

оплаты, участники платежно-расчетных отношений должны учитывать нормы международного частного права, регламентирующие формы международных финансовых расчетов.

ЛИТЕРАТУРА

- ¹ Ерпылева Н. Ю. Финансовые обязательства в международных коммерческих контрактах // Законодательство и экономика. 1997. № 15-16 (157-158). С. 69.
- ² Вауковский Ю. Ф. Право и экономика. 1997. № 1. С. 39.
- ³ Ерпылева Н. Ю. Финансовые обязательства ... С.72.
- ⁴ Международные валютно-кредитные и финансовые отношения. М.: Финансы и кредит, 1994. С. 240.
- ⁵ Бабилова С. Хозяйство и право, 1998. С. 34.
- ⁶ Вауковский Ю. Ф. Аккредитив: правовые способы использования в международной торговле // Право и экономика. 1997. № 1. С. 46.
- ⁷ Ерпылева Н. Ю. Там же. С. 69.
- ⁸ Там же. С. 69.
- ⁹ Там же. С. 75.
- ¹⁰ Там же. С. 74.

**Н.В. Данилова,
ИГиП ТГУ**

РАЗВИТИЕ ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Как известно, на протяжении практически всего советского периода развития нашей страны, за исключением недолгого времени нэпа, при регулировании отношений в области использования природных ресурсов, в том числе и недр, применялись только административно-правовые методы. Административная система управления в данной сфере базировалась на исключительной государственной собственности на недра. Право пользования недрами возникало на основании административных актов – разрешений, выдаваемых специально уполномоченными на то государственными органами. Действующий в настоящее время Закон РФ «О недрах» 1992 г. (с последующими изменениями и дополнениями)¹ также опирается на разрешительную систему предоставления прав недропользования. Однако, на наш взгляд, нельзя согласиться с тем, что мало что изменилось в методе правового

регулирования отношений недропользования². Фактически изменения произошли, и касаются они прежде всего оснований возникновения права недропользования.

Согласно действующему законодательству для возникновения права недропользования необходимо наличие нескольких юридических фактов. Их набор различен в зависимости от того, предоставляется ли право пользования недрами в «обычном» режиме либо в режиме соглашений о разделе продукции (СПР). Различна и выполняемая роль каждого элемента юридического состава, необходимого для возникновения права недропользования.

Рассмотрим вначале «обычный» режим предоставления права недропользования. Согласно ст. 10-1 Закона РФ «О недрах» основанием возникновения права пользования недрами является решение Правительства РФ либо совместное решение федерального органа управления государственным фондом недр (его территориального органа) и органа исполнительной власти субъекта РФ, либо решение Правительства РФ или федерального органа управления государственным фондом недр, согласованное с исполнительным органом субъекта РФ³. Принятие одного лишь решения недостаточно. В соответствии со ст. 11 предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии. Заметим, что хотя Закон «О недрах» рассматривает решение государственного органа и лицензию как два отдельных юридических документа, они один без другого существовать не могут, тем более что закон достаточно подробно определяет лишь содержание лицензии, тем самым отдавая ей приоритет при закреплении конкретных прав и обязанностей недропользователей. В связи с этим возникает сомнение в необходимости такого усложнения оформления права недропользования.

На первый взгляд, такие решения (в сочетании с лицензией) являются властно-распорядительными актами государственных органов, на что и обращается внимание в юридической литературе. Однако подобная оценка этих решений вызывает сомнение в тех случаях, когда предоставление участка недр осуществляется по результатам торгов (конкурсов или аукционов)⁴. В этом случае решения государственных органов и лицензии лишь фиксируют результаты, полученные в ходе их проведения. Как известно, торги представляют собой один из способов заключения догово-

ров, который тесно связан с основными законами свободного рынка и выражает их наиболее последовательно. Это, в частности, проявляется в присущей торгам конкуренции⁵. При торгах их победители приобретают возможность заключить договор на условиях, исходящих от них самих. Таким образом, приобретение права недропользования по результатам конкурса или аукциона меняет юридическую природу принимаемого государственным органом решения (и, соответственно, оформляемой затем лицензии). Думается, что фактически (но не юридически!) это решение представляет собой гражданско-правовой договор, заключаемый на торгах, поскольку ему присущ главный признак договора — выражение в нем согласованной воли сторон⁶. Интересно то, что Положение о порядке лицензирования пользования недрами действия по предоставлению лицензий называет сделками, предусматривая при этом, что при наличии определенных условий данные сделки могут быть признаны недействительными по решению суда⁷.

