

¹¹ Сыродоев Н. А. Научные основы кодификации горного законодательства // Сов. государство и право. 1969. №4. С. 36.

¹² Мухамедов А. Р. Государственный горный надзор за использованием недр. М., 1978. С. 5. Аналогичное понятие дано в работе Даукштс А. Я. «Правовая охрана недр в Латвийской ССР». Учебное пособие. Рига, 1980. С. 5.

¹³ Петров В. В. Экологическое право России. С. 108; Теплов О. М., Клюкин Б. Д. Недра и право. Условия предоставления недр в пользование (для геологоразведки, добычи, промышленной эксплуатации) на территории Российской Федерации (включая свободные экономические зоны). М.: Моск. Рабочий. Геополис, 1994. С. 6.

¹⁴ Теплов О. М. Развитие законодательства о недрах в рамках горного законодательства Российской Федерации // Дело и право. 1995. № 8. С. 27-32; Клюкин Б. Д. Формирование Российского горного законодательства на основе законодательства о недрах // Законодательство и экономика. 1995. №17-18. С. 58. Заславская Л. А. Новый закон Российской Федерации о недрах // Государство и право. 1993. №2. С. 65-78.

¹⁵ Лукьянчиков Н. Н. Важнейшие экономико-организационные проблемы природопользования и возможные пути их решения // Бюллетень «Использование и охрана природных ресурсов России». 1998. № 4-5. С. 25.

¹⁶ Певзнер М. Е. О горном праве. С. 52.

¹⁷ Mining and petroleum legislation in Latin America. Waschington, Pan American union, 1969. С. 47.

¹⁸ Российское горное законодательство. Документы и комментарии. М. Недр, 1996. С. 397. В указанном сборнике представлены горные законы США, Австралии, Британского Содружества. Приведенные нормы, как отмечают авторы, свидетельствуют о продуманности международных правовых норм о минеральных ресурсах, строгом и единообразном использовании понятийно-терминологического аппарата – чего так не хватает действующему российскому законодательству (С. 6, 7).

***Н. В. Данилова,
аспирант кафедры трудового
и предпринимательского права
Института государства и права ТГУ***

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ КОНЦЕПЦИИ ПРАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

Одним из факторов, оказывающих непосредственное воздействие на развитие института права государственной собственности на природные ресурсы, является становление России в качестве федера-

тивного государства. Как известно, федерализм предполагает определенную самостоятельность субъектов Федерации в государственной сфере, которая в свою очередь невозможна без экономической независимости. Поэтому необходимым условием утверждения федеративных отношений в нашей стране стало наделение субъектов РФ определенной долей государственного имущества и превращение их в полноценных, самостоятельных собственников. Поскольку среди государственного имущества важнейшую часть составляют природные ресурсы, определение объема прав на них субъектов РФ, с одной стороны, и Федерации в целом — с другой, является важнейшей проблемой, требующей своего решения.

Эта проблема, обозначенная как проблема разграничения государственной собственности на природные ресурсы, последние несколько лет широко обсуждается в юридической литературе. Однако до сих пор она не получила однозначного решения ни в теории, ни в законодательстве. В настоящее время в теории предлагается два возможных варианта решения этой проблемы.

Первый предполагает пообъектный раздел природных ресурсов между РФ и ее субъектами, по завершении которого каждый собственник самостоятельно, по своему усмотрению осуществляет правомочия собственника в отношении принадлежащего ему имущества. Нетрудно заметить, что этот вариант соответствует тем представлениям о праве собственности, которые выработаны наукой гражданского права.

