниже суммы инвестиций, вкладываемых самой сферой малого бизнеса в свое развитие, и поэтому не могут значительно повлиять на ситуацию.

4) Недостаточность развития инфраструктуры государственной поддержки предпринимательства, а также рынка услуг, необходимых субъектам малого предпринимательства. Особенностью этой сферы является то, что субъект малого предпринимательства не в состоянии иметь собственный штат специалистов по всем вопросам деятельности, поэтому он должен иметь возможность получить извне те специальные услуги, потребность в которых у него возникает эпизодически.

Таким образом, в рассматриваемой сфере правоотношения возникают между государством (федеральными и региональными органами исполнительной власти) и хозяйствующими субъектами по поводу предоставления участков недр в пользование и проведения поисковых работ по геологическому изучению месторождений нефти. Государство выступает в этих отношениях в лице полномочных органов. Отношения возникают и между хозяйствующими субъектами, как правило, выражение они находят в виде хозяйственных договоров на выполнение геологоразведочных работ.

Второй параграф посвящен предоставлению недр в пользование для геологического изучения, включающего поиск и оценку месторождений.

Недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения (поисков, разведки) и добычи полезных ископаемых. В этом случае добыча может производиться как в процессе геологического изучения, так и непосредственно по его завершении.

Действующая система недропользования в России обеспечивается двумя правовыми механизмами:

1. Недропользователь может осуществлять свою деятельность, получив лицензию на право пользования недрами и добычи природных ресурсов из недр, работая в рамках действующей налоговой системы. При этом отношения между государством и недропользователем регулируются в рамках административного права. Государство имеет большие права по сравнению с недропользователем; в наиболее общем виде это возможность для государства менять условия соглашений без предварительного согласования с недропользователем.

2. Недропользователь может заключить соглашение о разделе продукции (СРП) с государством, в котором условия соглашения являются предметом переговоров между государством и недропользователем и фиксируются на весь срок действия соглашения. Отношения между государством и недропользователем регулируются в рамках публичного права. Государство здесь не может в одностороннем порядке менять условия соглашения.

При регулировании конкурсов (аукционов) на право пользования недрами должны учитываться и нормы гражданского законодательства о способах обеспечения обязательств недропользователя перед государством, о возмещении ущерба и т.д. при сохранении специального регулирования (законодательством о недрах) механизма проведения конкурсов (аукционов) на право пользования недрами.

В ходе проведения конкурсов на право пользования недрами возникает вопрос о сроках опубликования информации о предстоящем конкурсе (аукционе). Этот вопрос существенно затрагивает права всех потенциальных недропользователей, поскольку может явиться основой для злоупотреблений со стороны лицензирующих органов, отдающих приоритет конкретным претендентам.

Необходимо иметь полный набор законов прямого действия, которые регулировали бы весь процесс, все аспекты недропользования. Они, в частности, должны включать четкий механизм контроля за выполнением лицензионных соглашений, механизм принятия решения об отзыве лицензии и механизм его реализации. Затем необходимо привести в соответствие с ними лицензионные соглашения, выданные ранее, и открыто зафиксировать в них все контролируемые параметры и условия.

В законодательстве должны быть четко зафиксированы следующие принципы:

-единый перечень оснований получения и прекращения права пользования недрами;

-рациональное и комплексное пользование недрами в пределах предоставленных участков;

-экономические санкции за умышленно консервируемые запасы полезных ископаемых и нарушение утвержденных проектов разработки;

-срочность и платность пользования недрами;

-возвратность участков недр;

-принудительное изъятие неиспользуемых участков недр;

-минимально технически возможное воздействие на окружающую среду при пользовании недрами;

-государственный геологический, экологический и иной контроль за деятельностью недропользователя.

Закон Российской Федерации «О СРП» относится к числу документов, которые вызывают острые споры как в научных кругах, так и среди действующих или потенциальных исполнителей конкретных соглашений о разделе продукции. Значительная часть проблем, связанных с практическим применением СРП, возникает на этапе предварительных переговоров сторон.

По мнению Н.Н. Вознесенской, несмотря на наличие специфических условий, соглашение о разделе продукции по своей правовой природе относится к гражданско-правовым договорам, в которых государство выступает не как орган властвования, а как субъект гражданского права. Она полагает, что в этой связи было бы целесообразно внести в Закон Российской Федерации «О СРП» изменения, которые бы прямо указывали на гражданско-правовой характер СРП, а также устранить противоречия, содержащиеся в Законе Российской Федерации «О СРП» и законе Российской Федерации «О недрах». К этому сводятся и многочисленные пожелания иностранных инвесторов, опасющихся возможного вмешательства государства как органа властвования в процесс заключения и осуществления соглашений.

