

ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

На правах рукописи

ДАНИЛОВА Наталья Владимировна

**ПРАВО ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА
НЕДРА**

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

Диссертация на соискание ученой степени кандидата
юридических наук

Научный руководитель: Клеандров М. И.,
д-р юрид. наук, член-корреспондент РАН

Тюмень - 2003

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Общие положения о праве государственной собственности на недра.....	12
1.1. Идея государственной собственности на недра и ее реализация в законодательстве России и зарубежных стран: исторический аспект.....	12
1.2. Государство как субъект права собственности на недра.....	45
1.3. Разграничение государственной собственности на недра между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.....	77
Глава 2. Проблемы осуществления государством права собственности на недра.....	110
2.1. Соотношение лицензионного и договорного способа регулирования отношений пользования недрами.....	110
2.2. Совершенствование механизма предоставления права пользования недрами.....	159
2.3. Платежи за пользование недрами как форма осуществления права государственной собственности.....	179
Заключение.....	201
Библиографический список использованной литературы.....	209
Приложение.....	252

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Для России – страны с колоссальным минерально-сырьевым потенциалом – вопросы правового регулирования отношений, возникающих в сфере использования ресурсов недр, относятся к числу важнейших. Это предопределяется значимостью горнодобывающей (прежде всего нефтегазовой) отрасли экономики для обеспечения экономического суверенитета нашего государства как с точки зрения удовлетворения различных производственных и бытовых потребностей, так и формирования необходимых финансовых ресурсов. Ключевым элементом указанных отношений являются отношения собственности на недра. Причем основополагающее значение имеет как вопрос принадлежности недр и их ресурсов, так и вопрос форм осуществления власти государства-собственника недр. Содержание последних во многом определяет эффективность процесса недропользования.

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

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

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

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

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

Что касается права собственности государства на такую специфическую часть имущества как недра, то этот вопрос так или иначе затрагивается в работах С.А. Дзейтова, М.И. Клеандрова, Б.Д. Клюкина, А.В. Лагуткина, М.И. Махлиной, А.И. Перчика, О.М. Теплова. Немалое место

данная тема занимает в учебных пособиях и монографиях Р.Н. Салиевой. Особо можно выделить ее работу “Правовое регулирование отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи минерального сырья в Российской Федерации”¹, которая фактически является единственным монографическим трудом по рассматриваемой проблематике. В ней исследуются субъекты и специфические объекты права собственности на ресурсы недр, формы собственности, раскрываются проблемы правового режима геологической информации, рассматриваются особенности права собственности на минеральные ресурсы. Поднимается в монографии и весьма актуальная в настоящее время проблема разграничения недр между Российской Федерацией и субъектами РФ, при этом автор справедливо указывает на необходимость выделения в составе единого фонда недр федеральных, региональных и местных месторождений, а также определения критериев отнесения их к таковым. В то же время конкретный механизм (процедура) разграничения единого государственного фонда недр не предлагается.

Обсуждая перспективы дальнейшего развития законодательства о недрах, ученые особое внимание уделяют аспекту соотношения частных и публичных начал в данной отрасли. В последнее время, наряду с проблемами существующей системы лицензирования недропользования, немалый интерес ученых вызывают вопросы правового регулирования договорных отношений между государством — собственником недр и недропользователями. При этом особое внимание уделяется такой форме взаимоотношений как соглашения о разделе продукции. Проблемам данного института посвящены работы Н.Н. Вознесенской, А.А. Конопляника, С.А. Сосны, М.А. Субботина, Д.М. Сунгурова, А.Ф. Шарифуллиной, А.И. Перчика и др. В гораздо меньшей степени исследуются в юридической науке так называемые лицензионные соглашения, хотя именно они опосредуют отношения государства с подавляющим большинством пользователей недр.

¹ Новосибирск: Наука, 2000.- 176 с.

Главным образом работы по данному вопросу представлены научными статьями Д. Василевской, С. Дьяченко, М.И. Махлиной, С.А. Сосны. Основной вопрос, обсуждаемый авторами, - степень самостоятельности данного соглашения, а также его правовая природа.

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

Цели и задачи исследования обусловлены актуальностью избранной тематики, ее новизной и практической направленностью. Целями исследования являются изучение закономерностей и путей дальнейшего развития института права государственной собственности на недра, выявление противоречий и пробелов правового регулирования отношений государственной собственности на недра, выработка на этой основе предложений по совершенствованию действующего законодательства.

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

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

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

выявить особенности государства как субъекта права собственности на недра;

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

разграничения;

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

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

проанализировать сущность и функции платежей за пользование недрами.

Теоретические и методологические основы исследования.

В основе рассмотрения вопросов правового регулирования государственной собственности на недра лежит разработанное К. Марксом понятие собственности как общественной формы присвоения материальных благ. Методологической посылкой исследования являются высказанные С.Н. Братусем представления о собственности как о категории, отражающей и статику общественного производства, и его динамику¹.

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

Определяющими в теоретическом плане явились труды следующих ученых: А.В. Демин, Б.Д. Клюкин., М.И. Махлина, В.П. Мозолин, А.И. Перчик, Д.В. Пятков, Р.Н. Салиева, К.И. Скловский, С.А. Сосна, Е.А. Суханов, О.М. Теплов, Ю.К. Толстой и других.

Нормативно-правовую базу исследования составило федеральное законодательство, регулирующее отношения государственной собственности на недра, и законодательство о недрах 16 субъектов Российской Федерации, на территории которых осуществляется разведка и добыча нефти и газа.

¹ Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. – М.: Юрид. лит., 1963. С. 24-26.

Автором обобщены и проанализированы правоприменительные решения органов государственной власти по 14 субъектам Российской Федерации, касающиеся вопросов предоставления, изменения и прекращения права пользования участками недр, содержащими месторождения нефти и газа, а также решения Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и федеральных арбитражных судов округов.

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

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

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

3. Критериями разграничения месторождений полезных ископаемых должны служить их назначение, объем запасов, распространенность, место нахождения. Критерием разграничения участков недр, служащих

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

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

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

6. В работе аргументируется, что проверка квалификационных качеств претендента на получение права пользования недрами, а также контроль за выполнением обязательных правил использования и охраны недр, правил безопасности ведения работ должны осуществляться посредством лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности, связанных с использованием недрами. Предлагается дополнить установленный ст. 17 Федерального закона “О лицензировании отдельных видов деятельности” от 8 августа 2001 г. перечень лицензируемых видов деятельности следующими: деятельность по воздействию на недра с целью

повышения нефтегазоотдачи; деятельность по захоронению и хранению отходов в недрах; строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; строительство нефте- и газохранилищ в пластах горных пород, эксплуатация таких хранилищ.

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

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

Апробация результатов исследования. На основе материалов исследования автором подготовлен и опубликован ряд научных статей. Основные положения диссертационного исследования излагались в выступлениях на Всероссийской научно-практической конференции “Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации” (Екатеринбург, 1999 г.), на региональных научно-практических конференциях “Юридическая наука и юридическое образование на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы” (Тюмень, 2000 г.), “Правовые проблемы социально-экономической интеграции Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов” (Тюмень, 2001 г.), “Социально-экономические и правовые проблемы нефтегазового региона” (Нижневартовск, 2001).

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

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

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПРАВЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА НЕДРА

1.1. Идея государственной собственности на недра и ее реализация в законодательстве России и зарубежных стран: исторический аспект.

История развития горного законодательства различных стран демонстрирует нам различные подходы при определении правового статуса недр и их ресурсов и, соответственно, юридической природы права государства по отношению к данным объектам. При этом существенное значение имеют правовая система, традиции, существующие социально-экономические отношения, сложившиеся в той или иной стране. Так, Б.Д. Клюкин, рассматривая горное право в контексте двух правовых систем: континентальной, базирующейся на писаных нормах горного и гражданского права, в основе которых лежат принципы римского права, и англосаксонской на фундаменте норм *common law* - общего права, являющегося по преимуществу прецедентным, отмечает фундаментальные различия между этими двумя системами. Наиболее существенные различия, по его мнению, касаются правового положения государства по отношению к недрам и полезным ископаемым. Различие здесь состоит в том, что в континентальной системе государство выступает суверенным, авторитарным субъектом, выдающим права на добычу, и делается это чаще всего в административном порядке применения права к частному лицу. С этих же позиций государство ограничивает доступ к стратегически важным ресурсам, определяет, какие из полезных ископаемых представляют публичный интерес и т.д. Отсюда проистекает, например, классификация во Франции полезных ископаемых на шахты и карьеры, при этом первые оставлены под юрисдикцией государства, а вторые переданы собственникам земельных участков. Значительные

функции оставляет за собой государство в области контроля за предоставлением прав на поиск и добычу, за отношениями по передаче прав собственности, залогу и пр. В системе общего права государство предпочитает выступать равноправной стороной, и предоставление прав осуществляется, как правило, по договору. При этом государство в силу традиций выступает равноправной стороной в договоре как собственник своих природных ресурсов¹.

Зачастую конкретные исторические условия оказывают воздействие на развитие горного законодательства той или иной страны. Например, французский Закон о горной промышленности 1810 г., идеи которого во многом определяют содержание современного горного права Франции, базировался на принципах бессрочности и безвозмездности предоставления концессий. В значительной мере такая – заметим, уникальная – позиция Закона 1810 г. объяснялась существовавшей в тот период экономической отсталостью класса мелких землевладельцев и реакционностью и разорением крупных собственников земель, к которым могли перейти права на недра. Ни те, ни другие не имели средств для развития горного дела².

Однако при всем многообразии специфических черт горного законодательства различных стран можно выделить ключевой момент, определяющий правовой статус недр, а именно: кто в данной стране может распоряжаться недрами. Вопрос этот разрешается в одном из двух основных направлений: или в пользу собственника земли, или же в пользу государства.

Первое из них берет свое начало в римском праве, в котором продукты недр рассматривались как плоды земли и, соответственно, принадлежали собственнику земельного участка. Данное правило вытекало из принципа неограниченности права собственности на землю в пространстве, согласно которому власть собственника земельного участка

¹ Ключин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. М: Городец-издат, 2000. С.27-29.

² Там же. С.12.

распространяется не только на земную поверхность, плоды земли и возведенные на ней постройки, но и на все, что находится сверху (т.е. воды и воздушное пространство) и снизу (т.е. недра земли). Французский юрист Л. Агийон национально-правовые системы, базирующиеся на данном принципе, квалифицировал как системы приращения¹, исходя из того, что в данном случае способом приобретения права собственности на вещь (недра) является ее приращение, т. е. соединение с вещью, уже принадлежащей приобретателю (земельный участок).

Свое закрепление в законодательстве большинства европейских стран принцип приращения получил в период утверждения буржуазного строя. В качестве примера здесь может быть приведена ст. 522 Гражданского кодекса Франции 1804 г. Как отмечают исследователи, система приращения господствовала в горном праве практически всех государств, где осуществлялось недропользование, вплоть до начала XX века, когда ее сменили иные системы. Вместе с тем и в период ее господства, как пишет А. Штоф, принцип права частной собственности, составляющий краеугольный камень всего строя жизни западно-европейских государств, в большей части делал немалую уступку требованиям горного промысла². Так, в соответствии с Горным законом Франции 1810 г. собственник земельного участка, если имелся держатель концессии, не мог быть собственником шахты или месторождения полезных ископаемых. Статья 6 Закона ограничивала интерес собственника земельного участка земельной рентой, которая устанавливалась правительством. Причем эта плата не имела прямой связи с прибылью или объемом добычи, с ее помощью лишь возмещались причиняемые собственнику убытки³. Закон также предусматривал возможность принудительного изъятия земельного участка у собственника и передачу его

¹ Цит. по Дьяченко С.Б. Правовой статус углеводородных ресурсов в недрах // Московский журнал международного права. 1997. № 1. С. 17.

² Цит. по Миргазизова Р.Н. Правовое регулирование отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи минерального сырья в Российской Федерации (на примере нефти и газа). Новосибирск: Наука, 2000. С. 11.

³³ Ключкин Б.Д. Указ. соч. С. 13.

горнопромышленнику для освоения в том случае, если собственник земли не желал разрабатывать ее недра¹.

В настоящее время система приращения сохранилась в законодательстве США, Великобритании и Канады. Хотя и здесь, как будет показано ниже, имеются некоторые изъятия.

Заметим, что данный принцип отнюдь не исключает возможности отдельного существования права на землю (земельную поверхность) и права на недра. Как пишет Б.Д. Клюкин, в США проблемы частной собственности на землю и владения недрами тесно связаны с концепцией разделения прав на земельный участок и участок недр, то есть на поверхность земли (surface rights) и ее недра (mineral rights). Права на недра как субъективные права по законодательству США могут возникать как при передаче прав на земельный участок с сохранением прав на недра, так и при передаче права на добычу полезных ископаемых с сохранением права на земельный участок (его поверхность). Расщепление прав подобным образом подтверждено многочисленными судебными прецедентами в целом ряде штатов².

Право государства на недра, сочетающееся, как правило, с различными формами собственности на землю, имеет не менее древнюю историю. Например, в Египте, где в глубокой древности были значительные разработки золота, серебра и меди, рудники составляли собственность царей. Карфагенская республика считала рудники (главным образом в Испании) своей собственностью и отдавала их в разработку частным лицам. Подобным образом в Древней Греции главнейшие ископаемые рассматривались как собственность государства. В средние века право на главнейшие ископаемые принадлежало не землевладельцу, но государю (rex)³. Общим правилом в Западной Европе до конца XVIII века, за исключением Англии, была горная регалия, означавшая королевскую привилегию на получение доходов от

¹ Перчик А.И. Библиографический очерк истории развития и преподавания горного права в России // Государство и право. 1998. № 12. С. 88.

² Клюкин Б.Д. Указ. соч. С. 211.

³ Цит. по: Миргазизова Р.Н. Указ. соч. С. 21.

добычи полезных ископаемых. Эта привилегия устанавливалась независимо от того, кто и на каких основаниях на земле суверена владел земельными участками с месторождениями полезных ископаемых. Первоначально пожалование регалий как право распоряжаться недрами распространялось лишь на отдельные полезные ископаемые (золото, серебро, медь, олово, каменный уголь, соль), но постепенно оно стало универсальным правом, относящимся ко всем полезным ископаемым. Со временем это право перешло к императорам, затем к республиканской власти, от центральной верховной власти к местным правителям, а иногда и к лендлордам, как в Англии, или крупным землевладельцам, как во Франции; в период колониальных войн оно распространилось и закрепилось на других континентах. При этом право суверена вначале признавалось как его личное право на получаемый доход, а позже – как право государственной власти, государственной казны. Процесс развития права регалий преобразует это право из личного права государя в право, учитывающее публичные интересы.

Распоряжаясь недрами путем предоставления регалий, суверены получили возможность объявлять промысел полезных ископаемых свободным, то есть допускающим право каждого искать полезные ископаемые на любых землях. В случае открытия месторождения первооткрывателю предоставлялось право получать земельные участки для их разработки. Условиями для разработки являлись: уплата подати, постоянное ведение добычи, вознаграждение владельцу участка за причиненные убытки либо допущение последнего к участию в разработке. Такой порядок стал называться горной свободой¹.

В законодательстве различных стран право государства на недра может квалифицироваться различным образом. В одних странах признается и закрепляется право государственной собственности на недра (Аргентина, Бразилия, Мексика, Перу, Чили, страны Восточной Европы и СНГ). В других

¹ Ключкин Б.Д. Указ. соч. С. 7-8.

странах государству принадлежит суверенное право давать разрешение на разведку и эксплуатацию недр субъектам предпринимательской деятельности (Франция, Германия, Япония).

В последнем случае недра изначально рассматриваются как *res nullius*, т.е. ничьим, бесхозным имуществом; ни государство, ни землевладелец не имеют на них никаких прав. Объектом права собственности они становятся только тогда, когда открыто месторождение, оценены его запасы, начата добыча¹. Однако государство при этом имеет право законодательно устанавливать способ присвоения (приобретения прав собственника или пользователя) участка недр. Исследователи отмечают, что в мировой практике используются два принципа: оккупации и уступки суверенных прав и привилегий.

Принцип оккупации (захвата) в основном имел место или существует в странах, которые заселялись путем иммиграции. В этом случае ресурсы недр поступают в собственность (пользование) в силу факта оккупации, захвата, завладения ими с намерением присвоения. Собственником становится первый захвативший. При этом оккупацией государство может признавать фактическое завладение месторождением, подачу заявки на присвоение месторождения или обнаружение наличия запасов ресурсов с надлежащей оценкой возможностей их успешной разработки. Законодательством могут быть предусмотрены и другие условия оккупации. При разработке углеводородных ресурсов принцип оккупации практически не применяется. Причиной этому является тот факт, что такая система оставляет у государства слишком мало юридических рычагов в отношении недропользователей, уже присвоивших соответствующие ресурсы. Принцип оккупации вполне может сочетаться с принципом приращения, когда захват земельного участка одновременно влечет и захват недр, находящихся под этим участком.

Принцип уступки суверенных прав предусматривает приобретение

¹ Перчик А.И. Основы горного права. М., 1996. С. 41.

прав собственника или пользователя участка недр посредством уступки государством своих суверенных прав на открытые или обнаруженные бесхозные вещи. Государство выбирает лицо или компанию, которым оно разрешает добывать минеральное сырье и устанавливает их обязательства по отношению к самому себе. Как правило, государство оставляет за собой право регулирования поиска и разработки минерально-сырьевых ресурсов. В нефтегазовой сфере этот принцип обычно используется лишь на период разведки месторождений полезных ископаемых¹.

Отрицание возможности признания недр объектом права собственности – государственной или частной – с точки зрения доктрины права собственности является в некоторой степени оправданным: ведь не может существовать какой-либо юридический титул на вещи, само существование которых не выяснено. Еще в начале XX века известный специалист в области горного права Вс. Удинцев писал по этому поводу, что на недра не может быть установлено право собственности, так как недра не существуют как определенный предмет, который можно видеть, осязать. По его мнению, хотя земные недра как источник ископаемых богатств составляют несомненное экономическое благо, но пока залегающие в недрах ископаемые не отделены от скрытых под землей пластов, они не могут фигурировать в гражданском обороте, не способны быть предметом обладания ни индивидуального, ни общественного. На недра нельзя установить никаких вещных прав ни в пользу частного лица, ни в пользу государства, а право собственности на минералы, металлы и вообще ископаемые устанавливается лишь с момента, дозволенного государством и обставленного известными условиями выделения их из недр².

Однако во многих государствах право государственной собственности закреплено законодательно³ и является наиболее распространенной формой

¹ Шафраник Ю.К., Крюков В.А. Нефтегазовые ресурсы в круге проблем: о формировании комплексной системы недропользования при вовлечении в оборот ресурсов углеводородного сырья в условиях переходного периода. М.: Недра, 1997. С.16-17; Дьяченко С.Б. Указ. соч. С.21-22.

² Цит. по: Миргазизова Р.Н. Указ. соч. С.13.

³ Дьяченко С.Б. Указ. соч. С. 21-23.

юридического обоснования права государства на недра и их ресурсы. На практике данная форма имеет некоторые преимущества, поскольку она наделяет государство, как защитника общих интересов, правом устанавливать универсальные и общепризнанные правила пользования недрами на своей территории. Вместе с тем возможность легкого вмешательства государства в отношения недропользования может иметь и негативные последствия.

Рассмотренные нами два основных варианта регулирования отношений собственности на недра в чистом виде практически не встречаются. Довольно часто имеется множество исключений из общего правила, либо используется смешанный вариант.

Так, согласно английскому общему праву, недра (месторождения полезных ископаемых) признаются частью, «парцеллой» земли, и собственник участка рассматривается как собственник расположенных под поверхностью недр и всего их содержимого «вплоть до центра земного шара» (судебный прецедент 1843 г.). Однако еще прецедентом 1567 г. было установлено, что собственностью Короны являются золото и серебро. Законами последних десятилетий о нефти, о национализации угольной промышленности, об атомной энергии такой же собственностью признаны нефть, газ, уголь и расщепляющиеся материалы¹.

В США в конце XIX - начале XX века был принят ряд федеральных законов, которые зарезервировали право собственности на полезные ископаемые за правительством США. Поселенцы, которые приобретали патенты на эти земли, не приобретали права собственности на недра. Таким образом, за государством было зарезервировано право на уголь, нефть, газ и некоторые другие полезные ископаемые².

В Канаде также при передаче земель в частную собственность правительство оставляло за собой право распоряжаться полезными

¹ Ключкин Б.Д. Указ. соч. С. 53.

² Крассов О.И. Горное право США // Государство и право. 1994. № 12. С. 115.

ископаемыми. Благодаря этому в Альберте - наиболее важной с точки зрения добычи нефти и газа провинции - более 80 процентов запасов нефти и газа принадлежит в настоящее время этой провинции¹. Причем большинство провинций приняло законодательство об отделении собственности на земельный участок от собственности на полезные ископаемые. Таким образом, при отчуждении земельных участков провинции остаются собственниками недр².

Как видим, введение всех этих исключений преследует одну цель – юридически обосновать право государства распоряжаться стратегически важными минерально-сырьевыми ресурсами.

По-видимому, этим же можно объяснить применение смешанной модели регулирования отношений собственности на недра в горном законодательстве Германии. Согласно ст. 905 Германского Гражданского уложения право собственника земельного участка распространяется как на пространство, находящееся над поверхностью, так и на недра земли. Собственник не может, однако, воспретить воздействие, осуществляемое на такой высоте или глубине, что устранение воздействия не представляет для него интереса. Как видим, в этой позиции ГГУ четко прослеживается рецепция римского права о соединении земельного участка и всего, что находится на нем и под ним, включая полезные ископаемые. Однако специальное законодательство, представленное Горным законом ФРГ 1980 г., устанавливает существенное исключение из этого общего правила. Указанный закон делит все полезные ископаемые на открытые для горного промысла, и полезные ископаемые, входящие в земельную собственность. Полезные ископаемые, относящиеся к земельной собственности, являются собственностью землевладельца. На полезные ископаемые, открытые для горного промысла, право собственности на земельный участок не

¹ Блэкман С. Нормативно-правовая база по приобретению прав на разработку нефти и газа в Канаде // Нефть, газ и право. 1999. № 1. С. 39.

² Скотт Э. Проблемы управления канадскими ресурсами // США: экономика, политика, идеология. 1990. № 8. С. 71-76.

распространяется.

Параграф 3 Закона содержит исчерпывающий перечень полезных ископаемых, открытых для горного промысла. В частности, к ним относится углеводородное сырье. Кроме того, таковыми считаются также все полезные ископаемые в районе континентального шельфа и прибрежных вод, а также внутреннее тепло Земли и другие виды энергии. Разведка или добыча этих полезных ископаемых может осуществляться только на основе разрешения, выдаваемого компетентными государственными органами, либо приобретения права собственности на горное предприятие. В этом случае недропользователь получает исключительное право на осуществление соответствующих работ на участке, причем на права недропользователя распространяются нормы гражданского права, регулирующие притязания из права собственности (параграфы 6-9 Горного закона ФРГ).

Для России в XVIII- XIX в.в. была характерна борьба двух этих направлений - системы приращения и системы государственной собственности.

Свой отсчет история российского горного законодательства начинает с 1719 г., когда Петром I был подписан именной Указ «Об учреждении Берг-Коллегии для ведения в оном дел о рудах и минералах». Указ гласил: «токмо Нам одним, яко Монарху, принадлежащие рудокопные заводы и оных употребление каждому и вообще всем, кто к тому охоту имеет, соизволяем». За это горнопромышленник обязан был платить государству 1/10 долю прибыли. В то же время закреплялось: «Если владелец земли не имеет сам охоты строить завод, то принужден будет терпеть, что другие в его землях руду и минералы искать, копать и переделывать будут, дабы Божие благоволение под землей втуне не оставалось... соизволяем всем и каждому во всех местах как на собственных, так и на чужих землях искать, плавить, варить и чистить всякие металлы и минералы»¹. Таким образом, был закреплён, с одной стороны, принцип горной регалии, а с другой – принцип

¹ Цит. по: Клюкин Б.Д. Указ. соч. С. 9.

горной свободы.

В годы правления Екатерины II принцип горной регалии уступил место противоположному принципу – исключительного права собственности владельца земли на «самое ее недро» и на «все сокровенные минералы и металлы из него происходящие», как было записано в императорском манифесте от 28 июня 1782 г.¹

Аналогичное положение содержалось и в Горном Уставе Российской Империи² - первом фундаментальном законе, регулирующем горные отношения в России. Статья 236 Горного Устава гласила, что «право частной собственности в имуществах недвижимых объемлет не одну только поверхность земли, но и самое ее недра, и поэтому оно простирается на все сокровенные минералы и на все металлы, из них происходящие». И далее, согласно ст. 237: «по сему дозволяется каждому собственнику на его землях искать, копать, плавить, варить и чистить всякие металлы». В то же время право разработки недр собственник мог переуступить иному лицу – горнопромышленнику.

Вместе с тем имели место и исключения из этого правила, направленные в основном на обеспечение освоения недр. Так, право на разработку недр на участках земли, переданных крестьянину в личную собственность, сохранялось за обществом. Владелец участка при этом имел право на особое вознаграждение. При открытии в недрах земель, принадлежащих казачьим округам, полезных ископаемых, «таковые земли обращаются в казну за установленное вознаграждение». Следует подчеркнуть, что и при законодательном закреплении права собственников земель на недра государство рассматривало недра как всеобщее достояние и в определенной мере осуществляло регулирование их освоения даже на частных землях. В Горном Уставе было сказано, что «Министр торговли и промышленности наблюдает, чтобы открытые руды и металлы на землях

¹ Перчик А.И. Библиографический очерк... С. 88-89.

² Впервые он был официально опубликован в Своде Законов Российской Империи в составе VII т. «Уставы монетный и горный» в 1832 г. Затем были издания 1842 г., 1857 г. и 1893 г.

частных не оставались необработанными».

Как отмечает А.И. Перчик, во второй половине XIX века вследствие объективных условий развития народного хозяйства страны и обеспечения ее экономической безопасности, требовавших надежного и стабильного обеспечения промышленности сырьем, все шире стал использоваться принцип горной свободы, определяющий право свободного доступа к недрам и полезным ископаемым любому (с некоторыми ограничениями - евреям, иностранцы) недропользователю. Вначале ограничения в доступе были сняты в отношении месторождений драгоценных металлов, затем отдельными постановлениями правительства перечень этот расширялся, и постепенно, к началу XX века принцип горной регалии потерял свое практическое значение. Принцип горной свободы стал преобладающим¹.

Октябрьская революция 1917 г. привела к коренному изменению правового регулирования исследуемых нами отношений. Краеугольным камнем нового правового режима недропользования стала исключительная государственная собственность на недра. Принцип «всепоглощающего»², по выражению Р.Н. Миргазизовой, права государственной собственности на недра сохраняется и в настоящее время. Думается, что это вполне оправданно. Приведенный выше краткий исторический обзор правового регулирования отношений собственности на недра показывает, что в большинстве стран государство нашло ту или иную форму юридического обоснования и законодательно закрепило свое право на недра и их ресурсы. Иными словами, законодательные положения, закрепляющие исключительное право собственности государства на недра, вполне соответствуют общей мировой тенденции развития горного права.

Вместе с тем можно утверждать, что как институт права государственной собственности на недра, так и теоретические представления о нем в настоящее время претерпели значительные изменения по сравнению

¹ Перчик А.И. Библиографический очерк... С. 89.

² Миргазизова Р.Н. Указ. соч. С. 19.

с советским периодом. В связи с этим рассмотрим советский период развития института права государственной собственности на недра более подробно. Поскольку в дореформенный период в юридической науке отрицалась возможность применения к природоресурсовым (в том числе горным) отношениям положений гражданского законодательства (что, естественно, не исключало использования теоретических представлений о праве собственности, выработанных цивилистической наукой), исследование института права государственной собственности на недра в этот период будет проведено нами на основе анализа законодательства о недрах.

В современной литературе по природоресурсовому праву достаточно распространенным является суждение о том, что право государственной собственности на землю, недра и другие природные ресурсы было установлено буквально в первые дни после Октябрьской революции 1917 г. Данное утверждение представляется нам ошибочным. И дело здесь не только в том, что законодательство первых лет Советской власти вообще не знало термина «собственность»¹. Для того, чтобы квалифицировать право государства на недра и их ресурсы как право собственности, недостаточно привести соответствующую законодательную формулировку. На наш взгляд, необходимо проанализировать содержание данного права и правовые формы его реализации, причем как с точки зрения их законодательного оформления, так и практического осуществления.

В современной юридической литературе общепризнанно, что право собственности является одним из элементов правового статуса государства как субъекта частного (гражданского) права². Следовательно, в правоотношениях собственности государство должно действовать на основе принципа равенства, публичная власть государством не используется. Иными словами, право государства можно квалифицировать как право

¹ Право собственности было «восстановлено» лишь в 1922 г. с принятием Гражданского кодекса РСФСР.

² Заметим, что это вовсе не означает, что право собственности можно рассматривать исключительно как частно-правовой институт. Однако публичные элементы права собственности касаются, прежде всего, пределов данного субъективного права и никак не изменяют равноправного положения его субъектов.

собственности только тогда, когда оно выступает как равноправная сторона в правоотношениях и использует соответствующие - частно-правовые - формы реализации своей экономической власти. Руководствуясь этой посылкой, проанализируем горное законодательство советского периода.

Следует отметить, что современные исследователи не раз в своих работах обращались к истории развития горного права России¹. В зависимости от выбранного аспекта анализа правового регулирования отношений недропользования ими предлагаются различные периодизации. В основном в качестве объективного критерия выделения этапов выступает действующий нормативно-правовой акт, регулирующий исследуемые отношения. Безусловно, о развитии того или иного правового института (отрасли), прежде всего, говорит развитие законодательства и иных источников. Однако при этом главное внимание должно все же уделяться не столько формальной, внешней стороне, сколько анализу внутреннего содержания соответствующих законодательных актов. Если проанализировать советское законодательство о недрах с точки зрения закрепления в нем права государственной собственности на недра и форм его осуществления, то, на наш взгляд, можно выделить три этапа в его развитии:

1) 1917 - 1922 г.г.;

2) 1922 – 1936 г.г.;

3) 1936 – 1990 г.г.

Как было указано выше, утверждение о том, что право собственности государства на недра (и другие природные ресурсы) было установлено сразу же после революции 1917 г., является ошибочным. Скорее первый этап развития правового регулирования отношений собственности можно обозначить как этап «отрицания собственности». По мнению И.А. Иконицкой, значительную роль здесь сыграла разработанная Н.Д.

¹ См., например: Лагуткин А.В. История и теория горного права Российской Федерации. Дисс. д.ю.н. СПб. 1997; Миргазизова Р.Н. Указ. соч. С. 11-22; Перчик А.И. Основы горного права. – М.: Недра, 1996. С. 26-37; Ткачев Ю.А. Плата за недра / Отв. ред. В.А. Витязева. СПб, 1998. С.89-101.

Кондратьевым и А.В. Чаяновым и поддерживаемая левыми эсерами теория социализации земли. Суть ее состояла в следующем.

Собственность на землю уничтожается, и земля обращается в общее достояние, что означает свободный доступ к земле, устойчивость ее использования, предотвращение скопления излишка земель в одних руках. Каждый получает право трудового пользования землей, сделки с землей, ведущие к получению нетрудовых доходов, запрещаются. Землепользование является бесплатным. В то же время допускается возможность взимания ренты в виде особого налога. При этом Н.Д. Кондратьев подчеркивал, что взимание ренты вовсе не означает платы за землю, а возвращает обществу доход, который пользователь получил лишь в силу счастливой случайности. Поскольку рента является следствием либо естественных свойств земли, либо усилий общества по созданию условий, влияющих на местоположение земельного участка (дороги, близость к рынку и т. д.), то совершенно справедливо, чтобы она была возвращена обществу и обращена на всенародные нужды. Распоряжение землей находится в руках верховного управления страной в лице народных представителей, органов самоуправления¹.

Именно эти идеи и были воплощены в первых декретах Советской власти. В ст. 1 Крестьянского наказа (являющегося неотъемлемой частью Декрета о земле, принятого 26 октября 1917 г.²) указывалось: «Право частной собственности на землю отменяется навсегда. Вся земля: государственная, удельная, кабинетская, монастырская, церковная, посессионная, майоратная, частновладельческая, общественная и крестьянская и т. д., отчуждается безвозмездно, обращается во всенародное достояние и переходит в пользование всех трудящихся на ней». И далее, согласно ст. 2: «все недра земли, руда, нефть, уголь, соль и т. д., а также леса и воды, имеющие общегосударственное значение, переходят в исключительное пользование

¹ Более подробно см.: Иконницкая И.А. Новый закон о земле: проблемы и решения // Советское государство и право. 1990. № 9. С. 14-15.

² СУ. 1917. № 1. Ст. 3.

государства. Все мелкие реки, озера, леса и пр. переходят в пользование общин». В еще более категоричной форме эта мысль была выражена в Декрете о социализации земли от 19 февраля 1918 г.¹ «Всякая собственность на землю, недра, воды, леса и живые силы природы в пределах Российской Социалистической Федеративной Советской Республики отменяется навсегда», - гласила ст. 1 Декрета. Распределение земли между трудящимися осуществлялось на уравнильно-трудовых началах так, «чтобы потребительско-трудовая норма не превышала трудоспособности наличных сил каждого отдельного хозяйства и в то же время давала бы возможность безбедного существования». Перераспределение земли возможно было только на основе решений государственных органов – земельных отделов Советской власти, «частные» сделки как с земельными участками, так и с правом пользования ими запрещались. Органам Советской власти предоставлялось право изымать излишек дохода и направлять его на общественные нужды.

Естественно, не все положения теории социализации могли быть в полной мере применены к иным (кроме земли) природным объектам, в частности, к недрам. Однако главная идея этой теории – отрицание какой бы то ни было собственности на природные ресурсы, объявление их достоянием народа с передачей всех прав по распоряжению этим достоянием государству – получила свое закрепление в законодательстве.

Поскольку распорядителем общественного достояния являлось государство, неудивительно, что в центре внимания первого специального акта о недрах - Декрета о недрах земли от 30 апреля 1920 г.² – оказался вопрос определения компетентных государственных органов. Согласно положениям этого документа эксплуатация недр и распределение добытых полезных ископаемых, а равно и общее руководство и надзор за поисками, разведкой, добычей, обогащением и переработкой полезных ископаемых

¹ СУ. 1918. № 25. Ст. 346.

² СУ РСФСР. 1920. № 36. Ст. 171.

возлагались на Горный совет ВСНХ. Особо подчеркивалось, что участки земли, необходимые для горного дела, переходят в распоряжение Горного совета.

В отношении порядка пользования недрами устанавливались следующие правила. Добыча общераспространенных полезных ископаемых разрешалась всем «в пределах потребности их собственного хозяйства». Поиски полезных ископаемых «без земляных работ и рубки леса» допускались «повсеместно без ограничений». На участки земли, необходимые для разведочных работ, требовалось получить разрешительные свидетельства. Они выдавались губернскими земельными отделами по заявлению органов Горного совета. В то же время Декрет, признав все акты и договоры о правах на недра земли всяких лиц и частных обществ утратившими силу, как такового порядка пользования участками недр для добычи полезных ископаемых не установил.

Несмотря на расплывчатость и неопределенность норм первого нормативно-правового акта о недрах, можно заметить, что отмена института права собственности повлекла утверждение административно-правовых форм и методов регулирования отношений в данной области. В целом это соответствовало общей политике управления экономикой - политики «военного коммунизма» с его резким сокращением товарно-денежных отношений, широким распространением натурального распределения, прямым продуктообменом и строго централизованным управлением с помощью административных методов.

Поворот в начале 20-х годов к новой экономической политике, направленной на расширение сферы товарно-денежных отношений, не мог не сказаться и на исследуемых нами отношениях и их правовом регулировании. Начался второй этап в развитии права государственной собственности на недра.

Правовую базу на данном этапе составляли Положение о недрах

земли и разработке их от 7 июля 1923 г.¹, Горное положение СССР от 9 ноября 1927 г.² и принятый в его развитие Горный закон РСФСР от 15 октября 1928 г.³ Рассмотрим основные положения законодательства этого этапа.

Прежде всего, право осуществлять производство горнопромысловых работ предоставлялось всем гражданам и юридическим лицам, в том числе с разрешения СНК СССР и иностранным. Монополией государства объявлялась лишь разработка урановых руд.

Уже в Положении 1923 г. прослеживается дифференциация порядка пользования месторождениями полезных ископаемых в зависимости от того, признаются они «уже открытыми», т. е. такими, «наличие которых уже известно и не требует для своего обнаружения производства дальнейших геологических исследований или поисков, или разведок», либо нет. В Горном положении 1927 г. эта классификация месторождений получает свое четкое закрепление. Кроме того, месторождения, признанные уже открытыми, делятся по своему значению на месторождения общесоюзного, республиканского и местного значения.

Положение 1923 г. было основано на принципе «горной свободы»: поиски полезных ископаемых без производства «земляных работ» разрешалось проводить повсеместно без особых на то разрешений, а с «земляными работами» — по соглашению с землепользователями, а при отсутствии такого соглашения с разрешения местных органов Главного управления горной промышленности. Лицо, первое обнаружившее месторождение полезных ископаемых и заявившее об этом в горный округ, признавалось первым открывателем, ему предоставлялось исключительное право на разведку. При отсутствии первого открывателя такое право получал первый заявитель. Как отмечалось в комментарии к Положению о недрах

¹ СУ РСФСР. 1923. № 54. Ст. 532. Постановлением Президиума ЦИК СССР от 13 июля 1923 г. его действие было распространено на территории всех союзных республик // Вестник ЦИК, СНК и СТО. 1923. № 1. Ст. 19.

² СЗ. СССР. 1927. № 68. Ст. 687, 688.

³ СУ РСФСР. 1928. № 133. Ст. 871.

земли, «в противоположность русскому дореволюционному законодательству, провозглашавшему, что «от владельца поверхности земли зависит, разрабатывать или оставлять втуне прииски или рудники, состоящие на его земле», Советская Республика – ныне единственный собственник поверхности и недр – утверждает другой принцип: ничто не должно лежать втуне. Ради выявления новых богатств страны всем гражданам предоставляется свобода искать и разведывать недра с получением в награду за открытие новых ценностей преимущественного права разработки открытого месторождения»¹.

Лицо, своевременно закончившее разведку, получало исключительное право на получение горного отвода для осуществления разработки месторождения. Из Положения не ясно, каким образом в этом случае определялись условия разработки. Однако в нем упоминается о том, что ВСНХ может предъявить горнопромышленнику требование «о приступе к разработке и выполнении определенной производственной программы». В случае отказа от выполнения этого требования отвод подлежал продаже с торгов. Если же отводопользователь принимал на себя обязанности по выполнению программы, но не выполнял их, отвод отбирался у него безвозмездно со всеми находящимися на нем сооружениями. Поскольку производственная программа определялась по усмотрению государственных органов, в сущности, эта норма позволяла государству лишить первооткрывателя исключительного права на разработку.

В Горном положении 1927 г. действие принципа «горной свободы» сохраняется лишь в отношении поисков месторождений полезных ископаемых и то, осуществляемых только на свободных землях. В остальных случаях поисковые работы могли производиться только на основании «особых разрешительных на поиски свидетельств», выдаваемых горными органами. Разведка месторождений полезных ископаемых первыми открывателями также могла осуществляться ими только на основании

¹ Цит. по: Миргазизова Р.Н. Указ. соч. С.19.

«разрешительного на разведку свидетельства». Таким образом, в этот период в сфере поисков и разведки полезных ископаемых формируется разрешительная система.

В то же время в области разработки месторождений полезных ископаемых (признанных уже открытыми) широкое развитие получают договорные формы. В соответствии с Положением 1923 г. такие месторождения могли передаваться в эксплуатацию только по договору аренды. Условия договора аренды Положением не регламентировались, указывалось лишь, что они заключаются «на основании общих законоположений о сдаче в аренду госпредприятий». Из этого можно заключить, что на данную область распространялись общие гражданско-правовые нормы. Исключение составлял размер арендной платы, который устанавливался не соглашением сторон, а государственным органом (ВСНХ СССР), помимо арендной платы также взималась подесятинная плата в размере 1 рубля золотом.

Данные нормы получили свое развитие в Горном положении 1927 г. и Горном законе 1928 г., согласно которым на договорных началах предоставлялись горнопромышленникам уже открытые месторождения под детальную разведку или под разработку. Правда, в отличие от Положения 1923 г., эти документы не определяли юридическую природу этих договоров. Под детальной разведкой подразумевались обусловленные договором разведочные работы, достаточные для выявления промышленного месторождения, уже открытого. Под разработкой месторождения понималось обусловленные договором работы по добыче определенного ископаемого в пределах определенной площади месторождения в течение определенного срока или впредь до полной выработки месторождения с обязательством горнопромышленника вносить за право разработки установленную в договоре плату. Достаточно подробно регламентировались существенные условия этих договоров. В договоре о детальной разведке должны быть указаны: срок действия договора и начальный срок работ, род ископаемого,

разведка месторождения которого будет производиться, размер обязательных ежегодных затрат на производство разведочных работ, размер сдаваемых под разведку участков, обязанность разведчика в установленный срок убрать все возведенные сооружения, основные условия будущего договора на разработку. В договоре на разработку должны были быть указаны размер предоставляемого участка, срок действия договора, размер платы, размер обязательной минимальной годовой добычи. Размер платы за право разработки определялся по соглашению сторон либо на публичных торгах. Горный закон РСФСР добавлял: «либо по усмотрению органа-сдатчика». Разработка месторождений отдельных ископаемых могла быть объявленной безвозмездной на все время или на определенный срок постановлением Совета Труда и Оборона. Плата за разработку взималась в виде денежной платы с тонны или куба и поступала в государственные бюджеты различных уровней в зависимости от значения месторождения.