Принципиально важным является то, что современное гражданское право исходит из отрицания особого положения какой-либо из существующих форм собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ, ст. 212 ГК РФ). Иными словами, презюмируется, что государство является равноправным субъектом правоотношений собственности. Заметим, что в связи с этим в литературе ставится вопрос о некорректности и даже опасности использования в законодательстве понятия «форма собственности». Являясь порождением средневекового права, базирующегося на принципе формального неравенства, форма собственности по сути сводилась тогда к тому или иному ограничению или наделению льготами и привилегиями по сравнению с идеальной моделью полной собственности. Впрочем, поскольку такой модели не имелось, реально разные формы собственности сопоставлялись одна с другой. И ограничения, и привилегии были

отражением особенностей правового положения субъектов, а точнее, установления юридической иерархии субъектов гражданского права¹. Ту же роль понятие «форма собственности» играло и в советском законодательстве. Государственная собственность являлась по сравнению с другими (колхозно-кооперативной и личной) особой, высшей формой социалистической собственности. Как справедливо указывает К. И. Скловский, «толкование формы собственности в смысле наличия различий в содержании права собственности в рамках системы права содержит в себе очевидную опасность расстройства этой системы». Другая потенциальная опасность, таящаяся в данном понятии, состоит, по его мнению, в возможности найти в нем основание для ограничения полного права собственности лица. «Коль скоро формы собственности все же стали фактом нашего законодательства, нужно четко ограничить сферу их существования»², — делает вывод автор. Ученые, рассматривающие эту проблему, достаточно единодушно считают, что действующее законодательство связывает «форму собственности» исключительно с принадлежностью имущества различным субъектам, «причем с совершенно одинаковым объемом правомочий»³. Гражданский кодекс РФ по существу закрепляет единое понятие права собственности.

Следует отметить, что использование гражданско-правовой модели права собственности, означающее помимо прочего признание равноправия государственно-публичных образований и частных лиц, открывает дорогу легализации договорных отношений между государством и природопользователями. Дело в том, что на сегодняшний день сохранение административных форм взаимосвязей между указанными субъектами жестко увязывается с публичным статусом государства. В литературе можно встретить утверждение о том, что государство выступает в отношениях с пользователем природных ресурсов как суверен, как орган власти, и поэтому использование административных форм (например, таких, как лицензионный способ предоставления права пользования недрами) вполне оправдано⁴.

В то же время реализация данного варианта является достаточно сложной. Она предполагает поиск ответов на целый ряд вопросов: каковы критерии такого разграничения, каковы формы согласования интересов Федерации и регионов при решении этого вопроса, каков порядок передачи конкретных природных объектов (земельных участков, участков недр, объектов животного мира и

т. п.) тому или иному собственнику.⁵ Необходимой предпосылкой этого процесса является индивидуализация каждого природного объекта. Это требует перестройки системы ведения учета (кадастрового и иного) природных ресурсов и внедрения процедуры государственной регистрации права собственности на них.

Кроме того, на наш взгляд, этот вариант предполагает ряд существенных изменений системы управления природными ресурсами, находящимися в государственной собственности. А именно, потребуется перераспределение между федеральными и региональными органами государственной власти полномочий, посредством которых они реализуют власть собственника с учетом принадлежности им тех или иных природных ресурсов.

Второй предлагаемый вариант решения указанной проблемы – разграничить между Федерацией и ее субъектами не природные объекты, а полномочия федеральных и региональных органов. При этом основное внимание предлагается уделить отработке механизмов совместного решения вопросов владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, а также управления в области природопользования в интересах Федерации и ее субъектов⁶. Конечно, при реализации этого варианта все описанные выше возможные трудности, связанные с пообъектным разделом природных ресурсов между множеством собственников, отпадают. Вместе с тем нельзя не видеть, что при таком подходе проблема переводится в плоскость государственно-правовых и административно-правовых (публичных) отношений, и места для цивилистического института права собственности фактически не остается.

Таким образом, проблема разграничения права собственности на природные ресурсы при ближайшем рассмотрении оказывается проблемой признания (или непризнания) возможности использования правовой конструкции право собственности применительно к объектам природы.

Следует отметить, что до сих пор достаточно распространенным как среди представителей юридической науки, так и государственных структур является мнение, согласно которому природные объекты не могут рассматриваться как обычное имущество и, следовательно, как объекты права собственности. Так, О. С. Колбасов по этому поводу достаточно категорично заявляет: «Природные ресурсы не могут быть имуществом в гражданско-правовом смысле слова и,

значит, объектами собственности в том контексте, который сегодня отражен в части первой Гражданского кодекса»⁷.