Соглашению о разделе продукции свойственны следующие индивидуализирующие признаки:

объектом СРП являются отношения, возникающие в процессе поиска, разведки и добычи минерального и топливно-энергетического сырья, раздела производственной продукции, а также ее транспортировки, обработки, хранения, переработки, реализации или распоряжения иным образом;

субъектный состав СРП характеризуется нижеперечисленными особенностями:

- договор двухсторонний;

- одной из сторон договора выступает Российская Федерация. При этом одну сторону СРП «Российская Федерация» представляют два участника – Правительство Российской Федерации и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен предоставляемый в пользование участок недр.

Отличительной чертой СРП является то, что на инвесторов возлагается бремя доказательства в отечественном суде, что предложенные государством изменения ухудшают экономику проекта. Это усугубляется тем, что в России отсутствует судебная практика разрешения споров в отношении СРП (нет не только позитивных, но и вообще каких-либо судебных прецедентов).

Процедура подготовки и заключения СРП до конца не разработана, крайне сложна, сильно забюрократизирована и продолжительна. Практика показывает, что на этот процесс уходит пять-семь лет. А в других странах процедура "утряски" СРП занимает, как правило, три-шесть месяцев. До сих пор отсутствует полный пакет нормативно-правовых документов, которые позволяли бы в полной мере применять положения Закона Российской Федерации "О СРП". Действующее законодательство по production sharing не обеспечивает полной стабильности условий работы инвесторов.

Также в этом параграфе выделяются особенности лицензирования пользования недрами континентального шельфа.

Лицензирование недропользования на континентальном шельфе России имеет особенности, связанные с правовым статусом этой зоны.

Определение статуса недр континентального шельфа согласно п."н" ст.71 Конституции Российской Федерации отнесено к исключительному ведению Российской Федерации и в соответствии с ч.2 ст.67 Конституции должно регулироваться федеральным законом и нормами международного права, учитывая, что континентальный шельф в отличие от территориального моря не входит в состав территории России, а его недра не являются государственной собственностью Российской Федерации.

Как показывает практика, субъекту предпринимательской деятельности, как российскому, так и иностранному, предпочтительнее вступать с государством в гражданско-правовые отношения, в частности, на условиях соглашения о разделе продукции, которое уравнивает между собой государство и инвестора как самостоятельных субъектов предпринимательской деятельности.

Но даже при условии заключения СРП отношения между сторонами о соглашении о разделе продукции могут регулироваться не только нормами гражданского, но и нормами административного законодательства.

По нашему мнению, отношения между недропользователем и лицензирующими органами нельзя рассматривать в качестве гражданско-правовых. Предлагается рассматривать решение лицензирующего органа о выдаче лицензии на геологоразведочные работы, выраженное в лицензионном соглашении, в качестве административного акта, а лицензионное соглашение - в качестве публичного предпринимательского договора, связанного с административно-правовым актом. Подобный подход поможет избежать множества споров, разногласий и судебных разбирательств.

В третьем параграфе определяются основные права и обязанности хозяйствующего субъекта на этапе поиска и оценки месторождений нефти.

Права и обязанности пользователя недр возникают с момента государственной регистрации лицензии на пользование участками недр, при предоставлении права пользования недрами на условиях соглашения о разделе продукции с момента вступления такого соглашения в силу.

Ст.22 Закона Российской Федерации «О недрах» дает развернутый перечень прав и обязанностей недропользователя.

К пользователям недр или привлекаемым ими для пользования недрами другим юридическим и физическим лицам предъявляются требования о наличии специальной квалификации и опыта, подтвержденных государственной лицензией (свидетельством, дипломом) на проведение соответствующего вида деятельности: геологической съемки, поисков, разведки, разных способов добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, других видов пользования недрами.

Четвертый параграф первой главы посвящен изучению вопросов организации экологической безопасности при пользовании недрами.

В соответствии с Конституцией РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду и при этом обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов РФ.

Закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды» определил недра в качестве одного из компонентов природной среды, к которым отнесены также земля, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный и животный мир. В случае, если какие-либо из перечисленных компонентов природной среды используются или могут использоваться при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии или иных предметов потребления, имеющих потребительскую ценность, они называются природными ресурсами.

Деятельность по разведке и добыче полезных ископаемых связана с причинением значительного вреда окружающей среде, следовательно, документация, обосновывающая пользование недрами в этих целях, должна подлежать государственной экологической экспертизе, организуемой органами МПР (п.3.ст.46 Закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды»), однако закон Российской Федерации «О недрах» умалчивает о государственной экологической экспертизе.