Данную мысль, на мой взгляд, подтверждает и другой факт, который, как правило, ускользает от внимания исследователей. Функции, выполняемые лицензией на недропользование, в значительной степени отличаются от функций, выполняемых «обычной» — обозначим ее так для целей нашего исследования — лицензией, выдаваемой на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности.

В исследованиях, посвященных вопросам лицензирования, при определении сущности лицензии в основном указывается на выполняемую лицензией функцию государственного контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов. С помощью лицензирования государство устанавливает «особый режим начала и осуществления отдельных видов деятельности, предполагающий государственное подтверждение пределов полномочий на ее ведение, государственный контроль за ней, возможность ее прекращения по особым основаниям»⁸. При этом государственные органы осуществляют: 1) предварительный контроль, позволяющий проверить квалификацию соискателя на получение лицензии; 2) текущий контроль, связанный с оперативным наблюдением за выполнением лицензионных условий и реагированием на их нарушения; 3) последующий контроль, обеспечивающий соблюдение законности прекращения разрешенной деятельности, оснований и порядка лишения лицензиата соответствующей

щего статуса. Если мы будем рассматривать лицензию на право пользования недрами с этой стороны, то, безусловно, она является инструментом контроля со стороны государства за деятельностью недропользователей. В случае нарушения пользователем недр существенных условий лицензии, систематического нарушения правил пользования недрами и их охраны, а также при наличии некоторых иных обстоятельств право пользования недрами может быть прекращено или приостановлено путем аннулирования лицензии или приостановления ее действия.

Однако для выявления сущности лицензии требуется не только охарактеризовать ее как инструмент государственного управления. Необходимо определить ее место в механизме действия права. В этом случае лицензия представляет собой конститутивный («правосубъектно-формирующий») административный акт, т. е. с ее помощью осуществляется предоставление хозяйствующим субъектам (юридическим лицам и гражданам-предпринимателям) специальной правоспособности (правосубъектности). Именно об этом свидетельствует нахождение нормы о лицензировании отдельных видов предпринимательской деятельности в ст. 49 ГК РФ «Правоспособность юридического лица». В случае необходимости получения лицензии право юридического лица осуществлять данный вид деятельности возникает с момента получения такой лицензии или в указанный в ней срок и прекращается по истечении срока ее действия (ч. 3 ст. 49 ГК). Следует подчеркнуть, что упоминаемое в этой статье «право» является не субъективным правом, а элементом правоспособности (правосубъектности)⁹.

Лицензия не относится к числу односторонних актов, она предоставляется исключительно по инициативе невластного субъекта. В то же время следует подчеркнуть добровольность обращения за получением лицензии заинтересованного лица — единственный элемент диспозитивности, поскольку содержание лицензии от воли лицензиата не зависит.

Хотя лицензия на недропользование также определяется в Законе «О недрах» как специальное государственное разрешение, роль, которую она выполняет, иная: она не формирует правоспособности, а является основанием возникновения у субъекта субъективного права недропользования (точнее, как было показано выше, она является одним из элементов юридического состава).

Определенный интерес для целей нашего исследования также имеет анализ формы и содержания лицензии на недропользование. Согласно ст. 12 Закона РФ «О недрах» содержание лицензии должно включать следующие условия:

- данные о пользователе недр, получившем лицензию, и органах, предоставивших лицензию, а также основание предоставления лицензии;

- данные о целевом назначении работ, связанных с использованием недрами;

- указание пространственных границ участка недр, предоставляемого в пользование;

- указание границ земельного отвода или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с использованием недрами;

- сроки действия лицензии и сроки начала работ (подготовки технического проекта, выхода на проектную мощность, предоставления геологической информации на государственную экспертизу);

- условия, связанные с платежами, взимаемыми при пользовании недрами, земельными участками, акваториями;

- согласованный уровень добычи минерального сырья, право собственности на добытое минеральное сырье;

- соглашение о праве собственности на экологическую информацию, получаемую в процессе пользования недрами;

- условия выполнения установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей природной среды, безопасному ведению работ;

- порядок и сроки подготовки проектов ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель.