В этот период был легализован ограниченный оборот прав пользования участками недр. С предварительного согласия государственного органа допускалась переуступка полностью или частично третьим лицам прав на пользование недрами, а также залог права на определенный срок в пределах срока договора.

Применение в сфере недропользования договоров, разрешение ограниченного оборота прав пользования недрами – все это требовало большей конкретности в определении правового положения государства в отношении недр и их ресурсов, что выразилось в замене довольно расплывчатой конструкции «общественного достояния» правом собственности¹. Гражданским кодексом РСФСР 1922 г. было установлено,

¹ Как известно, право собственности лежит в основе многих договорных отношений. Только четкое установление права на вещь может гарантировать легальность договора. Как пишет К.И. Скловский, «в договоре стороны взаимно признают друг друга собственниками, причем это признание наперед в нем содержится. Лицо должно сначала признать другое лицо собственником, чтобы затем путем обмена присвоить его вещь. Если потом окажется, что это другое лицо было не вполне собственником..., то, значит, и у приобретателя не возникло полного на вещь... Тогда, очевидно, исключается следующий акт товарного обмена. Но при таких условиях невозможен нормальный оборот». (Скловский К.И. Собственность в гражданском праве: Учеб.-практ. пособие. – 2-е изд. – М.: Дело, 2000. С.152.).

что земля, недра, воды могут быть исключительной собственностью государства (ст.53)¹. Соответственно, в Горном положении СССР формулировка «недра составляют достояние СССР», еще присутствующая в Положении о недрах земли 1923 г., была заменена на «государственная собственность». Таким образом, именно на этом этапе происходит утверждение права государственной собственности на недра. И, что важно, в сложившихся в этот период времени отношениях «государство – недропользователь» стороны выступают в принципе как равные и независимые субъекты права. Власть государства как собственника недр реализовывалась посредством предоставления на договорных началах горнопромышленникам (причем, в качестве таковых могли выступать как государственные, так и частные предприятия) горных отводов (участков недр) и получения дохода в виде платы за пользование недрами.

Положение вещей кардинальным образом изменилось уже во второй половине 30-х годов. Как отмечают исследователи, уже к 1936 г. (год принятия второй Конституции СССР, закрепившей окончательную победу социалистических общественных отношений) процесс огосударствления всех сфер экономики был практически завершен: государству принадлежало 90% всех производственных фондов страны². Экономика страны превратилась в «единую фабрику», работающую по единому государственному плану.

В полной мере это касалось и исследуемой нами сферы общественных отношений. «С полной победой социалистических производственных отношений были ликвидированы условия для частнопредпринимательской деятельности вообще и в том числе в части горных разработок, - пишет Н.А. Сыродоев. - Произошло ограничение круга организаций, допускаемых к разработке месторождений полезных ископаемых»³. Г.С. Башмаков, исследуя деятельность по производству геологоразведочных работ, также

¹ СУ РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904.

² Толстой Ю.К. Содержание и гражданско-правовая защита права собственности в СССР. Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1955. С. 23.

³ Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. М.: Юрид. лит., 1969. С. 115.

отмечает, что принцип горной свободы, закрепленный в Горном положении 1927 г., перестал действовать в связи с тем, что все геологоразведочные работы были сконцентрированы в руках государственных геологоразведочных предприятий¹.

Фактически утратили свою силу и прочие положения рассмотренных нами законодательных актов периода нэпа. Вплоть до 1975 г, когда в действие вступили Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах, действовали ведомственные инструкции², которые закрепляли административно-правовую модель регулирования отношений недропользования. Основы законодательства о недрах и принятый в 1976 г. в их развитие Кодекс РСФСР о недрах кодифицировали существующие нормы и восполнили многие имеющиеся пробелы³ (и в этом плане их появление действительно являлось крупным шагом в развитии горного законодательства⁴), но характера сложившихся отношений, думается нам, практически не изменили⁵.

Именно с завершением процесса огосударствления всех отраслей народного хозяйства право государственной собственности, по выражению Ю.К. Толстого, превратилось в правовую конструкцию, которая «в той или иной мере опосредствует юридически все общественные отношения, составляющие экономический базис общества», то есть «закрепляет статику общественного производства, опосредствует сам процесс использования обобществленных средств производства обобществленным трудом,

¹ Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР. М.: Наука, 1974. С.56-59.

² См.: Инструкция о порядке предоставления горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых (кроме общераспространенных), утв. приказом Госгортехнадзора СССР 16 августа 1968 г., Инструкция о порядке предоставления горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых, утв. Постановлением СМ СССР от 8 сентября 1960 г.

³ Напр., действующие инструкции практически не регламентировали права и обязанности недропользователей, фактически они определялись в индивидуальном порядке. Г.С. Башмаков по этому поводу писал следующее: «Действия, которые может совершать предприятие, реализуя свое право пользования недрами, определены проектами соответствующих предприятий, планами работ, проектами и схемами разработки месторождений и аналогичными документами». (См.: Башмаков Г.С. Указ. соч. С. 34).

⁴ Именно так оценивались эти законы в юридической литературе. См., напр.: Башмаков Г.С. Крупный шаг в развитии законодательства о недрах // Правоведение. 1975. № 6. С. 45-64.

⁵ Поэтому вряд ли принятие Основ законодательства о недрах можно рассматривать как начало нового самостоятельного этапа в развитии института права государственной собственности на недра, как считают некоторые авторы.

отношения распределения и обращения»¹. Изменилась юридическая сущность права государственной собственности, которое заняло особое, по сравнению с иными социалистическими формами собственности – колхозно-кооперативной и личной, – положение. Особый правовой статус государства как субъекта права собственности получил глубокое теоретическое обоснование в советской юридической науке.

Рассмотрим основные положения теории права государственной социалистической собственности более подробно. Это тем более важно, что создание современной концепции права государственной собственности, отвечающей новым экономическим условиям, во многом связано с преодолением тех теоретических постулатов, которые были выработаны советской юриспруденцией.

Как уже было сказано, государственная собственность рассматривалась как особая - высшая, ведущая и преобладающая - форма социалистической собственности. Отсюда следовал вывод о «неравенстве», «нетождественности» различных форм собственности. «Государство есть собственник со всеми вытекающими из этого последствиями, то есть оно владеет, пользуется и распоряжается государственным имуществом. В этом смысле налицо внешнее тождество государства с собственниками любого другого вида. Однако по существу государство как собственник, конечно, не тождественно собственникам иного рода»².

Особое положение государства-собственника объяснялось тем, что «...социалистическое государство одновременно выступает и как носитель государственной власти, и как носитель права собственности... В этом неразрывном, нераздельном сочетании государственной власти со всеми правомочиями собственника заключается одно из наиболее специфических отличий государственной социалистической собственности»³. Эта идея,

¹ Толстой Ю.К. Указ. соч. С. 25.

² Государственное управление социалистической общенародной собственностью / под ред. Ю.М. Козлова. М.: Издательство МГУ, 1993. С. 15-16.

³ Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.-Л., 1948. С. 321.

высказанная А.В. Венедиктовым в 1948 г. в своей широко известной работе “Государственная социалистическая собственность” и в дальнейшем разделяемая практически всеми советскими учеными-юристами, стала краеугольным камнем советской теории права собственности.

Отмеченная особенность не могла не оказывать решающего влияния на пределы, содержание и способы реализации права государственной собственности, а, следовательно, - как будет показано ниже - и на существо права государственной собственности.

Прежде всего, в силу данной особенности пределы осуществления прав государства становились практически неограниченными¹. Неограниченный характер объяснялся тем, что «именно государство формирует ту совокупность юридических норм, которая составляет содержание любого права собственности (включая и право государственной собственности). Свои собственнические полномочия социалистическое государство осуществляет в таких пределах, какие оно устанавливает само»².

Что касается содержания права государственной собственности, то анализ конкретных хозяйственно- правовых форм реализации правомочий государства-собственника выявлял такие организационно-управленческие элементы, которые не укладывались в привычную схему – триаду владения, пользования и распоряжения. В связи с этим предлагались различные варианты решения проблемы.

Один из них, предложенный представителями природоресурсового права, заключался в дополнении перечня традиционных правомочий новыми, призванными восполнить ограниченные возможности первых. Так, Т.А. Аксененок считал, что “государство – собственник земли - через соответствующие органы осуществляет право пользования, владения, распоряжения и управления землей”³. Однако и этих правомочий оказалось недостаточно, и ученые пошли по пути дальнейшего увеличения их. “У

¹ См., напр., Толстой Ю.К. Указ. соч. С. 24.

² Государственное управление социалистической общенародной собственностью. С. 16.

³ Аксененок Т.А. Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1960. С.216.

государства, - по мнению А.М. Турубинера, - помимо правомочий владения, пользования и распоряжения, есть еще два правомочия: регулирование территории того или иного земельного массива и земельный контроль”¹. Как признает О.С. Колбасов, “придерживаться гражданско-правового толкования правомочий владения, пользования и распоряжения нельзя при выявлении содержания права исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды, леса, необходимо прибегнуть дополнительно к таким понятиям, как правомочие управления и контроля”².

Другие авторы предлагали иное решение проблемы. Они брали за исходную модель “классическую триаду” правомочий: владение, пользование, распоряжение, которая рассматривалась ими как универсальная³, но конкретизировали ее применительно к новым условиям. Так, С.М. Корнеев, исследовав правомочия государства-собственника, определил, что право владения представляет собой осуществление правомочий по учету государственного имущества, его хранению, а также осуществлению контроля за соблюдением режима использования этого имущества. Право пользования осуществляется через свои органы власти и управления с помощью юридических актов управления (нормативных или индивидуальных). Данного рода правомочия выражаются в определении порядка использования и целевого назначения государственного имущества, передаче его государственным предприятиям и организациям и т.п. Право распоряжения раскрывается через правомочия по изъятию, передаче, распределению имущества и т.п. Основной формой осуществления государством распоряжения имуществом при этом считается издание юридических актов управления. Однако наполнение указанных правомочий исторически конкретным, “социалистическим”, содержанием, приводило к тем же выводам: “правомочия по распоряжению, владению и пользованию государственным имуществом отнюдь не являются чисто

¹ Турубинер А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М., 1958. С.139-140.

² Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М., 1972. С.111.

³ См., напр.: Толстой Ю.К. Указ. соч. С. 49-51.

цивилистическими”¹.

С.А. Зинченко пошел дальше в своих рассуждениях. Он пришел к выводу, что “классическая триада не справляется с ролью регулятора отношений собственности в новых условиях... В условиях социализма, когда воспроизводственный процесс представляет иерархическую систему с различными уровнями организации и управления социально-экономической деятельностью, когда общество в целом является главным субъектом данного процесса, право государственной собственности становится правом управления... Сущностное содержание права государственной собственности должно быть выражено через одно единственное правомочие – управление”².

Как видим, несмотря на определенные различия в позициях авторов, все они приходили к тому, что государство, по выражению Ю.М. Козлова, “осуществляет правомочия собственника специфическими именно для государства как политической организации способами, а не в обычных, специфичных для гражданско-правовых отношений, формах”³. Более того, “процесс реализации государством правомочий собственника неотделим от практического осуществления им же функций государственного управления всеми важнейшими сферами общественной жизни... Во многом (соответственно) правомочия государства-собственника должны воплощаться в правомочиях (полномочиях) государства-субъекта управления”⁴. Иначе говоря, вещное, цивилистическое содержание права государственной собственности фактически “вымывалось”, трансформировалось в нечто совершенно иное по своей юридической природе – в государственное управление.

¹ Корнеев С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР. М., 1964. С.126--128, 130. К аналогичным выводам приходили и другие авторы. См., напр.: Карасс А.В. Право государственной социалистической собственности. Объекты и содержание. М., 1954. С.131; Генкин Д.М. Право собственности в СССР. М., 1961. С. 22; Заменгоф З.М. Правовой режим имущества хозяйственных органов. М., 1972. С.97; Толстой Ю.К. Понятие права собственности // Проблемы гражданского и административного права / Отв. ред. Б. Б. Черепашин и др. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1962. С.181.

² Зинченко С.А. Государственная собственность в СССР: проблемы правового регулирования. Ростов-н-Д: Изд-во Ростовского ун-та, 1986. С. 52, 55, 56.

³ Государственное управление социалистической общенародной собственностью. С. 42.

⁴ Там же. С. 34.

Данное положение было зафиксировано еще А.В. Венедиктовым. А.А. Рубанов, исследуя созданную им теорию права государственной собственности, отмечает, что она обнаруживает тенденцию к “отстранению государства наверх”, она помещает его на более высокие уровни, чем область цивилистики, и даже описание государства-собственника осуществляется с помощью терминов государственного права и экономических наук¹.

Позднее данную мысль четко сформулировал В.С. Нерсисянц. Давая оценку государственной социалистической собственности, он указал на то, что “в условиях тотального огосударствления экономики собственность как таковая исчезает”, а на ее месте появляется “нечто совершенно другое – симбиоз монополии политической власти с монополией хозяйской власти, сплав власти над членами общества с властью над его имуществом и богатством...” “В условиях политизированной... собственности все отношения по ее функционированию теряют свой частно-правовой статус и приобретают политико-властный (внеправовой) характер. Для традиционных правовых и экономических отношений между собственниками и по поводу собственности здесь, по существу, не остается места”, – делает вывод автор².

Отождествление права государственной собственности и государственного управления проявляло себя и при определении субъекта и объекта первого. Так, в теории наибольшее признание получила позиция, согласно которой единым и единственным субъектом является Союз ССР. Вместе с тем, когда речь шла о природных ресурсах, в связи с некоторой неопределенностью действующего законодательства по данному вопросу, высказывались и иные точки зрения. Хотя спор о том, кто является субъектом – Союз ССР или союзные республики – и имел место среди ученых³, практического значения он не имел. Как в свое время заметил А.В.

¹ Рубанов А.А. Проблемы совершенствования теоретической модели права собственности // Развитие советского гражданского права на современном этапе / Отв. ред. В.П. Мозолин. – М.: Наука, 1986. С. 87.

² Нерсисянц В.С. Наш путь к праву. От социализма к цивилизму. – М., 1992. С.76-77.

³ Обобщение имевшихся на этот счет точек зрения см.: Колбасов О.С. Указ. соч. С. 12-15.

Карасс, “вопрос заключается не в том, кому принадлежит право государственной собственности в Советском Союзе, а в том, кто осуществляет право государственной социалистической собственности: органы Союза ССР, органы союзных республик или местные Советы депутатов трудящихся. Вопрос идет, по существу, о распределении между Союзом ССР, союзными республиками и местными Советами компетенции по осуществлению правомочий права государственной социалистической собственности”¹.

Единственному субъекту права государственной собственности должен был соответствовать единственный объект, в качестве которого выступал единый фонд государственного имущества. Хотя единство фонда не исключало распределение принадлежащего Советскому государству имущества между Союзом ССР, союзными и автономными республиками и местными Советами, вместе с тем, утверждалось, что это отнюдь “не означает разделения единого фонда государственной социалистической собственности между различными субъектами. Нельзя считать, что в связи с этим распределением Союз ССР является собственником государственных имуществ союзного значения, союзные республики - республиканского значения, а местные Советы - местного. Единый государственный фонд государственной социалистической собственности неделим; неделимо самое право государственной социалистической собственности; неделим и единый субъект этого права”².

Данные выводы в равной мере были применимы к недрам и другим природным ресурсам. Интересно отметить, что в связи с этим было пересмотрено установленное доктриной советского гражданского права положение, согласно которому объектом права собственности всегда является лишь индивидуально определенная вещь; если же вещь не может быть индивидуализирована, то в связи с ней возможно лишь

¹ Карасс А.В. Указ. соч. С. 98-99.

² Там же. С. 98.

обязательственное, но не вещное отношение. Так, А.В. Карасс утверждал: «К фондам неприменим тот порядок индивидуализации, который применим в отношении других обычных вещей. Здесь индивидуализируются не отдельные водоемы, лесные массивы, отдельные экземпляры зверей, птиц и т. п., а земельный, водный, лесной, охотничий, рыболовный фонды в целом как единые объекты права государственной собственности. Индивидуализирующим моментом являются территориальные границы СССР, включая и территориальные воды»¹.

Как видим, с одной стороны, утверждалось единство субъекта и объекта права государственной собственности, с другой – государственное имущество распределялось между государственными органами различного уровня, которые наделялись в отношении него соответствующими полномочиями по государственному управлению.

Непосредственную же хозяйственную эксплуатацию государственного имущества осуществляли государственные предприятия, наделяемые для этого особым правом – оперативного управления. Что касается природных ресурсов, то в связи с их изъятием из товарного оборота и неприемлемости регулирования природоресурсных отношений гражданско-правовыми нормами, право оперативного управления (закрывающее в себе возможность распоряжения государственным имуществом) не могло использоваться. Для правового опосредования отношений между государством-собственником природных ресурсов и прочими субъектами применялся особый юридический титул – право пользования. Отношения, возникающие в рамках модели “государство – пользователь”, носили исключительно административно-правовой характер, что не подвергалось никакому сомнению. (Впрочем, отношения, складывающиеся между государством-собственником и государственными предприятиями, обладающими правом оперативного управления, также

¹ Там же. С. 56-57.

носили административный характер¹.) Соответственно и оформление этих отношений осуществлялось с помощью административных актов. В области использования недр и их ресурсов таким актом служил горноотводный акт. Механизм предоставления горного отвода не был детально разработан. В равной степени не регламентировались и полномочия органов государственного управления недрами. Согласно Основам законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах, ответственность за организацию пользования недрами возлагалась на Совет Министров СССР и Советы народных депутатов. В качестве государственного органа, осуществлявшего выдачу разрешений на пользование недрами в виде горноотводных актов, был определен Госгортехнадзор СССР. Это обстоятельство ставило его в исключительное положение и давало ему право по существу монопольного распоряжения недрами от имени государства. По оценке Ю.К. Шафраника и В. А. Крюкова, «процедуры предоставления недр в пользование носили по существу раздаточный характер: разрешение на ведение работ выдавалось, но контроль не носил регулярного характера, а осуществлялся по мере возникновения явных отклонений от общепринятых норм и условий»².

Вопросы, выходящие за пределы регулирования доступа к недрам, решались на уровне министерств-недропользователей (применительно к ресурсам углеводородного сырья – Миннефтепром СССР и Мингазпром СССР). Отношения между государством и добывающими государственными предприятиями регулировались в рамках процесса согласования плановых заданий по добыче углеводородов и последующего контроля за ходом их выполнения. Система характеризовалась чрезвычайно высокой степенью огосударствления – плановое задание доводилось до соответствующего министерства, которое в дальнейшем его детализировало и доводило до конкретных нефте- и газодобывающих предприятий³.

¹Так, А.А. Рубанов писал по этому поводу: «Это правоотношение является административным правоотношением. Его участники не являются равными субъектами права.» (Рубанов А.А. Указ. соч. С.96).

² Шафраник Ю.К., Крюков В.А. Указ. соч. С. 45.

³ Там же. С.46-48.

Поскольку государство отказалось от возможности действовать в сфере природопользования как собственник, соответственно, исчезла необходимость взимать с субъектов, осуществляющих эксплуатацию природных ресурсов, платы за пользование ими. Вместе с тем вряд ли можно говорить о действительной бесплатности природопользования, закрепленного в законодательстве в качестве основного принципа. Исследователи отмечают, что в СССР существовали специфичные и, по большей части, завуалированные механизмы изъятия и распределения рентных доходов, т.е. дополнительных сверх среднего по народному хозяйству доходов, обусловленных уникальными горно-геологическими и физико-химическими свойствами залегания полезных ископаемых. Эти механизмы сформировались под влиянием советской социалистической системы и отвечали потребностям ее воспроизводства и развития. Непрозрачность изъятия и распределения рентных доходов была крайне выгодной для государства, поскольку позволяла относить экономические и социальные успехи страны за счет «преимуществ социалистического строя», а не за счет эксплуатации природных ресурсов с затратами ниже среднемирового уровня¹.

Изъятие ренты осуществлялось посредством рычагов директивного управления экономикой, главными из которых было централизованное ценообразование и налог с оборота.. Как пишет С. Ивановский, начиная с 1930 г. (когда была проведена налоговая реформа), функцию аккумуляции значительной части прибавочного продукта (чистого дохода) отдельных отраслей народного хозяйства и передачи ее в централизованный бюджет государства выполнял налог с оборота. Причем основным по объему источником налога с оборота служил прибавочный продукт, создаваемый почти на 80 % в сырьевых и добывающих отраслях. В то же время он реализовывался главным образом в отраслях перерабатывающей и обрабатывающей промышленности, где рентные

¹ Там же. С. 50.

доходы ресурсодобывающих отраслей через систему оптовых и розничных цен принимали форму доходов отраслей, производящих конечную продукцию. Таким образом в бюджет государства поступала большая часть абсолютной ренты. Централизованно изымалась и значительная часть дифференциальной ренты, связанной с эксплуатацией и разработкой лучших природных ресурсов, - через налогообложение прибыли. По многолетним подсчетам экономистов, рентный характер был присущ примерно 75-80 % налога с оборота и 60-65 % отчислений от прибыли¹. Данные, приведенные Ю.К. Шафраником и В.А. Крюковым, показывают, что сумма скрытой нефтегазовой ренты в 1985 г. была равна примерно половине всех остальных доходов бюджета СССР².

Итак, можно констатировать, что фактически право собственности государства было трансформировано в государственное управление. В связи с этим использование в законодательстве категории «право собственности» превратилось в некую условность, по сути дела, ее роль сводилась лишь к устранению частной собственности на природные объекты и к отрицанию нахождения их в рыночном обороте. Публично-правовой статус государства по отношению к природным объектам стал определяющим фактором при формировании иных институтов горного права, прежде всего, права пользования недрами, предопределил административно-правовой характер взаимосвязей между государством и недропользователями, складывающихся в ходе предоставления в пользование природных объектов, их эксплуатации и распределения получаемой при этом прибыли.

¹ Ивановский С. Рента и государство // Вопросы экономики. 2000. № 8. С. 86-88.

² Шафраник Ю.К., Крюков В. А. Указ. соч. С. 50-51.

1.2. Государство как субъект права собственности на недра.

Начавшиеся в нашей стране реформы, направленные на формирование рыночной экономики, создание новых институтов государства и гражданского общества, со всей остротой поставили вопрос о новой роли права, об обновлении и развитии законодательства. При этом дело, естественно, не сводится только к принятию тех или иных актов, ибо само по себе их число не свидетельствует о повышении уровня правовой урегулированности общественных отношений и укреплении законности. Как справедливо подчеркивает Ю.А. Тихомиров, «нужна новая, современная концепция развития российского законодательства, позволяющая предвидеть динамику его развития и соотношение его отраслей и подотраслей, учитывающая интересы граждан и государства, потребности экономики, социальной и политической сфер»¹. Перед цивилистической наукой встала задача создания концептуализированной, методологически и практически обоснованной теории собственности².

Рассмотрим основные положения современной цивилистики о праве собственности.

В настоящее время общепризнанным, пожалуй, является мнение, согласно которому право собственности является правовой оболочкой экономических отношений собственности. При этом большинство исследователей, вслед за К. Марксом, определяет собственность как общественную форму присвоения материальных благ. Подчеркивается, что сущность данных отношений заключается в состоянии присвоенности или принадлежности материальных благ одним лицам (их коллективам) и, соответственно, в отчужденности этих же благ от всех других лиц³.

¹ Тихомиров Ю.А. Общая концепция развития российского законодательства // Правовая реформа: концепции развития российского законодательства. – М., 1995. С. 4.

² Щенникова Л.В. Категория «собственность» в российской гражданском законодательстве и русской цивилистике // Государство и право. 1995. № 3. С. 102.

³ Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. – М.: Юрид. лит., 1991. С. 7.

Определяя место собственности в системе производственных отношений, С.Н. Братусь указывает, что категория собственности отражает, прежде всего, статику общественного производства. «Та или иная форма собственности, - пишет он, - выражает собой распределение средств производства и его результатов между определенными лицами, между классами. Собственность – это состояние присвоенности материальных благ. Форма собственности выражает статические моменты, характеризующие данный способ производства – начальный и конечный этапы процесса общественного производства¹. При этом статическое состояние собственности, как справедливо отмечает А.И. Бибиков, показывает «сущностную сторону отношений собственности: персонификацию отношений присвоения и производства, характер и способ соединения личных и вещественных факторов производства»².

В данном аспекте рассмотрения отношений собственности - как состояния принадлежности материальных благ (или - следуя терминологии западной экономической теории - исключения из доступа к каким-либо благам) – прежде всего, фиксируется связь между субъектом собственности и объектом. С экономической точки зрения основная задача такой фиксации состоит в изменении поведения хозяйствующих субъектов таким образом, чтобы они принимали наиболее эффективные решения. Ведь только на собственника падают, в конечном счете, все положительные и отрицательные результаты осуществляемой им деятельности. Он поэтому оказывается заинтересованным в максимально полном их учете при принятии решений. У хозяйствующего субъекта возникает стимул учитывать те выгоды или тот ущерб, которые его решения приносят другому лицу. Именно поэтому в процессе обмена те или иные блага будут переданы тому экономическому агенту, для кого они представляют наивысшую ценность. Тем самым обеспечивается эффективное распределение ресурсов, поскольку в ходе

¹ Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. – М.: Госюриздат, 1963. С. 21.

² Бибиков А.И. Правовые проблемы реализации государственной собственности. Автореферат дис. д.ю.н. – М., 1993. С. 9.

обмена они перемещаются от менее производительному к более производительному использованию, от лиц менее их ценящих – к лицам, ценящим их больше.

Однако, хотя это и является «основной и определяющей чертой собственности»¹, этим отношения собственности не исчерпываются. Состояние принадлежности материальных благ конкретному лицу или коллективу (собственнику) предопределяет возможность их производственного или потребительского использования собственником. Производительное и потребительское использование вещи осуществляется в рамках власти данного собственника. При этом осуществляется движение собственности, но вещи в их первоначальном или преобразованном виде принадлежат прежнему собственнику. Лишь в том случае, если собственник отчуждает вещь, она переходит в собственность другого лица. Отчуждение, как акт распоряжения вещью, входит в содержание собственности, но это последний акт собственника, в котором он проявляет свое отношение к вещи как к своей².

Следует отметить, что собственник может не только сам использовать вещь, но и передать ее в пользование другим лицам. Однако в любом случае собственник в процессе подобного движения отношений собственности получает определенный доход. С экономической точки зрения такая возможность является важнейшим признаком собственности. Извлекаемые собственником выгоды могут быть потребительскими, если объекты собственности используются для потребления; производственно-потребительскими, если с помощью объекта собственности производятся предметы потребления; производственно-коммерческими, если объект собственности используется для сдачи внаем³.

Таким образом, отношения собственности могут рассматриваться: а)

¹ Братусь С.Н. Указ. соч. С. 24.

² Там же. С. 25-26.

³ Шейнин Л.Г. Государственное управление природными ресурсами и плата за их использование. – М., 1994. С. 6.

как состояние принадлежности материальных благ определенным лицам (в статике); б) как процесс их использования с целью извлечения материальных выгод, дохода (в динамике).

Главную роль в этих отношениях играет собственник, именно он осуществляет присвоение материальных благ, по своей воле и в своих интересах определяет формы их использования. Что касается второй стороны отношений собственности – несобственников, то их роль различна в зависимости от того, как рассматриваются отношения собственности – в статике или динамике. В первом случае их роль пассивна: они устраняются от вмешательства в ту сферу хозяйственного господства, на которую простирается власть собственника¹, во втором – напротив, как правило, без их активного участия реализация отношений собственности невозможна. Однако, повторимся, при этом только собственник определяет характер и способы использования своего имущества.

Право закрепляет и оформляет обе названные стороны экономических отношений собственности. При этом статические отношения собственности регулируются нормами института права собственности, а динамические – также нормами обязательственного права. Вряд ли можно согласиться с тем, что право собственности регулирует только статику имущественных отношений собственности как состояние принадлежности (привоенности) материальных благ, а динамика этих отношений опосредуется нормами обязательственного права². Как верно указывает по этому поводу К.И. Скловский, «отождествление дихотомии гражданских прав со статикой и динамикой в экономике нельзя признать сколько-нибудь удовлетворительным, если только не сводить смысл этой механистической терминологии лишь к идее противопоставления... представление

¹ Толстой Ю.К. Общие положения о праве собственности / Гражданское право. Часть 1. Учебник / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. – М.: Издательство ТЕИС, 1996. С. 293-294.

² Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. С. 18.

собственности как статики лишено достоверности»¹.

Традиционно право собственности определяется в науке гражданского права и в гражданском законодательстве через «триаду» правомочий - владение, пользование и распоряжение. При этом под правомочием владения понимается основанная на законе возможность иметь у себя данное имущество, содержать его в своем хозяйстве (фактически обладать им, числить на своем балансе и т.п.) Правомочие пользования представляет собой возможность эксплуатации, хозяйственного или иного использования имущества путем извлечения из него полезных свойств, его потребления. Правомочие распоряжения означает возможность определения юридической судьбы имущества путем изменения его принадлежности, состояния или назначения (отчуждения по договору, передача по наследству, уничтожение и т.п.). Триада воспроизводится практически во всех дефинициях права собственности. При этом исследователями часто приводится высказывание А.В. Венедиктова: «традиционный перечень правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению его имуществом представляет выражение того общего, что свойственно праву собственности ... во всех формациях»². Действующий ГК РФ отдает дань законодательной традиции, воспроизводя в п. 1 ст. 209 привычную нам формулировку.

В то же время практически все современные исследователи указывают, что сама по себе триада правомочий недостаточна для характеристики права собственности³. Ю.К. Толстой указывает, что необходимо выявить специфический признак, который присущ указанным

¹ Скловский К.И. Собственность в гражданском праве: Учеб.-практ. пособие. – 2-е изд. – М.: Дело, 2000. С. 96. Необходимо отметить, что термины собственность и право собственности автором употребляются как синонимы (С. 13-15).

² Венедиктов А.В. Указ. соч. С. 17.

³ См.: Суханов Е.А. Право собственности и иные вещные права в России / Основные положения права собственности. – М.: Юрист, 1999. С.311; Скловский К.И. Указ. соч. С. 126; Мозолин В.П. Право собственности в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. – М., 1992. С. 15-16; Толстой Ю.К. Общие положения о праве собственности. С. 297-298 Андреев В.К. Право собственности в России. – М., 1993. С. 19. Условность «триады» в свое время убедительно доказал А.А. Рубанов. См.: Рубанов А.А. Проблемы совершенствования теоретической модели права собственности / Развитие советского гражданского права на современном этапе / Отв. ред. В.П. Мозолин. М.: Наука, 1986. С. 74-114.

правомочиям именно как правомочиям собственника¹. В качестве такового все авторы единодушно указывают на возможность собственника осуществлять эти правомочия по своему усмотрению. В настоящее время этот признак права собственности получил легальное закрепление в п.2. ст.209 ГК РФ. По оценке Л.В. Щенниковой, закреплённая конструкция права собственности составляет определенное достижение российского законодателя². Как полагает Е.А. Суханов, именно в этом признаке и «состоит существо юридической власти собственника над своей вещью»³. Важная особенность правомочий собственника заключается еще и в том, что они позволяют ему устранять, исключать всех других лиц из сферы какого-либо воздействия на принадлежащее ему имущество, если на то нет его воли⁴. Не случайно право собственности называют исключительным правом в том смысле, что никакое иное лицо не может иметь на ту же вещь того же права. Как пишет К.И. Скловский, собственник всегда исключает всех других на ту же вещь. Исключительность характеризует саму суть собственности⁵. В рамках нашей работы это положение цивилистической науки имеет особое значение, поскольку, как мы полагаем, именно этот признак права собственности предполагает четкое определение того, кто является субъектом этого права, а что - объектом.

Принципиально важным является также то, что современное гражданское право и законодательство исходит из отрицания особого положения какой-либо из существующих форм собственности. Это положение закреплено в Конституции РФ. Часть 2 ст. 8 Конституции РФ гласит, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом все формы собственности. Конституционная формулировка воспроизводится в ст. 212 ГК РФ. Иными словами, презюмируется, что государство является равноправным субъектом правоотношений

¹ Толстой Ю.К. Общие положения о праве собственности. С. 298.

² Щенникова Л.В. Вещные права в гражданском праве России. - М., 1996. С. 24.

³ Суханов Е.А. Право собственности и иные вещные права в России. С. 314.

⁴ Там же. С. 314.

⁵ Скловский К.И. Указ. соч.. С.151-152.

собственности. Как справедливо отмечает Е.А. Суханов, в условиях рыночной экономики, когда «собственники противостоят друг другу в качестве товаровладельцев, такое равенство непременно должно существовать и в отношениях государственной собственности, иначе она просто исключается из товарного оборота и тогда, по сути, перестает функционировать как собственность»¹. Подчеркнем, что речь идет именно о равенстве возможностей различных субъектов гражданского права. В отношениях собственности, как и в иных отношениях, регулируемых гражданским законодательством, публичные образования (Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования) выступают на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами (ч.1 ст. 124 ГК РФ).

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 установление юридической иерархии субъектов гражданского права². Ту же роль понятие «форма собственности» играло и в советском законодательстве. Как было показано выше, государственная собственность являлась по сравнению с другими (колхозно-кооперативной и личной) особой, высшей формой социалистической собственности. С понятием «форма собственности» был связан определенный правовой статус субъекта права собственности и, что

¹ Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. С.68-69.

² Скловский К.И. Указ. соч. С.162-163.

немаловажно, особое содержание этого права. 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 расстройств 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»¹, - 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»². «С позиций гражданского права нет форм собственности, а есть различные субъекты этого права»³, - замечает по этому поводу Л.В. Щенникова.

Признание того, что юридически существует одно право собственности с единым, одинаковым для всех собственников содержанием, у которого могут быть лишь различные субъекты, позволят Е.А. Суханову сделать вывод о том, что исчезает необходимость в выделении различных разновидностей права собственности⁴. На наш взгляд, этот вывод является спорным. Ведь разные субъекты права – физические и юридические лица, государство, муниципальные образования - имеют значительные различия. Эти различия непосредственным образом влияют на формы осуществления ими правомочий собственника. Таким образом, можно, по-видимому, говорить о видах права собственности, но не с точки зрения различного содержания права собственности (в этом Е.А. Суханов, безусловно, прав), а с

¹ Там же. С. 164.

² Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. М.: Спарк, 1995. С.273. Аналогичную точку зрения высказывают и другие авторы. См., напр.: Скловский К.И. Указ. соч. С.164; Фомина Л.П. Земельная собственность и государственная собственность на землю // Государство и право. 1997. № 8. С. 54.

³ Щенникова Л.В. Вещные права в гражданском праве России. С. 24.

⁴ Суханов Е.А. Право собственности и иные вещные права в России. С. 306.

точки зрения особенностей форм и способов осуществления права собственности, которые зависят именно от особенностей субъекта права собственности.

Соответственно, возникает необходимость дать в рамках нашей работы характеристику государства как субъекта права, в том числе права собственности.

Государство представляет собой многомерное явление, которое в сознании и жизни людей, общества отражается разными гранями (аспектами) в зависимости от той его стороны, которая связана с конкретным вопросом, отношением, процессом, поведением, действием и т.д. Причем каждое проявление государства имеет смысл, поскольку оно несет в себе что-то от его сущности. Соответственно, могут даваться различные определения государства. Как писал Гегель, «чем богаче определяемый предмет, то есть чем больше различных сторон представляет он для рассмотрения, тем более различными могут быть выставляемые на основе их определения»¹.

Кроме того, неоднозначность восприятия государства – его идеи, представления о нем, о его роли и назначении – обусловлено, с одной стороны, самим временем, в рамках которого оно возникает и развивается, а, следовательно, уровнем развития общества, общественного сознания и мышления, а с другой – субъективностью его восприятия разными людьми. «Сколько существовало государствоведов и философов, - писал по этому поводу Л. Гумплович, - столько существовало и определений государства»². Исходя из этого вполне понятным является сам факт возникновения в различные периоды развития общества множества дефиниций государства и не менее разнообразного их толкования.

Вот лишь несколько определений понятия государства, встречающихся в российской литературе разных периодов. Например, государство как «объективный факт нашей планеты» представлялось в виде

¹ Цит. по Нерсесянц В.С. Философия права Гегеля. – М.: Юрист, 1998. – С. 24.

² Цит. по Проблемы теории государства и права. Учебное пособие. / Под ред. М.Н. марченко. – М.: Проспект, 1999. С. 66.

«социального явления кооперативного выполнения» за счет населения и для населения страны непереносимых условий проявления и развития индивидуальной жизни». Государство определялось и как организованное общение людей, связанных между собой духовной солидарностью и не только признающих эту солидарность умом, но и поддерживающих ее силой патриотической любви, жертвенной волей, достойными и мужественными поступками. Оно рассматривалось и в качестве «союза членов социальных групп, основанного на общечеловеческом принципе справедливости, под соответствующей ему верховной властью», и в качестве объединения людей, «властвующих самостоятельно и исключительно в пределах территории»¹.

В послереволюционный период государство представлялось как «особая организация силы, «организация насилия для подавления какого-либо класса»². В академических изданиях и учебной литературе оно трактовалось не иначе как «политическая организация классового общества, выражающая в концентрированной форме интересы и волю господствующих классов, материальным носителем политической власти которых выступает публичная власть»³.

В течение последних лет, начиная с середины 80-х годов, когда на первый план в официальной политике СССР, а затем и России вместо сугубо классовых стали выступать «общечеловеческие ценности», классовая тональность в определениях государства и права стала постепенно вытесняться общесоциальной. Государство вновь пытаются определять как организацию или институт «всех и для всех».

Довольно типичным при этом является определение понятия государства, где оно рассматривается как «единая политическая организация общества, которая распространяет свою власть на всю территорию страны и ее население, располагает для этого специальным аппаратом управления,

¹ Цит. по Проблемы теории государства и права. С. 68.

² Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 24

³ Хропанюк В.Н. Теория государства и права. – М., 1993. С. 47.

издает обязательные для всех веления и обладает суверенитетом»¹.

Как видно из приведенных определений, государство, прежде всего, предстает в качестве формы общества. «Государство и гражданское общество, - пишет А.Б. Венгеров, - предстают как единство формы и содержания, в котором форма представлена политическим государством, а содержание гражданским обществом. Таким образом, государство вообще и современное государство в частности представляют собой политическую организацию общества»². Таким образом, государство предстает прежде всего в качестве некой производной личности, формы персонификации всего населения страны.

Не останавливаясь подробно на вопросах формирования и развития гражданского общества, соотношения его с государством, взаимодействия этих двух «диалектических модусов человеческого бытия»³, заметим лишь, что существование государства не означает прекращение существования общества, преобразование его в государство. Государство как особая организация противостоит в конкретных отношениях отдельным членам общества, которые в свою очередь его (государство) образуют.

Еще одной не менее важной характеристикой государства является то, что оно представляет собой особую структурную организацию. Это находит свое выражение в наличии у государства специального аппарата. Аппарат государства – это система государственных органов, взаимосвязанных общими принципами, единством конечной цели и взаимодействием, наделенных властными полномочиями, а также располагающими материально-техническими возможностями для осуществления своих функций. Структурными звеньями государственного аппарата являются государственные органы.

Систему этих органов порой называют собственно государством.

¹ Теория государства и права: курс лекций / Отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1997. С.40.

² Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. – М.: Новый Юрист, 1998. С.91.

³Форстхофф Э. Правовое государство в процессе изменения / В сб. Проблемы буржуазного государствоведения. Реферативный сборник / Отв. ред. Н.Н. Разумович. - М., 1980. С.173.

Действительно, перед каждым человеком государство предстает, прежде всего, в виде государственных органов и их должностных лиц. Именно в их деятельности реализуются основные функции государства, именно они представляют государство в конкретных правоотношениях с гражданами и организациями. В то же время государственные органы могут выступать в качестве самостоятельных субъектов права. В связи с этим важно отличать случаи, когда государственный орган действует от своего имени, а когда от имени государства.

В современной отечественной юридической литературе большое внимание уделяется признакам государства. Важнейшими из них с точки зрения характеристики государства как субъекта права являются публичная власть и суверенитет.

Процесс образования и укрепления государства тесно связан с проблемой публичной власти¹. В литературе публичная (политическая, государственная) власть рассматривается в качестве конституирующего общего признака государства². Публичная власть заключается в управлении поведением индивидов, групп, классов. Смысл подобного управления – подчинить их поведение ориентациям, целесообразным для данной общественной системы. Подчинение же достигается, прежде всего, потенциальным или реальным принуждением, являющимся неотъемлемой частью публичной власти³. С точки зрения современной общей теории права публичная власть в той или иной мере ограничена необходимостью соблюдения прав человека⁴.

При всех различиях в трактовке государства и многообразии его проявлений почти все выделяют заложенную в нем мощную властную силу, основанную на принуждении. К примеру, М. Вебер писал: «Государство...

¹ См. об этом, напр.: Лефевр А. О государстве. Часть I. Государство в современном мире. / В сб.: Проблемы буржуазного государствоведения. Реферативный сборник / Отв. ред. Н.Н. Разумович. - М., 1980. С.137-141.

² Венгеров А.Б. Указ. соч. С. 90.

³ Закономерности развития социалистического государства / Вайхельт В., Манов Г.Н., Фарберов Н.П. и др. – М.: Юрид. лит., 1983. С. 19-20.

⁴ Четвернин В.А. Размышления по поводу теоретических представлений о государстве // Государство и право. 1992. № 5. С. 9.

есть отношение господства людей над людьми, опирающееся на легитимное (то есть считающееся легитимным) насилие как средство»¹.