Несмотря на имеющуюся систему норм, призванных способствовать рациональному использованию и охране недр, а также охране окружающей природной среды, на практике эти нормы не выполняются. Это, по мнению автора,

связано с тем, что законодательство о недрах ориентировано на предоставление права пользования недрами, а не на рациональное использование и охрану недр, особенно после прекращения технологического воздействия на них.

В третьей главе анализируются правовые проблемы оценки и учета запасов нефти.

В первом параграфе изложены правовые аспекты оценки и учета запасов нефти.

Автор попытался выяснить природу геологической информации

В Законе Российской Федерации «О недрах» правовые нормы, связанные с геологической информацией о недрах, закреплены в статьях 27 — 32. В них рассмотрены вопросы права пользования геологической информацией о недрах, государственного учета и государственной регистрации работ по геологическому изучению недр, Государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, ведения Государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и Государственного баланса запасов полезных ископаемых.

Следуя логике закона Российской Федерации "О недрах", можно выделить два основных вида геологической информации:

- а) геологическая информация, полученная за счет государственных средств;
- б) геологическая информация, полученная за счет иных источников финансирования.

Отсутствие четкого законодательного регулирования правового режима, как известно, привело на практике к несанкционированному, нелегальному использованию геологической информации.

Полагаем, что в целях правового обеспечения более эффективного использования в предпринимательской деятельности такого объекта гражданских прав, как информация, а также принимая во внимание изложенные проблемы, необходимо законодательно отрегулировать вопросы объективации информации, оценки ее стоимости и учета на предприятии.

Автор полагает, что в первой части ГК РФ достаточно дать общее понятие информации как объекта гражданских прав, отнеся ее к интеллектуальной собственности, а порядок и способы объективации, оценки, учета, охраны, защиты информации определить в специальном законе.

Также остается незатронутым в Законе Российской Федерации «О недрах» вопрос об ответственности за предоставление недостоверной геологической информации. В ст. 22 указано, что пользователь недр имеет право обращаться в органы, предоставившие лицензию, по поводу пересмотра условий лицензий при

возникновении обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых лицензия была предоставлена.

Автор считает, что в Закон Российской Федерации «О недрах» необходимо внести норму, регулирующую ответственность за передачу недропользователю некачественной или недостоверной информации, и прописать механизм возмещения убытков причиненных недропользователю в следствие этого ущерба.

Кроме того, в первом параграфе рассматриваются Методики оценки и учета запасов нефти в России.

В настоящее время в мире используется более 150 классификаций запасов и ресурсов энергетического и минерального сырья, построенных по разным принципам и по-разному толкующих одни и те же термины. По сути, каждая страна, имеющая сколько-нибудь заметные объемы запасов полезных ископаемых, пользуется собственной методологией их оценки. И это несмотря на большое сходство процессов разведки, разработки и добычи нефти и прочих полезных ископаемых, включая высокие специфические риски неудачи на стадии поисково-разведочных работ и значительные колебания цен на сырьевые товары.

В мире нет какой-либо единой системы классификации углеводородных запасов и ресурсов с официально утвержденным международным статусом. При этом самое широкое распространение имеют те системы, которые наиболее полно отвечают требованиям международных рынков в условиях глобализации мировой экономики.

В СССР и в России, вплоть до 2001 года официально действовала классификация 1983 года. Классификация базировалась на принципе различия в степени геолого-геофизической изученности месторождений, в соответствии с этим выделяются 4 категории запасов.

Классификация запасов... в России рассматривает запасы комплексно - с геологических, технологических и экономических позиций всей залежи, т.е. с учетом степени изученности, подготовки и ввода в разработку всей залежи, а не отдельных ее участков, причем предусматривается рациональная, научно обоснованная система разработки с применением методов воздействия на пласт, а классификация запасов в США исходит из того, что разрабатывать можно отдельные участки залежей, если это сегодня выгодно, без детального изучения залежи в целом, так как применение методов воздействия на пласт в США рассматривается как вторичный метод разработки.

В настоящее время по поручению Правительства РФ разработан новый проект Классификации запасов и ресурсов нефти и горючих газов. Специалисты отрасли отмечают, что в новой Классификации запасы и ресурсы нефти и природного

углеводородного газа классифицируются по геологической изученности, промышленной освоенности и экономической эффективности.

Правила подсчета и оценки запасов нефти и газа, являющихся государственной собственностью, должны быть едины и устанавливаться государством-собственником. Тем более что на основе Классификации ведется Государственный баланс полезных ископаемых.

Во втором параграфе обобщена международная практика оценки и учета запасов нефти.