А. Н. Вылегжанин и А. Ф. Самохвалов утверждают, что «природные ресурсы есть важнейший компонент государственной территории, а ее правовой режим не может определяться вещным правом собственности». По их мнению, концепция прав на природные ресурсы должна учитывать лучшие зарубежные публично-правовые механизмы управления природными ресурсами, в которых взаимодействуют государственные, муниципальные и общественные институты⁸.

Ряд авторов предлагает внедрить в законодательство России конструкцию общественного достояния (публичной-правовой собственности государства)⁹. Аналогичные предложения были внесены в ходе обсуждения законопроекта «О государственной собственности на природные ресурсы»¹⁰.

Основные положения этой концепции сводятся к следующему. Природа, ее ресурсы не могут принадлежать не только отдельному человеку, группе людей, части государства, но и государству в целом. Они принадлежат всему обществу, причем одновременно настоящим и будущим поколениям. Соответственно, природные ресурсы должны восприниматься как неотчуждаемое и неотъемлемое общественное достояние, функционирующее в особом правовом режиме, отличном от обычного режима права собственности. С. А. Со-сна особо подчеркивает, что общественное достояние – это «не собственность в том единственном смысле слова, который вкладывает в это понятие цивилистика», «природа прав на это имущество другая». Смысл создания общественного достояния в том, чтобы обеспечить особые условия защиты и сохранности наиболее ценных и необходимых обществу природных ресурсов, поставить их на службу обществу, предоставить при этом всем членам общества равные возможности пользоваться достоянием и непосредственно присваивать его плоды.

Управлять природными ресурсами, являющимися общественным достоянием, может только государство. Оно в этом случае выступает, прежде всего, как орган политической власти, как представитель совокупных интересов гражданского общества, уполномоченный от его имени организовывать упорядоченное и рациональное использова-

ние членами общества принадлежащего обществу достояния в хозяйственных и иных целях, обеспечить его защиту и сохранность. При этом государство обязано подчинять свои действия общественному интересу, который может не совпадать с его частным интересом и даже противоречить ему

Как видим, в основе неприятия для природных объектов конструкции права собственности, заложенной в ГК РФ, лежит глубокая убежденность в том, что гражданское право (и, соответственно, право собственности) является исключительно частным правом, призванным служить интересам отдельных, частных лиц. На наш взгляд, подобные представления являются ошибочными.

Действительно, в период разработки ГК РФ многими учеными высказывалось суждение о необходимости отказа от включения в Кодекс норм, направленных на учет интересов государства и общества, то есть публичных интересов. Однако уже сейчас становится ясно, что полностью отказаться от включения в ГК норм, ориентированных на учет публичных интересов, не удалось. Более того, в настоящее время все чаще высказывается мнение о том, что этих норм явно недостаточно. Так, С. Зинченко и С. Корх полагают, что следует «иначе расставить акценты в ст. 1 ГК РФ, где закреплены практически в неограниченном виде власть и интерес эгоистического индивида»¹¹.

Что касается права собственности, то оно во всех правовых системах не ограничивается областью частного права, но включает в себя и право публичное. Поэтому представление о праве собственности исключительно как о средстве, гарантирующем выражение свободной воли индивида, является довольно односторонним. Как пишет У. Маттеи, «права собственника должны заключать в себе известную долю социальной ответственности». «Право собственности не должно признаваться правовой системой в том случае, если его субъект не в состоянии нести его социальное бремя. Право сопряжено с ответственностью. Как следствие, нормы ответственности должны являться составной частью самой идеи имущественных прав, наряду с правомочиями и иммунитетами, которые традиционно рассматривались в качестве сущности субъективного права собственности»¹². Заметим, что эти идеи в ряде стран получили свое закрепление на конституционном уровне. Так, в ст. 14 Конституции Германии записано: «Собственность обязывает. Пользование ею одновременно долж-

но служить общественному благу». Статья 42 Конституции Италии говорит о «социальной функции собственности».