Н.М. Коркунов определял государство как общественный союз, представляющий собой самостоятельное и признанное принудительное властвование над свободными людьми. И государство по этой причине рассматривается им как монополия принуждения, стремящаяся к установлению государственного порядка. Случаи насилия прекращаются по мере установления такого порядка. Тогда меняется и характер принуждения, поскольку государство использует власть для принуждения не только в своих, но и в чужих интересах. Иначе – самоуправство... Тут принуждение дисциплинируется правом и проникается этическими принципами, и оно воспринимается как социально-вынужденное, признанное и потому справедливое для всех².

Суждение о государстве как о структуре, способной властно определять линию поведения людей и добиваться ее с помощью принуждения, стало практически классическим. В современной «Краткой философской энциклопедии» государство понимается как «структура господства, которая постоянно возобновляется в результате совместных действий людей, действий, совершающихся благодаря представительству, и которая, в конечном счете, упорядочивает общественные действия в той или иной области»³.

Известная власть существует в семье, группе людей, их коллективе, она содержится в традициях, в обычаях, общественном мнении, морали и т.д. Но, как справедливо отмечает Г.В. Атаманчук, все это несравнимо с государственной властью, которая имеет в источнике правовую обусловленность (легитимность), а в реализации – силу государственного аппарата, обладающего средствами принуждения⁴. Аналогичную точку

¹ Вебер М. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990. С. 646.

² Цит. по Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1995. С.168.

³ Краткая философская энциклопедия. – М.: Прогресс, 1994. С.112.

⁴ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1996. С. 36.

зрения высказывают и другие авторы¹.

Под государственным суверенитетом понимаются верховенство государственной власти внутри данной страны и независимость государства от власти какого-либо другого государства. Верховенство проявляется в способности государственной власти самостоятельно издавать общеобязательные для всех членов общества правила поведения, устанавливать и обеспечивать единый правопорядок, определять права и обязанности граждан, должностных лиц, государственных и партийных, общественных союзов и организаций².

Государственный суверенитет необходимо отличать от суверенитета народа (нации). Первое понятие возникло раньше второго. Оно распространяется на государства всех типов, тогда как понятие национального суверенитета имеет силу лишь применительно к современному государству. История показывает, что зачастую государство является одним из главных действующих лиц в процессе формирования нации из разрозненных этнических групп. Это особенно характерно для стран «третьего мира». Все это позволяет утверждать, что в ходе исторической эволюции государство и нация оказывали друг на друга взаимное воздействие и, более того, именно государство в большей степени «создавало» нацию, а не наоборот. «Становление наций является основным фактором, предопределившим переход от военно-феодалного государства к государству современного типа», - полагает известный французский ученый А. Лефевр³. Таким образом, суверенитет современных государств имеет своей основой суверенитет наций.

Весьма спорным является в настоящее время вопрос о наличии суверенитета у государственных образований – субъектов федерации. Мировая практика свидетельствует, что для субъектов федерации либо вообще не характерна категория «суверенитет», либо она используется

¹ Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С.169.

² Проблемы теории государства и права. С.74.

³ Лефевр А. Указ. соч. С. 139- 141.

иногда для отражения внутренних прав субъекта, то есть его полномочий по организации жизни своей территории¹. Заметим, что Конституция РФ, хотя и называет в ст. 5 республики в составе РФ государствами, понятие «суверенитет» использует лишь по отношению к Российской Федерации в целом. Однако субъекты федерации, также как и федеральное государство, обладают публичной властью.

Рассмотренные нами признаки государства, по признанию цивилистов, в значительной степени оказывают влияние на правовое положение государства как субъекта частного, прежде всего, гражданского, права².

В юридической литературе, посвященной исследованию вопросов участия государства в частно-правовых отношениях³, гражданская правосубъектность государства, как правило, связывается с тем, что последнее является собственником определенных материальных благ, необходимых ему для выполнения своей деятельности. П.П. Виткявичус в этой связи приводит следующее высказывание французского юриста Л.Мишу: «Никакое государство не может выполнить своей политической миссии, если оно не будет иметь для этого необходимых материальных средств, а эти средства могут принадлежать ему только как субъекту гражданского права, способному владеть и заключать договоры»⁴.

Однако не всегда государство осуществляло свою имущественную деятельность в гражданско-правовых формах. Процесс становления государства как субъекта гражданского права связан, с одной стороны, с развитием товарно-денежных отношений, рыночной экономики,

¹ Основы теории и практики федерализма: Пособие для студентов вузов. /Отв. ред. К Малфлит. – Пейвен: Издательство Garant Publishers, 1999. С. 90.

² См., напр.: Иванов А.А. Государство и государственные (муниципальные образования как субъекты гражданского права / Гражданское право. Часть 1. Учебник / Под ред.. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. – М.: Издательство ТЕИС, 1996. С. 152-153.

³ Виткявичус П.П. Гражданская правосубъектность Советского государства. – Вильнюс, 1978; Брагинский М.И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. – М.: Юрид. лит., 1981; Советское гражданское право: Субъекты гражданского права / Под ред. С.Н. Братуся. – М.: Юрид. лит., 1984; Пятков Д.В. Гражданская правосубъектность хозяйственных публичных организаций и ее реализация при разграничении собственности. Автореф. дис. канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 1999.

⁴ Виткявичус П.П. Указ. соч. С.56-57.

необходимым условием которой является формальное равенство субъектов, и с отделением собственности государства от собственности правителя (князя, короля) - с другой. Этот процесс закончила, а во многих странах и законодательно закрепила пришедшая к власти буржуазия. Подчинение государства общегражданским нормам права и общегражданскому суду способствовали укреплению частной собственности и предотвращению вмешательства государства в имущественные отношения частных лиц¹.

Тот факт, что государство в частно-правовых отношениях действует как равноправная с другими участниками правоотношений сторона, на первый взгляд, противоречит определению государства как организации, обладающей признаками публичной власти и суверенитета. Проблема разрешения этого противоречия, определения соотношения властных полномочий государства и его гражданской правосубъектности всегда стояла в центре внимания российских ученых-юристов.

В литературе советского периода наиболее распространенным было мнение, согласно которому гражданская правосубъектность Советского государства (в противовес правовому положению буржуазного государства) носит специфический, особый характер, который заключается в единстве политической власти и гражданской правосубъектности государства. Характерно в этом плане высказывание Д.М. Генкина, который считал, что советское социалистическое государство нельзя расщепить на два субъекта – субъект властвования и субъект гражданских правоотношений. Оно едино во всех проявлениях своей деятельности, пользуется суверенитетом и вытекающим из него иммунитетом во всех отношениях². В советской теории права собственности данное положение, как было показано выше, нашло свое развитие в утверждении особого, высшего положения государства-собственника.

Думается, нельзя согласиться с тем, что государство в своем лице

¹ Там же. С.58- 63.

² Цит. по Виткявичус П.П. Указ. соч. С. 71.

нераздельно объединяет полномочия суверена с гражданской правосубъектностью. Такое слияние неизбежно приводит к тому, что принцип равноправия субъектов гражданского (частного) права нарушается. В то же время заслуживает внимания мнение, согласно которому «говорить о государстве как о «чисто» гражданском субъекте... просто невозможно. Субъективные гражданские права оно подчиняет выполнению своих разносторонних задач и властных функций»¹. Данная мысль, высказанная в свое время П.П. Виткявичусом, представляет определенную ценность и с позиций современных представлений о государстве как субъекте гражданского права. Безусловно, государство как выразитель интересов общества (или его части) в своей деятельности должно руководствоваться ими, а не своими собственными интересами, а тем более интересами государственного аппарата².

Противоположную позицию по вопросу соотношения гражданской правосубъектности и политической власти государства занимали Л.А. Лунц и М.И. Брагинский. «Вызывают возражения утверждения, будто в таких правовотношениях реализуется «не гражданская право- и дееспособность, а компетенция СССР и союзных республик в решении вопросов хозяйственного и культурного строительства», что в них «права государства могут носить властный характер», а также то, что гражданская правосубъектность государства «приобретает необычный, не свойственный гражданскому праву властный характер», - писал он. - В действительности, реализуя свою властную компетенцию, субъект права может создать только имущественные отношения, основанные на административном подчинении одной стороны другой»³. Тот факт, что государство действует как

¹ Там же. С. 72, 76.

² Л.А. Морозова применительно к вопросу реализации государственной собственности пишет: «Государственная собственность, будучи в управлении и фактическом обладании государственных органов, не может и не должна использоваться в противоречии интересам народа... Иными словами государство должно самоограничиваться в использовании и распоряжении государственной собственностью, подчиняя свои собственные интересы и потребности общественным нуждам». См.: Морозова Л.А. Государство и собственность (Проблемы межотраслевого института) // Государство и право. 1996. № 12. С. 21.

³ Советское гражданское право: Субъекты гражданского права. С. 269.

равноправная сторона, а не как властвующий субъект, Л.А. Лунц и М.И. Брагинский объясняли тем, что государство добровольно ограничивает свой иммунитет. Однако авторы признавали: «...То обстоятельство, что в соответствующих случаях выступает коллективное образование, наделенной властными полномочиями... накладывает определенный отпечаток на установленный правовой режим»¹. Особенности последнего сводились в основном к тому, что государство не могло рассматриваться как юридическое лицо.

Такая точка зрения широко распространена и в современной юридической литературе. Так, авторы учебника «Гражданское право» пишут: «Властная (публично-правовая) сущность государства дает о себе знать и в гражданском праве. Она выражается в особом характере государства как субъекте гражданского права, поскольку оно, будучи организацией, не признается, тем не менее, юридическим лицом. В этом специфика правового положения государства в гражданском праве...»² Двойственность правового положения государства – как носителя власти и субъекта частного права – авторы объясняют тем, что происходит своеобразное «расщепление» личности государства в зависимости от природы отношений, в которых оно участвует.

Л.П. Фомина, анализируя данный вопрос на примере права собственности государства на землю, решение проблемы видит в признании многомерности понятия государства. Она считает, что в законодательстве необходимо четко разграничивать различные модусы государства: государство как государственно-организованный народ (т.е. как народ, организованный в публично-правовую общность); государство как аппарат публичной власти; государство как собственник, участвующий в круге гражданско-правовых отношений и обладающий таким же правом собственности, как и иные субъекты права собственности – граждане и

¹ Там же. С. 270.

² Гражданское право. Часть 1. Учебник / Под ред.. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. – М.: Издательство ТЕИС, 1996. С. 154.

юридические лица. По ее мнению, Гражданский кодекс РФ не проводит это различие. Механизм реализации права собственности государства основан в ГК РФ на том, что от его имени в сфере гражданско-правовых отношений выступает множество органов государственной власти на основе и в пределах своей компетенции, а также тех государственных органов и лиц, которым они делегируют свои полномочия. Сохраняется, следовательно, конструкция, при которой понятие государства-собственника не отделено от понятия государства как аппарата публичной власти, т.е. конструкция, адекватность которой принципам правового государства и рыночной экономики вызывает сомнение. Л.П. Фомина предлагает назвать в законе конкретного «носителя» права государственной собственности, который может быть противопоставлен тем органам, через которые государство осуществляет свои властные функции¹.

Если Л.П. Фоминой размежевание публичной власти и гражданской правоспособности государства производится в рамках правосубъектности одного и того же лица – государства, то Д.П. Пятков считает правильным искать решение этого вопроса в другом направлении. Он утверждает, что в гражданских правоотношениях участвуют не Российская Федерация и субъекты РФ как публично-властные организации. Субъектами гражданского права являются одноименные лица, обладающие гражданской правоспособностью, которые автор предлагает именовать хозяйственные публичные организации. Единство наименования различных субъектов права объясняется тесной функционально-правовой связью этих субъектов, но подобное единство не означает тождества одноименных лиц. По мнению автора, нормы ГК РФ не могут служить подтверждением участия государства в гражданских правоотношениях, использование термина «государство» следует рассматривать в качестве технической ошибки законодателя.

В понимании Д.В. Пяткова, хозяйственные публичные организации –

¹ Фомина Л. П. Земельная реформа и государственная собственность на землю // Государство и право. 1997. № 8. С. 54-57.

это объединения граждан, созданные для участия в имущественных отношениях в целях обеспечения материальных и организационных условий удовлетворения общественных интересов. Они создаются одновременно с одноименными государствами и другими организациями, служащими удовлетворению власти народа. Д.В. Пятков особо подчеркивает, что «нельзя навязывать обществу единственную форму объединения его членов, единственную форму персонификации (т.е. исключительно публично-властную организацию, например, государство). Таких форм может быть несколько. В сфере политической организацией всех членов общества является государство, а в сфере хозяйственной, экономической — хозяйственная публичная организация»¹. От имени хозяйственной публичной организации выступают ее органы, служащие которых одновременно являются служащими одноименных государственных органов².

Необходимость юридической конструкции хозяйственных публичных организаций Д.В. Пятков объясняет следующим. Основополагающие юридические нормы об участии в гражданских правоотношениях Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований не оставляют места для проявления этими лицами ни государственного суверенитета, ни публичной власти. Организация не может утратить публичную власть, не прекратив своего существования в качестве государства. Тождество явлений (государство до вступления в гражданские правоотношения и после этого) нарушается³. Таким образом, Д.В. Пятков, вводя понятие «хозяйственная публичная организация», объясняет участие государства в правоотношениях частного характера путем удвоения правовых явлений.

Как нам представляется, подобное удвоение правовых конструкций является излишним, и можно найти иное объяснение участия государства в правоотношениях и публичного, и частного характера. Думается, ошибка состоит в том, что государство рассматривается исключительно как правовое

¹ Пятков Д.В. Указ. соч. С.15-16.

² Там же. С. 18.

³ Там же. С. 14.

явление и, прежде всего, как публично-правовой феномен, тогда как государство, на наш взгляд, может и должно рассматриваться в двух ипостасях: как явление общественной жизни и как субъект права (правовой феномен). отождествление этих двух явлений приводит к тому, что признаки государства как субъекта публичного права (публичная власть и суверенитет) приобретают общеобязательный характер, с их помощью характеризуется государство во всех случаях. Причины такого положения вещей лежат, как нам кажется, в трактовке самого понятия «субъект права».

В отечественной юридической науке превалирует мнение, согласно которому субъект права – это реальный, а не абстрактный носитель субъективных прав и обязанностей. Так, например, С.Ф. Кечекьян отмечал, что «под субъектом права следует понимать: а) лицо, участвующее или б) могущее участвовать в правоотношении»¹. Аналогичное мнение высказывали и другие ученые². Возникает вопрос, имеется ли другой, принципиально отличный подход к решению вопроса о том, что есть субъект права? Да, имеется, однако долгое время он подвергался резкой критике. В этой связи представляется уместным привести следующее суждение Л.С. Явича: «Для марксистской юридической науки характерен подход, в соответствии с которым субъектами права являются вполне реальные участники общественных отношений – отдельные люди или соответствующие коллективы (общности, комплексы, организации); что же касается буржуазной юриспруденции, то она обычно рассматривает понятие субъекта права как чисто юридическую конструкцию, порожденную самим правом (К. Савиньи, Р. Иеринг, Н.М. Коркунов, Э. Дженкс, Г. Кельзен и др.)»³. Значение этой правовой категории, как справедливо отмечает А.Ю. Якимов, состоит в том, что она в общем виде определяет, на кого

¹ Цит. по Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. – М.: Проспект, 1999. С. 8.

² Алексеев С.С. Общая теория права: Курс в 2-х т.. Т. 2. – М.: Юрид.лит., 1982. С. 138-139; Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юрид.лит., 1974. С. 31, 114-115; Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1968. С. 16.

³ Явич Л.С. Общая теория права. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. С. 214-215.

распространяется действие тех или иных норм¹.

Признание понятия «субъект права» юридической конструкцией позволяет утверждать то, что для различных отраслей права могут быть «сконструированы» субъекты, характеризующиеся неодинаковыми признаками. Исходя из этого, можно говорить о том, что только публичное право наделяет государство признаками публичной власти и суверенитета и тем самым характеризует его именно как субъекта публичного права. Нормы же частного права, напротив, исходят из признания равноправного положения государства, отсутствия у него властных характеристик. Такой подход позволяет снять указанное противоречие участия государства в частно-правовых отношениях.

Вместе с тем структурные признаки государства – наличие системы государственных органов, в деятельности которых реализуются основные функции государства, – имеют весьма существенное значение для характеристики участия государства в гражданских отношениях, в том числе его характеристики как субъекта права собственности. Как устанавливает ГК РФ, от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (п. 1. ст. 125). Именно этот момент, как нам представляется, определяет особенности осуществления правомочий собственника, о которых мы писали выше. Реализация правомочий государства-собственника осуществляется посредством полномочий органов по государственному управлению. Интересно то, что пределы осуществления правомочий собственника для государственных органов, выступающих от имени государства, задаются императивно нормами публичного права – положениями о статусе этих органов, в то время как возможности

¹ Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. – М.: Проспект, 1999. С. 9.

собственника описываются посредством диспозитивной нормы – собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия (п. 2 ст. 209 ГК РФ). Как видим, в этом случае публично-правовые и частно-правовые элементы переплетаются настолько тесно, что весьма сложно отграничить их друг от друга. Тем не менее, когда речь идет о праве государственной собственности, сделать это необходимо. По нашему мнению, формами (способами) осуществления власти государства-собственника в отношении природных объектов, в частности, недр, являются предоставление в пользование природных объектов физическим и юридическим лицам и получение государством дохода от такого использования в форме платежей за природопользование. Участвуя в этих отношениях, государственные органы представляют интересы государства – собственника природных объектов и потому выступают на равных началах с иными субъектами права. Поскольку обеспечить реальное (а не формальное) равенство на деле бывает достаточно сложно, в законодательстве необходимо скупрулезно прописывать права и обязанности государственных органов и их должностных лиц.

В рамках данного параграфа хотелось бы затронуть еще один в настоящее время широко обсуждаемый на страницах юридической литературы теоретический вопрос. Ответ на него, как нам представляется, во многом определяет дальнейшие пути развития как теории права собственности на природные объекты, так и законодательства о природных ресурсах. Вопрос этот можно кратко сформулировать таким образом: а может ли вообще в отношении природных объектов использоваться конструкция право собственности (в том числе государственной)?

Дело в том, что до сих пор достаточно распространенным среди представителей как 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, А.Н. Вылегжанин и А.Ф. Самохвалов заявляют,

что «природные ресурсы есть важнейший компонент государственной территории, а ее правовой режим не может определяться вещным правом собственности»¹. Весьма категорично и высказывание по данному вопросу О.С. Колбасова: «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. Последний очень решительно вторгся в сферу отношений, связанных с собственностью на природные ресурсы... без достаточных оснований». По его мнению, природу нельзя приравнивать к обыкновенному имуществу, поскольку «она существовала до человека и будет существовать, когда людей на земле не будет... Природная среда... существует независимо от воли человека»². «Природа, ее ресурсы, призванные удовлетворять потребности человека, принадлежат людям, всему обществу, причем одновременно настоящим и будущим поколениям», - вторит ему М.М. Бринчук. Поэтому правовой режим природы должен быть особым, отличным от режима материальных объектов социальной сферы, по его словам, «предпочтительным является развитие правовой доктрины... в рамках концепции природных ресурсов как общественного достояния»³. Концепция «природные ресурсы как общественное достояние» рассматривается и многими другими авторами.

Вместе с тем, следует констатировать, что единство мнений в отношении понятия и роли категории «общественного достояния», его соотношение с правом собственности в настоящее время в юридической науке отсутствует.

Так И.А. Иконичкая полагает, что нет оснований трактовать это понятие как правовую категорию. Обсуждая использование категории

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

² Из выступления О.С. Колбасова на Парламентских слушаниях по теме «О собственности на природные ресурсы (объекты)» // Думский вестник. 1995. № 7. С. 89.

³ Бринчук М.М. Экологическое право России (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. М.: Юристъ, 1998. С.165.

«общественное достояние» в земельном законодательстве, она пишет, что это скорее понятие-принцип, характеризующее социально-экономическую и экологическую значимость земли как объекта правоотношений. Объявление земли народным достоянием означает, что с социально-экономической точки зрения она доступна любому гражданину для использования ее в определенных законом целях, а с экологической — подлежит всемерной охране в качестве уникального природного объекта, составляющего первооснову жизни человеческого общества, которая должна сохраниться в качестве таковой для последующих поколений¹.

Аналогичное мнение, но в еще более категоричной форме, высказывает А.Е. Черноморец: «Употребление в законе этого словосочетания вовсе не означает, что оно автоматически получает титул юридической категории. Никакой смысловой нагрузки мы в ней не обнаружим, поэтому нет никаких оснований к утверждению его во внутригосударственном праве. Оно является, скорее всего, юридическим балластом, от которого право должно быть очищено»².

По мнению П.Ф. Кулинича и В.Н. Стретовича, термину общественное достояние должно быть придано значение не просто понятия-принципа. Это — правовой институт, включающий все необходимые запреты и ограничения по использованию земель, а также меры экономического стимулирования их охраны. Таким образом, сущностью провозглашения земли общенародным достоянием должно быть не отрицание плюрализма форм собственности на землю, но установление своего рода экономических и экологических пределов реализации права собственности на землю всеми ее субъектами³.

Иного мнения придерживаются такие авторы как Е.А. Суханов, В.П. Мозолин, М.М. Бринчук. Категория «общественное достояние» противопоставляется ими праву частной собственности на природные

¹ Иконницкая И.А. Новый закон о земле: проблемы и решения. С. 17

² Черноморец А.Е. Логико-лингвистический аспект теории права собственности // Государство и право. 1993. № 11. С. 19.

³ Кулинич П.Ф., Стретович В.Н. Демонизация земельной собственности и обеспечение общенародных интересов: правовой аспект // Государство и право. 1991. № 9. С. 70.

объекты. Так, Е.А. Суханов пишет: «Смысл выделения общенародного достояния (собственности) состоит в запрете ее денационализации, приватизации, т.е. именно в исключении возможности его передачи в чью-либо собственность. При этом государственные органы наделяются компетенцией по управлению (распоряжению) этим имуществом, а отдельные лица и коллективы – правомочиями, в том числе и вещными, по его использованию»¹. В.П. Мозолин также отмечает, что имущество, объявленное общественным достоянием не может передаваться в частную собственность и обычно функционирует в особом правовом режиме, отличном от обычного режима права собственности»². Высказывая практически аналогичное мнение, М.М. Бринчук считает, что правовой режим природных ресурсов как общественного достояния может быть урегулирован в законодательстве путем объявления его исключительной собственностью государства. При этом он особо подчеркивает, что необходимо, во-первых, чтобы этот правовой режим отличался от правового режима иного имущества, в том числе государственного, находящегося в гражданском обороте. И, во-вторых, должна быть четко выражена правовая сущность общественного достояния: государство распоряжается им только в интересах общества и под его контролем. В связи с этим особую важность имеет вопрос о контроле за деятельностью государства со стороны общественности³.

Близкой, но не тождественной является позиция по данному вопросу С.А. Сосны. По примеру некоторых зарубежных стран он предлагает внедрить в российское законодательство двойную конструкцию государственной собственности. Первая часть этой собственности – частно-правовая собственность государства, в отношении которой государство действует как обычный субъект права собственности по правилам

¹ Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. С. 64.

² Мозолин В.П. Право собственности в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. – М., 1992. С.142.

³ Бринчук М.М. Указ. соч. С. 165-166.

гражданского оборота, другая - публично-правовая, которую автор предлагает именовать «общественным достоянием». Следует отметить, что хотя автор первоначально вслед за зарубежными аналогами и обозначает общественное достояние как разновидность государственной собственности, тем не менее, он сам же оговаривает, что это – «не собственность в том единственном смысле слова, который вкладывает в это понятие цивилистика», «природа прав на это имущество другая»¹. 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. Поэтому, по его мнению, нельзя признать удовлетворительным применение в этом случае понятия исключительной государственной собственности.

Государство по отношению к общественному достоянию выступает, прежде всего, как орган политической власти, как представитель совокупных интересов гражданского общества, уполномоченный от его имени организовывать упорядоченное и рациональное использование членами общества принадлежащего обществу достояния в хозяйственных и иных целях, обеспечить его защиту и сохранность. Управляя и распоряжаясь объектами общественного достояния, государство обязано подчинять свои действия общественному интересу, который может не совпадать с его частным интересом и даже противоречить ему. Обязательства перед обществом – ключ к пониманию природы правосубъектности государства по отношению к общественному достоянию².

В то же время, по замыслу С.А. Сосны, вполне допустимо применение к общественному достоянию ряда институтов гражданского права. Следовательно, в отношении таких объектов государство

¹ Сосна С.А. О концепции общественного достояния // Государство и право. 1996. № 2. С. 61.

² Там же. С. 59-61.

одновременно выступает в двойной роли: и как орган публичной власти, и как субъект гражданских прав. Как орган публичной власти государство устанавливает правила, порядок и режим пользования объектами общественного достояния, предоставляет исключительные, либо неисключительные (обычные) права пользования частным юридическим лицам и гражданам. Гражданско-правовая «часть» субъективных прав государства в отношении объектов общественного достояния включает в себя, прежде всего, право государства вступать в договорные отношения с лицами, пользующимися такими объектами, либо в иные отношения, требующие от него совершения гражданско-правовых действий, может осуществлять правомочия владения, пользования и распоряжения. Однако реализовывать эти свои правомочия государство может постольку, поскольку они не противоречат нормам о неотчуждаемости и неотъемлемости таких объектов¹.

Аналогичные предложения были высказаны В.Б. Подмаско в ходе обсуждения законопроекта «О государственной собственности на природные ресурсы»². По мнению В.Б. Подмаско, статус публичной правовой собственности государства и тип управления ею должен принципиально отличаться от статуса и типа управления частной собственностью. «Частно-правовая собственность, — указывает автор, — это та, о которой речь идет в Гражданском кодексе РФ. Она в принципе уже должна или может быть разграничена между Российской Федерацией и ее субъектами. Кроме того, допустим институт общей совместной или долевой собственности Федерации и ее субъектов. Управление и распоряжение частно-правовой собственностью строится на коммерческих началах, и здесь возможна практически полная калька с Гражданского кодекса. Объекты общего достояния (по всей видимости, все же имеются в виду объекты публичной собственности — Н.Д.) не могут подвергаться разграничению, и

¹ Там же. С. 61.

² Парламентские слушания по теме «О государственной собственности на природные ресурсы (объекты)» // Думский вестник. 1995. № 7. С.87-88.

управление ими должно осуществляться приблизительно так, как оно осуществляется сегодня»¹.

Как видим, аргументы против введения права собственности в отношении природных ресурсов по сути дела сводятся к тому, что природные ресурсы должны служить интересам не отдельных лиц, и даже государства, а общим интересам. Данный постулат не вызывает сомнения, мы полностью его разделяем. Безусловно, являясь результатом эволюционного развития природы и естественной средой обитания человека, природные ресурсы должны использоваться в учетом интересов общества. Более того, вопрос, по всей видимости, следует ставить еще более широко. Право на недра и их ресурсы (также как и на прочие объекты природы) принадлежит не только обществу ныне живущих людей, но и будущим поколениям. Впервые наиболее четко эта проблема была поставлена в работах М.И. Клеандрова². Эта «сверхфундаментальная», по выражению ученого, проблема не только не решена в действующем законодательстве, пока «не ясны даже подступы к ее решению».

Исходя из этого, возникает вопрос, а может ли цель удовлетворения потребностей общества (настоящих и будущих поколений) при эксплуатации природных ресурсов, в том числе ресурсов недр, быть достигнута в рамках использования гражданско-правовой модели права собственности. По нашему убеждению, да.

По сути дела, в основе неприятия юридической конструкции права собственности, заложенной в ГК РФ, лежит глубокая убежденность в том, что гражданское право (и соответственно все его институты) является исключительно частным правом, призванным служить интересам отдельных, частных лиц. Такое понимание гражданского права было заложено еще римскими юристами, которые сводили различие частного и публичного

¹ Там же. С. 88.

² Клеандров М.И. Нефтегазовое законодательство в системе российского права. – Новосибирск: Наука. Сибирская издательская фирма РАН, 1999. С.10-14; О полихронологическом подходе к вопросу о праве собственности на запасы нефти и газа // Нефть, газ и право. 2000. № 5. С. 8-10.

права к различию охраняемых интересов, различая именно интересы частные и общие.

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. Так, С.С. Алексеев утверждал, что «до тех пор, пока гражданское законодательство, законы о собственности, предпринимательстве, все аналогичные законы не будут признаны и конституированы в общественном и юридическом бытии в качестве частного права, у нас не будет действительно частной собственности, предпринимательства, частной инициативы, права крестьян на землю»¹. В какой-то мере данная позиция объяснялась необходимостью преодоления в тот период внедренной в жизнь установки В.И. Ленина, что «...мы ничего «частного» не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное»².

Однако уже сейчас становится ясно, что полностью отказаться от включения в ГК норм, ориентированных на учет публичных интересов, не удалось³. Более того, в настоящее время все чаще высказывается мнение о том, что этих норм явно недостаточно. Как пишут С. Зинченко и С. Корх, «эйфория частнособственнической предпринимательской деятельности привела к тому, что цементирующее публичное начало было забыто. Так, в Гражданском кодексе РФ на уровне принципиальных положений закреплено, что граждане и юридические лица «приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе» (п.2 ст. 1). Те ограничения указанной свободы, которые установлены в данной статье, не дают нужного баланса имущественных интересов индивидов и общества. Подтверждение тому – наша повседневная, хозяйственная жизнь, в которой

¹Алексеев С.С. Гражданское право как частное право. В кн. Проблемы развития гражданского законодательства и методология преподавания гражданско-правовых дисциплин. Харьков, 1993. С.21.

² Цит. по Богданов Е. Соотношение частного и публичного в гражданском законодательстве // Российская юстиция. 2000. № 4. С. 23.

³ Богданов Е. Указ. соч. С. 23-24.

субъекты предпринимательства нередко забывают о том, что кроме них есть еще и общество, где только и возможно вести эту деятельность. Данная ситуация свидетельствует о том, что в обществе реализуется главным образом отрицательная свобода экономических субъектов»¹. Мы убеждены, что вряд ли можно вообще противопоставлять интересы общие и частные. Н.М. Коркунов по этому поводу отмечал: «С одной стороны, интересы только и существуют у отдельных людей, так как только люди суть действительные, реальные элементы общежития. Общий интерес есть ни что иное, как та или другая совокупность частных интересов. В этом смысле можно сказать, что все право установлено ради охраны интересов отдельных лиц, т.е. частных интересов. С другой стороны, правовая охрана дается только тем интересам отдельных лиц, которые имеют более или менее общее значение... В таком смысле, наоборот, можно сказать, что всякое право охраняет общие интересы»².

С учетом вышесказанного вряд ли гражданское право может и должно быть квалифицировано исключительно как право, направленное на удовлетворение интересов частных лиц³. Тем более это нельзя сказать об институте права собственности. Дело в том, что последний вообще не может рассматриваться только как цивилистический институт. «Право собственности во всех правовых системах не ограничивается областью частного права, но включает в себя и право публичное. Необходимо перестать рассматривать публичное и частное право собственности как две совершенно независимые области, что имеет место в цивилистической традиции»⁴. Поэтому представление о праве собственности исключительно как о средстве, гарантирующем выражение свободной воли индивида, является довольно односторонним. Как пишет У. Маттеи, «права

¹ Зинченко С., Корх С. Вопросы собственности: законодательство и практика // Хозяйство и право. 2000. № 6. С.50.

² Цит. по: Тихомиров Ю.А. Публичное право. С.3.

³ Интересно то, что и государство при таком подходе рассматривается как частное лицо со своими частными интересами, не равными интересам общества.

⁴ Маттеи У. Основные принципы права собственности / Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М.: Юрист, 1999. С.69, 73.

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»¹. 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 должно служить общественному благу»². Статья 42 Конституции Италии говорит о «социальной функции собственности»³. В ст. 29 Конституции Японии указано, что «право собственности определяется законом с тем, чтобы оно не противоречило общественному благосостоянию»⁴.

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 (в частности, недропользования).

Думается, что главная идея теории общественного достояния – обязанность государства при осуществлении своего права на природные ресурсы (в том числе недра) руководствоваться общественными интересами – может и должна быть реализована в рамках конструкции права собственности. Она, с одной стороны, позволяет обеспечить сохранение

¹ Там же. С.51, 76.

² Конституции зарубежных государств. Учебное пособие. 2-е изд., исправ. и доп. – М.: Изд-во БЕК. С. 159.

³ Там же. С. 252.

⁴ Там же. С. 446.

исключительного права государства на недра (в форме исключительного права государственной собственности), а с другой стороны, отвечает характеру рыночной экономики, которая требует внедрения частно-правовых (договорных) методов правового регулирования отношений недропользования. Кроме того, она, по нашему мнению, в наибольшей степени соответствует федеративной природе российского государства, поскольку дает весомые гарантии экономической и политической самостоятельности как Федерации, так и ее субъектов.

1.3. Разграничение государственной собственности на недра между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Существенное влияние на развитие института права государственной собственности на недра в современный период оказывает характер внутригосударственных отношений, форма государственного устройства российского государства. Следует исходить из того факта, что Россия является федеративным государством. Федерализм предполагает определенную самостоятельность субъектов Федерации в государственной сфере, которая в свою очередь невозможна без экономической независимости. Поэтому необходимым условием становления 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 объекты, 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 объекты (ресурсы), очень

широко обсуждается в юридической литературе последние несколько лет. Однако до сих пор она не получила однозначного решения ни в теории, ни в законодательстве¹. Отсутствие единой концепции по этому вопросу привело не только «к разнoboю в подходе к нему в отдельных пообъектных природоресурсных законах»², но и, на наш взгляд, к принятию внутренне противоречивых законов.

По нашему мнению, в принципе имеются два возможных варианта решения этой проблемы. Первый предполагает раздел природных объектов между РФ и ее субъектами, по завершении которого каждый собственник самостоятельно, по своему усмотрению осуществляет правомочия собственника в отношении принадлежащего ему имущества. Именно такова практика многих современных федеративных государств³. Нетрудно заметить, что этот вариант соответствует тем представлениям о праве собственности, которые выработаны цивилистической наукой. Заметим, что действующий Гражданский кодекс РФ⁴ базируется на признании множественности субъектов права государственной собственности. Часть 1 ст. 214 ГК РФ определяет, что государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации – республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта Российской Федерации). Реализация этой нормы предполагает разграничение государственного имущества (ч. 5 ст. 214 ГК РФ).

¹ Исключение составляют земельные ресурсы, вопросы разграничения которых в настоящее время регулируются Земельным кодексом РФ от 25 октября 2001 г. (СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147) и Федеральным законом «О разграничении государственной собственности на землю» от 17 июня 2001 г. (СЗ РФ. 2001. № 30. Ст. 3060).

² 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.

³ Шейнин Л.Б. Подземное хозяйство: правовое регулирование // Журнал российского права. 2001. № 11. С. 61; Мареева С. О разграничении прав на недра между Федерацией и ее субъектами (на примере США) // Нефть, газ и право. 2002. № 4. С. 42-51.

⁴ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2001. № 21. Ст. 2063.

Реализация данного варианта является достаточно сложной. Она предполагает поиск ответов на целый ряд вопросов: каковы критерии (принципы) такого разграничения, каковы формы согласования интересов Федерации и регионов при решении этого вопроса, каков порядок передачи конкретных природных объектов (земельных участков, месторождений полезных ископаемых, объектов животного мира и т.п.) тому или иному собственнику¹. Необходимой предпосылкой этого процесса является индивидуализация каждого природного объекта. Это требует перестройки системы ведения учета (кадастрового и иного) природных объектов и внедрения процедуры государственной регистрации права собственности на них.

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

Второй предлагаемый в литературе вариант решения указанной проблемы – разграничить между Федерацией и ее субъектами не природные объекты, а полномочия федеральных и региональных органов, то есть проблема переводится в плоскость государственно-правовых и административно-правовых (публичных) отношений. При этом утверждается, что основное внимание следует уделить отработке механизмов совместного решения вопросов владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, а также управления в области

¹ Эти вопросы обсуждаются рядом авторов. См., напр.: Волков Г.А. Законодательное регулирование права государственной собственности на природные ресурсы // Государство и право. 1996. № 9. С. 52-59; Ключкин Б. Указ. соч. С.40-41; Панкратов И.Ф. Право государственной и муниципальной собственности на землю в России // Право и экономика. 1997. № 23-24. С. 78-83; Крассов О.И., Рюмина Р.Б. Право государственной собственности на природные ресурсы // Государство и право. 1995. № 9. С. 33-41.

природопользования в интересах Федерации и ее субъектов¹. Например, Р.Н. Миргазизова пишет: «Полномочия по управлению природными ресурсами должны быть разграничены, а управлять ими субъект федерации должен по согласованию с Российской Федерацией, с центральными органами власти. В свою очередь последние не должны распоряжаться природными ресурсами без согласования с субъектами федерации»².

Сторонниками этой позиции выступают, прежде всего, представители Министерства природных ресурсов РФ - ведомства, фактически распоряжающегося государственным фондом недр. В разработанном МПР РФ Проекте Кодекса РФ о недрах³ вообще предлагается концепция единой неделимой собственности на недра. Статья 9 Проекта «Собственность на недра» гласит: «Недра являются публичным достоянием народа России, используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации. Недра в границах территории Российской Федерации, включая содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются единой неделимой государственной собственностью».

Конечно, при реализации этого варианта все описанные выше возможные трудности, связанные с разделом природных объектов между множеством собственников, отпадают. Вместе с тем нельзя не видеть, что при таком подходе 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.

Рассмотрим, какие подходы к решению проблемы пообъектного

¹ См.: Забелышенский А. А. Указ соч. С. 86-87; Осокин Н.Н. Правовые основы собственности на природные ресурсы России // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций 1995-1998 г.г. / Под ред. А.К. Голиченкова. М.: Зерцало, 1999. С. 266-270.

² Миргазизова Р.Н. Указ. соч. С. 86.

³ Официальный сайт Министерства природных ресурсов РФ www.mpr.ru

разграничения государственной собственности на недра имеются в действующем законодательстве и юридической науке.

Как известно, правовой основой процесса разграничения государственной собственности, начавшегося в начале 90-х годов, стало Постановление Верховного Совета РФ «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» от 27 декабря 1991 г.¹, которое действует и в настоящее время. В дальнейшем был принят ряд других нормативных актов, детализирующих отдельные вопросы разграничения государственного имущества. Однако указанные акты практически не затрагивали такой особой части государственной собственности как природные ресурсы, отсылая к законодательным актам субъектов РФ (ч.3 ст.1). В Приложении 1 к указанному постановлению упоминаются лишь ресурсы континентального шельфа, территориальных вод и морской экономической зоны, охраняемые или особым образом используемые природные объекты (заповедники, национальные природные парки, курорты, заказники, имеющие общереспубликанское значение), объекты историко-культурного и природного наследия. Согласно ч.1 ст. 1 эти объекты относятся исключительно к федеральной собственности.

Что касается прочих объектов природы, то во многом на решение вопроса разграничения государственной собственности на них оказала влияние предпринятая в начале 90-х годов попытка внедрить в действующее законодательство теорию «природные ресурсы как общественное достояние» и упразднить институт государственной собственности на природные ресурсы. Так, в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о земле от 28 февраля 1990 г.² термин «собственность» вообще отсутствовал,

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 3. Ст. 89; № 22. Ст. 1185; 1993. № 6. Ст. 191; № 32. Ст. 1261.

² Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 10. Ст. 129.

земля объявлялась «достоянием народов, проживающих на данной территории» (ст. 3).

Впрочем, в действующем в тот период союзном законодательстве этот вопрос решался крайне противоречиво. В частности, совершенно иначе регулировал этот вопрос принятый чуть ранее Закон СССР «О собственности в СССР»¹, в котором земля одновременно рассматривалась и как «достояние народов», и как объект права собственности, причем собственниками назывались союзные и автономные республики, автономные области и округа. Развернувшаяся на этой почве в юридических научных кругах оживленная дискуссия не внесла ясность в этот вопрос². В то же время такая позиция союзного законодателя фактически дала возможность осуществить раздел союзной собственности на природные ресурсы между республиками³.

В дальнейшем формулировка, согласно которой земля и другие природные ресурсы являются достоянием народов, проживающих на соответствующей территории, была практически дословно воспроизведена в российском законодательстве, в том числе и на конституционном уровне⁴. Аналогичную норму содержал и Федеративный договор. При этом из ч. 3 ст. III Федеративного договора – Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти

¹ Ср.: ст. 3 и ст. 20 Закона СССР «О собственности в СССР» от 6 марта 1990 г. // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 11. Ст. 164.

² См., напр.: Бобылев А.И. Некоторые вопросы регулирования права собственности на землю и другие природные ресурсы в Белорусской ССР // Государство и право. 1991. № 9. С. 70-73; Мороз Л.Н. О формах и видах права собственности на природные ресурсы // Там же. С. 73-78; Иконичкая И.А. Указ. соч. С. 14-22; Ойгензихт В.А. Трудовой коллектив и собственность // Проблемы осуществления правовой реформы. Тез. межвуз. науч. практ. конф. Тюмень, 1990. С. 36-37; Ардашкин В.Д. Народное достояние в экономической системе СССР (Правовой режим) // Там же. С. 47-50; Иванов А.А. Общее (народное) достояние и право государственной собственности // Правоведение. 1990. № 5. С. 35-42. Продолжалась эта дискуссия и позднее. См., напр.: Черноморец А.Е. Указ. соч.. С. 17-23.

³ Декларации союзных республик о государственном суверенитете уделяли этой проблеме первостепенное значение. Так, раздел 6 «Экономическая самостоятельность» Декларации о государственном суверенитете Украины, принятой Верховным Советом УССР 16 июля 1990 г., закрепляет, что земля, ее недра, воздушное пространство, водные и другие природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украинской ССР..., являются собственностью ее народа, материальной основой суверенитета республики и используются с целью обеспечения материальных и духовных потребностей ее граждан. // Аргументы и факты. 1990. № 31. Аналогичные положения содержали Декларации о суверенитете и других союзных республик.