Наиболее распространенной в нефтегазовой промышленности является классификация запасов, разработанная совместными усилиями Общества инженеров-нефтяников (Society of Petroleum Engineers, SPE) и Мирового нефтяного конгресса (World Petroleum Congress, WPC). WPC был основан в 1933 г. и представляет собой международную организацию, объединяющую 53 государства и занимающуюся вопросами науки и технологии нефтегазодобычи. SPE является ассоциацией, объединяющей более 50 тыс. профессионалов нефтяного бизнеса. В 1987 г., эти две уважаемые организации независимо друг от друга пришли к практически идентичным определениям запасов, которые быстро стали очень популярными в мировой нефтегазовой промышленности.

В Америке, в отличие от России, где действует единственная классификация, утвержденная государством, используется несколько методик такого рода, из которых наиболее широко распространенной является классификация Общества инженеров-нефтяников (SPE). В соответствии с ней выделяются три основные группы запасов: доказанные (разрабатываемые, неразрабатываемые и неразбуренные), вероятные и возможные.

При сопоставлении классификаций запасов нефти и газа, действующих в России и США, необходимо иметь в виду, прежде всего, несовпадение многих используемых понятий и терминов. Так, термин *reserves* означает не "запасы" в принятом понимании, а нечто близкое по смыслу понятию "запасы участка, дренируемого скважиной". И поэтому критерии выделения *reserves* более жесткие, чем принято в отечественной практике по отношению к выделению "запасов".

В результате указанного подхода в США по месторождению первоначально принимаются на учет минимальные величины извлекаемых запасов, которые по мере внедрения вторичных методов разработки постепенно увеличиваются. При оценке и учете доказанных запасов нефти в США учитываются многочисленные экономические и правовые факторы, присущие американской системе недропользования. По этой причине в "доказанные" не включаются запасы многих залежей или их частей. Таким образом, в силу действующих в США ограничений

геологического, технического и экономического (иногда и правового) порядков, доказанные запасы представляют собой только некую часть выявленного объема нефти, которую возможно физически извлечь из пласта без этих ограничений.

Международная классификация доказанных запасов (Proved Reserves) складывается из трех категорий, из них две - доказанные эксплуатируемые запасы (Proved Developed Producing) и доказанные разработанные неэксплуатируемые запасы (Proved Developed Nonproducing) - не требуют капвложений. Третья - доказанные неразработанные запасы (Proved Undeveloped) - не гарантирует прибыли инвесторам без новых капвложений. Эти показатели используются в международных методиках для оценки нефтяных компаний.

Опыт совместного аудита российскими и западными специалистами запасов нефти конкретных объектов показал, что это очень сложная и кропотливая работа. Такой ее характер определяется, во-первых, необходимостью оптимального решения вопросов "стыковки" методов, подходов, представления и совместного анализа исходных материалов -эта часть аудита запасов универсальна для любых объектов или регионов; во-вторых, каждый объект или регион индивидуален, имеет свою специфику, и их описание и анализ должны соответствовать конкретным случаям. Речь идет, таким образом, о сугубо "штучной" продукции. Это означает, что не может быть каких-то "чудесных" рецептов, а нужны доскональные исследования со всех точек зрения. К разработке классификаций следовало бы привлекать правоведов, изучающих хозяйственные правоотношения в сфере поиска и оценки месторождений нефти.

По теме диссертации опубликованы следующие работы

1. Основные этапы и стадии ГРП на нефть // Правовые проблемы обеспечения занятости и развития предпринимательства: Материалы международной Российско-германской научно-практической конференции. Самара, 2003. 0,2 п.л.

2. Правовые основы регулирования отношений в области геологического изучения месторождений нефти и подсчета запасов нефти // Правовые проблемы нефтегазового комплекса: Сборник научных трудов (вып. 4). Тюмень: Отдел правовых проблем нефтегазового комплекса, Тюмень: ТГИМЭУиП, 2003. 0,3 п.л.

3. О совершенствовании условий лицензионных соглашений // Материалы международной научно-технической конференции, посвященной 40- летию ТГНГУ. Т.2, 2003. 0,2 п.л.

4. Правовые проблемы оценки и учета запасов нефти // Материалы международной научн.-практ. конференции молодых ученых, специалистов и студентов. Самара, 2004. 0,1 п.л.

5. Некоторые правовые аспекты оценки и учета запасов нефти // Правовые

проблемы нефтегазового комплекса: Сборник научных трудов (вып. 5). Тюмень: Отдел правовых проблем нефтегазового комплекса ТюмНЦ СО РАН, ТГНГУ, 2004. 0,7 п.л.

6. Механизм правового регулирования и повышение его эффективности. // Современные проблемы юридической науки. Сборник научных статей. Новосибирск, 2004. 0,2 п.л.