Как указывает О. М. Теплов, указанный перечень смешивает условия, характеризующие собственно участок недр, предоставляемый в пользование, сроки его использования (т. е. те условия, которые определяются государством на стадии (объявления – Н.Д.) конкурса, аукциона своим решением в соответствии с правомочиями собственника недр), и условия недропользования, которые определяются по соглашению с пользователем либо вырабатываются в ходе состязательных процедур (конкурсов либо аукционов) и относятся к обязательственной сфере отношений недропользования¹⁰.

Неравнозначность этих двух групп условий отражается даже в форме лицензий, выдаваемых государственными органами недрополь-

зователям. В соответствии с п. 6 письма Роскомнедра от 10.09.92 г. «О положении о порядке лицензирования пользования недрами»¹¹ в комплект лицензионных документов входят титульный лист лицензии (в нем согласно Приложению 1 указываются данные о пользователе, цели недропользования, срок действия лицензии, место нахождения лицензионного участка, земельного отвода и перечень приложений) и документ, являющийся составной частью лицензии, включая соглашения между пользователем недр и органами, предоставившими лицензию, и другие данные, определенные в п. 8 Положения о порядке лицензирования. Последний называется на практике лицензионным соглашением. В литературе отмечается, что лицензионное соглашение представляет собой договор, регулирующий как нормативные, так и договорные условия пользования недрами и предусматривающий гражданско-правовые механизмы обеспечения обязательств в рамках соглашения, процедуры заключения и реализации соглашения и гражданско-правовую ответственность за нарушение взаимных обязательств, и предлагается закрепить его в законодательстве в качестве такового, отделив его от лицензии¹². Думается, следует пойти дальше. Необходимо максимально упростить порядок предоставления права недропользования, закрепив в качестве единственного основания возникновения права недропользования (вместо решения государственного органа, лицензии и лицензионного соглашения) договор. В этом случае вполне может быть использована юридическая конструкция договора аренды. В литературе предлагается назвать его договором горной аренды¹³. Этот вид договора позволяет сохранить право государственной собственности на недра и находящиеся в них полезные ископаемые. Вместе с тем он не препятствует и переходу добытых полезных ископаемых в частную собственность недропользователей, причем в порядке и объемах, предусмотренных в самом договоре. Сохранение же при этом состязательного порядка заключения таких договоров будет обеспечивать оптимальные условия недропользования. Таким образом, статус пользователя недр преобразуется в статус горного арендатора, который предоставляет ему всю мощь гражданско-правовой защиты.

Что касается предоставления участков недр в режиме СПР, то в этом случае основанием возникновения права недропользования является непосредственно соглашение о разделе продукции (п. 13 ст. 10-1 Закона «О недрах»). Согласно ст. 2 Федерального закона «О согла-

шениях о разделе продукции» 1995 г.¹⁴ соглашение о разделе продукции представляет собой договор, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности (инвестору) на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. В СПР легко просматриваются многие черты договора подряда. Как модификация этого договора СПР может быть назван договором подряда с разделом продукции¹⁵ или договором горного подряда¹⁶. Отличительными свойствами этого договора являются компенсация издержек подрядчика и выплата ему вознаграждения им же произведенной продукцией (добытыми сырьем). Стимулирование вложений инвестиций обеспечивается установлением особых налогового, таможенного и валютного режимов. Соглашение определяет все необходимые условия, связанные с использованием недрами, поэтому лицензия на недропользование не играет в этом случае особой роли — она носит удостоверительный характер. Иными словами, право пользования недрами возникает с момента подписания соглашения и на его условиях. Горноотводный акт также оформляется в соответствии с СПР, а не лицензией (ст. 7 Закона «О недрах»). В то же время инвестор имеет право реально начать работы на участке лишь после оформления лицензии. Таким образом, при режиме СПР статус и содержание лицензии меняются, причем меняются настолько, что возникает сомнение в ее необходимости. Думается, что в этом случае надобность в ней отпадает.

Как видим, лицензионное соглашение и соглашение о разделе продукции во многом сходны с гражданско-правовыми договорами аренды и подряда. Безусловно, они имеют и должны иметь свою специфику, отражающую особенности отношений недропользования, и прежде всего — условия пользования недрами в части их охраны, обеспечения рационального использования, безопасности ведения работ. В то же время не вызывает сомнения то, что отношения, складывающиеся между государством в лице его органов и недропользователем в процессе эксплуатации недр, являются отношениями равных сторон — одна сторона не находится в подчинении у другой. В связи с этим нет никаких препятствий (с точки зрения права) к тому, чтобы оформлять их договором и, со-

ответственно, применять к ним в качестве субсидиарных норм гражданское законодательство.