⁴ См. ст. 6 Закона РСФСР «О собственности в РСФСР» от 24 декабря 1990 г. // ВВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416; 1992. № 34. Ст. 1966; ч. 1 ст. 11 Конституции РСФСР от 12 апреля 1978 г. в ред. Закона РСФСР от 15 декабря 1990 г. // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. № 29. Ст. 395.

Российской Федерации и органами суверенных республик в составе Российской Федерации¹ следовало, что «достояние» и «собственность народов, проживающих на территории соответствующих республик» представляют собой тождественные термины. Статус федеральных природных ресурсов мог определяться по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации.

Это дало юридическое основание субъектам Федерации рассматривать себя в качестве собственников всех находящихся на их территории природных ресурсов (в том числе и недр), что и получило закрепление в законодательстве ряда республик. Так ст. 3 Кодекса о недрах Республики Башкортостан от 28 октября 1992 г.² предусматривает, что недра в границах территории Республики Башкортостан, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются достоянием (собственностью) многонационального народа Республики Башкортостан. Согласно ст. 1 Закона Республики Калмыкия «О недрах» от 3 июня 1992 г.³ недра Республики Калмыкия являются государственной собственностью Республики Калмыкия. Аналогичные нормы содержатся в законодательстве о недрах Республики Татарстан Республики Алтай, Удмуртской Республики⁴.

Заметим, что действовавший в то время Закон РФ «О недрах» вопросы собственности на недра не регулировал вообще⁵, поэтому данные положения регионального законодательства всего лишь восполняли существующий правовой пробел.

¹ Российская газета. 1992. 18 марта.

² Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1993. № 2. Ст. 37.

³ Советская Калмыкия. 1992. 6 июня.

⁴ Ст.11 Закона Республики Татарстан «О недрах» от 25 декабря 1992 г. (в ред. от 6 декабря 1999 г.) // Ведомости Верховного Совета Татарстана. 1992. № 11-12. Ст. 184; Республика Татарстан. 2000. 22 января; ст. 3 Закона Республики Татарстан «О нефти и газе» от 19 июня 1997 г. // Республика Татарстан. 1997. 8 июля; ст.3 Закона Республики Алтай «О недрах и недропользовании» от 2 марта 1993 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Алтай. 1993. № 3. С.64; ст.3 Закона Удмуртской Республики «О недрах» от 13 февраля 1992 г. // Известия Удмуртской Республики. 1992. 10 марта; 1996. 1 августа; 2000. 27 июня.

⁵ См. Закон РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 г. в первоначальной редакции // ВВС РФ. 1992. № 16. Ст. 834.

Вряд ли это можно рассматривать как некую случайность, по- нашему мнению, законодательство лишь отразило реальную политическую ситуацию, сложившуюся в тот период в России – ослабление федеральной власти и укрепление позиций регионов, стремящихся к независимости как в политической, так и в экономической областях. Вместе с тем, обращает на себя внимание то, что реализация на практике концепции «общественного достояния», призванная устранить проблему разграничения прав на природные ресурсы между Федерацией и ее субъектами (а ранее между Союзом ССР и союзными республиками)¹, напротив, дала толчок к пообъектовому разделу единой государственной собственности.

Понятно, что федеральные органы государственной власти не могло устраивать такое положение вещей, при котором места для федеральной собственности вообще не оставалось. 16 декабря 1993 г. был принят Указ Президента РФ № 2144 «О федеральных природных ресурсах»², в котором было признано целесообразным осуществить разграничение государственной собственности на природные ресурсы, определив в их составе федеральные ресурсы, исходя из принципа их общегосударственного значения. Указом определялось, что к федеральным природным ресурсам могут относиться, в частности, природные объекты (а значит и участки недр), предоставленные для обеспечения нужд обороны и безопасности страны, охраны государственных границ, а также осуществления других функций, отнесенных к ведению федеральных органов государственной власти; природные объекты федеральных государственных природных заповедников, национальных природных парков, государственных природных заказников, курортных и лечебно-оздоровительных зон, других особо охраняемых территорий федерального значения; месторождения полезных ископаемых, имеющие общегосударственное значение; иные природные ресурсы по

¹ Как писал в свое время С.С. Алексеев, отстаивающий необходимость внедрения в наше законодательство категории народного достояния, это нужно для того, чтобы решить «нерешаемый, поистине проклятый вопрос о разграничении прав Союза ССР, союзных республик и автономных образований на землю». (Алексеев С.С. Народное достояние и собственность. // Правда. 1989. 10 ноября).

² САПП РФ. 1993. № 51. Ст. 4932.

взаимной договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ. Как видим, данный нормативный акт лишь определял критерии природных ресурсов, относящихся к федеральной собственности, причем данная норма носила не императивный, а диспозитивный характер. В то же время он предписывал Правительству РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ разработать проекты законодательных актов по процедуре определения федеральных природных ресурсов, вопросам их разграничения и порядку управления государственной собственностью на природные ресурсы, а также представить перечни конкретных объектов, относящихся к федеральным природным ресурсам для их утверждения в соответствии с законодательством. Однако эти акты так и не были разработаны. Субъекты РФ, получив в свою собственность все природные ресурсы, находящиеся на их территории, не спешили делиться ими с Федерацией. Процесс раздела государственной собственности на природные ресурсы, так сказать, «повис в воздухе».

Определенным толчком к разрешению рассматриваемой проблемы стало принятие в 1993 г. новой Конституции России, которая разграничение государственной собственности отнесла к предметам совместного ведения (п. «г» ч. 1 ст.72). В литературе совместное ведение определяется как «совместная деятельность и ответственность Российской Федерации и ее субъектов за состояние дел в ряде сфер государственной деятельности, которая в полной мере не может осуществляться отдельно ни Федерацией, ни ее субъектами»¹. В одном из комментариев к Конституции РФ также указывается, что в сфере совместного ведения «федерация и ее субъекты действуют, реализуют свои полномочия с учетом воли и интересов друг друга, с использованием институтов, процедур, механизмов согласования

¹ Конституция Российской Федерации: Комментарий. / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М.: Юрид. лит., 1994. С. 231.

своих действий»¹. Впрочем, существует и несколько иное мнение. Так, авторы учебного пособия «Основы теории и практики федерализма» утверждают, что, хотя обе стороны осуществляют деятельность в рамках одних и тех же сфер государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, однако каждая сторона имеет при этом собственные полномочия, пользуясь которыми, она руководит соответствующей сферой и осуществляет в ней нормативно-правовое регулирование².

Определенные споры вызывает и толкование содержания подобной совместной деятельности. Одни авторы полагают, что совместное ведение есть совместное правовое регулирование отношений в той или иной сфере общественной жизни путем принятия федеральных законов и соответствующих им законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, на что прямо указывается в ч.2 ст.76 Конституции РФ³. Другие склоняются к тому, что данная статья фиксирует лишь одно из возможных проявлений совместного ведения по большинству его предметов. Совместное ведение не исчерпывается системным правовым регулированием тех или иных общественных отношений, оно включает в себя и практическую правоприменительную деятельность⁴.

Неоднозначная оценка этих положений Конституции РФ объясняется тем, что, по словам Б.П. Елисеева, «в отличие от конституционного права Германии, Канады, США и других федеративных государств, предметы ведения в Федеративном договоре, а затем и в Конституции РФ 1993 г. (куда они были фактически в неизменном виде инкорпорированы) не были разграничены по характеру оказываемого воздействия на а) сферы правового

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации. / Общ. ред. Ю.В. Кудрявцев. М.: Фонд «Правовая культура», 1996. С. 326.

² Основы теории и практики федерализма. С. 103.

³ См., напр.: Волков Г.А. Указ. соч. С. 52-59.

⁴ Пятков Д.В. О понятии разграничения государственной собственности // Российский юридический журнал. 1999. № 3. С. 87-88; Аверкьян С.А. Проблемы законодательной деятельности в сферах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Правовой статус субъектов современной федерации: российский и зарубежный опыт: Тез. докл. Барнаул, 1996. С. 7.

регулирования и б) сферы государственного управления, в которых осуществляются полномочия государственных органов власти. В результате «все смешалось в этом доме»: в каждом титуле содержались и сферы законодательного регулирования, и сферы государственного управления»¹.

Более верной нам представляется точка зрения авторов, согласно которой понятием «совместное ведение» охватывается как деятельность государственных органов по нормативному (законодательному и подзаконному) регулированию отношений в определенных сферах общественной жизни, так и исполнительно-распорядительная, правореализующая деятельность. Именно такую позицию занял Конституционный Суд РФ при рассмотрении дела о проверке конституционности Лесного кодекса РФ. В своем постановлении по данному делу Конституционный Суд РФ указал, что субъекты Российской Федерации в пределах своих полномочий в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, в том числе, принимают собственные законы и иные нормативные правовые акты, т.е. законодательство о лесном фонде отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Кроме того, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится и государственное управление лесным фондом².

Указанное решение Конституционного Суда РФ представляет значительный интерес и в другом плане. В нем дан положительный ответ на вопрос о правомерности принятия федеральных законов, разграничивающих объекты государственной собственности. Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что с принятием Конституции РФ 1993 г. положения Федеративного договора, устанавливающие, что статус федеральных природных ресурсов определяется по взаимной договоренности федеральных

¹ Елисеев Б.П. Договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: решение или порождение проблем // Государство и право. 1999. № 4. С. 17.

² Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ от 9 января 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, не могут более применяться, поскольку в Конституции РФ содержится иная норма. Конституция РФ, отнеся вопросы разграничения государственной собственности к предметам совместного ведения, и, установив приоритет федеральных законов перед законами субъектов РФ, позволяет решить проблему разграничения природных ресурсов (в том числе недр) в федеральном законе.

По нашему мнению, для этого в федеральном законе должны быть урегулированы, по меньшей мере, два основных момента: во-первых, необходимо определить критерии разграничения природных объектов на федеральную собственность и собственность субъектов РФ, во-вторых, следует разработать порядок (процедуру) отнесения конкретных природных объектов к тому или иному виду (уровню) государственной собственности. Именно по такой схеме урегулированы отношения разграничения собственности в действующем законодательстве в отношении государственного имущества, а также в отношении некоторых природных объектов (земли, водных объектов и животного мира)¹.

Кроме того, как нам представляется, необходимой предпосылкой решения поставленных вопросов является четкое определение объекта разграничения, а значит и объекта права собственности Федерации и субъектов РФ. Как указывалось выше, в советский период в качестве объекта права государственной собственности на природные ресурсы выступали соответствующие государственные фонды – земельный, водный и т.п., которые включали в себя все природные ресурсы, находящиеся в пределах государственных границ и континентального шельфа СССР. Объектом права государственной собственности на недра являлся государственный фонд

¹ См.: Постановление Верховного Совета РФ «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» от 27 декабря 1991 г.; Водный кодекс РФ от 18 октября 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4471; Федеральный закон «О животном мире» от 24 апреля 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462; Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю» от 17 июля 2001 г. // СЗ РФ. 2001. № 30. Ст. 3060.

недр. Такой взгляд на объект права собственности представлялся вполне логичным и обоснованным, поскольку единым и единственным субъектом права государственной собственности на недра являлось общенародное государство в лице Союза ССР, и необходимости в разделе единого фонда не существовало. Однако при наличии множества собственников такой подход теряет смысл. Требуется изменение законодательных подходов к определению объекта права собственности государства.

Следствием же процесса разграничения государственной собственности на недра должно стать перераспределение полномочий государственных органов, посредством которых осуществляется реализация власти государства-собственника.

Рассмотрим, как регулируются эти вопросы в действующем законодательстве о недрах.

Положения Закона РФ «О недрах»¹ о праве государственной собственности на недра весьма противоречивы. С одной стороны, ст. 1² «Собственность на недра» гласит, что недра в границах территории РФ, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы являются государственной собственностью. Как видим, субъект права собственности в законе прямо не называется, в качестве объекта указываются недра в целом. Понятие недр дается в преамбуле закона: «недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения»².

¹ Ведомости ВС РФ. 1992. № 16. Ст. 834; СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823; 2000. № 2. Ст. 141; 2001. № 21. № 21. Ст. 2061; № 33 (Часть I). Ст. 3429.

² Дефиниция недр дается здесь впервые, ни дореволюционное горное законодательство, ни советское ее не содержали. В юридической науке интерес к этому вопросу возник в 60 – начале 70-х г.г., в ходе обсуждения проекта разрабатываемых в тот период Основ законодательства Союза ССР о недрах. Однако в основном проблема рассматривалась исходя из необходимости определить сферу действия новых Основ, а также компетенцию земельных и горных государственных органов (См., напр.: Сыроедов Н.А. Указ. соч. С.16; Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР. М.: Наука, 1974. С.13; Ерофеев Б.В. Советское земельное право. М.: Издательство «Высшая школа», 1965. С.321). В современной литературе не раз отмечалась неточность содержащегося в действующем Законе РФ «О недрах» определения, которое не охватывает выходящие на поверхность месторождения полезных ископаемых. (См., напр.: Теплов О.М.

С другой стороны, в законе предусматривается выделение участков недр федерального, регионального и местного значения (ст. 2¹, п. 6 ст. 3, п. 7 ст. 4). Признание участка недр объектом федерального значения позволяет переводить его в разряд объектов федеральной собственности. Можно предположить, что участки недр, не закрепленные за Федерацией, должны попасть в собственность субъектов РФ. Как видим, здесь уже предусматривается выделение двух уровней государственной собственности: федеральной и собственности субъектов РФ, а объектом права выступает участок недр. Кстати, именно такой подход к определению объектов гражданских прав обозначен и в ст. 130 ГК РФ.

Кроме того, предлагаются и определенные критерии для разграничения недр. В ст. 2¹ предусмотрено, 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. По нашему мнению, критерии эти весьма расплывчаты и неопределенны, поскольку позволяют признать федеральными практически любые ресурсы недр. Об этом свидетельствует распоряжение Правительства РФ от 16 января 1996 г.¹, которым был утвержден Перечень основных видов стратегического минерального сырья. В данный перечень вошли, в частности, нефть, природный газ, уран, марганец, хром, титан, медь и многие другие полезные ископаемые.

Что касается порядка выделения участков недр различного значения, то фактически в Законе РФ «О недрах» он не определяется. Как указывается

Развитие законодательства о недрах в рамках горного законодательства Российской Федерации // Дело и право. 1995. № 8. С. 27-32; Ключин 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; Миргазизова Р.Н. Указ. соч. С. 7-8.)

¹ СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 390. Этот перечень используется при разработке прогнозов развития геолого-разведочных работ.

в ч. 3 ст. 2¹, «порядок отнесения участков недр к объектам федерального значения, условия пользования ими, а также порядок отнесения их к федеральной собственности устанавливаются федеральными законами». Как видим, данная норма носит отсылочный характер. В настоящее время такие законы в отношении всех участков недр отсутствуют. Применительно к месторождениям газа эти вопросы регулируются Федеральным законом «О газоснабжении в Российской Федерации» от 31 марта 1999 г.¹

Однако, как нам представляется, недостатки рассматриваемых норм не сводятся только к этому. Указанные положения (внесенные в закон позднее, в 1995 г.) просто не вписываются в общую концепцию Закона РФ "О недрах". Это проявляется в следующем. Во-первых, признание объектами права собственности участков недр противоречит определению участка недр, данного в ст. 7 Закона. Участок недр выделяется лишь при предоставлении пользователю права пользования недрами, границы участка фиксируются в выдаваемой ему лицензии. Участок недр предоставляется пользователю в виде горного отвода – геометризированного блока недр, или геологического отвода (при геологическом изучении недр без существенного нарушения их целостности). При определении границ горного отвода учитываются пространственные контуры месторождений полезных ископаемых, положение участка строительства и эксплуатации подземных сооружений, границы безопасного ведения горных и взрывных работ, зоны охраны от вредного влияния горных разработок, зоны сдвижения горных пород, контуры предохранительных целиков под природными объектами, зданиями и сооружениями, разности бортов карьеров и разрезов и другие факторы, влияющие на состояние недр и земной поверхности в связи с процессом геологического изучения и использования недр.

Во-вторых, выделение участков недр различного значения не имеет практического смысла, ведь оно не влечет для РФ и ее субъектов возможности самостоятельного осуществления владения, пользования и

¹ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667.

распоряжения соответствующими участками. В основе концепции Закона РФ «О недрах» лежит принцип совместного распоряжения недрами (за исключением ресурсов внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа) – подчеркнем – независимо от значимости участка. Таким образом, рассматриваемые положения ст. 2¹ не решают и, по-видимому, не могут решить рассматриваемую нами проблему, поскольку основу Закона (так называемый принцип «двух ключей») оставляют неизменной.

Какие же решения здесь могут быть предложены?

В юридической учебной и научной литературе достаточно часто для обозначения объектов правоотношений (в том числе права собственности государства) используются термины «природные ресурсы» и «ресурсы недр». Так, например, Р.Н. Миргазизова пишет: «...Объектами отношений собственности в рассматриваемой сфере (имеется в виду сфера поиска, разведки и добычи нефти и газа – Н.Д.) являются участки недр и различные (существующие в природе) полезные ископаемые (ресурсы недр). При этом на этапе поиска и разведки объектом являются участки недр, включая и содержащиеся в них полезные ископаемые (в том числе нефть и газ), а на этапе добычи объектом выступают конкретные полезные ископаемые, в частности нефть и газ¹. При этом под природными ресурсами автор понимает объективно существующие компоненты природы, известные человеку и используемые им в качестве источников экономического потребления, а под ресурсами недр – часть природных ресурсов, к которым относятся месторождения твердых, жидких и газообразных полезных ископаемых².

Вполне соглашаясь с подобным определением природных ресурсов и ресурсов недр, все же хочется отметить, что, согласно доктрине гражданского права, объектом права собственности может выступать только индивидуализированная вещь, т. е. вещь, характеризующаяся признаками,

¹ Миргазизова Р.Н. Указ. соч. С. 34-35.

² Там же. С. 9-10.

которые позволяют ее однозначно выделить из числа других. Применительно к объектам природы это означает, что в установленном порядке должны быть определены их местонахождение, границы и площадь. В этом плане ценным является следующее высказывание Р.Н. Миргазизовой. Рассматривая вопрос отнесения природных ресурсов (в том числе ресурсов недр как их разновидности) к недвижимому имуществу, она подчеркивает, что таковыми являются не любые природные ресурсы, а «те, запасы которых обнаружены в процессе поиска и разведки полезных ископаемых и на основе проведенной государственной экспертизы поставлены на баланс, т.е. месторождения полезных ископаемых»¹. На наш взгляд, эта идея является весьма плодотворной. В то же время не бесспорным является использование для обозначения и полезных ископаемых, и месторождений полезных ископаемых одного термина «природный ресурс», поскольку сам автор дает им разные определения, подчеркивая тем самым разницу между ними. Разрешение этого противоречия возможно двумя путями. Либо можно уточнить дефиницию природного ресурса, указав на то, что индивидуальные признаки природного ресурса определены в установленном законодательством порядке. Либо для обозначения индивидуализированного компонента природы использовать другой термин, например, «природный объект». Второй путь, как нам кажется, является более предпочтительным, поскольку определение природного ресурса является уже устоявшимся в науке и получило закрепление в действующем законодательстве².

Следует отметить, что в настоящее время как в законодательстве о природных ресурсах, так и в литературе нет единства в понимании понятий «природный объект» и «природный ресурс». Довольно часто эти термины используются как равнозначные³. По нашему мнению, это является вполне

¹ Там же. С. 35.

² В ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. (СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133) дается следующее определение природных ресурсов – это компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы.

³ Боголюбов С.А. Экологическое право. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа НОРМА- ИНФРА-М, 1998. С. 87

оправданным в тех случаях, когда они применяются для обозначения объектов, противопоставляемых антропогенным объектам (т.е. созданным человеком)¹. Однако, в большинстве случаев ученые проводят различия между этими понятиями. Например, В.В. Петров пишет, что природный объект – это составная часть окружающей природной среды, охраняемая действующим законодательством, обладающая признаками естественного происхождения, состояния в экологической цепи природных систем, способная выполнять экологические, экономические, культурные и оздоровительные функции и обеспечивать качество среды обитания человека. При этом в качестве таковых называются земли (почвы), недра, воды, атмосферный воздух, растительный и животный мир, ближний космос. Под природным ресурсом В.В. Петров понимает источник экономического потребления человеком природы. При этом он подчеркивает, что в одном и том же природном объекте могут быть два или несколько видов природных ресурсов, например, лес как природный объект представляет собой совокупность природных ресурсов разного вида – древесины, живицы, лесных материалов, кормовых угодий и т.д.² Аналогичные трактовки этих понятий можно встретить и у других авторов³. Однако, как нам представляется, подобное отграничение данных понятий не имеет практического значения. Как справедливо отмечает О.С. Колбасов, «с юридической точки зрения нежелательно называть природными объектами всю землю, недра, воды, атмосферный воздух, животный мир, ближний космос. Для обозначения составляющих природную среду типов веществ

¹ Такое противопоставление является традиционным в науке природоресурсного и экологического права. Весьма характерна в этом плане данная О.С. Колбасовым классификация предметов материального мира. В зависимости от места и роли в развитии общества он подразделяет их на две большие категории: 1) природные объекты или природу, которая является окружением общества и в состав которой входят как произведения стихийных сил, так и продукты человеческого труда, не выделенные из природной среды, и 2) товарно-материальные ценности, представляющие собой исключительно «соединение вещества природы с человеческим трудом», выделенные из природной среды и входящие в структуру общества. (Колбасов О.С. Экология: политика – право. - М.: Наука, 1976. С. 12).

² Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: Издательство БЕК, 1996. С. 105, 115-117.

³ Маковик Р.С. Экологическое право Российской Федерации. Определения, схемы, комментарии. – М., 1996. С. 8-9; Кузнецова Н.В. Экологическое право: Схемы, комментарии / Учебное пособие. – М.: Новый Юрист, 1998. С. 4, 11 Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. 1998. № 9. С. 19.

(материи) надо бы подыскать более подходящее слово. Скажем, компонент природной среды»¹. «Природный объект как юридическая категория, подобно слову «лицо» в гражданском праве (физическое или юридическое) или слову «вещь», - пишет ученый, - это своего рода абстракция, выражающая любую индивидуализированную (официально выделенную) часть природного вещества от микроорганизма до голубого кита, от лесного массива до горной системы, от земельного участка до озера, реки и других. Что касается природного ресурса, то это не столько тот природный объект, который используется человеком, но главным образом запас природного вещества или энергии, который выявлен и признан пригодным для удовлетворения производственных или иных массовых (общественных) потребностей. Например, месторождение полезного ископаемого – природный объект, а сам запас полезного вещества – природный ресурс. При этом не весь запас, а только тот, который можно освоить при современном уровне развития производительных сил»².

В земельном, водном, фаунистическом законодательстве разновидностями природных объектов выступают соответственно земельный участок, водный объект, объект животного мира. Именно они являются объектами права государственной собственности³. Естественно, напрашивается аналогия, и законодатель ее использует: в горных отношениях в качестве объекта права государственной собственности должен выступать участок недр. Однако, в силу указанных выше причин этот путь заводит нас в тупик.

Как нам представляется, участок недр может выступать в качестве объекта права собственности только в одном случае – когда недра используются в качестве пространственного (территориального) базиса для

¹ Это предложение ученого в настоящее время нашло отражение в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» от 12 января 2002 г.

² Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. № 10. С. 35.

³ В лесном законодательстве участок лесного фонда рассматривается только как объект права лесопользования, а не как объект права собственности. Это объясняется тем, что лесной фонд принадлежит одному субъекту – Российской Федерации (ст. 19 Лесного кодекса РФ).

размещения подземных сооружений и объектов, не связанных с добычей полезных ископаемых. Это объясняется тем, что в этой ситуации момент возникновения права собственности совпадает с моментом предоставления недр в пользование. В иных случаях объектом права собственности должны быть месторождения полезных ископаемых, подземные водные объекты, иные геологические объекты, которые можно индивидуализировать. Что важно, законодателем уже был использован этот подход В Федеральном законе «О газоснабжении в Российской Федерации». Согласно ст. 10 этого закона к объектам федерального значения относятся месторождения газа, имеющие стратегическое значение для газоснабжения в Российской Федерации.

Что касается критериев разграничения государственной собственности на недра, то они, очевидно, должны быть различными для месторождений полезных ископаемых, подземных водных объектов, иных геологических объектов и участков недр, используемых для размещения объектов недвижимости. Эта мысль в юридической литературе была в свое время высказана Ю.В. Разовским¹.

Кроме того, как нам представляется, на основании определенных критериев целесообразно выделить только объекты федеральной собственности. Соответственно, все прочие объекты автоматически будут считаться собственностью субъектов РФ. Исходя из этого, изменить формулировку ч. 2 ст. 214 ГК РФ, которая в настоящее время не определяет, кто именно является субъектом права государственной собственности на природные ресурсы, изложив ее в следующей редакции: «Земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц и муниципальных образований, и не переданные в собственность Российской Федерации, являются собственностью субъектов Российской Федерации».

¹ См.: Разовский Ю.В. Экономика и право недропользования // Законодательство и экономика. 1996. № 5-6. С.55.

Итак, какие же критерии для разграничения собственности на недра между Российской Федерацией и субъектами РФ могут быть предложены?

Понятно, что наибольшую экономическую значимость и, следовательно, наибольший интерес с точки зрения разграничения государственной собственности представляют такие ресурсы недр, как полезные ископаемые. По нашему мнению, для разграничения месторождений полезных ископаемых между РФ и субъектами РФ могут использоваться следующие критерии:

назначение полезных ископаемых;

объем запасов месторождений полезных ископаемых. Так, месторождения нефти и газа по величине извлекаемых запасов нефти и геологических запасов газа подразделяются на уникальные (более 300 млн. т нефти или 500 млрд. куб. м газа), крупные (от 60 до 300 млн. т нефти или от 75 до 500 млрд. куб. м газа), средние (от 15 до 60 млн. т нефти или от 40 до 75 млрд. куб. м газа), мелкие (менее 15 млн. т нефти или 40 млрд. куб. м газа)¹;

распространенность (дефицитность) полезных ископаемых;

место нахождения месторождения полезных ископаемых.

Руководствуясь этими критериями, можно выделить следующие месторождения полезных ископаемых, относящиеся к федеральной собственности:

месторождения полезных ископаемых, необходимые для обеспечения нужд обороны и безопасности, иных государственных нужд, реализация которых отнесена к полномочиям Российской Федерации;

месторождения полезных ископаемых, необходимые для выполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации;

уникальные и крупные месторождения полезных ископаемых, имеющие стратегическое значение для Российской Федерации (нефть, газ,

¹ См. Временную классификацию запасов месторождений, перспективных и прогнозных ресурсов нефти и горючих газов, утв. Приказом МПР РФ от 7 февраля 2001 г. № 126.

каменный уголь, урановые и другие радиоактивные руды, драгоценные металлы и камни);

месторождения полезных ископаемых, расположенные на территории двух и более субъектов РФ;

трансграничные месторождения, т. е. расположенные на территории Российской Федерации и соседних государств.

участки недр, являющиеся местом размещения объектов недвижимости, находящихся в федеральной собственности, должны принадлежать на праве собственности Российской Федерации.

Критерием разграничения участков недр, служащих пространственным базисом для размещения объектов недвижимости, должно выступать право собственности на соответствующий объект недвижимости. Соответственно, к федеральной собственности должны быть отнесены участки недр, занятые объектами недвижимости, находящимися в собственности Российской Федерации

Также к федеральной собственности должны быть отнесены особо охраняемые геологические объекты федерального значения. В соответствии со ст. 33 Закона РФ «О недрах» редкие геологические обнажения, минералогические образования, палеонтологические объекты и другие участки недр, представляющие особую научную или культурную ценность, могут быть объявлены в установленном порядке геологическими заповедниками, заказниками, либо памятниками природы или культуры. В настоящее время отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий (к которым относятся заповедники, заказники и памятники природы) регулируются Федеральными законами «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г.¹ и «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» от 23 февраля 1995 г.² По нашему мнению, действие

¹ СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

² СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны». Также необходимо ст. 1 Закона РФ «О недрах» дополнить частью следующего содержания: «Отношения по организации, охране и использованию особо охраняемых геологических объектов, а также отношения собственности на них регулируются законодательством об особо охраняемых природных территориях».

Особый вопрос - подземные водные объекты. Дело в том, что их правовой статус довольно противоречив, поскольку они являются объектом регулирования не только законодательства о недрах, но и водного законодательства. С одной стороны, Закон «О недрах» относит подземные воды к ресурсам недр. С другой стороны, Водный кодекс РФ от 18 октября 1995 г.¹ рассматривает воды (в том числе подземные) как самостоятельный природный объект. Впрочем, для водного законодательства определяющим является не столько понятие «воды», сколько понятие «водный объект». Поскольку само физическое вещество воды, находящееся в природной среде, не может быть в полной мере объектом права собственности в силу того, что оно находится в состоянии непрерывного движения и водообмена, именно водный объект выступает объектом права собственности. Согласно ст. 17 ВК РФ подземный водный объект – сосредоточение находящихся в гидравлической связи вод в горных породах, имеющее границы, объем и черты водного режима. В дополнение к этому определению в ст. 7 ВК РФ указывается, что как единый водный объект рассматриваются подземные воды и вмещающие их горные породы. Таким образом, под водным объектом понимается не только запас воды, сосредоточенной в определенных границах на поверхности земли или под землей, но и те элементы земной коры (или же искусственные сооружения), которые облегают водную массу. К сожалению,

¹ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4471.

в кодексе не говорится о пределах площади горных пород, которые должны признаваться составной частью этих водных объектов.

Естественно, возникает вопрос, как соотносятся водное и горное законодательство в части регулирования отношений по поводу подземных водных объектов. Ответ на этот вопрос дан в ч. 5 ст. 5 ВК РФ, в которой указывается, что отношения, возникающие по поводу геологического изучения, разведки и охраны подземных вод, регулируются законодательством о недрах и водным законодательством. Из этой нормы, казалось бы, следует вывод, что все прочие отношения, а именно, отношения собственности, отношения по поводу предоставления в пользование подземных водных объектов (выдача лицензий и заключение договоров), взимания платежей за добычу подземных вод, должны регламентироваться исключительно водным законодательством. Однако в иных законодательных и подзаконных актах подземные воды рассматриваются только как участки недр, соответственно порядок лицензирования и уплаты платежей регулируется законодательством о недрах¹, что, в общем-то, не соответствует ВК РФ.

Что касается права собственности на подземные водные объекты, то здесь действуют ст. 31-37 ВК РФ. В них предусмотрено следующее. Водные объекты могут находиться в собственности Российской Федерации и ее субъектов. В федеральной собственности находятся подземные водные объекты, расположенные на территориях двух и более субъектов РФ; расположенные на территории одного субъекта РФ, но необходимые для обеспечения нужд обороны, безопасности, федеральных энергетических систем, федерального транспорта и иных государственных нужд, реализация

¹ Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утв. Постановлением Верховного Совета РФ от 15 июля 1992 г. // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 16. Ст. 835; Инструкция по применению «Положения о порядке лицензирования пользования недрами» к участкам недр, предоставляемым для добычи подземных вод, а также других полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных», утв. приказом Роскомнедр от 14 апреля 1994 г. // Российские вести. 1994. 8 июня; Письмо Роском недр от 16 января 1996 г. «О лицензировании пользования недрами для добычи подземных вод»; Федеральный закон «О плате за пользование водными объектами» от 6 мая 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2067; 1999. № 14. Ст. 1652; 2001. № 33 (Часть 1). Ст. 3414.

которых отнесена к полномочиям РФ; трансграничные (пограничные) водные объекты; являющиеся особо охраняемыми природными территориями федерального значения. Водные объекты признаются федеральной собственностью Правительством РФ по согласованию с органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ. В собственности субъектов РФ могут находиться водные объекты, полностью расположенные в пределах их территории и не отнесенные к федеральной собственности; признаются они их собственностью органами исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с соответствующими федеральными исполнительными органами. Из этих положений ВК РФ можно сделать вывод, что проблема разграничения государственной собственности на такую специфическую часть недр, как подземные водные объекты, в законодательстве решена.

Таким образом, предметом регулирования Закона РФ «О недрах» должны стать только отношения по разграничению государственной собственности на месторождения полезных ископаемых и на участки недр, используемые в качестве пространственного базиса для размещения подземных недвижимых объектов. В отношении же подземных водных объектов и особо охраняемых геологических объектов во избежание конкуренции норм различных отраслей законодательства целесообразно ввести отсылочную норму – адресуемую соответственно к водному законодательству и законодательству об особо охраняемых природных территориях.

Второй не менее важный блок вопросов, которые необходимо урегулировать в федеральном законодательстве, касается процедуры разграничения государственной собственности на недра. Деятельность государственных органов по разграничению государственной собственности можно представить как процесс, включающий в себя несколько стадий. В современной юридической литературе наиболее подробно, пожалуй, данные

стадии изучены Д.В. Пятковым¹. Исходя из действующего законодательства о разграничении государственной собственности, автор выделяет две стадии процесса разграничения государственной собственности.

Первую стадию он предлагает назвать юридической (правовой) дифференциацией объектов государственной собственности. «Дифференциацию объектов в рамках разграничения собственности можно считать состоявшейся, - пишет он, - когда из общей массы выделена группа объектов, подлежащих обязательному отчуждению в пользу РФ или ее субъектов. Отнесение объектов права собственности к той или иной категории (дифференциация) само по себе не влечет за собой изменений отношений собственности, но служит их правовой предпосылкой». В качестве примера юридической дифференциации автором приводятся три перечня имущества, утвержденные Постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. (приложения 1-3 к Постановлению). Данные перечни содержат не индивидуально-определенные объекты, а критерии определения нового собственника той или иной части фонда государственного имущества².

Вряд ли можно согласиться с таким определением содержания первой стадии процедуры разграничения государственной собственности. По нашему мнению, данная стадия должна включать в себя не определение критериев объектов федеральной собственности и собственности субъектов РФ (они должны быть зафиксированы в законодательстве), а инвентаризацию объектов государственного имущества - в нашем случае природных объектов - подпадающих под соответствующие критерии. Результатом такой инвентаризации должно стать составление перечней (списков) соответствующих конкретных природных объектов с описанием их свойств,

¹ Пятков Д.В. Гражданская правосубъектность хозяйственных публичных организаций и ее реализация при разграничении собственности. Автореферат дис. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999; О понятии разграничения государственной собственности С. 86-97; Отчуждение публичной собственности: вопросы правового регулирования // Хозяйство и право. 1998. № 6. С. 91-98. В этих работах автором не исследуются проблемы разграничения природных объектов, и недр, в частности.

² Пятков Д.В. О понятии разграничения государственной собственности. С. 86-97

признаков и т.п., позволяющих их идентифицировать, выделить из общей массы. Обязанности по составлению перечней месторождений полезных ископаемых и участков недр, являющихся местом расположения объектов недвижимости, целесообразно возложить на орган управления государственным фондом недр – МПР РФ.

При определении перечня месторождений полезных ископаемых на основе данных критериев, на наш взгляд, могут использоваться данные государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых, ведение которых предусмотрено ст. 30-32 Закона РФ «О недрах».

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых включает в себя сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, горно-технические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождения, содержать геолого-экономическую оценку по каждому месторождению, а также сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых. К сожалению, в настоящее время нормативная база ведения этого кадастра практически отсутствует.

Государственный баланс запасов полезных ископаемых содержит сведения о количестве, качестве и степени изученности запасов каждого вида полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение, об их размещении, о степени промышленного освоения, добыче, потерях и об обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых на основе классификации запасов полезных ископаемых¹. Постановка запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса

¹ Классификация запасов месторождений и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых, утв. приказом МПР РФ от 7 марта 1997 г. № 40; Временная классификация запасов месторождений перспективных и прогнозных ресурсов нефти и горючих газов, утв. приказом МПР РФ от 7 февраля 2001 г. № 126.

осуществляются в порядке, установленном МПР РФ¹.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственный баланс запасов полезных ископаемых составляются и ведутся МПР РФ на основе геологической информации, представляемой предприятиями, осуществляющими геологическое изучение недр, в федеральный и территориальный фонды геологической информации, а также на основе государственной отчетности предприятий, осуществляющих разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, представляемой в указанные фонды в порядке, устанавливаемом Правительством РФ².

Вторая стадия разграничения государственной собственности – отчуждение имущества в соответствии с произведенной дифференциацией. По мнению Д.В. Пяткова, такое отчуждение в настоящее время осуществляется в договорном порядке. Договоры об отчуждении имущества заключаются между РФ и ее субъектами путем обмена решениями уполномоченных федеральных органов и органов субъектов РФ; их автор рассматривает в качестве оферты и акцепта. «Встречный характер решений, – пишет Д.В. Пятков, – не вызывает сомнений. Принятию Правительством решения о передаче федерального имущества в собственность субъекта РФ обычно предшествует обращение (просьба) надлежащего субъекта»³. В некоторых случаях законодательство о разграничении публичной собственности допускает совершение односторонних сделок⁴.

Выводы, сделанные автором, не вызывают сомнения, когда речь идет об антропогенных (неприродных) объектах. Однако вряд ли их можно

¹ Положение о порядке учета запасов полезных ископаемых, постановки их на баланс и списания с баланса запасов, утв. приказом МПР РФ от 9 июля 1997 г. № 122.

² Порядок предоставления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальный фонды геологической информации, утв. Постановлением Правительства РФ от 28 февраля 1996 г. № 215 // СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1110.

³ Пятков Д.В. О понятии разграничения государственной собственности. С. 92-97; Отчуждение публичной собственности: вопросы правового регулирования. С. 91-98.

⁴ Пятков Д.В. Гражданская правосубъектность хозяйственных публичных организаций и ее реализация при разграничении собственности. С. 25.

признать верными по отношению к такой специфической части государственного имущества как природные объекты. По нашему мнению, разграничение природных объектов (в том числе недр) посредством заключения гражданско-правовых сделок (односторонних или двусторонних) невозможно. И причина здесь проста: как указано выше, действующим законодательством (за исключением, пожалуй, лесного законодательства, установившего, что лесной фонд находится в федеральной собственности) субъект права государственной собственности на природные объекты четко не определен. Соответственно, Российская Федерация либо субъекты РФ, не являясь собственниками недр, не могут совершать сделки, направленные на их отчуждение. Ведь нельзя распорядиться имуществом, которое тебе не принадлежит. Поэтому разграничение природных объектов может оформляться только административными актами, принимаемыми органами государственной власти. Такой административный акт будет выступать в качестве основания возникновения права собственности у Российской Федерации, что вполне допустимо с точки зрения ГК РФ (подпункт 2 п. 2 ч. 1 ст. 8). Что касается права собственности субъектов РФ, то основанием возникновения здесь будет являться непосредственно норма федерального закона о признании всех природных объектов, не отнесенных к федеральной собственности и не переданных в собственность муниципальных образований и частных лиц, собственностью субъектов РФ (при условии внесения соответствующих изменений в ч. 2 ст. 214 ГК РФ, о чем мы уже писали выше).

Поскольку разграничение государственной собственности отнесено Конституцией РФ к числу предметов совместного ведения, решения об утверждении перечней конкретных месторождений полезных ископаемых, участков недр, отнесенных к федеральной собственности, должны приниматься совместно органами исполнительной власти Федерации (Правительством РФ) и органами исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого находится месторождение или участок недр.

Так как месторождения полезных ископаемых и участки недр относятся к числу недвижимого имущества, в соответствии со ст. 131 ГК РФ моментом возникновения права собственности Российской Федерации должен быть момент государственной регистрации данного права в едином государственном реестре учреждениями юстиции. Порядок такой регистрации в настоящее время регламентируется Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г.¹ В литературе отмечается, что, определяя особенности государственной регистрации отдельных объектов недвижимого имущества, закон не регулирует особенности регистрации участков недр, законодатель по непонятным причинам «забыл» о специальном Законе РФ «О недрах»². В связи с этим Н.А. Сыродоев отмечает: «фактически это означает, что такая регистрация вряд ли будет иметь место»³. И, действительно, на практике такая регистрация не производится. Зачастую такое положение вещей объясняется тем, что участки недр исключены из гражданского оборота, следовательно, и необходимости в государственной регистрации нет⁴. Такое объяснение представляется нам неудовлетворительным, так как этим можно оправдать отсутствие лишь регистрации сделок с участками недр, но не отсутствие регистрации права собственности на них. Поэтому мы разделяем мнение тех авторов, которые пишут о необходимости устранения указанного пробела в Федеральном законе «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»⁵.

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

² Миргазизова Р.Н. Правовые проблемы учета и государственной регистрации участков недр как недвижимости // Правовые проблемы нефтегазового комплекса. Сборник научных трудов (вып. 1). Под ред. Клеандрова М.И., Клоца О.И. – Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 1999. С. 108-109; Подмаско В.Б. О государственной регистрации прав на участки недр // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2000. № 5-6. С. 85.

³ Сыродоев Н.А. Регистрация прав на землю и иное недвижимое имущество // Государство и право. 1998. № 8. С. 97.

⁴ Дудиков М.В. К вопросу о государственной регистрации прав на участки недр // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2001. № 1. С. 71.

⁵ Миргазизова Р.Н. Правовые проблемы учета и государственной регистрации участков недр как недвижимости. С. 109.

Таким образом, процесс разграничения государственной собственности на недра (месторождения полезных ископаемых и участки недр) должен включать в себя три стадии:

1) подготовка федеральным органом управления государственным фондом недр на основе установленных в законе критериев перечня месторождений полезных ископаемых и участков недр, отнесенных к федеральной собственности;

2) принятие совместного решения Правительством РФ и органом исполнительной власти РФ об утверждении этого перечня;

3) государственная регистрация права собственности РФ на основании принятого решения.