При таком подходе к пониманию права собственности противопоставление последнему конструкции общественного достояния теряет свой смысл. Единственным практическим результатом оказывается закрепление в отношении объектов природы публично-правового статуса государства – статуса суверена (а не собственника) и сохранение жесткой системы административного управления в сфере природопользования.

ЛИТЕРАТУРА

¹ Скловский К. И. Собственность в гражданском праве: Учеб.-практ. пособие. 2-е изд. М.: Дело, 2000. С. 162-163.

² Скловский К. И. Указ. соч. С. 164.

³ Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. М.: Спарк, 1995. С. 273. Аналогичную точку зрения высказывают и другие авторы. См.: Скловский К. И. Указ. соч. С. 164; Фомина Л. П. Земельная собственность и государственная собственность на землю // Государство и право, 1997. № 8. С. 54; Щенникова Л. В. Вещные права в гражданском праве России. М., 1996. С. 24.

⁴ См., напр., Вознесенская Н., Кормош Ю. Правовой статус лицензии на пользование недрами // Хозяйство и право, 1998. № 12. С. 47

⁵ Эти вопросы обсуждаются рядом авторов. См., напр.: Волков Г. А. Законодательное регулирование права государственной собственности на природные ресурсы // Государство и право, 1996. № 6. С. 44-53; Клюкин Б. Указ. соч. С. 40-41; Крассов О. И., Рюмина Р. Б. Право государственной собственности на природные ресурсы // Государство и право, 1995. № 9. С. 33-41.

⁶ См.: Забелышенский А. А. О государственной собственности на природные ресурсы // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций 1995-1998 г. г. / Под ред. А. К. Голиченкова. М.: Зерцало, 1999. С. 86-87; Осокин Н. Н. Правовые основы собственности на природные ресурсы России // Там же. С. 266-270.

⁷ Из выступления О. С. Колбасова на Парламентских слушаниях по теме «О собственности на природные ресурсы (объекты)» // Думский вестник, 1995. № 7. С. 88-90.

⁸ Вылегжанин А. Н., Самохвалов А. Ф. Управление природными ресурсами России: к учету международно-правового и иностранного законодательного опыта // Государство и право, 2000. № 1. С. 64-66.

⁹ См.: Мозолин В. П. Право собственности В Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. М., 1992. С. 142-145; Сосна С. А.

О концепции общественного достояния // Государство и право, 1996. № 2. С. 55-64; Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. М.: Юрист, 1998. С. 165-169.

¹⁰ Парламентские слушания по теме «О государственной собственности на природные ресурсы (объекты)» // Думский вестник, 1995. № 7. С. 87-88.

¹¹ Зинченко С., Корх С. Вопросы собственности: законодательство и практика // Хозяйство и право, 2000. № 6. С. 51.

¹² Маттеи У. Основные принципы права собственности. В кн. Маттеи У., Суханов Е. А. Основные положения права собственности. М.: Юрист, 1999. С. 51, 76.

***И. Н. Блажевич,
аспирант кафедры трудового
и предпринимательского права
Института государства и права ТГУ***

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГЕОЛОГОРАЗВЕДОЧНЫХ РАБОТ

Основой для любой экономической деятельности является информация об объекте этой деятельности. Естественно, это относится и к разработке месторождений углеводородного сырья, поэтому разработке месторождения углеводородного сырья всегда предшествуют геологоразведочные работы, ибо их результаты определяют саму возможность разработки месторождения и большинство условий, на которых такая разработка может вестись. Поиск и разведка являются наиболее рискованным этапом использования полезных ископаемых, поскольку в этом случае стороны располагают наименьшим количеством интересующей их информации. А это требует выработки соответствующих условий, гарантирующих защиту интересов пользователя недр и государства. При общей заинтересованности в открытии месторождения, их интересы в остальном могут быть противоположными¹.

В законодательство о недропользовании включены нормы, регулирующие поиск и разведку полезных ископаемых, в системе правового регулирования использования углеводородного сырья их можно выделить в особую подсистему, регулирующую получение, использование и степень достоверности информации об участке