ЛИТЕРАТУРА

¹ Ведомости СНД и ВС. 1992. № 16. Ст. 834; СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823; 1999. № 7. Ст. 879.

² Теплов О. М. Лицензирование пользования недрами / Новый Гражданский кодекс России и отраслевое законодательство. М., 1995. С. 110.

³ Ст. 10-1 предусматривает и иные основания возникновения права недропользования, однако в данном случае они не рассматриваются, поскольку это выходит за рамки темы исследования.

⁴ Следует отметить, что наблюдается тенденция сужения области применения состязательного порядка предоставления права недропользования. Согласно ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О недрах» от 1.12.99 конкурсы и аукционы проводятся только при предоставлении участков недр для целей разведки и добычи полезных ископаемых.

⁵ Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право: Общие положения. М.: Изд-во «Статут», 1998. С. 176.

⁶ Там же. С. 117.

⁷ См. п. 17.1 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утв. Постановлением Верховного Совета РФ от 15.07.92 // Ведомости СНД и ВС. 1992. № 33. Ст. 1917.

⁸ Олейник О. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности // Закон. 1994. № 6. С. 16.

⁹ В юридической литературе зачастую допускается смешение понятий «правоспособность», «правовой статус» и даже «субъективное право». Так, Д. В. Осинцев следующим образом определяет лицензионно-разрешительную систему. Это «особый вид административной деятельности, направленной на предоставление субъектам специальных правовых статусов (специальной правоспособности или отдельных прав), позволяющих заниматься деятельностью (совершать действия), которая требует высокого профессионализма и квалификации субъекта-исполнителя или является исключительной в сравнении с общими требованиями административно-правовых режимов». (См.: Осинцев Д. В. Лицензионно-разрешительная система в Российской Федерации. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1999. С. 4) Вряд ли можно с этим согласиться. Правовой статус представляет собой совокупность предусмотренных правовыми нормами юридических прав и обязанностей, причем не конкретного, а абстрактного субъекта права. Правоспособность (правосубъектность) же определяет те юридически значимые характеристики, обладание которыми делает реальное (персонально индивидуализированное) лицо носителем того или иного правового статуса. Правосубъектность можно представить в виде своеобразного «буфера»

между реальным лицом и статусом субъекта права. (Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы ее реализации: Монография. М.: Проспект-2, 1999. С. 20-21) Но правосубъектность – это еще не субъективные права, а лишь наличие у индивидуально определенного лица возможности их возникновения. Только при наступлении юридических фактов на основе правосубъектности у него возникают конкретные субъективные права (и обязанности).

¹⁰ Теплов О. М. Указ. соч. С.116.

¹¹ Российские вести. № 43. 4 марта 1993.

¹² Теплов О. М. Указ. соч. С. 114-115.

¹³ Махлина М. И. О развитии гражданских отношений недропользования в России // Минеральные ресурсы России: Экономика и управление. 1999. № 5. С. 47.

¹⁴ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18; 1999. № 2. Ст. 246.

¹⁵ Подмаско В. Б. Соглашения о разделе продукции и гражданское законодательство России // Минеральные ресурсы России: Экономика и управление. 2000. № 1. С. 49.

¹⁶ Махлина М. И. Указ. соч. С. 48.

**Т. А. Анбрехт,
ИГиП ТГУ**

ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Лицензирование деятельности по социальному обслуживанию населения является одним из способов ее регулирования. В соответствии со ст. 49 ГК РФ отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии)¹.

Согласно ст. 6 ФЗ от 21 октября 1994 года «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» глава 4 ГК РФ вводится в действие со дня официального опубликования части первой Кодекса (т. е. с 8 декабря 1994 года), тогда как в целом первая часть ГК РФ введена в действие на основании ст. 1 Вводного закона с 1 января 1995 года². Следовательно, с 8 декабря 1994 года виды деятельности, подлежащие лицензированию, должны утверждаться только законом. Но, и как до введения в действие главы 4 ГК РФ, лицензирование деятельности устанавливалось за-