Следует подчеркнуть, что разграничение собственности на недра не может рассматриваться как единовременная акция. Первоначально вопрос о принадлежности Российской Федерации и субъектам РФ должен быть решен в отношении уже открытых месторождений полезных ископаемых (как используемых, так и не используемых), а также участков недр, фактически используемых для размещения сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Понятно, что процесс разграничения недр между РФ и субъектами РФ может занять длительное время, и вряд ли он может быть завершен одновременно на территории всей страны, т.е. будет необходим некоторый переходный период. Как нам представляется, с момента определения объектов федеральной собственности – а им должен являться момент государственной регистрации права собственности Российской Федерации органами юстиции - на территории определенного субъекта РФ должна вступать в силу норма ч. 2 ст. 214 ГК РФ (в предлагаемой нами новой редакции), согласно которой ресурсы недр, не отнесенные к федеральной собственности, являются собственностью субъектов РФ. До разграничения государственной собственности на недра должен сохраняться существующий порядок управления и распоряжения государственным фондом недр.

В дальнейшем соответствующие решения о передаче в федеральную

собственность указанных объектов должны приниматься по мере необходимости. В принципе вполне возможно в будущем осуществлять такую передачу из собственности субъектов РФ в федеральную собственность на возмездной основе (т. е. путем заключения договоров купли-продажи). Здесь может быть предложено следующее решение: если поиск и геологическая разведка новых месторождений полезных ископаемых была произведена за счет средств федерального бюджета, передача таких месторождений должна осуществляться безвозмездно, если за счет средств региональных бюджетов, то возмездно.

ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА НЕДРА

2.1. Соотношение лицензионного и договорного способа правового регулирования отношений пользования недрами.

Как было указано выше, специфической формой осуществления государством права собственности на недра является предоставление участков недр в пользование физическим и юридическим лицам. При этом, как показывает приведенный нами краткий обзор исторического опыта правового регулирования отношений собственности на недра в России и в зарубежных странах, государство в отношениях с недропользователями может выступать в качестве равноправного партнера, либо властной стороны. Как справедливо отмечает С. Сосна, «очень много при этом зависит от той правовой формы, в которой государство осуществляет передачу прав пользования»¹. В принципе возможны две такие формы – разрешительная (лицензионная) и договорная.

Краеугольным камнем существующей в нашей стране системы недропользования является лицензионный (разрешительный) порядок предоставления в пользование участков недр юридическим и физическим лицам. Нормативно-правовой базой государственной системы лицензирования пользования недрами на федеральном уровне в настоящее время является Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденное Верховным Советом РФ 15 июля 1992 г. Оно действует на территории всей страны и устанавливает обязательные требования к предоставлению лицензий на право пользования недрами для геологического изучения недр, разработки месторождений полезных ископаемых,

¹ Сосна С. О развитии государственно-частных отношений в природопользовании // Нефть, газ и право. 1996. № 3. С. 2.

строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, использования отходов горнодобывающего и связанного с ним перерабатывающих производств, образования особо охраняемых объектов. Положение предусматривает, что для предоставления недр в пользование в интересах добычи общераспространенных полезных ископаемых может быть установлен иной порядок нормативными актами субъектов РФ.

При исследовании института лицензирования недропользования обращает на себя внимание то, что его сущность существенным образом отличается от института лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности. Как известно, впервые общая норма, предусматривающая необходимость получения на отдельные виды деятельности специального разрешения государственных органов (лицензии), появилась в Законе РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности»¹ (ч. 4 ст. 21), в настоящее время данное требование содержится в ч. 3 ст. 49 ГК РФ, а перечень лицензируемых видов деятельности и порядок лицензирования определяется Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 8 августа 2001 г.²

В исследованиях, посвященных вопросам лицензирования, при определении сущности данного института, в основном, указывается на то, что посредством лицензирования государственные органы осуществляют контроль за деятельностью хозяйствующих субъектов³. Так, О. Олейник указывает на то, что 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

¹ Ведомости СНД РСФСР. 1990. № 30. Ст. 418.

² СЗ РФ. 2001. № 33 (Часть 1). Ст. 3430.

³ Быстров Г. Правовой механизм пользования недрами в условиях перехода России к рынку // Хозяйство и право. 1992. № 11. С. 11; Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. М.: Издательство БЕК, 1996. С. 145.

по особым основаниям»¹. Д.В. Осинцев подчеркивает, что «сущность этого государственно-управленческого института состоит в санкционировании, официальном признании за конкретными субъектами возможности заниматься отдельными видами деятельности, требующими профессионального выполнения специальных правил, а также в контроле за фактически осуществляемыми действиями»². Иными словами, посредством лицензирования государственные органы осуществляют, во-первых, предварительный контроль, позволяющий проверить квалификацию соискателя на получение лицензии, выявить правоограничения, препятствующие ему заниматься данной деятельностью, определить лицензионные условия, и, во-вторых, текущий контроль, связанный с оперативным наблюдением за выполнением лицензионных условий и реагированием на их нарушения.

Если мы будем рассматривать лицензию на право пользования недрами в этом аспекте, то, безусловно, она может служить инструментом контроля со стороны государства за деятельностью недропользователей.

Предварительный контроль заключается в том, что в рамках лицензионного процесса на основе представленных претендентами материалов МПР РФ либо его территориальные органы проводят квалификационную экспертизу с целью проверки технического, юридического и финансового состояния заявителя. На стадии квалификационного отбора проверяется также соблюдение требований антимонопольного законодательства при создании юридического лица – заявителя. Как указано в п. 11.5 и 11.6 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, заявки, поданные на участие в аукционе, проходят в Геолкоме России или его территориальном подразделении (ныне их полномочия переданы МПР РФ) экспертизу с целью проверки финансовой и технической компетентности предприятия-заявителя. Если право

¹ Олейник О. Лицензирование отдельных видов деятельности в российском праве // Закон. 2000. № 1. С. 20.

² Осинцев Д.В. Лицензионно-разрешительная система в Российской Федерации. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1999. С. 5.

недропользования предоставляется по конкурсу, то квалификационная экспертиза осуществляется в процессе конкурса. В связи с этим подаваемая заявка на получение лицензии помимо предложений предприятия-заявителя по условиям пользования недрами должна содержать: данные о предприятии-заявителе, включая место его основной деятельности, его хозяйственные взаимоотношения с финансовыми и производственными партнерами; данные о руководителях или владельцах предприятия-заявителя и лицах, которые представляют это предприятие при получении лицензии; данные о финансовых возможностях предприятия-заявителя, необходимых для выполнения работ, связанных с намечаемым использованием недрами; данные о технических и технологических возможностях предприятия-заявителя, а также других предприятиях, привлекаемых им в качестве подрядчиков; информацию о предыдущей деятельности предприятия-заявителя, включая список государств, в которых оно осуществляло свою деятельность в последние 5 лет (п. 11.4 Положения).

Примечательно то, что проверка квалификации и профессионализма субъекта предпринимательской деятельности – претендента на получение лицензии на право пользования недрами - фактически осуществляется дважды. Дело в том, что помимо лицензии на право пользования участком недр недропользователь должен иметь также лицензии на осуществление видов деятельности, связанной с использованием недрами. Если он таковых лицензий не имеет, то он должен заключать договоры с организациями, имеющими право на осуществление видов деятельности, связанных с использованием недрами (ч. 3 ст. 9 Закона РФ «О недрах»). В принципе титульный владелец права пользования недрами может поручить третьим лицам осуществлять весь процесс, связанный с добычей полезных ископаемых и прочими видами недропользования. Иными словами, законодательством допускается такая ситуация, когда владелец лицензии на пользование участком недр осуществляет принадлежащее ему право «опосредованно» через привлекаемых исполнителей работ. В связи с этим

возникает вопрос о целесообразности проведения повторной проверки квалификационных качеств претендента на получение права пользования участком недр в рамках процедуры выдачи лицензии на недропользование. На наш взгляд, необходимости в этом нет.

Что касается последующего, текущего контроля, то он осуществляется лицензирующими органами, а также иными уполномоченными государственными органами (Госгортехнадзор, МЧС РФ) в форме периодических проверок деятельности недропользователей. В случае выявления таких фактов, как возникновение непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами; возникновение чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и другие); нарушение пользователем недр существенных условий лицензии; систематическое нарушение пользователем недр установленных правил пользования недрами; пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах, лицензирующим органам предоставлено право аннулировать лицензию, либо приостановить ее действие в принудительном порядке (ст. 20 Закона РФ «О недрах»).

Так, в 1998 г. МПР РФ совместно с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ проводило инвентаризацию наиболее важных объектов недропользования. Было проверено состояние лицензирования по 36 субъектам РФ, выполнение условий лицензионных соглашений 160 организациями-недропользователями, в том числе по углеводородному сырью - 50 организациями в 18 субъектах РФ. Прошли инвентаризацию 379 лицензий, в том числе 224 (59%) лицензии по объектам углеводородного сырья. Практически по всем объектам было выявлено систематическое невыполнение существенных условий недропользования. Наиболее распространенными нарушениями выполнения лицензионных соглашений

являются:

- срыв установленных сроков введения в промышленную эксплуатацию месторождений полезных ископаемых, невыхода на проектный уровень добычи в сроки, установленные лицензионными соглашениями. Невыполнение сроков выхода добычи полезных ископаемых на уровень, определенный лицензионным соглашением или проектом разработки, приводит к недополучению бюджетами различных уровней значительных сумм;

- разработка ряда месторождений углеводородного сырья ведется по устаревшей проектной документации. При этом обновление документации идет медленно, с неоднократным изменением сроков представления документации, оговоренных лицензионными соглашениями (Ханты - Мансийский автономный округ, Республика Коми, Ямало - Ненецкий автономный округ и др.);

- по объектам недропользования, переданным для геологического изучения, перспективным на выявление месторождений углеводородного сырья, не выполняется основная задача - геологическое изучение. Работы сводятся к пробной эксплуатации, то есть к фактической добыче нефти (Республика Коми и др.);

- по большинству месторождений не исполняются технологические проектные документы. Бездействующий и законсервированный фонд скважин на предприятиях составляет до 60%, с тенденцией дальнейшего роста, что приводит к разбалансированию системы разработки, выборочной отработке запасов, снижению конечной нефтеотдачи, т.е. к безвозвратной потере нефти (Республика Коми, Ханты - Мансийский автономный округ и др.);

- по ряду нефтегазодобывающих месторождений не составляются в установленные лицензионными соглашениями сроки планы мероприятий по утилизации попутного нефтяного газа, либо утилизация не осуществляется в установленных технологическим проектом объемах, что приводит к

существенным нарушениям в области охраны недр (Ямало - Ненецкий автономный округ, Ханты - Мансийский автономный округ и др.);

- практически все недропользователи в нарушение лицензионных соглашений имеют существенные задолженности по ресурсным платежам перед бюджетами различных уровней. Отчетность по ресурсным платежам, установленная государственной налоговой инспекцией, предусматривает отчеты по предприятию в целом, без привязки к конкретным объектам недропользования (лицензиям), это дает возможность предприятиям - недропользователям при наличии нескольких лицензий суммировать показатели и уходить от контроля за выполнением лицензионных соглашений (в части ресурсных платежей).

По результатам проверки органами, выдавшими лицензии, были приняты решения о досрочном прекращении права пользования недрами или направлены уведомления о прекращении права пользования недрами (Республика Коми - 5 лицензий, Ямало-Ненецкий автономный округ - 7 л, Ханты-Мансийский автономный округ - 8); временно приостановлено право пользования недрами (8 лицензий ОАО "Тэбукнефть" в Республике Коми); по 132 (35%) объектам недропользования органам, выдавшим лицензии, даны рекомендации об изъятии лицензий у недропользователей с последующим выставлением этих объектов на новый конкурс, аукцион¹.

В 1999 году эта работа была продолжена. Службой госгеолконтроля МПР РФ была проверена деятельность 5562 организаций (8341 объект недропользования). Количество выявленных нарушений составило 12452, а выданных предписаний - 4652. В процессе проверок выявлено 7601 млн. руб. неплатежей, из них 2569 млн.руб. по платежам за пользование недрами, 5032 млн. руб. по отчислениям на воспроизводство МСБ. Установлено нерациональных затрат в сумме 122 млн. руб².

¹ Приказ МПР «О продолжении инвентаризации лицензий на право пользования недрами» от 11 марта 1999 г. № 51.

² Доклад «Об итогах работы МПР России в 1999 году и задачах на 2000 год», утв. Постановлением Коллегии МПР РФ от 23.02.00 № 1// Официальный сайт Министерства природных ресурсов РФ www.mnr.gov.ru

В 2001 году МПР РФ была проведена инвентаризация всех ранее выданных лицензий с оценкой их соответствия действующему законодательству и проверкой выполнения пользователями недр установленных условий лицензий. Осуществлена работа по заслушиванию недропользователей, нарушающих условия пользования недрами, по результатам которой рекомендовано досрочное прекращение действия лицензий по 37 участкам недр, по 42 участкам было рекомендовано направить недропользователям уведомления о выявленных нарушениях пользования недрами, по 10 - на рассмотрение НТС МПР России, по 8 участкам предложено представить программу освоения участков недр¹.

Службой государственного геологического контроля в 2001 году было проверено 13686 объектов недропользования. В результате проведенных проверок выявлено 9108 фактов нарушений условий лицензионных соглашений. Основными видами нарушений являются следующие:

- срыв сроков начала освоения месторождений. Например, в Ненецком автономном округе ОАО «АГД» не введены в эксплуатацию 9 месторождений углеводородного сырья (Хыльчуйское, Южно-Хыльчуйское, Ярейское, Индырейское и др.), ООО «БОВЭЛ» - Тэдиское месторождение, ООО «Севергазпром» - Лявожское, ЗАО «Север ТЭК» - Южно-Шапкинское. Недропользователем ОАО «АГД», владеющим основной массой лицензий (полученных в соответствии с п. 19 Положения о лицензировании пользования недрами), по существу на десятилетия (с 1993 г.) заморожены огромные запасы нефти, а также геологоразведочные работы на перспективных территориях северной части Тимано-Печорской провинции. Только по категории С₁ начальные извлекаемые запасы нефти, числящиеся на ОАО «АГД», составляют 227 млн. т или 27,1 % от общих извлекаемых

¹ Доклад «Об итогах работы МПР России в 2001 году и задачах на 2002 год», утв. Постановлением Коллегии МПР РФ от 22.03.01 № 2// Официальный сайт Министерства природных ресурсов РФ www.mnr.gov.ru

запасов нефти по Ненецкому автономному округу по категории С₁. Из 12 лицензий, предоставленных этому обществу на добычу углеводородного сырья по 12 месторождениям, только одно Варандейское месторождение находится в начальной стадии пробной эксплуатации. Не желая потерять ресурсную базу, недропользователем и сегодня предпринимаются попытки отодвинуть еще на десятилетие сроки завершения разведочных работ и ввода в разработку ряда месторождений (Ярейюское, Медынское, Тобойское – на 2010 год, Хыльчююское, Междуреченское, Усть-Толотинское – на 2015 год, Индырейское – на 2016 год) через протоколы ЦКР без согласования с субъектами РФ и составления дополнений к лицензионным соглашениям;

- невыполнение установленных объемов добычи сырья. Так, в Республике Башкортостан в АНК «Башнефть» на 51 месторождении нефти (из 159 находящихся в разработке) не обеспечен установленный уровень добычи нефти. Суммарный недобор нефти по этим месторождениям составил 221 тыс. т.;

- нарушение сроков составления и представления на утверждение проектной документации по разработке и обустройству месторождений. Например, в Ненецком автономном округе не представлена проектная документация по месторождениям: им. Россихина, Хыльчююскому, Ярейюскому, Инзырейскому, Торавейскому, Тобойскому, Мядсейскому, Северо-Сарембойскому, Западно-Леккейягинскому – недропользователем ОАО «АГД», Восточно-Харьягинскому – ЗАО «Колваггеолдобыча», Лявожскому – ООО «Севергазпром», Среднехарьягинскому – ОАО «Печоранефть»;

- неплатежи в бюджет при пользовании недрами; всего в результате проведенных проверок выявлено неплатежей на сумму 2143,2 млн. руб.

По представлению органов госгеолконтроля приостановлено действие 123 лицензий, изъято 329 лицензий. Выдано 10706 предписаний об устранении нарушений, из них по состоянию на 1 января 2002 г. остались неисполненными 5231 предписание. Основной причиной этого является

отсутствие у органов контроля рычагов прямого административного воздействия на нарушителей законодательства о недрах¹.

Однако, выполнением контрольной функции роль лицензии на недропользование не исчерпывается. Если мы рассмотрим названную проблему с другой стороны, а именно: попытаемся определить место лицензии на осуществление отдельных видов деятельности и лицензии на право пользования недрами в механизме действия права, то выясняется следующее. Лицензия на вид деятельности представляет собой конститутивный («правосубъектно-формирующий») административный акт², с помощью которого хозяйствующим субъектам (юридическим лицам и гражданам-предпринимателям) предоставляется специальная правоспособность (правосубъектность). 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.

Подчеркнем, что упоминаемое в этой статье «право» является не субъективным правом, а элементом правоспособности (правосубъектности). 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

¹ Годовой доклад «Итоги деятельности Государственной службы контроля в сфере природопользования и экологической безопасности МПР России за 2001 год» // Официальный сайт Министерства природных ресурсов РФ www.mnr.ru

² Осинцев Д.В. Указ. соч. С. 10-11.

профессионализма и квалификации субъекта-исполнителя или является исключительной в сравнении с общими требованиями административно-правовых режимов»¹. 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 права². Но правосубъектность – это еще не субъективные права, а лишь наличие у индивидуально определенного лица возможности их возникновения. Лишь при наступлении юридических фактов на основе правосубъектности у него возникают конкретные субъективные права (и обязанности).

Конститутивные акты задают новое правовое состояние при наличии волеизъявления заинтересованного лица. Иными словами, лицензии, вопреки весьма распространенному в юридической литературе мнению³, не относятся к числу односторонних актов, поскольку предоставляются только по инициативе невластного субъекта. Однако добровольность обращения за получением лицензии – единственный элемент, косвенным образом свидетельствующий о наличии диспозитивности и согласования воль сторон при ее предоставлении. В свою очередь орган исполнительной власти, разрешая вопрос о выдаче лицензии, руководствуется императивными правилами и устанавливает достаточно жесткие лицензионные условия на основе «связанной» компетенции. Лицензионные условия могут изменяться только по инициативе властного субъекта, причем часто без согласования с лицензиатом⁴.

¹ Там же. С.4.

² Якимов А.Ю. Указ. соч. С. 20-21.

³ См., напр.: Вознесенская Н., Кормош Ю. Указ. соч. С. 46.

⁴ Осинцев Д.В. Указ. соч. С. 6-7.

Между тем, хотя лицензия на недропользование также определяется в Законе РФ «О недрах» как специальное государственное разрешение (ч. 1 ст. 11), роль, которую она выполняет, иная: она не формирует правоспособность, а является основанием возникновения у лица субъективного права пользования конкретным участком недр. Ну, а если быть более точными, одним из обязательных элементов сложного юридического состава, необходимого для возникновения права. Ведь, согласно ст. 10-1 Закона РФ «О недрах», основанием возникновения права пользования недрами является решение государственных органов - Правительства РФ, либо совместного решения федерального органа управления государственным фондом недр (его территориального органа) и органа исполнительной власти субъекта РФ, либо решения Правительства РФ или федерального органа управления государственным фондом недр, согласованного с исполнительным органом субъекта РФ.

Однако принятия одного лишь решения недостаточно. Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии (ч. 1 ст. 11). Право пользования недрами возникает именно с момента государственной регистрации лицензии (ч. 5 ст. 9). Иными словами, лицензия рассматривается как своего рода титульный документ, подтверждающий наличие у субъекта предпринимательской деятельности права недропользования.

Указанный статус лицензии на недропользование не раз был подтвержден судебной практикой. Типичным можно считать следующий спор.

Налоговой инспекцией при проведении налоговой проверки был выявлен факт пользования организацией – ОАО «Международный аэропорт Волгоград» - недрами без соответствующей лицензии. В связи с этим налоговым органом было принято решение о взыскании им самостоятельно исчисленных платежей за пользование недрами, пени и штрафа на основании ч. 1 ст. 122 Налогового кодекса РФ. ОАО "Международный аэропорт

Волгоград" обратилось в арбитражный суд с иском к налоговой инспекции о признании недействительным ее решения. Решением арбитражного суда иск был удовлетворен. При этом суд исходил из того, что оно было принято ответчиком в нарушение действующего законодательства. В соответствии со ст.41 Закона РФ "О недрах" порядок и условия взимания платежей за пользование недрами, критерии определения ставок устанавливаются Правительством РФ. Окончательные размеры этих платежей устанавливаются при предоставлении лицензии на пользование недрами. Истец не имел лицензии, размер и условия внесения платежей за пользование недрами ему не устанавливались, следовательно, он не являлся плательщиком данного налога. Поэтому у ответчика не имелось законных оснований для взыскания платежей, пени и штрафа. Дело рассматривалось в кассационной инстанции. Однако она оснований для отмены решения суда первой инстанции не нашла¹.

Сходные решения были приняты при рассмотрении аналогичных споров в федеральных арбитражных судах Западно-Сибирского, Восточно-Сибирского, Волго-Вятского округов. Основные доводы судов сводятся к следующему: пользование недрами является платным, но эта норма относится к законным пользователям недр. Отсутствие у организации лицензии означает, что она не является пользователем недр².

Впрочем, анализ практики разрешения споров, возникающих в сфере недропользования, показывает, что имеет место и иной подход к толкованию указанных выше норм. Так, в некоторых случаях суды в качестве основания возникновения прав и обязанностей недропользователя (в частности, обязанности по уплате соответствующих платежей за пользование недрами) рассматривают фактическое пользование недрами (без получения лицензии в

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 24 августа 2000 г. № А12-3353/2000-С25

² Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 14 марта 2000 г. № А19-3726/99-39-Ф02-379/00-С1; Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 10 мая 2001 г. № А19-8463/00-43-Ф02-978/01-С1; Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 18 апреля 2001 г. № Ф04/1108-297/А27-2001; Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 7 февраля 2002 г. № А29-4153/01А

установленном порядке). Такую позицию мы можем встретить в решениях Федеральных арбитражных судов Московского округа¹ и Северо-Кавказского округа². В некоторых случаях суды просто не дают четкой оценки факту отсутствия у организации лицензии на недропользование. В качестве примера можно привести следующее дело.

ЗАО "Назымская нефтегазоразведочная экспедиция" предъявила иск к Инспекции МНС РФ по Ханты-Мансийскому автономному округу о признании недействительным решения, в соответствии с которым истцу доначислена сумма платы за пользование недрами; начислена пеня за просрочку внесения платы за пользование недрами и налоговые санкции. Материалами дела было установлено, что ЗАО "Назымская нефтегазоразведочная экспедиция" с октября по декабрь 1997 г. выполняло геологоразведочные работы по территориальной программе Ханты-Мансийского автономного округа. Работы выполнялись в соответствии с договорами подряда, где заказчиком являлся Комитет по нефти, газу и минеральным ресурсам администрации Ханты-Мансийского автономного округа. При этом до марта 1998 г. лицензия на пользование недрами у ЗАО отсутствовала.

На это обстоятельство и ссылался истец, указывая, что он не является плательщиком налогов за право пользования недрами. Решением Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа в удовлетворении исковых требований ЗАО «Назымская нефтегазоразведочная экспедиция» отказано. Суд мотивировал данный вывод тем, что несвоевременное получение истцом лицензий на пользование недрами не может служить основанием для освобождения от уплаты налога, поскольку без наличия лицензии на пользование недрами недопустимо проведение поисковых работ. В соответствии с ч.2 ст. 5 Постановления Правительства

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 11 июля 2001 г. № КА-А41/3496-01; Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 25 декабря 2000 г. № КА-А40/5812-00

² Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29 марта 2001 г. № Ф08-0795/2001

РФ № 828 от 28 октября 1992 г., Инструкции Госналогслужбы РФ № 17 от 30 января 1993 г. - недропользователь обязан после окончания поисковых геологоразведочных работ откорректировать размер платежей с учетом их фактической стоимости.

Постановлением апелляционной инстанции состоявшееся по делу решение отменено и принято решение о признании недействительным решения налогового органа. Этот вывод мотивирован тем, что истец не имел лицензии на пользование недрами и до марта 1998 г. не являлся плательщиком платы за пользование недрами. В связи с этим плата за недра за период с января 1997 года по февраль 1998 г. и пеня начислены необоснованно. Поскольку ЗАО "Назымская нефтегазоразведочная экспедиция" не являлось плательщиком платы за нефть, то неправомерным, по мнению суда апелляционной инстанции, является привлечение его к ответственности по п. 3 ст. 122 Налогового кодекса РФ.

Кассационная инстанция отменила состоявшиеся по делу судебные акты в связи с тем, что они основаны на неполно выясненных, имеющих существенное значение для разрешения спора, обстоятельствах, и направила дело на новое рассмотрение в инстанцию того же арбитражного суда. В частности, в постановлении кассационной инстанции указано, что суд не исследовал, на какую сумму выполнило работы ЗАО в спорный период, все ли эти работы выполнены именно истцом, в то время как сумма платы за поиск и оценку определена в размере 1 % от сметной стоимости работ, кроме того, суд не выяснил, имел ли право истец, как он утверждает, производить поиск и разведку месторождений полезных ископаемых на нераспределенном фонде недр без уплаты платежей¹.

В данном деле позиция суда кассационной инстанции представляется нам необоснованной. Фактически суд не принял во внимание доводы апелляционной инстанции, которая совершенно правомерно

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22 января 2001 года № Ф04/131-720/А75-2000 по делу № А75-1260А/00

сослалась в своем решении на отсутствие у ЗАО лицензии на пользование недрами. Указание на необходимость исследовать перечисленные выше вопросы, свидетельствует о том, что суд федерального округа допускает возможность несанкционированного (т.е. при отсутствии лицензии на пользование недрами, выданной в установленном порядке) недропользования. В то время как лицензия является единственным документом, подтверждающим законность права пользования недрами. Несанкционированное пользование участком недр является правонарушением, за которое лицо может быть привлечено к гражданской, административной и даже уголовной (физическое лицо – за незаконное предпринимательство) ответственности.

Предоставленное лицензией право пользования участком недр не может быть передано другому лицу, поэтому в качестве основания возникновения права недропользования не могут выступать и договоры о передаче такого права держателем лицензии третьим лицам. Однако, на практике имеют место случаи, когда это требование законодательства не учитывается.

Так, при рассмотрении в кассационной инстанции спора между ООО "Артель старателей "Алсибком" и налоговой инспекцией о признании недействительным решения последней о начислении платежей за недропользование, арбитражный суд принял решение в пользу налогового органа. При этом суд исходил из следующего.

ООО "Артель старателей "Алсибком" производило добычу рассыпного золота на реке Сия на основании договора от 05.03.96, заключенного с акционерным обществом "Артель старателей "Бия", которому выдана лицензия на право пользования недрами с целью геологического изучения участка и добычи золота в сложных месторождениях. В соответствии с п. 3.7 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утв. постановлением Верховного Совета РФ от 15 июля 1992 г. № 3314-1, пользователь недр, получивший

участок недр в виде горного отвода, имеет исключительное право в его границах осуществлять деятельность в соответствии с предоставленной лицензией. Деятельность других лиц, связанная с использованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия владельца лицензии, закрепляемого в договоре между ними. В договоре, заключенном между АО "Артель старателей "Бия" и ООО "Артель старателей "Алсибком", истец выполняет в полном объеме требования Закона РФ "О недрах" как пользователь недр и осуществляет все расчеты в бюджет и внебюджетные фонды. В соответствии со ст. 39, 40 Закона РФ "О недрах" пользование недрами является платным за исключением случаев, предусмотренных ст. 40 закона, согласно которой решение о предоставлении отсрочек или об освобождении от платежей принимается органами, предоставляющими лицензии на пользование недрами, в целях стимулирования освоения месторождений полезных ископаемых, находящихся в сложных горно-геологических условиях, а также в целях внедрения технологий, повышающих извлечение основных и попутных полезных компонентов. Суд первой инстанции, отказывая в иске о признании недействительным решения налоговой инспекции, правильно исходил из того, что решение Комитета природных ресурсов Республики Алтай об освобождении недропользователя от внесения платежей за добычу серебра не принималось. В связи с этим отсутствуют правовые основания для освобождения истца от таких платежей¹.

Как видим, основанием возникновения обязанности по уплате платежей за пользование недрами суд признал договор, заключенный между недропользователем - владельцем лицензии и организацией, фактически осуществляющей работы по геологическому изучению и разработке месторождения полезных ископаемых. Именно это обстоятельство легло в основу принятого кассационной инстанцией решения. Однако такая позиция

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23 февраля 2000 г. № Ф04/435-7/А02-2000 по делу № А02-734/99

представляется нам ошибочной. Во-первых, суд не учел того, что закон содержит прямой запрет на передачу прав и обязанностей, вытекающих из лицензии, третьим лицам, в том числе при переуступке прав в гражданско-правовом порядке, также не может быть передана и выданная лицензия на пользование недрами (ст. 17-1 Закона РФ "О недрах"). Следовательно, договор, предусматривающий передачу прав и обязанностей пользователя недр третьему лицу, является недействительным в силу несоответствия его закону. Во-вторых, неправильно истолкован судом п. 3.7 Положения о порядке лицензирования пользования недрами (данная норма содержится и в ч.3 ст. 7 Закона РФ "О недрах"), ссылаясь на него, он фактически отождествил два понятия – недропользователь и лицо, осуществляющее деятельность, связанную с использованием недрами. Действительно, недропользователь вправе на договорных началах привлечь для выполнения отдельных видов работ на лицензионном участке другие организации, однако, как нам представляется, перехода прав и обязанностей пользователя недр (всех или некоторых) к этим организациям это не влечет.

Установление истинных намерений сторон при заключении подобного рода договоров имеет определяющее значение при разрешении споров. Приведем еще один весьма характерный пример.

Суть дела состоит в следующем. Государственное унитарное предприятие "Забайкалзолоторазведка" обратилось в Арбитражный суд Читинской области с иском к ТОО старательская артель "Шимбилик" о взыскании суммы задолженности по договору о совместной деятельности, суммы отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, а также процентов за пользование чужими денежными средствами. Указанный договор о совместной деятельности, заключенный в 1996 г. между истцом и ответчиком, предусматривал освоение месторождения рассыпного золота россыпи "Широкая" на основании выданной истцу лицензии на недропользование.

Арбитражный суд признал требования истца обоснованными,

ссылаясь на то, что обязательство по оплате задолженности основано на пункте 3.4. договора о совместной деятельности, обязанность ответчика уплатить истцу отчисления на восстановление минерально-сырьевой базы вытекает из положений ст. 44 Закона РФ "О недрах" и ст. 1 ФЗ "О ставках отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы", и удовлетворил иск.

Постановлением апелляционной инстанции решение областного суда было отменено, в иске отказано в связи с признанием договора о совместной деятельности ничтожным. Суд апелляционной инстанции посчитал, что истец в нарушение требований закона (ст. 11, 22 Закона РФ "О недрах" и Постановления Правительства РФ №1418 от 24.12.94 "О лицензировании отдельных видов деятельности") передал права пользования недрами ответчику.

Данное решение ГУП "Забайкалзолоторазведка" было обжаловано в кассационном порядке. Интерес представляют доводы, приведенные заявителем в кассационной жалобе. По его мнению, суд апелляционной инстанции при рассмотрении дела не принял во внимание, что обязанность ответчика, осуществляющего добычу полезных ископаемых, производить отчисления на восстановление минерально-сырьевой базы, установлена законом, в частности ст. 44 Закона РФ «О недрах», и не связана с договором. Заявитель также полагал, что суд апелляционной инстанции неправильно истолковал сущность заключенного между истцом и ответчиком договора, в связи с чем сделал неправильный вывод о заключении указанной сделки с нарушением закона и в силу ст. 168 ГК РФ признал ее ничтожной. Согласно доводам ГУП "Забайкалзолоторазведка" договор заключен сторонами на совместную деятельность по использованию недр: разработку недр и добычу полезных ископаемых. При этом передача права пользования недрами не осуществлялась, так как договор не предусматривает передачу права пользования недрами. Лицензия на право пользования недрами истцом ответчику не передавалась, не переоформлялась, она находилась у истца и

недропользователем по указанной лицензии являлся истец. Обязательство истца "предоставить лицензию", предусмотренное договором, является одним из обязательств истца по выполнению условий договора о совместной деятельности и заключается в обязательстве получить лицензию на производство указанных работ. По мнению ГУП "Забайкалзолоторазведка", законодательством РФ не предусмотрен запрет использования других организаций для разработки недр. Напротив, из смысла ст. 22 и 24 Закона РФ «О недрах» следует возможность привлечения пользователями недр, имеющими лицензию на право пользования недрами, сторонних организаций по договору. При этом использование недр не означает право пользования недрами.

Суд кассационной инстанции отменил все принятые ранее по делу судебные акты как недостаточно обоснованные и направил дело на новое рассмотрение. При этом он указал, в частности, на то, что принятые по делу судебные акты не содержат выводов о действительной воле сторон, отраженной в условиях договора, не содержат определения правовой природы самого договора¹.

Действительно, в данном случае решающее значение для правильного разрешения дела имеет то, какую именно лицензию имели в виду стороны договора — лицензию на право пользования недрами или лицензию на осуществление отдельных видов деятельности в области недропользования. В то же время, следует заметить, что в силу ст. 44 Закона РФ «О недрах» обязанность внесения отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы (как и всех прочих платежей за пользование недрами) лежит на владельце лицензии на недропользование, то есть в данном случае на истце, поэтому, на наш взгляд, в удовлетворении требований истца в этой части должно быть отказано.

Итак, изложенное позволяет сделать вывод, что Закон РФ «О недрах»

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 8 февраля 1999 г. № А78-20/83-ФО2-31/99-С2

единственным документом, подтверждающим наличие у субъекта предпринимательской деятельности, признает лицензию на право пользования недрами, полученную в установленном порядке. Более того, лицензия не просто удостоверяет данное право, она определяет основные права и обязанности пользователя. 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 использовании 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 справедливо 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 конкурса, аукциона своим решением в соответствии с полномочиями 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 недропользования¹.

Неравнозначность этих двух групп условий отражается даже в форме лицензий, выдаваемых государственными органами недропользователям. В соответствии с п. 6 Письма Роскомнедра «О Положении о порядке лицензирования пользования недрами» от 10 сентября 1992 г.² 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 документы, являющиеся составной частью лицензии, в том числе соглашение между пользователем недр и органами, предоставившими лицензию. Последнее именуется лицензионным соглашением (договором).

Хотя действующее федеральное законодательство о недрах фактически обходит молчанием подобные договоры, не определяя ни правовую природу, ни форму, ни условия последних - упоминания в ст. 11 о возможности заключения между уполномоченными на то органами государственной власти и пользователем недр договора, устанавливающего условия пользования участком недр, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора, на наш взгляд, явно недостаточно, - на практике предоставление недр в пользование не обходится без заключения лицензионных соглашений.

Со времени принятия в 1992 году Закона РФ «О недрах» формы

¹ Теплов О.М. Лицензирование пользования недрами // Новый Гражданский кодекс России и отраслевое законодательство. М., 1995. С. 116.

² Российские вести. 1993. 4 марта.

лицензионных соглашений менялись несколько раз. В первые годы внедрения системы лицензирования соглашения об условиях выполнения работ, предусмотренных лицензией, представляли собой документ, состоящий из 2-3 страниц и содержащий перечень следующих обязательств владельца лицензии:

вести работы в соответствии с требованиями действующего законодательства;

довести добычу по годам до определенного уровня;

выплачивать установленные платежи за право пользования недрами и другие налоги;

привлекать субподрядчиков по согласованию с органом, выдавшим лицензию.

Завершался документ тремя подписями представителей соответствующих органов Федерации, субъекта РФ и владельца лицензии. Это был в чистом виде административный акт, который, как правило, сопровождал лицензии по месторождениям, уже находившимся в разработке на момент принятия Закона. Первые же конкурсы, особенно проводимые с участием иностранных инвесторов, выявили полное неприятие такой формы оформления условий пользования недрами¹.

Позднее текст лицензионного соглашения расширился, в нем более подробно стал описываться участок недр, давался перечень лицензионных объектов и ограничения по глубине, приводились предполагаемые уровни добычи на весь срок или часть срока действия лицензии и основные сроки представления проектных документов и материалов пересчета запасов на экспертизу и утверждение. В соглашении также указывались обязательства недропользователя в отношении представления геологической информации, охраны окружающей среды и уплаты платежей.

Следующим шагом стала разработка типовой формы лицензионного соглашения. Так, Научным аналитическим центром регионального

¹ Перчик А.И. Основы горного права. С. 143.

недропользования Ханты-Мансийского автономного округа к III и IV конкурсам лицензирования (1994-1995 г.г.) был подготовлен проект модельного лицензионного соглашения, в котором были обобщены все существующие соглашения в округе, проанализирован опыт составления соглашений за рубежом. При выработке формы лицензионного соглашения учитывалось, что необходимо четко разделить решающие и рекомендательные условия, оговариваемые в соглашении, отобразить имущественные права предприятия, учесть компьютерные технологии ведения баз данных¹. Из приложения к лицензии в 2-3 страницы соглашение превратилось в солидный, объемистый документ, содержащий до 30 и более статей и несколько приложений².

Необходимо отметить, что законодательные акты некоторых субъектов РФ, находящиеся ближе в прямом и переносном смысле к объектам и субъектам недропользования, более полно отражают уже сложившуюся практику. Так, законодательством о недрах Республики Татарстан, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов и Тюменской области прямо предусматривается, что условия пользования недрами оформляются лицензионным соглашением (договором), заключаемым с пользователем недр органами исполнительной государственной власти автономного округа и органом управления государственным фондом недр. В отличие от федерального закона эти законодательные акты четко отделяют условия лицензии от условий лицензионных соглашений. Однако и в них роль последних сводится к конкретизации условий недропользования, подчеркивается, что подобные договоры являются неотъемлемой частью лицензии на пользование недрами.

Возникает явное противоречие: с одной стороны, де-факто

¹ Правовые и экономические проблемы недропользования при геологическом изучении и освоении месторождений нефти и газа: Учебное пособие / В.И. Карасев, А.И. Кирсанов, Н.А. Останин и др. Под общ. ред. А.Н. Кирсанова. – Тюмень: Изд-вои Тюменского гос. нефтегаз. ун-та, 2000. С.44.

² Типовую форму лицензионного соглашения см.: Перчик А.И. Основы горного права. С. 156-175. Усовершенствованная форма приводится в кн.: Правовые и экономические проблемы недропользования при геологическом изучении и освоении месторождений нефти и газа. С. 46-67.

лицензионное соглашение представляет собой договор, так как выражает согласованную волю сторон¹, с другой стороны, де-юре является неотъемлемой частью лицензии на пользование недрами административного акта, условия которого должны (по идее) определяться исключительно по усмотрению лицензирующих органов. Иными словами, возникает несоответствие между реально сложившимися общественными отношениями и юридической формой, в которую они облакаются. Указанное противоречие порождает ряд проблем.

Прежде всего, неразрывная связь между лицензией и договором не позволяет в случае надобности оперативно изменять условия недропользования, поскольку процесс рассмотрения лицензирующими органами соответствующих ходатайств недропользователей, включая согласование изменений в различных государственных органах, принятие необходимого управленческого решения (а оно, как и все иные решения, связанные с предоставлением, изменением и прекращением права недропользования, должно быть утверждено и федеральными, и региональными органами), государственную регистрацию внесения изменений в лицензию, занимает весьма длительное время.

Кроме того, закон не предоставляет недропользователям каких-либо гарантий на случай необоснованного отказа государственных органов внести соответствующие изменения. Дело в том, что в ч. 5 ст. 12 Закона РФ «О недрах» говорится о том, что изменения условий пользования недрами, предусмотренных в лицензии, допускаются только при согласии пользователя недр и органов, предоставивших лицензию. Поскольку лицензионное соглашение является частью лицензии, можно сделать вывод, что это правило распространяется и на его условия. В законодательстве же субъектов РФ о недрах (например, Республики Татарстан, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов) содержится норма,

¹ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Общие положения. М.: Издательство «Статут», 1998. С. 9.

позволяющая изменять условия лицензионных договоров не только по соглашению сторон, но и - в случае недостижения согласия между ними - по решению суда¹. Однако, возможность применения этого правила в силу его нестыковки с федеральной нормой вызывает некоторые сомнения. С одной стороны, применение правил ГК РФ об изменении договора (гл. 29) в этой ситуации невозможно, так как лицензионное соглашение не признается не только гражданско-правовым договором, но и вообще не рассматривается в качестве самостоятельного правового документа. С другой стороны, исключается и возможность использования права на обжалование в судебном порядке незаконного решения (об отказе внесения изменений) государственного органа. Ведь такое требование может быть заявлено лишь в случае нарушения таким решением права субъекта предпринимательской деятельности. Но в законодательстве мы не найдем ни права недропользователя требовать изменения условий лицензии (лицензионного соглашения), ни корреспондирующей этому праву обязанности государственного органа внести требуемые изменения, поскольку норма о внесении изменений в лицензию носит диспозитивный характер: установлено, что этот вопрос должен решаться по соглашению сторон. Таким образом, противоречия, заложенные в Законе «О недрах», делают положение недропользователя весьма уязвимым: ведь даже в случае существенного изменения обстоятельств изменение условий недропользования зависит исключительно от усмотрения государственных лицензирующих органов.

Законодательство о недрах вообще не предусматривает каких-либо гарантий интересов недропользователя в ситуации, когда обстоятельства

¹ Закон Республики Татарстан «О недрах»; Закон Республики Татарстан «О нефти и газе»; Закон Ханты-Мансийского автономного округа «О недропользовании» от 18 апреля 1996 г. // Новости Югра – Официальный бюллетень. 1996. 21 мая; 30 мая; Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 1998. № 6. Ст. 584; Закон Ямало-Ненецкого автономного округа «О недрах и недропользовании в Ямало-Ненецком автономном округе» от 10 февраля 1997 г. // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 1997. № 1; Закон Тюменской области «О нефти и газе» от 22 марта 1999 г. // Вестник Тюменской областной Думы. 1999. № 2; № 6; Тюменские известия. 2000. 17 мая, 8 июня.

исполнения договора существенно меняются. В принципе недропользователь в этом случае может выбрать один из трех возможных вариантов поведения. Первый - ходатайствовать об изменении условий недропользования, в этом случае он может столкнуться с рассмотренными выше трудностями. Второй - добровольно отказаться от права пользования недрами (такое право предоставлено пользователю недр п. 2 ч. 1 ст. 20). Однако, тогда владелец лицензии обязан выполнить все обязательства, определенные в лицензии на случай досрочного отказа от прав, до установленного срока прекращения права пользования недрами. При невыполнении указанных обязательств лицензирующие органы имеют право взыскать сумму ущерба от их невыполнения в судебном порядке (ч. 2, 3 ст. 21). И третий вариант – просто не выполнять условия лицензии. В этом случае право пользования недрами может быть прекращено в принудительном порядке по решению лицензирующих органов. Обязанность недропользователя, нарушившего существенные условия лицензии (лицензионного соглашения), возместить возможные убытки законом не установлена, т.е. меры ответственности носят не имущественный (восстановительный) характер, а правоограничительный. Как видим, добросовестный и законопослушный пользователь недр ставится в более невыгодное положение, нежели нарушитель.

Заметим, что ГК РФ устанавливает более разумное правило: при расторжении договора вследствие существенно изменившихся обстоятельств суд по требованию любой из сторон определяет последствия расторжения договора, исходя из необходимости справедливого распределения между сторонами расходов, понесенных ими в связи с исполнением этого договора (п. 3 ст. 451). В то же время, если основанием для изменения или расторжения договора послужило существенное нарушение договора одной из сторон, другая сторона вправе требовать возмещения убытков, причиненных изменением или расторжением договора (п. 5 ст. 453).

Существующая лицензионная система резко ограничивает возможности объединения субъектами предпринимательской деятельности

своих финансовых, технологических и иных ресурсов, становится серьезным препятствием для привлечения дополнительных инвестиций в горнодобывающую (в том числе нефтегазовую) отрасль. Как нам представляется, в принципе данные задачи могут быть решены несколькими способами. Во-первых, законный обладатель права пользования участком недр может вместе с другими юридическими лицами выступить учредителем новой организации и передать в качестве учредительного вноса право пользования участком недр. Во-вторых, могут использоваться договорные формы привлечения третьих лиц к пользованию недрами. И, в-третьих, возможно привлечение инвестиций под залог права пользования недрами.

К сожалению, действующие нормы не позволяют использовать все эти возможности. Что касается возможности передачи лицензии на недропользование учрежденному юридическому лицу, то такая возможность была предусмотрена еще Инструкцией о порядке переоформления лицензии на право пользования недрами от 18 мая 1995 г. В соответствии с п. 17 Инструкции в случае, когда недропользователь выступал учредителем нового юридического лица, специально создаваемого для продолжения деятельности в соответствии с условиями лицензии на участке недропользователя, лицензия могла быть переоформлена на такое юридическое лицо. Следует отметить, что законность данной нормы вплоть до 2 января 2002 г., когда в Закон РФ «О недрах» были внесены соответствующие поправки¹, вызывала весьма серьезные сомнения. Дело в том, что Инструкция, введя такое основание переоформления лицензий, фактически расширила закрытый перечень таких оснований, установленный Законом РФ «О недрах». Тем не менее, данной нормой с 1995 по 1999 г. (когда п. 17 Инструкции был отменен) воспользовалось достаточно большое количество компаний. Заметим, что в этом случае имеется весьма реальная опасность признания незаконной деятельности компании - недропользователя. Прецедент признания судом недействительным переоформления лицензии по п. 17

¹ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 141.

Инструкции имеется.

В начале 1997 г. ОАО «Тюменнефтегаз» переоформило свои лицензии на разработку Кальчинского и Северо-Кальчинского месторождений на учрежденное им и кипрской компанией «Грейт Плейнс Петролеум Лимитед» ЗАО «Компания Тура Петролеум». Через некоторое время политика руководства компании «Тюменнефтегаз» изменилась, и она обратилась в Арбитражный суд Тюменской области с иском к Администрации Тюменской области и Комитету РФ по геологии и использованию недр в лице Западно-Сибирского регионального центра о признании недействительным ненормативного акта государственного органа – протокола о переоформлении лицензий. Решением арбитражного суда протокол был признан недействительным. В ходе последовавшего рассмотрения в апелляционной инстанции решение в этой части было оставлено без изменения. В постановлении кассационной инстанции подчеркивалось, что решениями арбитражного суда и апелляционной инстанции давалась правильная оценка доводам ответчика, поскольку переоформление прав на пользование недрами по п. 17 Инструкции прямо противоречит ст. 10-1 и 17-1 Закона РФ «О недрах». Руководствуясь Конституцией РФ и АПК РФ, суд, установив несоответствие п.17 Инструкции Закону, обоснованно не применил данный пункт¹. В результате признания решения о переоформлении лицензии незаконным иностранный инвестор (кипрская компания) понес убытки, а уровень добычи нефти упал по сравнению с показателями предыдущего года и плановыми показателями. По данным, приведенным в Обзоре «Экологическое состояние, использование природных ресурсов, охрана окружающей среды Тюменской области», подготовленном Государственным комитетом по охране окружающей среды Тюменской области, добыча нефти на Кальчинском месторождении в 1999 г. составила 498,4 тыс. т, в 1998 г. – 499,5 тыс. т².

¹ Бардин А., Сапожников А. Лицензии и правовые риски // Нефть, газ и право. 2002. № 2. С. 47-48

² Тюмень, 2000. С. 86.

В настоящее время данное основание переоформления лицензии легитимировано в Законе РФ «О недрах». При этом законом по-прежнему закрепляется обязательное условие: доля прежнего юридического лица – пользователя недр в уставном капитале нового юридического лица на момент перехода права пользования участком недр должна составлять не менее половины уставного капитала нового юридического лица. Целесообразность установления такого условия весьма сомнительна, поскольку его очень легко обойти. Допустим, что на дату переоформления лицензии так и будет, однако никто не мешает учредителю через некоторое время свою долю продать.

Что касается договорных форм отношений держателя лицензии с третьими лицами, то законодательство о недрах допускает лишь одну – подрядную. Заключение такие договоров, как договор аренды и договор простого товарищества невозможен, хотя попытки ввести их в практику недропользования и имели место. В основном это было связано с необходимостью стимулирования инновационной деятельности так называемых «сервисных предприятий»¹.

В процессе естественного истощения невозполнимых запасов углеводородов в недрах, а в ряде случаев и их нерациональной добычи, неизбежно встает проблема разработки и внедрения различных методов и технологий интенсификации добычи и повышения нефтеотдачи пластов (ПНП), добычи так называемой третичной нефти. Всеми ведущими странами-нефтедобытчиками активно экономически стимулируется увеличение объемов работ по внедрению новых, прогрессивных технологий. В России в условиях существенного ухудшения сырьевой базы, дефицита

¹ Проблемы деятельности сервисных предприятий не раз становились предметом обсуждения в юридической литературе. См: Рутман Л. Договор аренды в сфере пользования недрами // Закон. 1994. № 10. С. 33; Даниленко М., Зыков Е. Закон «О недрах» и проблемы сервисных предприятий в нефтедобыче // Нефть, газ и бизнес. 1999. № 1-2. С. 45-46 ; Даниленко М. Частная проблема недропользования, или последствия исключительного права собственности на добытую нефть // Нефть, газ и право. 1998. № 3. С. 8-13; Махлина М. Временный порядок привлечения организаций к недропользованию. Актуальный комментарий // Нефть, газ и право. 1998. № 4. С. 9-12 ; Курский А., Никитин М. К проблеме гражданско-правового регулирования отношений недропользования // Нефть, газ и право. 1999. № 5. С. 13-17; Кочешков А., Власов Н. О порядке деятельности нефтедобывающих предприятий, привлекаемых к недропользованию на основании договоров с владельцами лицензии // Нефть, газ и право. 1998. № 3. С. 3-7.

инвестиций, резкого сокращения работ по поиску и разведке новых месторождений, увеличения фонда бездействующих скважин, общего падения нефтедобычи в стране деятельность отечественных сервисных предприятий, специализирующихся на различных методах ГНП, заслуживает всяческого стимулирования и поддержки¹.

В современных условиях существенным стимулом деятельности сервисных предприятий может быть признание дополнительной нефти, добытой в результате применения новейших технологий, продукцией собственного производства данных предприятий. Однако такая форма расчетов возможна лишь в случае привлечения последних к недропользованию на основании договоров аренды основных фондов либо договоров простого товарищества. В 1998 г. Минтопэнерго России был утвержден Временный порядок привлечения организаций к недропользованию², которым допускал возможность заключения таких договоров. Взаимоотношения между государственными органами, владельцем лицензии и привлеченной к недропользованию организации оформлялись дополнением к лицензионному соглашению.

Однако, с точки зрения действующего Закона РФ "О недрах", легитимность подобных договоров, а значит и признания дополнительно добытой сверх базовой нефти продукцией собственного производства сервисных предприятий сомнительна, поскольку последние не имеют лицензий на пользование недрами. Нельзя признать законной и практику заключения дополнений к лицензионному соглашению опять же в силу того, что оно является неотъемлемой частью лицензии.

В связи с этим деятельность сервисных предприятий может рассматриваться как самовольное пользование недрами³, за что возможно

¹ Даниленко М. Указ. соч. С. 9.

² Приказ Минтопэнерго РФ от 6 мая 1998 г. № Утратил силу на основании приказа Минтопэнерго от 5 января 2001 г. № 3.

³ Курский А., Никитин М. Указ. соч. С.15-16.

применение соответствующих санкций¹. Исходя из этого, оплата за выполненные сервисными предприятиями работы (услуги) может осуществляться только в денежной форме или в порядке бартера (при этом отношения должны оформляться договором подряда), либо путем операций купли-продажи нефти, что невыгодно ни владельцу лицензии, ни сервисному предприятию². Возможность же возникновения права собственности на добытую нефть у сервисного предприятия с позиций действующего законодательства может быть признана только после внесения изменений в лицензию на пользование недрами. Как пишет М. Даниленко, «современные динамичные условия экономической и технической политики нефтедобывающего предприятия, заключение сервисных контрактов на непродолжительные сроки (1-3 года), возможность, а иногда и необходимость срочной смены партнеров в процессе деятельности предполагают принятие оперативных решений, что делает нереальным требование периодического переоформления лицензии в соответствии с действующей на сегодня процедурой»³. Таким образом, современная лицензионная система фактически блокирует существование данной группы предприятий⁴.

Действующее законодательство не позволяет использовать и такой способ привлечения инвестиций как залог права недропользования⁵. Этому препятствует норма ст. 17-1, устанавливающая запрет на переуступку прав пользования недрами. Кстати, в ГК РФ это называется «перевод долга», представляется, что и в законодательстве о недрах этот институт было бы

¹ Распоряжение Правительства РФ «О применении предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению самовольного пользования недрами» от 22 августа 1998 г. № 1214-р // Российская газета. 1998. 2 сентября.

² Даниленко М. Указ. соч. С.10-12.

³ Там же. С. 10.

⁴ Кочешков А., Власов Н. Указ. соч. С.4-6

⁵ Эта проблема не раз обсуждалась в литературе. См., например: Перчик А.И. Основы горного права. С. 141-142; Залог и право пользования недрами. Материалы заседания Клуба юристов нефтегазового сектора // Нефть, газ и право. 1998. № 3. С. 38-46; Чуев В.Ю. Залоговые операции в гражданско-правовом регулировании отношений в сфере недропользования // Правовые проблемы нефтегазового комплекса. Сборник научных трудов (вып. 1) / Под ред. Клеандрова М.И., Клоца О.И. Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 1999. С. 96-102; Дудиков М.В. Об особенностях залога горно-разрабатывающего предприятия и права пользования недрами // Экологическое право. 2001. № 1. С. 2-4.

более правильно именовать переводом права пользования недрами на другое лицо.

Как видим, действующая весьма «жесткая» лицензионная система создает довольно серьезные препятствия в деятельности недропользователей: она не позволяет своевременно изменять условия недропользования, привлекать дополнительные инвестиции, не дает надежных гарантий защиты как интересов недропользователей, так и публичных интересов (в охране и рациональном использовании недр), не создает достаточных стимулов развития инновационной деятельности в нефтедобывающей отрасли. Заложенные в ней внутренние противоречия позволяют двояко трактовать многие нормы законодательства, это создает некоторую неопределенность положения инвесторов, а значит, и нестабильность отношений в области недропользования в целом. По мнению большинства как ученых, так и практиков, частично сгладить эти негативные условия, улучшить инвестиционный климат в России может только гражданско-правовая система отношений государства с инвестором, при которой отношения имеют «горизонтальный», а не «вертикальный» (субординационный) характер, основываются на взаимных правах и обязанностях сторон, их гражданской ответственности друг перед другом¹.

Сразу оговоримся: практически все авторы единодушны в том, что применение отдельных норм гражданского законодательства ни в коей мере не затрагивает исключительное право государства на недра. Споры идут о соотношении административных и гражданско-правовых элементов правового регулирования сферы разведки и добычи полезных ископаемых.

Одни авторы ограничиваются предложениями внедрить отдельные гражданско-правовые элементы в законодательство о недрах, не затрагивая в

¹ См., напр.: Сосна С., Субботин М. Указ. соч. С.33; Махлина М.И. О развитии гражданско-правовых отношений недропользования в России // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 1999. № 5. С.44-49; Она же. Правовое регулирование отношений недропользования в законодательстве России и Республике Казахстан // Нефть, газ и право. 1997. № 3. С.3-6; Клюкин Б.Д., Теплов О.М. Концепция развития горного законодательства // Правовая реформа: концепции развития российского законодательства. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ, 1995. С. 158-160.

целом существующую лицензионно-разрешительную систему. К примеру, предлагается допустить ограниченный оборот прав пользования недрами¹, использовать в конкурсной (аукционной) системе предоставления прав пользования недрами в качестве способов обеспечения выполнения конкурсных обязательств таких институтов гражданского права, как задаток и залог², придать самостоятельный характер лицензионному соглашению, отделив его от лицензии на недропользование³.

Другие полагают, что необходимы более решительные изменения. Так, М.И. Махлина считает возможным вообще заменить лицензионный порядок договорным, либо сохранить лицензию, придав ей регистрационный статус (как это предусмотрено при режиме СРП). При этом ею предлагается использовать юридическую конструкцию договора аренды (применительно к недрам назвать его договором горной аренды). 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, предусмотренном 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 защиты⁴.

Аналогичное мнение о соотношении лицензии и договора и о роли последнего высказывают С. Сосна и М. Субботин: «Договор должен заменить лицензию в принципе. При этом сама лицензия не отменяется. Она лишь утрачивает значение конституирующего, правоустанавливающего акта государства и играет роль документа, формально регистрирующего права

¹ Чуев В.Ю. Указ. соч. С. 99-101; Кочешков А., Власов Н. Указ. соч. С. 4-6.

² Толстых Н. Правовое регулирование организации и проведения конкурсов (аукционов) на право пользования недрами // Право и экономика. 2000. № 3. С.64-65.

³ Теплов О.М. Указ. соч. С. 114-115.

⁴ Махлина М.И. О развитии гражданских отношений недропользования в России. С. 47.

инвестора. Непосредственным и единственным источником прав пользования становится договор»¹.

Разделяя в целом предложенную концепцию замены лицензионно-разрешительного порядка договорным, изменения роли договора и лицензии в сфере недропользования, считаем нужным внести следующие замечания и предложения. Во-первых, на наш взгляд нет необходимости сохранения за лицензией на недропользование удостоверительной, регистрирующей функции. Регистрация права пользования недрами, возникшего на основании договора, может происходить по правилам ГК РФ, предусматривающего государственную регистрацию сделок с недвижимостью (ст. 164). Участок недр признается объектом гражданских прав (ст.130), поэтому препятствия использования установленной Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» процедуры регистрации данных договоров учреждениями юстиции, на наш взгляд, отсутствуют. В таком случае необходимость в дополнительной регистрации права пользования недрами в органах МПР РФ путем выдачи лицензии, как это сейчас, действительно, имеет место при заключении соглашений о разделе продукции, отпадает.

Сказанное отнюдь не означает, что нужно полностью отказаться от использования в сфере недропользования потенциала такого инструмента государственного регулирования, как лицензирование. Как было нами указано выше, как предварительный, так и текущий государственный контроль за деятельностью недропользователей может осуществляться (и осуществляется!) посредством лицензирования отдельных видов Деятельности, связанных с использованием недрами в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности». Таким образом, лицензирование (и осуществляемая в его рамках проверка квалификационных качеств будущих недропользователей) будет предварять заключение договора пользования участком недр. Подобная мысль уже

¹ Сосна С., Субботин М. Концессионное законодательство в России: проблемы формирования. С. 33

высказывалась в современной юридической литературе Д.В. Осинцевым. По его мнению, лицензирование призвано подтвердить особые качества, характеризующие подготовку неограниченного круга лиц. В силу единичности объекта природопользования из всех возможных субъектов необходимо выбрать лишь одного, обладающего уникальными для данного случая навыками. Лицензия – необходимое, а договор на природопользование, заключаемый впоследствии с субъектом-обладателем лицензии, – достаточное основание для получения в пользование экологического объекта. Подобный «двухступенчатый» режим предварительного лицензирования и последующего определения одного субъекта права природопользования является, по мнению Д.В. Осинцева, оптимальным средством обеспечения допуска к использованию имущества, являющегося общественным достоянием¹.

Перечень лицензируемых видов деятельности содержится в ст. 17 указанного закона, в том числе в нем названы и виды деятельности, осуществляемые и в рассматриваемой нами сфере. К ним относятся:

строительство, эксплуатация и ремонт горных производств и объектов, магистральных газопроводов, нефтепроводов и продуктопроводов;

монтаж, эксплуатация и ремонт бурового, нефтегазопромыслового, геолого-разведочного, горно-шахтного оборудования; деятельность по проведению геолого-съёмочных работ;

переработка нефти и газа, транспортировка по магистральным нефтепроводам, газопроводам и продуктоводам нефти, газа и продуктов переработки нефти и газа;

хранение нефти, газа и продуктов переработки нефти и газа;

деятельность по проведению геофизических работ в области изучения недр;

деятельность по бурению скважин на воду;

деятельность по бурению геологоразведочных скважин на твердые

¹ Осинцев Д.В. Указ. соч. С.7.

полезные ископаемые.

Считаем, что данный список должен быть дополнен следующими видами деятельности:

деятельность по воздействию на недра с целью повышения нефтегазоотдачи;

деятельность по захоронению и хранению отходов в недрах;

строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

строительство нефте- и газохранилищ в пластах горных пород, эксплуатация таких хранилищ.

Что касается договоров на пользование недрами, то здесь принципиально важными являются два вопроса: во-первых, к какому типу договоров они относятся, и, во-вторых, какова их юридическая природа.

В силу тех или иных различий политического, экономического, национального, природного характера при освоении ресурсов недр применяется достаточно много модификаций договоров, соглашений, контрактов. Причем, наибольшее их многообразие встречается в нефтегазодобыче¹. Однако, анализ исследований, посвященных вопросам договорных форм, используемых в мировой практике в области недропользования², показывает, что в принципе все это многообразие договорных форм можно свести к двум основным типам:

1) концессионные соглашения;

2) сервисные соглашения, разновидностью которых являются: а) соглашения о разделе продукции и б) сервисные соглашения с риском и без риска³.

¹ Перчик А.И. Основы горного права. С.144-145.

² Перчик А.И. Основы горного права. С. 145-153; Конопляник А., Субботин М. Государство и инвестор: об искусстве договариваться (концессионное законодательство в России). М.: ЭПИцентр. - Харьков: Фолио. Часть 1. 1996; Дьяченко С. Нефтяные концессионные соглашения // Нефть, газ и право. 1996. № 4. С.44-53; № 5. С.15-22; Он же. Нефтяные сервисные соглашения // Нефть, газ и право. 1996. № 6. С.28-35.

³ Названия в определенной степени условны, поскольку в законодательстве разных стран и разными исследователями они называются по-разному. Так, концессионное соглашение именуется просто «концессия», «модернизированная концессия», «аренда», «разрешение», «лицензия», «роялти и налоги» сервисное соглашение по-другому называют «контракт».

В основе этой классификации лежат следующие критерии:

- а) принадлежность исключительных прав на пользование недрами;
- б) принадлежность права собственности на добываемые полезные ископаемые и используемые в ходе деятельности компании сооружения и оборудование;
- в) структура расчетов между концессионером и государством.

Современные концессионные соглашения¹ характеризуются следующим. Исключительные права на пользование недрами предоставляются государством компании-концессионеру. Все добытые концессионером ресурсы принадлежат на праве собственности концессионеру. Моментом перехода права собственности на извлекаемые из недр полезные ископаемые обычно считается момент их отделения от природных недр, что в случае нефтедобычи означает прохождение нефти через устье скважины. Кроме того, концессионер сохраняет за собой все свои права на сооружения и оборудование, используемые им в ходе осуществления деятельности по проекту. Основной объем платежей, производимых концессионером по соглашению, приходится на регулярные платежи с объема добываемых ресурсов (так называемые роялти) и налоги общего характера, основным из которых обычно является налог на прибыль. Это настолько характерно для концессионных соглашений, что их так и называют «соглашения роялти и налоги». Таким образом, концессионные соглашения можно отнести к типу арендных договоров.

При заключении сервисных соглашений государственная сторона (ею может быть непосредственно государство либо, чаще всего, национальная (государственная) компания) сохраняет за собой все исключительные права на поиск и эксплуатацию месторождения, а частная компания, являясь

¹ Не следует смешивать «классические концессии» и современные. Следует помнить, что концессионные соглашения прошли длительный эволюционный путь. В правовом отношении произошла постепенная замена права собственности концессионера на недра и ресурсы недр, присущего классическим концессиям, на право собственности только на добытые полезные ископаемые (Перчик А.И. Основы горного права. С. 148). Более подробно об эволюции концессионных договоров см.: Дьяченко С. Нефтяные концессионные соглашения // Нефть, газ и право. 1996. № 4. С.44-53.

исполнителем по соглашению, лишь реализует права заказчика. Право собственности на все извлекаемые компанией-исполнителем из недр полезные ископаемые принадлежат государственной стороне. Используемые в ходе деятельности компанией сооружения и оборудование становятся собственностью государства либо немедленно, либо при определенном условии (например, по завершении возмещения затрат исполнителя или амортизации). При этом во время действия соглашения за компанией-исполнителем сохраняется право пользования данным имуществом (обычно приоритетное или исключительное). Сервисное соглашение закрепляет обязанность государственной стороны по возмещению затрат компании и выплате ей вознаграждения. Компания, в свою очередь, обязуется платить некоторые налоги общего характера, роялти, бонусы и т.п. Таким образом, сервисные соглашения носят ярко выраженный подрядный характер.

Наиболее популярной формой сервисных соглашений являются соглашения о разделе продукции. Его определяющим признаком является натуральная форма возмещения затрат и вознаграждения компании-исполнителя, получающей в результате раздела продукции часть добытых ею сырьевых ресурсов. Как правило, на СРП распространяется специальный льготный налоговый режим, обычно компании платят лишь налог с прибыли. Хотя достаточно часто в заключаемых СРП встречаются и положения и об обязанности компании уплаты в натуральной форме роялти. Как указывают исследователи, это вряд ли может быть признано юридически оправданным, поскольку неясно, на каком основании компания, не имеющая права собственности на добытое сырье, обязана выплачивать роялти.

Исследователи отмечают, что в нашей стране используются все эти разновидности договоров¹. При этом наибольшее распространение имеют концессионные соглашения в форме лицензионных соглашений². Именно этот вид договора опосредует отношения между государством и

¹ Перчик А.И. Основы горного права. С. 152.

² Перчик А.И. Основы горного права. С.149; Дьяченко С. Нефтяные концессионные соглашения // Нефть, газ и право. 1996. № 5. С. 18.

недропользователями в подавляющей большинстве случаев. В гораздо меньшей степени используются в практике сервисные соглашения, в частности, соглашения о разделе продукции, заключение которых регулируется Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 г.¹.

Следует отметить, что в настоящее время проблемам СРП посвящено значительное количество работ². Поскольку правовое регулирование СРП является большой, самостоятельной темой исследования, полное раскрытие которой невозможно в рамках данной диссертации, мы свое внимание сосредоточим на лицензионных соглашениях.

Как было уже сказано, соответствующий традиционному пониманию концессии правовой институт на российской почве сформировался в виде лицензионного соглашения. Его особенностью, как указывалось выше, является в настоящее время неразрывная связь с административным актом – лицензией. Однако, за исключением этой особенности, более ничто не мешает признать данное соглашение разновидностью концессии. Об этом свидетельствует, на наш взгляд, сравнительный анализ норм ГК РФ и законодательства о недрах, прежде всего, законодательства субъектов РФ, закрепляющих понятие, условия и порядок заключения лицензионных соглашений.

Уже Закон РФ «О недрах» дает возможность сделать вывод, что цель оформления лицензии и лицензионного соглашения – обеспечить передачу участка недр во временное пользование. И, что важно, пользование возмездное: существенным условием лицензионного соглашения являются

¹ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

² Конопляник А., Субботин М. Государство и инвестор: об искусстве договариваться (концессионное законодательство в России). – М.: ЭПИцентр. – Харьков: Фолио. Часть 1.- 1996; Сосна С.А. Комментарий к Федеральному закону о соглашениях о разделе продукции. – М.: Юристъ, 1997; Вознесенская Н.М. Соглашения о разделе продукции в сфере нефтедобычи. – М.: Юридическая фирма «Информация и право», 1997; Платонова Н. Проблемы законодательного регулирования соглашений о разделе продукции // Хозяйство и право. 1998. № 3. С. 56-61; № 4. С. 32-38; Теплов О.М. Правовое сопровождение работы с соглашениями о разделе продукции при разработке нефтегазовых месторождений // Право и экономика. 1997. № 17-18. С. 103-106; Шарифуллина А.Ф. Соглашения о разделе продукции: понятие, заключение, реализация. Автореферат дисс. к.ю.н. – М., 2000 и др.

сроки, размеры и условия уплаты платежей за пользование недрами. Согласно ГК РФ, соглашения о предоставлении вещи во временное возмездное пользование квалифицируются как договоры аренды (ст.606 ГК). Таким образом, основной юридический признак, присущий лицензионным соглашениям, позволяет отнести их к договорам арендного типа.

По общему правилу, плоды, продукция и доходы, полученные в результате использования арендованного имущества в соответствии с договором, поступают в собственность арендатора (ч.2 ст. 606 ГК). Впрочем, законом или договором может быть установлено и иное правило (ст.136 ГК). Согласно Закону Тюменской области «О нефти и газе», в соответствии с лицензионным договором пользователь недр получает право собственности на всю добытую продукцию. Несколько иначе регулируется этот вопрос в законодательстве Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов: обязательными условиями лицензионного соглашения являются форма собственности на добытые полезные ископаемые после их раздела между пользователем недр и государством, условия раздела и распоряжения ими, условия и место перехода права собственности на них. Однако, думается, что это не меняет существа лицензионного соглашения как договора аренды.

В соответствии со ст. 607 ГК в аренду могут быть переданы вещи, обладающие двумя признаками: они должны быть непотребляемыми, т.е. должны при их использовании по назначению амортизироваться постепенно в течение сравнительно длительного времени, и индивидуально-определенными, т. е. должны обладать признаками, позволяющими их выделить из ряда других. Участки недр, являющиеся объектами лицензионного соглашения, обладают, как нам представляется, данными признаками. Участок недр не исчезает при его использовании, хотя его свойства, безусловно, могут измениться в значительной степени, например, при разработке месторождения полезного ископаемого. Но такие изменения происходят в течение длительного периода времени. Кроме того, участок

недр и в последующем может использоваться, например, образованные после выработки месторождения полезных ископаемых пустоты могут использоваться в качестве подземных хранилищ. Кстати, и ГК РФ в качестве объекта гражданских прав, и в том числе договора аренды, называет обособленные природные объекты, в том числе и участки недр (ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 607).

Таким образом, не имеется каких-либо препятствий для признания лицензионного соглашения разновидностью договора аренды, а значит, и признать его концессионным соглашением в традиционном его понимании. В связи с изложенным вряд ли можно согласиться с тем, что российское законодательство в настоящий момент не готово к применению концессий, что не существует необходимой нормативной базы, которая бы позволила регулировать данный вид отношений между государством и инвестором¹. Концессионный договор в форме лицензионного соглашения широко применяется в практике недропользования с начала 90-х годов, а также получил нормативное регулирование в законодательстве ряда субъектов РФ.

К сожалению, зачастую путаницу в вопрос о концессионных соглашениях вносит терминологическая нестыковка, имеющая место в российском законодательстве. В современном российском законодательстве термин «концессионный договор» впервые был закреплен в ст. 40 Закона РСФСР «Об иностранных инвестициях» 1991 г.² В ней указывалось, что предоставление иностранным инвесторам прав на разработку и освоение возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов и проведение хозяйственной деятельности, связанной с использованием объектов, находящихся в государственной собственности, но не переданных предприятиям, учреждениям, организациям в полное хозяйственное ведение или оперативное управление, осуществляются на основании концессионных договоров.

¹ Василевская Д. Концессионное законодательство и его место в российской системе недропользования // Нефть, газ и право. 2001. № 3. С. 28.

² Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1008.

Таким образом, во-первых, предметом концессионного договора могли быть любые объекты государственной собственности (не только ресурсы недр) и, во-вторых, под данным договором понимались любые договорные формы между государством и иностранным инвестором, в том числе (в сфере недропользования) лицензионные соглашения, соглашения о разделе продукции и сервисные соглашения с риском и без риска. Иными словами, понятие концессионного договора получило расширительное толкование.

Аналогичное понимание концессионного договора содержится и в проекте федерального закона «О концессионных договорах, заключаемых с российскими и иностранными инвесторами», внесенного в Государственную Думу РФ Правительством РФ в августе 1995 г. В проекте концессионные договоры определяются как соглашения, направленные на установление прав и обязанностей российских или иностранных инвесторов в отношении объектов государственной или муниципальной собственности, а также отдельных видов хозяйственной деятельности, предоставление права на осуществление которых находится в компетенции органов государственной власти РФ. При этом в качестве видов таких концессионных договоров называются собственно концессионные договоры, соглашения о разделе продукции и сервисные соглашения с риском и без риска.

В связи с этим в литературе предлагается обсудить необходимость использования самого термина «концессия». С.Сосна и М.Субботин пишут, что «в России он рождает ложные ассоциации: то ли речь идет о ленинской концессии времен нэпа, то ли о колониальной». «Вполне уместно (в качестве обобщающего термина – Н.Д.), - считают они, - говорить о «договорах государства с негосударственным инвестором или об «инвестиционных договорах»¹. А.И. Перчик считает, что термин «концессия» себя полностью скомпрометировал, как неотъемлемая часть колониальной системы недропользования. В своем исследовании он использует термин «соглашение

¹ Сосна С., Субботин М. Указ. соч. С. 33.

типа роялти и налоги»¹. В литературе также встречается предложение именовать лицензионные соглашения «договором горной аренды»². Последнее предложение, выдвинутое М.И. Махлиной, на наш взгляд, вполне приемлемо, поскольку оно, с одной стороны, отражает принадлежность этих договоров в договорам арендного типа, а с другой - их специфику, обусловленную особенностями предмета соглашения. В дальнейшем мы будем использовать этот термин.

К числу условий данного договора можно, на наш взгляд, отнести:

сроки начала работ по стадиям и их окончание;

согласованный уровень добычи минерального сырья;

право собственности на добытое сырье и момент его перехода к пользователю недр;

переход права пользования недрами к третьим лицам с соблюдением условий, предусмотренных федеральным законодательством;

определение права собственности на добытую информацию, получаемую в процессе пользования недрами;

порядок и сроки проведения консервации и ликвидации;

порядок финансирования ликвидационных работ;

порядок изменения условий договора;

порядок продления срока договора;

размеры и порядок уплаты платежей за пользование недрами.

Второй весьма важный вопрос, требующий своего разрешения: какова юридическая природа лицензионного соглашения (договора горной аренды). Должен ли он рассматриваться как разновидность гражданско-правовых договоров, либо он представляет собой административный договор.

В настоящее время в юридической литературе нет единства мнений в оценке природы ни существующего лицензионного соглашения, ни

¹ Перчик А.И. Основы горного права. С. 148.

² Махлина М.И. О развитии гражданских отношений недропользования в России. С. 48.

предлагаемой к внедрению в законодательство договорной конструкции.

Одни авторы (М.И. Махлина, А.И. Перчик, С. Дьяченко) признают лицензионные соглашения гражданско-правовыми договорами. При этом они аргументируют свою позицию тем, что ГК РФ относит участки недр к числу объектов гражданских прав и тем самым квалифицирует право пользования в качестве имущественного права¹, а административное право такого типа договоров не знает². Другие авторы (Д. Василевская, Е. Никандрова, К.Н. Трубецкой, Г.Л. Красянский, А.Н. Курский, Е.И. Панфилов, В. Лисица) полагают, что лицензионное соглашение является административно-правовым договором. В качестве обоснования своего мнения они выдвигают следующие доводы: отношения недропользования (а значит и лицензионные соглашения) регулируются не гражданским, а административным правом³; одной из сторон всегда выступает государственный орган; в отношениях между сторонами превалируют отношения властеподчинения; лицензионное соглашение, являясь частью лицензии, т.е. административного акта государства, не имеет юридической силы без вступления в силу лицензии⁴, основанием заключения договора является управленческое решение государственного органа⁵.

На наш взгляд, оценка заключаемых в соответствии с действующим законодательством лицензионных соглашений весьма затруднительна, поскольку, во-первых, они вообще не могут считаться самостоятельными договорами, и, во-вторых, административное законодательство не оперирует термином «административный договор». В связи с этим представляется более уместным говорить о природе данного соглашения не с точки зрения

¹ Дьяченко С. Нефтяные концессионные соглашения. С. 20; Перчик А. И. Основы горного права. С. 144.

² Махлина М.И. Соотношение норм Гражданского кодекса РФ и Федерального Закона «О недрах» и их применение к режиму лицензирования // Бюллетень «Экономические и правовые вопросы недропользования». 1996. Том 4. С. 2-3.

³ Горное законодательство России: вчера, сегодня, завтра./ Трубецкой К.Н., Красянский Г.Л., Курский А.Н. Панфилов Е.И. - М.: Изд-во Академии горных наук, 2000. С. 80.

⁴ Василевская Д., Никандрова Е. О соотношении норм частного и публичного права в законодательстве о недрах // Нефть, газ и право. 2002. № 4. С. 22.

⁵ Лисица В. Концессии как форма взаимоотношений государства с инвестором // Нефть, газ и право. 2001. № 3. С.25.

действующего законодательства (т.е. сущего), а в контексте перспектив его развития (т.е. должного). В этом плане интерес представляют имеющиеся в литературе предложения о возможной конструкции данного договора.

Следует констатировать, что большинство исследователей, обращавшихся к этому вопросу, полагает целесообразным сконструировать договор, оформляющий отношения между государством и недропользователем, как публичный (административный), в котором «соединены в тех или иных пропорциях элементы «горизонтальных» и «вертикальных» отношений». Такова позиция С. Сосны и М. Субботина¹. М. Махлина, хотя и говорит о гражданско-правовой природе договора горной аренды, тем не менее, также указывает на его специфику, выражающуюся в наличии «элементов, адекватных властным полномочиям государства». «Государство, - пишет она, - сохраняет ряд властных полномочий в части прекращения, приостановления и ограничения права пользования недрами»².

Данное предложение представляется нам целесообразным. В то же время при его внедрении, по-видимому, следует четко представлять себе, каковы особенности административного (публичного) договора по сравнению с гражданско-правовым, в чем должны состоять «публичные», «вертикальные» элементы такого договора. Ответ на этот вопрос представляет определенную сложность, поскольку в отечественной юридической науке понятие и признаки административного договора однозначно не определены, не содержит такого понятия и российское законодательство. Пожалуй, единственной монографией по этой теме в настоящее время является работа А.В. Демина «Общие вопросы теории административного договора»³. Рассмотрим взгляды этого автора более подробно.

По мнению А.В. Демина, к числу особенностей административного договора относятся следующие.

¹ Сосна С., Субботин М. Указ. соч. С.34.

² Махлина М.И. О развитии гражданских отношений недропользования в России. С. 48.

³ Красноярск, 1998.

Во-первых, нормативную базу административного договора составляют, прежде всего, нормы административного права. На наш взгляд, здесь необходимо уточнение: не административного права, а публичного права, поскольку административное право – лишь одна из отраслей последнего. Это, однако, не означает, что к административному договору нельзя применить нормы гражданского права. «Контрастно отрывать друг от друга нормативную основу административных и гражданско-правовых договоров юридически некорректно, - пишет А.В. Демин, - поскольку административный договор всегда содержит то общее, что является основой любого договора и регулируется нормами обязательственного права. Нормы соответствующих отраслей здесь соотносятся как «общее – частное», причем административно-правовые нормы выступают в качестве специальных»¹.

Во-вторых, обязательный, атрибутивный признак административного договора - государственно-властный субъект, одной из сторон здесь всегда выступает государство в лице своих органов и должностных лиц.

В-третьих, цель административного договора - достижение некоего общего блага (общественно значимых результатов).

В-четвертых, государственный контрагент (именно в силу того, что реализует общее благо) обладает некоторыми преимуществами и прерогативами. Тем самым ограничивается принцип равенства сторон. Государство вправе воспользоваться своими прерогативами, если того требует разумная забота об общем благе и гражданско-правовые средства не позволяют оперативно сделать это. В свою очередь партнер государства должен иметь право на получение компенсации, если вследствие неоправданных действий контрагента он понес убытки (право на «финансовое равновесие»).

Следует отметить, что не все из указанных признаков можно однозначно истолковать. Прежде всего, это касается признака участия в договоре государства в лице государственных органов. Как отмечает, А.В

¹ Демин А.В. Указ. соч. С.16, 30.

Демин, государственные органы могут заключать и гражданско-правовые договоры. В связи с этим возникает вопрос о выработке критериев, позволяющих провести разграничение договорных средств. В качестве таковых А.В. Демин предлагает следующее. В административном договоре государственный орган выступает именно как компетентный орган государственной власти, реализующий управленческие функции и наделенный властными полномочиями. В этом главное отличие административного договора от гражданско-правового. Участвуя в административном договоре, государственный орган выступает в качестве субъекта административного права, его статус определяется главным образом компетенцией, выступая участником гражданско-правовой сделки, - в качестве обычного юридического лица, наравне с другими субъектами гражданского права участвующего в товарообороте, и правовой статус такого органа-контрагента определяется его гражданской правоспособностью. Если в первом случае государственный орган подчиняется запретительному типу правового регулирования (запрещено все, что прямо не разрешено законом), то во втором – общедозволительному (разрешено все, что прямо не запрещено)¹.

Вполне соглашаясь с выводами А.В. Демина, все же нельзя не увидеть, что его рассуждения касаются только тех случаев, когда в договорные отношения вступают государственные органы (мы бы даже сказали, что в случае заключения гражданских договоров в отношениях участвуют не государственные органы как таковые, а одноименные государственные учреждения) от своего имени, а не от имени государства. В последнем случае стороной в договоре становится именно государство, у него возникают соответствующие права и обязанности. Несомненно то, что государство тоже заключает как гражданские, так и административные договоры. Однако предложенный критерий здесь не срабатывает, поскольку в силу прямого указания ГК РФ (ст.125) от имени государства в гражданских

¹ Там же. С.34-36.

отношениях выступают государственные органы в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. На наш взгляд, здесь нужно исходить из нормативных признаков: если установлены специальным законодательством какие-либо изъятия из общих гражданско-правовых принципов правового регулирования, налицо – административный договор, если нет – гражданский. Иными словами, необходимо изначально решить, использование какой правовой формы – административного или гражданского договора – будет более целесообразным для опосредования существующих отношений (в нашем случае отношений недропользования), и в соответствии с этим строить правовое регулирование.

Все сказанное позволяет сделать вывод, что, по сути дела, единственным с точки зрения содержания договора существенным отличием является наличие у государства определенных прерогатив. Анализ опыта некоторых зарубежных стран позволил исследователям выделить эти прерогативы (права) государства:

право в одностороннем порядке без обращения в суд вносить изменения и расторгать договоры;

право осуществлять контроль за деятельностью недропользователя, включая возможность требовать представления необходимых отчетов и документации, проводить проверки и т.п.;

право на применение к недропользователю в бесспорном порядке особых санкций в случае нарушения или неисполнения им закрепленных в договоре обязательств¹.

Изложенное позволяет нам сформулировать ряд выводов и предложений, касающихся вопроса дальнейшего развития договорных начал в сфере недропользования.

Во-первых, предлагаем именовать договор по передаче государством в пользование субъектам предпринимательской деятельности участков недр договором горной аренды. Предметом договора выступает участок недр.

¹ Дьяченко С. Нефтяные концессионные соглашения. С.45-46.

Во-вторых, считаем необходимым сконструировать данный договор как публичный (административный). В связи с этим предлагаем в Законе РФ «О недрах» регламентировать стороны, форму, условия и порядок заключения этого договора. При этом нужно четко оговорить возможность применения при регулировании этого вопроса в качестве общих норм ГК РФ (что позволит решить рассмотренные нами выше проблемы), как это уже сделано в Водном и Лесном кодексах РФ.

В-третьих, сторонами данного договора должны выступать, с одной стороны, Российская Федерация или субъект РФ (арендодатель) и, с другой стороны, субъект предпринимательской деятельности, имеющий лицензию на осуществление видов деятельности, связанных с использованием недрами, если такая лицензия требуется федеральным законом.

В-четвертых, договор горной аренды должен заключаться на основании решений органов государственной власти российской федерации или субъектов РФ, либо по результатам конкурсов или аукционов.

В-пятых, данный договор должен заключаться в письменной форме и вступать в силу с момента государственной регистрации органами юстиции, осуществляемой в порядке, установленном гражданским законодательством.

В-шестых, необходимо в законодательстве о недрах закрепить права государства на досрочное расторжение договора и изменение его условий в установленных законом случаях, а также на осуществление контроля за деятельностью арендатора.

2.2. Совершенствование механизма предоставления права пользования недрами.

Механизм предоставления права пользования участками недр базируется в настоящее время на двух основных принципах:

1) принцип состязательности при выборе недропользователя;

2) принцип совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ при принятии всех решений, связанных с возникновением, изменением и прекращением права пользования недрами.

Принцип состязательности при выборе недропользователя, реализуемый путем проведения конкурсов или аукционов на получение права пользования недрами, на наш взгляд, еще больше подрывают основы административно-правовой системы недропользования. В этом случае лицензия лишь фиксирует результаты, полученные в ходе их проведения. Как известно, торги представляют собой один из способов заключения договоров, который тесно связан с основными законами свободного рынка и выражает их наиболее последовательно. Это, в частности, проявляется в присущей торгам конкуренции¹. При торгах их победители приобретают возможность заключить договор на условиях, исходящих от них самих. Это еще раз подтверждает мысль о том, что ряд существенных условий недропользования должен фиксироваться не в лицензии – административном, властном акте, а в договоре. Ведь существенный признак договора – выражение в нем согласованной воли сторон – здесь налицо. Однако, следуя букве закона, вряд ли эти конкурсы (аукционы) можно считать разновидностью торгов, предусмотренных ГК РФ².

Как показала практика применения Закона РФ «О недрах», использование состязательных процедур при решении вопроса о предоставлении в пользование недр целесообразно не всегда. Поэтому, начиная с 1995 г., область применения торгов постепенно сужалась³. В настоящее время конкурсный (аукционный) порядок применяется в случаях предоставления участков недр в пользование для целей разведки и добычи

¹ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Указ. соч. С. 176.

² Калятин В. О проблемах установления действительности прав недропользователя // Нефть, газ и право. 2000. № 2. С. 3-5.

³ Ср.: ст. 13 Закона РФ "О недрах" в первоначальной редакции и ст. 10-1 в редакции Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О недрах» от 1 декабря 1999 г.

полезных ископаемых, расположенных на территории субъекта РФ, а также полезных ископаемых внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа РФ. Помимо конкурса (аукциона) право пользования недрами предоставляется:

при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр за счет собственных средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения;

для целей геологического изучения участков недр, в том числе участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации;

для целей геологического изучения и добычи подземных вод, используемых для питьевого водоснабжения населения или технологического обеспечения водой объектов промышленности;

для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов;

для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

для целей строительства нефте- и газохранилищ в пластах горных пород и эксплуатации таких нефте- и газохранилищ, размещения промышленных и бытовых отходов;

для образования особо охраняемых геологических объектов;

на срок до одного года (краткосрочное пользование) для целей осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр, право пользования которым досрочно прекращено, а также

при переходе права пользования участками недр в соответствии с основаниями, установленными федеральными законами, регулирующими отношения недропользования.

Как отмечается в литературе, принцип состязательности относится к

числу основных принципов государственной системы лицензирования пользования недрами¹, возможность предоставления лицензии путем переговоров заинтересованных лиц и вынесения закрытых решений исключается². Однако анализ регионального законодательства о недрах и практики предоставления участков недр в пользование показывает, что данный принцип соблюдается не всегда. Так, вопреки требованиям федерального законодательства (а также Закона Республики Татарстан «О недрах») в Законе Республики Татарстан «О нефти и газе» содержится норма, позволяющая выдавать лицензии на геологическое исследование, разведку и добычу нефти и газа в результате прямых переговоров. Такие решения принимаются в случаях: если предприятия фактически используют нефтегазоносные недра в силу своих прежних уставных обязанностей и (или) осуществляют добычу нефти и газа на ранее закрепленных территориях; доказанной необходимости предоставления сопредельных участков недр для обеспечения сырьевой базы действующих нефтегазодобывающих организаций; имеющейся у претендента на пользование недрами уникальной технологии разработки месторождений нефти и газа, применимой на данном месторождении; если на объявленный конкурс (аукцион) подана заявка только от одного претендента; если лицензируемые объекты недропользования закрыты для общего доступа соответствующими нормативными актами; если владелец лицензии в соответствии с действующим законодательством уступает право на пользование недрами; если предприятия вложили средства в объект лицензирования на стадии поисково-разведочных работ. Норма, допускающая предоставление в пользование участков недр, минуя состязательные процедуры, содержится также и в законодательстве

¹ Толстых Н. Правовое регулирование организации и проведения конкурсов (аукционов) на право пользования недрами // Право и экономика. 2000. № 3. С. 64.

² Быстров Г.Е. Правовое регулирование лицензирования пользования недрами // Правовые проблемы нефтегазового комплекса. Сборник научных трудов (вып. 1) / Под ред. Клеандрова М.И., Клоца О.И. – Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 1999. С. 39.

Республики Башкортостан. Статья 13 Кодекса о недрах этой республики предусматривает предоставление права недропользования на бесконкурсной (безаукционной) основе для целей поисков, оценки и разведки месторождений полезных ископаемых, для промышленного освоения отдельных месторождений, находящихся в государственном резервном фонде недр, а также для добычи полезных ископаемых из мелких месторождений, некондиционного и техногенного сырья.

Впрочем, зачастую решение о предоставлении права пользования участками недр, минуя состязательные процедуры, принимается вообще без всяких оснований, даже тех, что указаны выше. Приведем лишь несколько примеров. В 1997 г. Кабинет Министров Республики Татарстан принял решение о передаче в пользование ОАО «Татнефтепром» и оформлении соответствующих лицензий в отношении тринадцати нефтегазовых месторождений. Аналогичное решение было принято в 1998 г.: ОАО «Центральная топливная компания» получила в пользование два нефтяных месторождения¹.

Заметим, что принятие подобных решений является прямым нарушением требования федерального законодательства, в связи с чем лицензии, полученные компаниями помимо состязательных процедур, могут быть аннулированы. Так, в августе 2002 года МПР РФ получило два поручения Правительства РФ проверить соблюдение законодательства по недропользованию в Удмуртии. В частности, была проверена компания «Белкамнефть». Проверяющие выявили ряд нарушений, в частности, установили, что многие лицензии "Белкамнефть" получала без проведения конкурса или аукциона. При этом игнорировалось "правило двух ключей" (т. е. лицензии выдавались только с санкции Правительства Удмуртии - без ведома МПР). В итоге министерство направило Правительству Удмуртии

¹ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 12 сентября 1997 г. № 691 «О мерах по повышению эффективности деятельности ОАО «Татнефтепром»; Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 26 мая 1998 г. № 309 «О передаче права недропользования ОАО «Центральная топливная компания».

представление об аннулировании лицензий "Белкамнефти" на право пользования участками недр. Компании предписано приостановить все работы с соблюдением мер безопасности¹.

Закон РФ "О недрах" не регламентирует процедуру проведения конкурсов и аукционов, в нем установлены только основные критерии для выявления их победителей. При проведении конкурса таковыми могут выступать научно-технический уровень программ геологического изучения и использования участков недр, полнота извлечения полезных ископаемых, вклад в социально-экономическое развитие территории, сроки реализации соответствующих программ, эффективность мероприятий по охране недр и окружающей природной среды, учет интересов национальной безопасности Российской Федерации. При проведении аукциона основным критерием для выявления победителя является размер разового платежа за право пользования участком недр (бонуса подписания). Предусматривается, что при признании объявленного конкурса несостоявшимся в связи с поступлением заявки только от одного участника, лицензия на пользование участком недр может быть выдана этому участнику на условиях объявленного конкурса (ст. 13-1). Кроме того, определен перечень оснований для отказа в принятии заявки на участие в конкурсе или аукционе (ст. 14). Более подробно порядок проведения конкурсов и аукционов на федеральном уровне регулируется Положением о порядке лицензирования пользования недрами и Основными требованиями к проведению конкурсов и аукционов на право пользования недрами (далее – Основные требования)².

В развитие положений федерального законодательства во многих субъектах РФ приняты свои нормативно-правовые акты, подробно

¹ Тутушкин А. Без лицензии осталась удмурдская нефтяная компания // Общественно-политическая интернет-газета "Природа Online" 2002, 9 октября

² Утверждены письмом Роком недр от 7 июля 1994 г.

регламентирующие эти вопросы¹.

Сразу же возникает вопрос о правомерности принятия таких региональных актов в одностороннем порядке. Дело в том, что согласно ч. 6 ст. 13-1 право определять порядок и условия проведения конкурсов, аукционов, в том числе порядок формирования конкурсных или аукционных комиссий и порядок принятия ими решений в отношении каждого участка недр или группы участков недр, принадлежит МПР РФ (или его территориальному органу) совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ. Однако данное требование субъектами РФ игнорируется: в одних субъектах РФ указанные региональные акты приняты законодательными органами (Республика Башкортостан, Республика Коми, Красноярский край, Самарская область), в других – исполнительными (Республика Татарстан, Республика Коми, Ставропольский край, Сахалинская, Оренбургская, Пермская области), однако ни один из них с МПР РФ или его территориальным органом не согласованы. Для недропользователей это может повлечь весьма негативные последствия: поскольку зачастую принятые документы противоречат федеральному

¹ Временное положение о проведении конкурсов по представлению лицензий на право пользования, утв. решением Красноярского краевого Совета народных депутатов от 12 мая 1993 г. № 12-2; Положение о проведении конкурсов и аукционов по предоставлению лицензий на право пользования недрами в Волгоградской области, утв. Решением Малого Совета Волгоградского облсовета от 10 июня 1993 г. № 13/150; Положение о порядке подготовки и проведения конкурсов и аукционов по предоставлению лицензий на право пользования недрами, утв. Постановлением Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай от 29 июля 1994 г. № 4-15 // Ведомости Государственного Собрания Эл Курултай Республики Алтай. 1994. № 4. С.55; Положение о конкурсе (аукционе) по предоставлению лицензий на право пользования недрами на территории Самарской области, утв. Решением Самарской Губернской Думы от 28 сентября 1999 г. № 266 // Волжская коммуна. 1999. 13 октября; Положение о порядке лицензирования пользования недрами на территории Республики Башкортостан, утв. Постановлением Государственного Собрания Республики Башкортостан от 3 февраля 2000 г. № ГС-127 // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2000. № 5. Ст. 337; Положение о порядке проведения конкурсов и аукционов по предоставлению лицензий на право пользования недрами на территории Ставропольского края, утв. Постановлением Главы администрации Ставропольского края от 15 июля 1993 г. № 177; Постановление Администрации Пермской области от 28 февраля 1994 г. № 60 «О лицензировании недропользования»; Положение о конкурсах и аукционах на право геологического изучения и эксплуатации не разрабатываемых ранее месторождений полезных ископаемых на территории Республики Татарстан, утв. Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 7 февраля 1996 г. № 78; Положение о порядке проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами, утв. Распоряжением Главы администрации Оренбургской области от 19 июня 1996 г. N 505-р (в ред. от 15 декабря 1997 г. N 1076-р) // Оренбуржье. 1996. 16 июля; Указ Главы Республики Коми «О порядке пользования недрами на территории Республики Коми от 4 декабря 1998 г. № 429 (в ред. от 22 февраля 2000 г.) // Республика. 1999. 2 марта; Положение о порядке проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами на территории Сахалинской области, утв. Постановлением Губернатора Сахалинской области от 23 июля 1999 г. № 275 // Губернские ведомости. 1999. 4 августа.

законодательству, то возникает вероятность признания недействительным проведенного конкурса (аукциона), как это и произошло в Оренбургской области¹.

Впрочем, и существующая федеральная нормативно-правовая база проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами также весьма несовершенна. Федеральные подзаконные акты содержат положения, противоречащие федеральному закону, некоторые важные вопросы не урегулированы вовсе.

Так, п. 7.2 Основных требований предусматривает, что в случае, если условиям объявленного конкурса отвечают материалы, представленные двумя или более претендентами, то решение о выявлении победителя принимается органами, принявшими решение о проведении конкурса и утвердившими его условия, по дополнительным условиям. Таким дополнительным условием может быть проведение аукциона среди претендентов. Тем самым допускается, во-первых, возможность применения смешанной формы торгов, а во-вторых, возможность изменения условий конкурса путем введения дополнительных условий. И то, и другое, на наш взгляд, недопустимо.

Федеральный закон рассматривает конкурсы и аукционы как две самостоятельные формы торгов и не предусматривает их совмещения. Критерии определения победителя по конкурсу и аукциону строго разграничены. Возможности для иной трактовки положений закона отсутствуют. Тем не менее, на практике совмещение конкурсов и аукционов происходит сплошь и рядом. Формы такого совмещения различны. В одних случаях в качестве одного из условий конкурса могут называться разовые и регулярные платежи за пользование недрами (Волгоградская область, Ставропольский край), а в Республике Коми размер разового платежа был вообще указан в качестве единственного условия выявления победителя конкурса (!), в других - аукцион используется при проведении второго тура

¹ Дьяченко Д. Прорастают на поверхность проблемы подземелья // Бизнес-адвокат. 2000. № 8-9. С. 5.

конкурса, в том случае, если в первом туре выявить победителя не удалось (Республика Башкортостан, Оренбургская, Самарская области, Красноярский край), в третьих - аукцион является обязательным завершающим этапом конкурса (Сахалинская область). В последнем случае на первом этапе конкурса экспертная комиссия проводит экспертизу представленных претендентами программ и технико-экономических показателей планируемых работ, заявители, получившие положительное заключение, допускаются к участию во втором этапе – подведении итогов конкурса. При подведении итогов победитель определяется в зависимости от размера разового платежа за пользование недрами.

Что касается введения в ходе проведения конкурса дополнительных, причем не объявленных заранее, условий, то это, на наш взгляд, грубо нарушает принцип равноправия конкурсантов и фактически нивелирует результаты конкурса. Ведь выбор дополнительных условий осуществляется в таких случаях исключительно по усмотрению организаторов конкурса и практически ничем не ограничен. Получается, что при такой системе победитель конкурса определяется исключительно в зависимости от субъективных пристрастий членов конкурсной комиссии. Мало того, что дополнительные условия не объявляются заранее, а «изобретаются» в ходе конкурса, они, как правило, определяются в одностороннем порядке органами исполнительной власти субъектов без согласования с федеральными органами, а то и самой конкурсной комиссией, т.е. субъектами, не имеющими, согласно ч. 1 ст. 13-1 на это права.

Весьма противоречивы и нормы, определяющие правовой статус субъекта проведения конкурса и аукциона. Согласно Положению о порядке лицензирования пользования недрами, проведение аукционов возлагается на МПР РФ или его территориальные органы совместно с исполнительными органами субъектов РФ, они же определяют победителя конкурса. Оценка представленных на конкурс материалов производится экспертной комиссией (п. 11.9, 11.10). По сути дела, в Положении полномочия по проведению

конкурсов и аукционов разделяются между двумя субъектами: организатором конкурса (если использовать терминологию Гражданского кодекса РФ) и экспертной комиссией, причем юридически значимые решения принимаются первым из них. Статус экспертной комиссии в Положении не определен.

Основные требования содержат несколько иное правило: проведение конкурсов и аукционов, в том числе определение победителя, является задачей экспертной комиссии, принятые ею решения (зафиксированные в протоколе заседания экспертной комиссии) утверждаются органами МПР РФ и субъектов РФ и являются основанием для выдачи лицензии. Отсюда можно сделать вывод, что решение экспертной (конкурсной, аукционной) комиссии является для государственных органов обязательным: они лишь утверждают его, не меняя содержания. Кроме того, в указанном нормативном акте определяется, что конкурсная комиссия формируется отдельно для каждого конкурса и прекращает свою деятельность по его завершении (п.5.2, 5.7). В состав экспертных комиссий входят представители федеральных и региональных органов, в том числе органов горного надзора, экологического контроля, высококвалифицированные специалисты различного профиля, других организаций. Запрещается включение в комиссию представителей предприятий, пользующихся недрами или претендующих на это использование (п. 5.4, 5.6).

На практике при определении субъектов проведения конкурсов и аукционов используется как вариант, прописанный в Положении (например, в Волгоградской области), так и вариант, предложенный в Основных требованиях (например, в Республике Башкортостан, Республике Коми, Самарской области). Некоторые субъекты используют некий смешанный вариант. Так, в Сахалинской области решение организационных вопросов и подведение итогов конкурса возложено на постоянно действующую комиссию по лицензированию, дачу заключений по представленным на конкурс материалам производит экспертная комиссия, создаваемая по

каждому объекту лицензирования, а для проведения аукциона создается аукционная комиссия. В некоторых регионах вопреки требованию федеральных норм для проведения конкурсов и аукционов создаются постоянно действующие комиссии (например, в Красноярском и Ставропольском краях, Пермской области). Естественно, возникают сомнения в правомерности создания таких структур, а, следовательно, и в законности принятых ими решений.

Остается нерешенным вопрос и о юридическом значении заключений экспертных комиссий, об их соотношении с решениями государственных органов об утверждении итогов конкурса. Имеет ли решение экспертной комиссии (зафиксированное в протоколе заседания комиссии) обязательную силу для государственных органов? В каких случаях последние имеют право не утвердить решение комиссии?

Например, в законодательстве Республики Башкортостан мы можем увидеть такое правило: в случае, если органы, предоставляющие лицензию, не согласны с решением конкурсной (аукционной) комиссии о победителе конкурса (аукциона) вопрос о победителе подлежит повторному рассмотрению конкурсной (аукционной) комиссией. Как видим, законодателем прямо допускается возможность давления на комиссию со стороны государственного лицензирующего органа (а им в соответствии с Кодексом Республики Башкортостан о недрах и Соглашением между Правительством Республики Башкортостан и Комитетом РФ по геологии и использованию недр «О сотрудничестве и разграничении полномочий в области геологического изучения недр и недропользования» является Правительство Республики Башкортостан) в случае принятия комиссией неугодного ему по каким-либо причинам решения. Вообще обеспечение принципа независимости экспертов остается на сегодня весьма серьезной проблемой.

Указанные проблемы можно показать на таком примере. В сентябре 2000 г. завершился конкурс на разведку и разработку расположенного

недалеко от Нефтеюганска Западно-Малобалыкского месторождения. В конкурсе приняли участие две компании: "Альфа-Эко" и ЮКОС, победителем был признан ЮКОС. "Альфа-Эко" оспорила результаты конкурса в арбитражном суде, поскольку, по их мнению, условия проведения конкурса были грубо нарушены, а победа конкурента предрешена заранее. Помимо прочего представители "Альфа-Эко" обратили внимание суда на то, что трое из четырех экспертов, оценивавших представленные проекты, были сотрудниками Минтопэнерго, которое является учредителем АО "Роснефть", владельца контрольного пакета акций ЮКОСа, поэтому их нельзя считать независимыми. Представители ЮКОСа возражали, ссылаясь на то, что, во-первых, согласно правилам, место работы независимых экспертов правового значения не имеет, во-вторых, в состав конкурсной комиссии они не входят, а в-третьих, их мнение при подведении итогов лишь "учитывается"¹.

Как видим, сложилась парадоксальная ситуация: решение конкурсная комиссия принимает на основе заключения экспертов, но последние ее членами не являются, следовательно, и принцип независимости на них не распространяется. Разрешить эту ситуацию практически невозможно в силу наличия в федеральном законодательстве названных выше противоречий.

Какой выход может быть здесь предложен? На наш взгляд, необходимо в Законе РФ «О недрах», четко прописать статус как организаторов конкурса (аукциона), так и экспертной комиссии, закрепить требования, предъявляемые к экспертам, которые обеспечивали бы их компетентность, объективность и независимость, определить юридическое значение экспертного заключения.

Наши предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования порядка проведения конкурсов и аукционов на право пользования участками недр сводятся к следующему.

Во-первых, предлагаем ввести в Закон РФ «О недрах» (по примеру ГК

¹ Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия Проф. Документ № 1903.

РФ) такое понятие, как организатор конкурса (аукциона). Организатором конкурса должен быть государственный орган, представляющий интересы собственника недр в силу предоставленных им полномочий. Со стороны Российской Федерации это может быть МПР РФ (его территориальные органы), со стороны субъектов РФ – орган исполнительной власти. В обязанности организатора конкурса (аукциона) должно входить следующее: принятие решения о проведении конкурса (аукциона); подготовка проекта перечня объектов, выставляемых на конкурс (аукцион); определение сроков их проведения, формы (конкурс или аукцион) и вида (открытый или закрытый); разработка проекта условий конкурса (аукциона); формирование экспертной комиссии; осуществление опубликования извещений о проведении конкурсов (аукционов) в средствах массовой информации; прием и регистрация поступающих заявок на участие в торгах; проведение аукциона; принятие решения об утверждении результатов конкурса (аукциона).

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

В-третьих, необходимо четко определить в законе требования, предъявляемые к экспертам. По нашему мнению, экспертом должен быть специалист, имеющий научные и (или) практические познания по рассматриваемому вопросу. Для обеспечения принципа независимости экспертов должно быть введено такое требование: экспертом не может быть

лицо, являющееся учредителем, акционером участников конкурса, либо состоящее в близком родстве или свойстве (родители, дети, супруги, братья, сестры, а также родители, дети, братья и сестры супруга) с указанными лицами, либо состоящее в трудовых и иных договорных отношениях с участниками конкурса.

В-четвертых, требуется закрепить правило, не позволяющее изменять условия конкурса и аукциона после их опубликования в средствах массовой информации. Для разрешения ситуации, когда объявленным условиям конкурса отвечают материалы, представленные двумя и более претендентами, можно заблаговременно, при определении условий конкурса установить критерий, на основе которого будет производиться окончательный выбор победителя конкурса. Эта информация также должна быть включена в извещение о конкурсе. В том случае, если такой критерий не определен организатором конкурса, выбор победителя может производиться по времени подачи заявки на конкурс, либо по жребию.

Рассмотрим далее, как реализуется на практике второй важнейший принцип действующего механизма недропользования - принцип совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Напомним, что этот принцип является конституционным. В соответствии с Конституцией РФ (п. «г» ч. 1 ст. 72), вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, в том числе недрами, находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Конкретные полномочия в сфере общественной жизни, составляющей предмет совместного ведения, могут осуществляться федеральными и региональными органами совместно, сообща – в форме принятия совместных или согласованных друг с другом решений, а могут разграничиваться между ними, при этом каждый уровень органов государственной власти имеет собственные полномочия, которые он реализует самостоятельно.

В области недропользования принцип совместного ведения нашел свое воплощение в так называемой концепции «двух ключей», в

соответствии с которым все управленческие решения, связанные с предоставлением недр в пользование, а также с изменением и прекращением соответствующего права принимаются только с согласия и при участии органов государственной власти Российской Федерации и субъекта РФ, на территории которого расположены участки недр. По замыслу законодателя это правило должно обеспечить равноправие Российской Федерации и ее субъектов в вопросах владения, пользования и распоряжения недрами.

Исключение из этого правила составляют только случаи предоставления права пользования для целей разведки и добычи полезных ископаемых на участках недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа, согласно Закону это прерогатива Правительства РФ.

В литературе природа совместного распоряжения (ведения) недрами трактуется по-разному. Авторы Постатейного комментария к Федеральному закону «О недрах» считают, что совместное распоряжение недрами означает, что недра являются совместной собственностью Российской Федерации и ее субъектов¹. С этой точкой зрения категорически не согласны Ю.Г. Жариков и М.Г. Масевич. Они полагают, что принятие РФ и субъектами РФ совместных решений не свидетельствует о проявлении совместной собственности Российской Федерации и ее субъектов, это нечто принципиально иное. По их мнению, собственником недр выступает Российская Федерация. Но, будучи собственником единого фонда недр и являясь одновременно федеральной властью, она частично ограничивает свое исключительное право собственности на недра, привлекая субъекты РФ к совместному решению вопросов владения, пользования и распоряжения недрами. «В этом смысле собственность Федерации на недра можно считать ограниченной»², - пишет Ю.Г. Жариков.

¹ Комментарий Федерального закона «О недрах» // Законодательство и экономика. 1999. № 4. С. 26.

² Жариков Ю.Г., Масевич М.Г. Недвижимое имущество: правовое регулирование. Научно-практическое пособие. – М.: Издательство БЕК, 1997. С.102; Жариков Ю. Новое в российском законодательстве о недрах // Законодательство и экономика. 2000. № 7. С.53-54.

Безусловно, авторы абсолютно правы, утверждая, что нельзя смешивать право совместной собственности и право совместного распоряжения (как части совместного государственного управления), это не тождественные понятия. Однако законодательных оснований для вывода о том, что единственным собственником является Российская Федерация, не имеется. С нашей точки зрения, Закон «О недрах» вообще не дает оснований квалифицировать право государства (как Российской Федерации, так и субъектов РФ) как право собственности. Как совершенно справедливо отмечает Б. Д. Ключин, вряд ли совместное осуществление этих правомочий может рассматриваться как гражданско-правовой режим общей совместной или долевой собственности. Это скорее административное распоряжение, осуществляемое органами государственного управления двух уровней, связанных между собой субординацией вертикальных отношений¹.

Закономерно возникает вопрос, насколько вообще эффективно построение системы предоставления в пользование недр на основе принципа совместного ведения. В современной литературе на этот счет можно встретить различные мнения. Так, с точки зрения Е.Г. Быстрова, такой подход позволяет уравновесить общегосударственные и региональные экономические интересы в связи с предоставлением недр в пользование, интересы рационального использования и охраны недр, предупредить негативное воздействие пользования недрами на другие природные объекты. Он также призван препятствовать ориентации на узковедомственные интересы, экологическим правонарушениям, коррупции².

В.П. Щербаков, представитель Роскомнедра, также положительно оценивает принцип совместного ведения, считая, что он «адекватен системе отношений органов государственной власти России и ее субъектов на

¹ Ключин Б. Многообразие форм собственности на природные объекты // Право и экономика. 1998. № 1. С. 39.

² Быстров Г. Е. Правовое регулирование лицензирования пользования недрами // Правовые проблемы нефтегазового комплекса. Сб. науч. тр. / Под ред. М.И. Клеандрова, О.И. Клоца. Тюмень: Издательство «Вектор-Бук», 1999. С. 38-39.

современном этапе развития государства»¹.

Можно встретить и противоположное мнение. Например, А. Перчик пишет, и мы склонны с ним согласиться, что «теория управления оценивает принцип «совместного ведения», управления, руководства как наименее эффективный и предполагает реализовывать его посредством механизма разделения конкретных полномочий и предметов ведения между субъектами совместного ведения»². Аналогичное мнение высказывает С.А. Сосна. Он считает, что в современных условиях принцип совместного ведения перестает отвечать задачам регулирования федеративных отношений в сфере недропользования. Ему на смену должен прийти более тонкий и совершенный механизм разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ³.

Согласно требованиям действующего законодательства принцип совместного ведения должен действовать на всех стадиях лицензионного процесса. Совместно органами государственной власти РФ и субъектов РФ, либо по согласованию между ними, должны решаться следующие вопросы:

- определение перечня объектов лицензирования;
- принятие решения о проведении конкурса (аукциона), его видах, сроках и условиях;
- утверждение состава экспертной (конкурсной, аукционной) комиссии;
- утверждение принятых комиссией решений;
- принятие по итогам конкурса или аукциона решений о предоставлении права пользования недрами победителю;
- выдача лицензий на пользование недрами;
- изменение условий лицензий (лицензионных соглашений);

¹ Щербаков В.П. Действующее законодательство о недропользовании и привлечение иностранных инвестиций в нефтегазовый комплекс России // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 1995. № 3. С. 23.

² Перчик А. Реализация принципа совместного владения, пользования и распоряжения недрами. Организационно-правовые аспекты // Нефть, газ и право. 1997. № 2. С. 15.

³ Сосна С.А. Комментарий Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции». С. 40

осуществление переоформления лицензий;

досрочное прекращение права пользования недрами, либо приостановление действия лицензий.

Однако на практике требования законодательства о принятии совместных решений по данным вопросам довольно часто нарушаются, причем имеют место нарушения как со стороны органов государственной власти субъектов РФ, так и со стороны федеральных органов. Нами был проведен анализ правоприменительных актов государственных органов субъектов РФ по вопросам предоставления, изменения и прекращения права пользования участками недр, содержащих месторождения углеводородного сырья. Всего было изучено 81 решение представительных и исполнительных государственных органов по 14 субъектам РФ. Установлено, что из них 57 решений (70%) приняты с нарушением требований действующего законодательства.

Весьма часто нарушается требование законодательства о принятии решений по вопросам лицензирования недропользования совместно федеральными органами и органами субъектов РФ. Так, органами государственной власти субъектов РФ в одностороннем порядке принимаются решения:

- об утверждении перечня объектов лицензирования, выставляемых на конкурсы и аукционы, а также о внесении изменений в данный перечень (в Сахалинской области, Красноярском крае такое решение принимается законодательным органом, в Республике Калмыкия, Республике Коми, Оренбургской области – исполнительным органом);
- о проведении конкурса (аукциона) (Республика Калмыкия, Республика Коми, Сахалинская, Томская область);
- об утверждении основных условий конкурса и аукциона (Республика Коми, Сахалинская область, Красноярский край);
- об утверждении состава экспертной (конкурсной, аукционной) комиссии (Республика Алтай, Республика Коми, Пермская, Сахалинская

области, Томская область);

- об утверждении итогов конкурса (Оренбургская область);

- о выдаче лицензии по итогам конкурса (Оренбургская область, Красноярский край);

- о внесении в лицензии (лицензионное соглашение) дополнительных условий пользования, продлении срока действия лицензии (Оренбургская область);

- о переоформлении лицензии (Республика Татарстан, Оренбургская область);

- о прекращении действия лицензии (Республика Коми).

В ряде случаев полномочия федерального органа управления государственным фондом недр незаконно присваиваются его территориальными органами (комитетами природных ресурсов) без специального на то поручения МПР РФ или делегирования соответствующих полномочий, как то требуется законодательством. Такая практика встречается в Оренбургской области.

Имеют место нарушения принципа совместного ведения и со стороны федерального органа управления государственным фондом недр – Министерства природных ресурсов РФ. Так, 31 декабря 1998 г. МПР РФ было принято распоряжение, согласно которому с 1 января 1999 г. и вплоть до особого распоряжения все вопросы, связанные с принятием решений о проведении конкурсов (аукционов), предоставлении, переоформлении и аннулировании лицензий на право пользования участками недр с целью добычи углеводородного сырья, благородных металлов, алмазов и других основных видов полезных ископаемых, решаются непосредственно МПР РФ, либо в каждом конкретном случае должно быть получено разрешение руководства МПР РФ¹. Данное распоряжение утратило силу лишь 21 мая 2001 г., однако через месяц было издано новое решение: с 25 июня 2001 г.

¹ Распоряжение МПР РФ от 31 декабря 1998 г. № 123-р «О порядке выдачи лицензий» // Справочная правовая система «Гарант» (Документ официально опубликован не был.) Утратило силу на основании Распоряжения МПР РФ от 21 мая 2001 г. № 367-р.

приостановить полностью выдачу лицензий на право пользования недрами¹. В качестве причины приостановления выдачи лицензий министерством была названа необходимость завершения работы по инвентаризации выданных ранее лицензий на недропользование.

Формально принятие подобного рода решений министерством, думается, не выходит за рамки предоставленных ему законодательством полномочий, однако по сути нарушает принцип «двух ключей», ведь тем самым федеральный орган в одностороннем порядке лишает субъектов РФ права принимать какие-либо решения по вопросам предоставления участков недр в пользование или изменения условий ранее выданных лицензий на недропользование, игнорируя их интересы. В сущности, эти примеры ярко демонстрируют нам уязвимость системы «совместного ведения» государственным фондом недр, которая, как оказывается, именно в силу своей уязвимости не способна гарантировать учет интересов Федерации и добывающих регионов.

Кроме того, система совместного ведения обладает весьма существенным недостатком – она не в состоянии оперативно реагировать на происходящие изменения. Ведь каждый этап лицензионного процесса – от включения участка недр в перечень объектов лицензирования до определения условий лицензионного соглашения и выдачи лицензии – должен быть оформлен совместными (или согласованными) решениями федеральных и региональных государственных органов. И, в принципе, на каждом из этих этапов возможен конфликт интересов центра и регионов и, как следствие, торможение процедуры выдачи лицензии.

Изложенное позволяет внести предложение отказаться от принципа совместного ведения в сфере недропользования в том виде, в котором он воплощен в Законе РФ «О недрах» (концепция «двух ключей») ввиду его неэффективности. По нашему мнению, следует, ограничить действие данного

¹ Распоряжение МПР РФ от 22 июня 2001 г. № 475-р // Справочная правовая система «Гарант» (Документ официально опубликован не был). Утратило силу на основании Приказа МПР РФ от 24 августа 2001 г. № 604 «О мерах по организации лицензирования недропользования».

принципа областью законодательного (нормативного) регулирования отношений в области использования и охраны недр. Требуется ввести правило, согласно которому правомочия владения, пользования и распоряжения недрами осуществляют собственники соответствующих участков недр – Российская Федерация и субъекты РФ. Естественно, это правило может быть введено в действие только после завершения процесса разграничения государственной собственности на недра между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

2.3. Платежи за пользование недрами как форма реализации права государственной собственности.

В связи с принятием Федерального закона от 8 января 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в Часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также признании утративших силу отдельных актов законодательства Российской Федерации»¹ с 1 января 2002 года действующая ранее система платежей при пользовании недрами претерпела весьма существенные изменения. Основные изменения, касающиеся видов и размеров ставок платежей, взимаемых при поиске, оценке, разведке и добыче углеводородного сырья, представлены в форме сравнительной таблицы в Приложении.

Ключевым звеном системы платежей для нефтегазодобывающих компаний стал налог на добычу полезных ископаемых (далее – налог на ДПИ). Он фактически заменил три платежа: отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, акциз (на нефть) и роялти. Это существенно

¹ СЗ РФ. 2001. № 33 (Часть 1). Ст. 3429.

сокращает перечень налогов и упрощает налоговый режим¹.

Кроме данного, основного, специального налога нефтегазовые компании обязаны платить следующие платежи:

- 1) разовые платежи за пользование недрами (бонусы), которые уплачиваются при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии. Например, при подписании лицензионного соглашения, при начале добычных работ, при выходе на определенный уровень добычи и т. д.;
- 2) регулярные платежи за пользование недрами (ренталс), которые взимаются за предоставление пользователям недр исключительных прав на:
 - а) поиск и оценку месторождений полезных ископаемых, б) разведку полезных ископаемых, в) геологическое изучение и оценку пригодности участков недр для строительства и эксплуатации сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, г) строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, за исключением инженерных сооружений неглубокого залегания (до 5 метров), используемых по целевому назначению;
 - 4) плата за геологическую информацию о недрах;
 - 5) сбор за участие в конкурсе (аукционе);
 - 6) сбор за выдачу лицензий.

Обращает на себя внимание попытка законодателя провести разграничение между платежами за пользование недрами и указанным налогом. Это проявляется, во-первых, в закреплении различной отраслевой принадлежности норм, регулирующих отношения по установлению и взиманию налога на добычу полезных ископаемых и платежей за пользование недрами. Если первые регламентируются законодательством о недрах, то второй – налоговым законодательством РФ.

Во-вторых, различается порядок установления платежей за

¹ Генералов С. Налогообложение нефтяной отрасли и реформирование газовой отрасли – важнейшие проблемы развития ТЭК России // Нефть, газ и право. 2001. № 4. С. 3; Дьячкова Е. Налоговые режимы нефтегазовой отрасли: прошлое, настоящее и будущее // Нефть, газ и право. 2001. № 5. С. 20.

пользование недрами и налога за добычу полезных ископаемых. Размеры ставок платежей за пользование недрами устанавливаются в индивидуальном порядке и фиксируются в лицензии на пользование участком недр. Ставка же налога на ДПИ однозначно определяется в НК РФ как процентная доля от стоимости добытого полезного ископаемого. Так, ставка налога на добычу нефти, газа и газового конденсата установлена в размере 16,5 % (п. 2 ст. 342). В отношении нефти на период с 1 января 2002 г. по 31 декабря 2004 г. установлено иное правило: налоговая база при добыче нефти определяется как количество добытых полезных ископаемых в натуральном выражении в соответствии со ст. 339 НК РФ, налоговая ставка при добыче нефти составляет 340 рублей за одну тонну. При этом указанная налоговая ставка применяется с коэффициентом, характеризующим динамику мировых цен на нефть.

И, в-третьих, различие между платежами за пользование недрами и налогом на добычу полезных ископаемых проводится по форме, порядку уплаты и распределения полученных средств. Уплата разовых платежей производится в порядке, установленном в лицензии на пользование недрами, форма в законе не устанавливается, из чего можно сделать вывод, что разовые платежи могут уплачиваться как в денежной форме, так и в форме части объема добытого минерального сырья или иной продукции, производимой пользователем недр, выполнения работ или предоставления услуг, зачета сумм предстоящих платежей в федеральный бюджет, в бюджеты субъектов РФ, в местные бюджеты, в качестве долевого вклада в уставный фонд создаваемого горного предприятия. Этот вопрос оговаривается в лицензии на пользование недрами (лицензионном соглашении). Также в лицензии должны определяться порядок уплаты и распределения платежей между уровнями бюджетной системы. В случае отсутствия такой нормы в лицензии зачисление разовых платежей за пользование недрами производится следующим образом: федеральный бюджет – 40 %; бюджеты субъектов РФ – 60 % (ст. 22 Федерального закона

«О федеральном бюджете на 2002 год»¹).

В соответствии со ст. Закона «О недрах» регулярные платежи за пользование недрами взимаются в денежной форме и зачисляются в федеральные, региональные и местные бюджеты также в соответствии с бюджетным законодательством РФ. ФЗ «О бюджете на 2002 год» предусматривает их распределение только между федеральным и региональными бюджетами: соответственно 40% и 60%. Регулярные платежи за пользование недрами, взимаемые с пользователей, осуществляющих поиск и разведку месторождений, расположенных на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, полностью зачисляются в федеральный бюджет.

Что касается налога на добычу полезных ископаемых, то он, как и любой другой налог взимается исключительно в денежной форме, порядок его уплаты регулируется Налоговым кодексом РФ, а распределение денежных средств – Бюджетным кодексом РФ². Заметим, что данная норма делает весьма уязвимым положение субъектов РФ в плане их права на получение части доходов от использования недр. Дело в том, что ст. 50 БК РФ установлено, что пропорции распределения между различными бюджетами федеральных налогов (а налог на пользование недрами отнесен к их числу) определяется федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Федеральный бюджет и федеральные налоги находятся в исключительном ведении Российской Федерации (п. «з» ст. 71 Конституции РФ). Таким образом, Федерация вправе самостоятельно, без учета мнения субъектов РФ, изменить существующие пропорции распределения сумм поступающих платежей за пользование недрами, вплоть до полного лишения субъектов Федерации этого источника доходов. И, подчеркиваем, у субъектов РФ в этом случае нет никаких правовых рычагов воздействия на федеральные органы и никаких юридических гарантий. Тем

¹ СЗ РФ. 2001. № 53 (Часть 1). Ст. 5003

² СЗ РФ. 1998. № 31. ст. 3823; 2001. № 1. Ст. 10; № 32. Ст. 3339; 2001. № 1 (Часть 1). Ст. 2; № 33 (Часть 1). Ст. 3429.

более, как было показано выше, статус их как собственников недр закреплён в действующем Законе «О недрах» весьма расплывчато, что даёт основание утверждать, что единственным собственником недр является Российская Федерация.

Статья 48 БК РФ (в ред. Федерального закона от 8 августа 2001 г.) по сравнению со ст. 42 Закона РФ «О недрах», существенно изменяет пропорции распределения сумм этого налога между бюджетами. Ранее (вплоть до конца 2001 г.), в соответствии с Законом РФ «О недрах», большая часть платежей за право на добычу поступала нефтедобывающим территориям: 30 % - в бюджет субъекта Федерации, 30% - в бюджет муниципального образования, 40% - в федеральный бюджет. В новых условиях сумма налога на добычу по углеводородам направляется в размере 80% в федеральный бюджет, а 20% - в бюджеты субъектов РФ (нефтегазодобывающим регионам). При добыче нефти и газа на территории автономного округа, входящего в состав края или области 74,5% от суммы налога направляется в доход федерального бюджета; 20% - в доход бюджета округа; 5,5 % - в доход бюджета края или области. Таким образом, новый порядок распределения налога на ДПИ снижает рентные доходы консолидированных бюджетов сырьевых регионов от добычи запасов нефти и газа. Распределение налога на добычу не предусматривает его поступления в местные бюджеты, поэтому снижается заинтересованность муниципальных образований в добыче углеводородов.

Естественно, возникает вопрос, насколько оправданно стремление законодателя трансформировать платежи за право на добычу полезных ископаемых в налог на добычу полезных ископаемых? Заметим, что, хотя указанные платежи и до принятия Федерального закона от 8 августа 2001 г. рассматривались действующим налоговым законодательством в качестве налога: п. «и» ст. 19 Закона РФ «Об основах налоговой системы Российской

Федерации»¹ и п. 9 ст. 13 Налогового кодекса РФ, они отнесены к федеральным налогам, - обоснованность подобной квалификации вызывала серьезные сомнения. Напомним легальное определение налога: согласно ст. 8 НК РФ под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований. Однако платежи за пользование недрами по своим признакам не соответствовали этой дефиниции.

Во-первых, платежи за пользование недрами не обладали признаком индивидуальной безвозмездности, который присущ налогу. Уже из их названия видно, что они представляют собой оплату принадлежащих государству ресурсов². Отношения, складывающиеся между государством и недропользователем, носят двусторонний характер. Государство предоставляет в пользование участок недр, а недропользователь за это выплачивает платежи. В связи с этим платежи за пользование недрами никак нельзя назвать безэквивалентными. Здесь уместно говорить не о налоговых отношениях, а о хозяйственной сделке между собственником недр – государством и их разработчиком³.

Во-вторых, в соответствии со ст. 43 Закона РФ «О недрах», плата за пользование недрами могла взиматься не только в форме денежных платежей, и по этому признаку также не подпадала под определение налога.

В-третьих, отсутствовал и такой признак налогов, как установление их законом. Законом не были определены ни налоговые ставки платежей за

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 11. Ст. 52; № 34. Ст. 1976; 1993. № 4. Ст. 118; СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3593; 1998. № 31. Ст. 3816; 3828; № 43. Ст. 5213; 1999. № 1. Ст. 1; № 7. Ст. 879; № 25. Ст. 3041; № 28. Ст. 3475; 2001. № 33 (Часть 1). Ст. 3429.

² Ивлева М.Ф. К понятию налога и объекта налогообложения // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1997. № 3. С. 33.

³ Шейнин Л.Б. Подземное хозяйство: правовое регулирование. С. 62.

пользование недрами, ни налоговые льготы, что требуется ст. 17 НК РФ. Законодательством о недрах были определены лишь минимальные и максимальные величины ставок этих платежей, конкретный размер устанавливался государственными органами по каждому месторождению с учетом вида полезного ископаемого, количества и качества запасов, природно-географических, горнотехнических условий, оценки риска пользователя недр и рентабельности разработки месторождения и фиксировался в лицензии на пользование недрами. Более того, указанные предельные величины ставок платежей были установлены не федеральным законом, а подзаконным актом - Положением о порядке и условиях взимания платежей за право пользования недрами, акваторией и участками морского дна, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 28 октября 1992 г. № 828. Для углеводородов они составляли от 6 до 16 % от стоимости добытого сырья. Освобождение (полное или частичное) от уплаты платежей также осуществлялось в индивидуальном порядке – по решению органов, предоставивших лицензию на пользование недрами (ч. 2 ст.40, 48 Закона «О недрах»). Таким образом, обязанность платить платежи возникала у недропользователя не на основании закона, а на основании лицензии (лицензионного соглашения). Заметим, что при разрешении споров между налоговыми инспекциями и организациями недропользователями по вопросам уплаты платежей за недропользование суды принимали за основу именно положения лицензионных соглашений¹.

Так, при рассмотрении спора в Арбитражном суде Волгоградской области между ООО "Лукойл-Нижневожскнефть" и Государственной налоговой инспекцией по Фроловскому району Волгоградской области о признании недействительным постановления о взыскании недоимки по плате за право на пользование недрами по добыче нефти и газа и пени, встал вопрос о том, что является ценой реализации товарной продукции - цена

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 14 февраля 2000 № Ф04/347-29/А45-2000; Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 6 июня 2002 г. № КА-А41/3623-02

реализации отгруженной продукции или цена реализации оплаченной продукции. ООО "Лукойл-Нижеволжскнефть" производило расчет платежей от цены реализации оплаченной продукции. Суд первой инстанции, приняв во внимание доводы истца, удовлетворил иск. Постановлением апелляционной инстанции решение арбитражного суда было отменено, встречный иск налоговой инспекции удовлетворен в части взыскания штрафа в размере 20% за неполную уплату суммы платежей. При этом апелляционная инстанция исходила из того, что ст. 41 Закона РФ "О недрах" с пользователей недр взимаются платежи за поиски, разведку месторождений полезных ископаемых, их добычу и пользование недрами в иных целях. Порядок и условия взимания платежей за пользование недрами, критерии определения ставок устанавливаются Правительством Российской Федерации. В соответствии с Положением о порядке и условиях взимания платежей за право на пользование недрами, акваторией и участками морского дна конкретные размеры регулярных платежей определяются по каждому месторождению с учетом вида полезного ископаемого, количества и качества запасов, природно-географических, горнотехнических условий, оценки риска пользователя недр и рентабельности разработки месторождения и устанавливаются органами, предоставляющими лицензию по результатам конкурсов или аукционов. Из имеющихся в материалах дела лицензий видно, что недропользователь за добычу нефти и газа обязуется производить регулярные платежи от стоимости фактически добытых нефти и газа. Федеральный арбитражный суд Поволжского округа, рассмотрев дело в кассационном порядке, признал правильным вывод апелляционной инстанции о том, что платежи за пользование недрами по добыче нефти и газа не зависят от стоимости оплаченной продукции, а объектом налогообложения является объем добычи минерального сырья в конкретном налоговом периоде. Также был признан верным и вывод налоговой инспекции о том, что стоимость единицы минерального сырья, добытого в отчетном периоде, определяется, исходя из стоимости отгруженной

продукции по ценам, действующим на момент отгрузки, а не из стоимости оплаченной продукции и количества оплаченной продукции, поскольку по условиям лицензии истец обязан производить платежи от стоимости фактически добытых нефти и газа, независимо от их реализации, и стоимость единицы добытого минерального сырья определяется независимо от учетной политики предприятия и налоговая база не может исчисляться на основе выручки¹.

Неоднозначность содержания правовых норм, определяющих статус платежей за пользование недрами, позволяла по-разному толковать их на практике. Приведем в качестве примера два судебных дела.

Суть первого дела в следующем. Федеральное государственное унитарное предприятие "Арктикморнефтегазразведка" обратилось в Арбитражный суд Архангельской области с иском о признании недействительным решения Управления МНС РФ по Ненецкому автономному округу о взыскании налога и пеней и привлечении к налоговой ответственности. Истец признан победителем по результатам конкурсов на право пользования недрами с целью поиска, разведки и добычи углеводородов в пределах Медынского-Варандейского, Колоколмогорского и Поморского участков дна Баренцева моря, в связи с чем ему были выданы лицензии, и на их основании между истцом и МПР РФ заключены лицензионные соглашения. Выполняя условия лицензионных соглашений, истец перечислил сумму разового платежа (бонуса подписания) за право на добычу углеводородов на счет МПР РФ. В апреле 2001 года истец представил в налоговое управление дополнительный расчет платежей за право пользования недрами за 2000 год, включив в него разовые платежи (бонусы подписания) в связи с получением названных лицензий. В дальнейшем предприятие представило уточненный расчет, посчитав, что платежи (бонусы подписания) являются сбором при оформлении и выдаче

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 4 мая 2000 г. № А12-7311/99-с26

лицензий, который, фактически, уплачен истцом. Управление, считая, что указанные платежи - это платежи за право пользования недрами (федеральный налог), не учло их на лицевом счете, как уплаченные, и отразило их, как не внесенные в срок. В связи с этим Управлением были приняты оспариваемые решения о привлечении ФГУП "Арктикморнефтегазразведка" к налоговой ответственности и о взыскании налога и пеней.

Суд удовлетворил иски предприятия, указав, что разовые платежи (бонус подписания) за добычу полезных ископаемых не могут считаться федеральным налогом, так как федеральным законом не установлены их существенные элементы применительно к ст. 17 Налогового кодекса РФ. Кроме того, названные платежи - это не налоги или сборы, а платежи, уплачиваемые по лицензионным соглашениям, имеющим гражданско-правовой характер. Указанный вывод можно сделать исходя из того, что обязанность по внесению соответствующих платежей (бонусов подписания) возникла у истца в результате участия в конкурсах, проведенных МПР РФ, на основании лицензионных соглашений (гражданско-правовых сделок), заключенных предприятием с организатором конкурсов, что является одним из способов заключения договора, согласно ст. 447 ГК РФ, а также на основании п. 2 и 3 ст. 12 Закона РФ "О недрах". Как апелляционная, так и кассационная инстанции посчитали данный вывод правомерным и обоснованным. Интересно то, что МПР РФ, привлеченное к участию в деле в качестве третьего лица, в отзыве на кассационную жалобу указало, что решение суда является законным и мотивированным. По мнению третьего лица, спорные платежи не являются налоговыми, а потому решения налоговых органов правомерно признаны судом недействительными¹.

Дело второе рассматривалось в Арбитражном суде Республики Коми.

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 12 февраля 2002 г. N А05-7455/01-371/22

Спор возник между Министерством финансов Республики Коми и Инспекцией МНС РФ по городу Усинску по поводу признания недействительным решения налоговой инспекции о проведении зачета суммы переплаты по прочим неналоговым доходам в части Республики Коми в погашение суммы разового платежа за право пользования недрами в части Республики Коми.

Фабула дела аналогична. По результатам проведенного в 1999 году закрытого аукциона на право пользования недрами с целью разведки и добычи углеводородного сырья в пределах Западно-Сынатского блока, расположенного в Усинском районе Республики Коми, победителем было признано ООО "Енисей", предложившее наибольший размер разового платежа (бонуса) за пользование природными ресурсами. Сумма бонуса была зачислена на счет республиканского бюджета Республики Коми как неналоговый платеж.

ООО "Енисей", считая данный платеж налоговым, обратилось в Инспекцию с заявлением и уточненной налоговой декларацией с целью отражения указанной суммы по лицевому счету налогоплательщика в счет уплаты разового платежа за пользование недрами. По результатам рассмотрения данного заявления Инспекция решением от 07.05.01 зачла сумму переплаты по прочим неналоговым доходам Республики Коми в погашение суммы разового платежа за право пользования недрами в части Республики Коми.

Требую отмены этого решения, Минфин Республики Коми привел практически те же аргументы, что и суд Архангельской области в своем решении: разовый платеж (бонус) не является налогом, поскольку в соответствии с п. 1 и 2 ст.1, ст. 17 Налогового кодекса РФ налог, взимаемый в федеральный бюджет, считается установленным лишь в том случае, когда непосредственно в самом федеральном законе определены его плательщики и элементы налогообложения. Налоговый орган под видом зачета произвел перевод средств с одного кода бюджета на другой, совершив тем самым

действия, не входящие в его компетенцию.

Суд первой инстанции (также как и суд апелляционной инстанции) удовлетворил иск Минфина Республики Коми, однако Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа, рассматривавший дело в кассационном порядке, признал эти решения необоснованными и, рассмотрев дело по существу, отказал в удовлетворении иска. В основу решения легли следующие доводы. Статьей 19 Закона РФ "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" (в редакции, действовавшей на момент проведения аукциона и принятия Инспекцией решения) к федеральным налогам были отнесены платежи за пользование природными ресурсами, зачисляемые в федеральный бюджет, в республиканский бюджет республики в составе РФ, в краевые, областные бюджеты краев и областей, областной бюджет автономной области, окружные бюджеты автономных округов и районные бюджеты районов в порядке и на условиях, предусмотренных законодательными актами РФ. Федеральным законом "О бюджетной классификации Российской Федерации" (в редакции, действовавшей на момент проведения аукциона и принятия Инспекцией решения) платежи за пользование природными ресурсами, в том числе за пользование недрами и добычу полезных ископаемых, отнесены к налоговым доходам. Из приведенных правовых норм следует, что внесенный ООО "Енисей" разовый платеж за пользование недрами являлся налоговым¹.

Противоречия, заложенные в законодательстве, приводили не только к принятию противоположных по существу решений. Они ставили под сомнение саму обоснованность взимания платежей за пользование недрами. Причем, если вначале такие сомнения высказывались на страницах юридической литературы²,

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 11 октября 2002 г. № А29-5207/01А

² Тен Ю.М., Курский А.Н. Вопросы недропользования в проекте Налогового кодекса Российской Федерации // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 1997. № 4. С. 31; Подмаско В. Налогообложение как способ уклонения от сбора налогов // Нефть, газ и право. 1998. № 5. С. 17-19; Шарифуллина А. Особенности платежей за право пользования недрами при реализации СРП // Нефть, газ и право. 2000. № 2. С. 9-10; Даниленко М. Некоторые проблемы налогового законодательства // Нефть, газ и право. 2001. № 3. С. 21.

то в 2000 г. этот вопрос стал предметом судебного разбирательства. В Верховный Суд РФ обратились с заявлением акционерная нефтяная компания “Башнефть” и акционеры данной компании З.Р. Сагитова, Л.А. Исаева и Л.Ф. Батраева о признании частично недействительным постановления Правительства РФ от 28 октября 1992 г. № 838 (в ред. от 22 августа 1998 г. № 1004), ссылаясь на то, что его нормы, определяющие порядок определения размеров регулярных платежей за право на добычу полезных ископаемых, являются незаконными. Суд удовлетворил данные требования, мотивировав свое решение следующим образом.

Суд признал, что существенные элементы налогообложения в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 1, ст. 17 Налогового кодекса РФ могут быть установлены только федеральным законом, а не нормативным актом Правительства РФ. Между тем оспариваемые заявителями предписания Положения устанавливают и дополняют ряд элементов обложения по федеральному налогу на пользование недрами. Так, во втором предложении абзаца 2 пункта 10 Положения указано, что “стоимость добытого минерального сырья (то есть элемент налогообложения - налоговая база) определяется по ценам реализации товарной продукции из него без учета налога на добавленную стоимость”. Указанное предписание не может быть признано законным, поскольку аналогичного положения в Законе Российской Федерации “О недрах” не содержится.

В ч. 4 ст. 41 названного Закона предусмотрено, что размеры платежей за добычу полезных ископаемых определяются как доля от стоимости добытых полезных ископаемых и потерь при добыче, превышающих нормативы, устанавливаемые ежегодными планами горных работ, согласованными с органами горного надзора. Таким образом, предписание второго предложения абзаца 2 п. 10 Положения о том, что “стоимость добытого минерального сырья определяется по ценам реализации товарной продукции из него без учета налога на добавленную стоимость” фактически дополняет приведенную норму Закона по определению налоговой базы при

исчислении платежей за пользование недрами. Поскольку, как уже отмечалось, Правительство РФ делать этого не вправе, данное предписание должно быть признано судом недействительным. По вышеизложенным основаниям не могут быть признаны законными предписания п.п. 12 и 13 Положения, содержащие не закреплённые в федеральном законодательстве нормы об определении налоговой базы, ставок и порядка исчисления платежей (налога) на пользование недрами в случаях реализации минерального сырья по бартеру или для экспортных поставок, а также при реализации товарной продукции более высокой степени технологического передела минерального сырья.

Подлежит признанию недействительным и закреплённое в абзаце 3 п. 10 Положения предписание о том, что “конкретные размеры регулярных платежей за добычу полезных ископаемых определяются ...и устанавливаются органами, предоставляющими лицензию по результатам конкурсов или аукционов”, поскольку размер налоговой ставки (существенный элемент налогообложения) за пользование недрами может быть определён только федеральным законом.

Не принял во внимание суд и ссылку представителей Правительства РФ на положения ч. 7 ст. 41 Закона РФ “О недрах”, которой установлено, что порядок и условия взимания платежей за пользование недрами, критерии определения ставок устанавливаются Правительством РФ; окончательные размеры этих платежей устанавливаются при предоставлении лицензии. При этом Верховный суд РФ основывался на правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в постановлении № 16-П от 11 ноября 1997 г. “По делу о проверке конституционности статьи 11.1 Закона РФ от 1 апреля 1993 года “О государственной границе Российской Федерации”, согласно которой отнесение к ведению Правительства РФ Установления существенных элементов налогового обязательства не соответствует закреплённому действующим законодательством разграничению полномочий между органами законодательной и

исполнительной власти¹.

Таким образом, решение Верховного Суда РФ решительно обозначило существующее противоречие между налоговым статусом платежей за право пользования недрами и реально существующим порядком определения их размеров и установления обязанности по уплате. Признание недействительным (незаконным) ряда норм рассматриваемого Постановления Правительства РФ лишило законного основания деятельность налоговых органов по взысканию указанных платежей. С принятием Федерального закона от 8 августа 2001 г. эта, поистине тупиковая ситуация, получила свое разрешение: отныне ставки налога на ДПИ однозначно определены в Налоговом кодексе РФ, следовательно, его взимание не может быть оспорено.

Этого нельзя сказать о разовых и регулярных платежах за пользование недрами: здесь некоторая двусмысленность остается. С одной стороны, попытка законодателя провести четкую грань между налогом на ДПИ и указанными платежами, позволяет сделать вывод, что их природа иная, неналоговая. По крайней мере, именно такова позиция представителей Государственной Думы РФ² и Министерства финансов РФ³. С другой стороны, подпункт «и» ст. 19 Закона РФ «Об основах налоговой системы Российской Федерации», относящий платежи за пользование недрами к числу федеральных налогов, не отменен. Поэтому указанные выше проблемы в отношении данных платежей сохраняются.

Впрочем, проблема определения юридической природы платежей за пользование недрами и налога на ДПИ имеет и другой аспект. Четкое определение в налоговом законодательстве всех элементов налогообложения, решает данную проблему только с формальной (внешней) стороны, но сущности указанных платежей не меняет. Как в экономической, так и в

¹ Решение Верховного Суда РФ от 26 октября 2000 г. по гражданскому делу № ГКПИ00-1120

² Генералов С. Указ. соч. С. 3.

³ Любомирская Л.В. Налог на добычу полезных ископаемых (оперативно-краткий постатейный комментарий) // Библиотечка Российской газеты. 2001. Выпуск 18.

юридической литературе не раз высказывалось мнение, что по своей сути платежи за пользование недрами являются ни чем иным, как рентными платежами¹. В такой форме государство реализует право собственника на получение определенной части прибыли за предоставление в пользование субъектам хозяйственной деятельности природных ресурсов (в данном случае ресурсов недр). Доля прибыли, которая принадлежит собственнику природных ресурсов, устанавливается с учетом реально сложившегося спроса и предложения на этот ресурс на конкретной территории, а также дифференциальной ренты, отражающей различия в продуктивности каждого конкретного природного объекта. Дифференциальная рента – это избыточная прибыль, получаемая природопользователем при одинаковых, по сравнению с другими субъектами хозяйствования, затратах за счет более высокой продуктивности используемого конкретного природного ресурса². Так, величина горной ренты зависит от количества и качества запасов полезных ископаемых, природно-географических, горнотехнических условий, оценки риска пользователя недр и рентабельности разработки месторождения.

Но, как справедливо отмечают Ю.М. Тен и А.Н. Курский, «все многообразие рентных свойств участков недр и вытекающих из этого особенностей налогообложения не может быть унифицировано в Налоговом кодексе»³.

«Общепринятой концепцией, отражающей рентную составляющую специфических доходов, получаемых при добыче полезных ископаемых, - пишет М. Даниленко, - является индивидуальный подход к определению

¹ Рента и налоги. Новые подходы к реформированию налоговой системы России // Деловой мир. 1994. 17-23 января; Тен Ю.М., Курский А.Н. Указ. соч.; Подмаско В. Налогообложение как...способ уклонения от сбора налогов. С.17-19; Шарифуллина А. Указ. соч. С. 9-10; Даниленко М. Указ. соч.С.21; Комаров М., Белов Ю. Реализация права собственности государства на недра через изъятие природной ренты // Вопросы экономики. 2000. № 8. С. 71-83; Ивановский С. Рента и государство // Вопросы экономики. 2000. № 8. С. 84-97; Бакша Н.В., Гамукин В.В., Свинцова А.П. Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый. расходный. социальный. – М.: Издательство ИПО Профиздат, 2001. С. 107-117; Бабина Ю. Рентный доход при использовании природных ресурсов // Государство и экономика. 2001. № 5. С. 12-14.

² Бедный О.П. Плата за природные ресурсы / Экологическое право России. Учебник / Под ред. В.Д. Ермакова и А.Я. Сухарева. – М.: ИМПЭ, 1997. С. 309-310

³ Тен Ю.М., Курский А.Н. Указ. соч. С. 31.

размеров платежей при недропользовании с учетом особенностей каждого объекта, что не предусмотрено закрепленным в НК РФ статусом налога. В условиях прогрессивного ухудшения отечественной ресурсной базы законодательное утверждение нового налога и единой налоговой ставки на добычу нефти противоречит международной практике и нивелирует объективные природные и экономические различия месторождений, что может привести в ближайшее время к крайне негативным последствиям для нефтедобывающей отрасли и страны в целом»¹.

Аналогичную оценку новому налоговому режиму дает А. Токарев. «Применение недифференцированной («потонной» или адвалорной), в зависимости от условий, добычи ставки налога даже с учетом экспортных цен на нефть не соответствует мировым тенденциям в налогообложении нефтегазового сектора, - пишет он. - Применение гибких схем взимания специальных налогов особенно важно для освоения трудноизвлекаемых запасов, которые в России составляют значительную долю в общем объеме ресурсов. Горногеологические условия разработки месторождений и качество запасов значительно различаются между объектами. При единой ставке компании, осваивающие лучшие месторождения, оказываются в более выгодных условиях, получая сверхприбыли. В то же время компании, разрабатывающие менее производительные месторождения, будут малоэффективными»². Исходя из этого можно сделать вывод, что единые ставки налога не будут способствовать рациональному недропользованию: часть нерентабельных в этих условиях извлекаемых запасов не будет добыта³.

Зарубежный опыт показывает, что ни в одной стране мира,

¹ Даниленко М. Некоторые проблемы налогового законодательства. С.21.

² Токарев А. Влияние новой налоговой системы на формирование бюджетных доходов нефтедобывающих территорий // Нефть, газ и право. 2002. № 3. С. 45

³ Некоторые авторы указывают на то, что сама «идея платности природных ресурсов возникла как попытка стимулирования природопользователей к более бережному использованию природных ресурсов» См.: Социально-правовые механизмы природопользования (Анализ концепций и подходов): Аналит. обзор / Ю.Г. Марков, В.Н. Турченко, Е.А. Чиркин, С.А. Юрков; РАН Сиб. отделение. ГПНТБ; Ин-т философии и права. – Новосибирск, 1995. С. 28.

располагающей такими разнообразными по условиям разработки ресурсами углеводородов, не установлен единый унифицированный налоговый режим для нефтегазовой отрасли. Такие режимы могут действовать только в двух ситуациях: во-первых, в странах с однородными условиями освоения месторождения (в основном Ближний Восток); во-вторых в странах, где не взимаются роялти, а основным налогом является налог на прибыль. Это вполне объяснимо: введение любой единой ставки либо сокращает доходы государства (если эта ставка установлена на низком уровне), либо делает нерентабельными месторождения с относительно более высокими издержками добычи (если ставка установлена на достаточно высоком уровне). В этом смысле можно сказать, что Россия с ее разнообразием природных условий месторождений (вечная мерзлота, большие глубины, шельф) обречена на дифференцированный режим платы за недра¹.

С введением единой ставки налога на ДПИ в особенно трудных условиях оказываются средние и малые нефтегазовые компании, поскольку они занимаются преимущественно разработкой месторождений с трудноизвлекаемыми запасами. Таких компаний в России на начало 2001 г. насчитывалось около 120, на их долю приходилось 7% добытой в стране нефти (24 млн. т.)². Как считает Е.Корзун, генеральный директор Ассоциации малых и средних нефтегазодобывающих организаций «АссоНефть», в результате проводимого курса правительства половина месторождений, разрабатываемых независимыми (неинтегрированными) компаниями (а их порядка 200), будут к концу 2002 г. выведены из эксплуатации³.

Кроме того, Налоговый кодекс РФ не учитывает, что недропользование – объективно постадийный (при воспроизводстве минерально-сырьевой базы) и поэтапный (при разработке месторождений) процесс, включающий региональные геологические исследования, поиски,

¹ Дьячкова Е. Налоговые режимы нефтегазовой отрасли: прошлое, настоящее и будущее // Нефть, газ и право. 2001. № 5. С.22.

² Корзун Е. Развитие малого и среднего предпринимательства в нефтедобыче в свете изменений в налоговом законодательстве Российской Федерации // Нефть, газ и право. 2002. № 4. С. 16.

³ Там же. С. 17.

оценку, разведку, опытно-промышленную эксплуатацию, доразведку, промышленную добычу полезных ископаемых. Финансово-экономические показатели освоения месторождения изменяются в процессе эксплуатации. Максимальные затраты недропользователь несет на начальном этапе освоения месторождения и завершающем этапе поддержания падающей добычи. Необходимы экономические стимулы на этих этапах жизненного цикла нефтедобывающего предприятия. В противном случае освоение и разработка новых месторождений либо становятся неэффективными, либо сопряжены с большими финансовыми рисками¹. В связи с этим платежи при пользовании недрами должны быть разными на каждой стадии воспроизводства минерально-сырьевой базы и на каждом этапе разработки месторождения, что, естественно, невозможно при установлении твердой ставки налога.

Конечно, нельзя утверждать, что существовавшая до 1 января 2002 г. система мер экономического стимулирования рационального использования недр была достаточно эффективна. Так, весьма несовершенна была процедура предоставления лицензирующими органами соответствующих льгот по уплате платежей: не были установлены ни их размеры, ни предельные сроки рассмотрения заявок недропользователей, ни четкие основания для отказа в предоставлении льгот, ни критерии признания месторождений истощенными и нерентабельными (что являлось основанием предоставления скидок за истощение); все эти вопросы решались по усмотрению должностных лиц МПР РФ. Кроме того, отсутствовали меры, стимулирующие разработку новых месторождений и истощенных месторождений, находящихся на поздней стадии разработки. Все это позволяло как ученым – специалистам в области горного права, так и представителям органов государственного управления недропользованием констатировать: «Система налогообложения в недропользовании имеет

¹ Мелехин Е.С., Кимельман С.А. Об основных принципах формирования рентных платежей в недропользовании // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 1999. № 5. С. 23.

жесткий фискальный характер, и тяжесть налогового бремени в равной мере испытывают как добывающие предприятия, эксплуатирующие низкорентабельные, труднодоступные, с заканчивающейся отработкой месторождения, так и предприятия, эксплуатирующие рентабельные месторождения отдельных полезных ископаемых»¹.

Однако новый налоговый режим не только не снимает всех указанных проблем, но некоторые из них обостряет еще больше. В соответствии со ст. 342 НК РФ, налоговые льготы (налогообложение производится по налоговой ставке 0 %) предоставляются только при добыче: полезных ископаемых в части нормативных потерь полезных ископаемых; попутного газа; полезных ископаемых при разработке некондиционных (остаточных запасов пониженного качества) или ранее списанных запасов полезных ископаемых (за исключением случаев ухудшения качества запасов полезных ископаемых в результате выборочной отработки месторождения). Отнесение запасов полезных ископаемых к некондиционным запасам осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством РФ; полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах перерабатывающих производств в связи с отсутствием в РФ промышленной технологии их извлечения, а также добываемых из вскрышных и вмещающих (разубоживающих) пород, отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств (в том числе в результате переработки нефтешламов) в пределах нормативов содержания полезных ископаемых в указанных породах и отходах, утверждаемых в порядке, определяемом Правительством РФ.

Таким образом, сопоставление законодательных положений, действовавших до 1 января 2002 г., и норм гл. 26 НК РФ позволяет сделать следующие выводы.

¹ Певзнер М.Е. Современные правовые проблемы недропользования // Государство и право. 2001. № 4. С. 40; Тропко Л. О законопроекте «О рентных платежах в природопользовании» // Нефть, газ и право. 2000. № 6. С. 21.

Во-первых, налоговые льготы, в том числе размер, основания и порядок предоставления исчерпывающим образом в императивном порядке определены в федеральном законе (НК РФ). Это, на наш взгляд, можно отнести к числу положительных моментов, поскольку тем самым исключается произвол государственных органов при решении этого вопроса и устраняется почва для различного рода злоупотреблений.

Во-вторых, число оснований предоставления льгот резко сокращено. Упразднены меры, стимулирующие разработку месторождений, содержащих трудноизвлекаемые запасы полезных ископаемых, низкорентабельных месторождений, введение в эксплуатацию бездействующих нефтяных скважин, применение экологически безопасных технологий и технологий, повышающих извлечение основных и попутных полезных ископаемых. По-прежнему никак не стимулируется разработка новых месторождений полезных ископаемых. Иными словами, стимулирующий потенциал указанных налогов практически не используется.

Исходя из изложенного, считаем необходимым внести следующие предложения по совершенствованию законодательства о платежах и налогах за пользование недрами.

Во-первых, ввести поправочные коэффициенты к ставке налога, устанавливаемые в зависимости от горно-геологических условий добычи полезных ископаемых и этапа разработки месторождения.

Во-вторых, предусмотреть в НК РФ возможность освобождения недропользователей от уплаты налога на ДПИ полностью или частично:

- на начальный период добычи полезных ископаемых. Продолжительность периода такого освобождения не должна превышать 24 месяца с начала добычи полезных ископаемых;

- при разработке истощенных месторождений, находящихся на завершающей стадии разработки. Критерии истощенности (выработанности первоначальных извлекаемых запасов) должны определяться Постановлением Правительства РФ;

- при разработке трудноизвлекаемых запасов полезных ископаемых.

Критерии отнесения полезных ископаемых к трудноизвлекаемым должны определяться постановлением Правительства РФ;

- при применении методов и технологий, снижающих уровень потерь основных и попутных полезных ископаемых, а также экологически безопасных методов и технологий;

- при введении в эксплуатацию бездействующих нефтяных скважин.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный в рамках диссертационного исследования анализ правоотношений государственной собственности на недра позволяет сделать следующие выводы.

Рассмотрение основных исторических этапов развития российского законодательства, регулирующих отношения государственной собственности на недра, позволяет выявить жесткую корреляцию между правом государственной собственности на недра и правовыми формами, в которых государство осуществляет передачу прав пользования ресурсами недр гражданам и организациям, и получение доходов от их использования. Именно анализ последних указывает на юридическую природу права государства в отношении недр и других природных объектов. Применение административных (разрешительных, лицензионных) форм предоставления права пользования недрами и взимание доходов в виде налогов свидетельствует о публичной природе права государства, тогда как использование договорных форм недропользования, напротив, дает возможность квалифицировать его как вещное право собственности.

В современных условиях наиболее адекватной юридической конструкцией, опосредующей отношения присвоения в сфере эксплуатации ресурсов недр, является право собственности. Ее выбор обусловлен такими объективными факторами, как рыночный характер современной российской экономики и федеративное устройство нашего государства.

Следует признать, что государство является особым субъектом права собственности. Однако эти особенности не могут сводиться к особому содержанию права государственной собственности, обусловленному наличием у государства публичной власти. Этот вывод советской юридической доктрины противоречит положениям действующего Гражданского кодекса РФ, утвердившего равенство возможностей всех

субъектов гражданского права. Указанные особенности заключаются в специфических формах осуществления государством правомочий собственника. Применительно к такой части государственного имущества, как недра, таковыми формами выступают предоставление государством участков недр в пользование гражданам и организациям и получение дохода от использования участков недр в виде платежей.

Последовательное утверждение гражданско-правовых начал в области отношений государственной собственности на недра требует внесения в законодательство о недрах ряда изменений и дополнений.

Изменения концептуального плана сводятся, прежде всего, к реформированию системы совместного ведения (распоряжения) недрами, составляющей в настоящее время основу государственного управления процессом недропользования. Необходимым условием этого является пообъектное разграничение недр между Российской Федерацией и субъектами РФ. В настоящее время эта проблема остается недостаточно урегулированной. Требуется решение в законодательстве двух блоков вопросов: определение критериев разграничения и выработка процедуры разграничения. Действующее законодательство содержит ответы на эти вопросы только в отношении таких ресурсов недр, как подземные воды и особо охраняемые геологические объекты, в отношении же месторождений полезных ископаемых исчерпывающие ответы отсутствуют. Для решения указанных вопросов предлагается в качестве критериев разграничения между Российской Федерацией и ее субъектами месторождений полезных ископаемых использовать такие признаки, как назначение, объем запасов, распространенность и местонахождение полезных ископаемых. Критерием разграничения участков недр, служащих пространственным базисом для размещения объектов недвижимости, должно быть право собственности на соответствующий объект недвижимости.

В соответствии с указанными критериями, к федеральной собственности могут быть отнесены следующие объекты: месторождения

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

Прочие объекты, не отнесенные к федеральной собственности, должны, по нашему мнению, считаться собственностью субъектов РФ. Исходя из этого, предлагается изменить формулировку ч. 2 ст. 214 ГК РФ, которая в настоящее время не определяет, кто именно является субъектом права государственной собственности на природные ресурсы, изложив ее в следующей редакции: «Земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц и муниципальных образований, и не переданные в собственность Российской Федерации, являются собственностью субъектов Российской Федерации».

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

Утверждение гражданско-правовых начал в сфере отношений

недропользования обуславливает также необходимость принципиального изменения роли и соотношения использования таких инструментов правового регулирования указанных отношений, как лицензии и договоры. В настоящее время лицензия на недропользование выступает в качестве титульного документа, подтверждающего наличие у недропользователя субъективного права исключительного пользования участком недр, договор же - лицензионное соглашение – не носит самостоятельного характера и определяется как составная часть лицензии. Предлагается не просто придать последнему самостоятельность путем отделения его от лицензии, а использовать договор в качестве основного регулятора отношений между государством и недропользователями, единственного необходимого и достаточного основания возникновения права недропользования. Таким образом, лицензионный порядок возникновения соответствующих прав будет заменен договорным.

В то же время это не означает, что нужно полностью отказаться от использования в сфере недропользования потенциала такого инструмента государственного регулирования, как лицензия. Проверка квалификационных качеств претендента на получение права пользования участком недр может и должна производиться посредством лицензирования отдельных видов деятельности, связанных с использованием недрами. Фактически такое лицензирование уже осуществляется в соответствии с законодательством о лицензировании отдельных видов деятельности. Рассмотрение существующего перечня лицензируемых видов деятельности в изучаемой сфере позволяет сформулировать предложение по его дополнению следующими видами деятельности: деятельность по воздействию на недра с целью повышения нефтегазоотдачи; деятельность по захоронению и хранению отходов в недра; строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; строительство нефте- и газохранилищ в пластах горных пород, эксплуатация таких хранилищ.

Предлагаемое более широкое внедрение в практику недропользования договорных форм ставит перед юридической наукой по меньшей мере две проблемы: определение типа данного договора и его юридической природы. Проведенный анализ показывает, что рассматриваемые договоры могут быть по своему типу отнесены к арендным договорам, а по юридической природе - к административно-правовым договорам. На основе этого предлагается именовать такие договоры договорами горной аренды. Подчеркивается, что конструирование договоров горной аренды в качестве административно-правовых не исключает применение для регулирования возникающих из них отношений норм гражданского законодательства. В то же время, это позволяет в интересах защиты общественного блага наделять государственного контрагента некоторыми четко определенными в законодательстве преимуществами и прерогативами. К числу последних могут быть отнесены такие права государства как право в одностороннем порядке без обращения в суд вносить изменения и расторгать договоры; право осуществлять контроль за деятельностью недропользователя, включая возможность требовать представления необходимых отчетов и документации, проводить проверки; право на применение к недропользователю в бесспорном порядке особых санкций в случае нарушения или неисполнения им закрепленных в договоре обязательств.

Проведенный в рамках диссертационного исследования анализ правоприменительных решений государственных органов, принимаемых в ходе предоставления права пользования недрами, позволил выявить ряд нарушений действующего законодательства. Эти нарушения касаются как порядка проведения конкурсов и аукционов на получение права недропользования, так и реализации принципа совместного ведения недрами (принципа «двух ключей»). На основе этого вносится ряд конкретных предложений по совершенствованию состязательной процедуры предоставления права недропользования. В частности, предлагается более четко определить правовой статус организаторов конкурсов и аукционов и

экспертной комиссии, требования, предъявляемые к экспертам, порядок определения условий конкурса.

Организатором конкурса должен быть государственный орган, представляющий интересы собственника участка недр в силу предоставленных ему полномочий. В обязанности организатора конкурса (аукциона) должно входить следующее: принятие решения о проведении конкурса (аукциона); подготовка проекта перечня объектов, выставляемых на конкурс (аукцион); определение сроков их проведения, формы (конкурс или аукцион) и вида (открытый или закрытый); разработка проекта условий конкурса (аукциона); формирование экспертной комиссии; осуществление опубликования извещений о проведении конкурсов (аукционов) в средствах массовой информации; прием и регистрация поступающих заявок на участие в торгах; проведение аукциона; принятие решения об утверждении результатов конкурса (аукциона).

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

Экспертом должен быть специалист, имеющий научные и (или) практические познания по рассматриваемому вопросу. Для обеспечения принципа независимости экспертов должно быть введено такое требование: экспертом не может быть лицо, являющееся учредителем, акционером участников конкурса, либо состоящее в близком родстве или свойстве (родители, дети, супруги, братья, сестры, а также родители, дети, братья и

сестры супруга) с указанными лицами, либо состоящее в трудовых и иных договорных отношениях с участниками конкурса.

Требуется закрепить правило, не позволяющее изменять условия конкурса и аукциона после их опубликования в средствах массовой информации. Для разрешения ситуации, когда объявленным условиям конкурса отвечают материалы, представленные двумя и более претендентами, можно заблаговременно, при определении условий конкурса, установить критерий, на основе которого будет производиться окончательный выбор победителя конкурса. Эта информация также должна быть включена в извещение о конкурсе. В том случае, если такой критерий не определен организатором конкурса, выбор победителя может производиться по времени подачи заявки на конкурс, либо по жребию.

Анализ правоприменительной практики федеральных и региональных государственных органов, осуществляющих государственное управление в области недропользования, позволяет сделать вывод о неэффективности системы совместного ведения недрами. Пообъектное разграничение недр между Российской Федерацией и субъектами РФ позволит отказаться от системы «двух ключей», заменив ее правилом, согласно которому правомочия владения, пользования и распоряжения ресурсами недр осуществляются их собственниками.

Второй необходимой формой осуществления собственности государства на недра, помимо предоставления права пользования участками недр физическим и юридическим лицам, является получение доходов от такого использования. Указанные доходы государство может получать в виде налогов, либо в виде неналоговых доходов – платежей за пользование недрами, размеры и порядок уплаты которых определяются в заключаемых между государством-собственником и недропользователями договорах. Проведенный анализ последних нововведений в законодательство о платежах за пользование недрами и в налоговое законодательство (гл. 26 Налогового кодекса РФ) дает возможность сделать вывод о том, что в нашей

стране государство использует неадекватную отношениям собственности налоговую форму получения доходов от эксплуатации недр. Это проявляется в трансформации регулярных платежей за право на добычу полезных ископаемых (роялти) в налог на добычу полезных ископаемых. Установленная Налоговым кодексом РФ единая ставка указанного налога не позволяет учитывать ни природно-географические и горно-технические условия разработки конкретного месторождения, ни риск недропользователя, ни рентабельность добычи. Это приводит к тому, что платежи (налоги) за пользование недрами выполняют только фискальную функцию. Функция же стимулирования рационального использования недр резко ограничивается. Для усиления стимулирующей функции налога на добычу полезных ископаемых необходимо ввести поправочные коэффициенты к ставке налога, в зависимости от горно-геологических условий добычи полезных ископаемых и этапа разработки месторождения. Требуется ввести налоговые льготы на период освоения месторождений, при разработке месторождений, содержащих трудноизвлекаемые запасы полезных ископаемых, низкорентабельных месторождений, введении в эксплуатацию бездействующих нефтяных скважин, применении экологически безопасных технологий и технологий, повышающих извлечение основных и попутных полезных ископаемых.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативные правовые акты.

- 1.1. Горный устав Российской Империи. Свод основных государственных законов Российской Империи, 1912. Т. 7
- 1.2. Декрет «О земле», принят на 11 Съезде Советов 26 октября (8 ноября) 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 1
- 1.3. Декрет СНК РСФСР «О недрах земли» от 30 апреля 1920 г. // СУ РСФСР. 1920. № 36. Ст. 171
- 1.4. Положение о недрах земли и разработке их, принято ВЦИК РСФСР 7 июля 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. № 543. Ст. 532
- 1.5. Горное положение СССР, утв ЦИК и СНК СССР от 9 ноября 1927 г. // СЗ СССР. 1927. № 68. Ст. 687, 688
- 1.6. Горный закон РСФСР от 15 октября 1928 г. // СУ РСФСР. 1928. № 133
- 1.7. Конституция РСФСР от 12 апреля 1978 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407
- 1.8. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах от 9 июля 1975 г. // Ведомости ВС СССР. 1975. № 29. Ст. 435
- 1.9. Кодекс РСФСР о недрах от 9 июля 1976 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1976. № 28. Ст. 895.
- 1.10. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле от 28 февраля 1990 г. // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 10. Ст. 129.
- 1.11. Закона СССР «О собственности в СССР» от 6 марта 1990 г. // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 11. Ст. 164
- 1.12. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. – М., 2001.

- 1.13. Закона РСФСР «О собственности в РСФСР» от 24 декабря 1990 г. // ВВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416; 1992. № 34. Ст. 1966
- 1.14. Закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» от 25 декабря 1990 г. // Ведомости СНД РСФСР. 1990. № 30. Ст. 418
- 1.15. Закон РСФСР «Об иностранных инвестициях» от 4 июля 1991 г. // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1008
- 1.16. Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 декабря 1991 г. // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 11. Ст. Ст. 52; № 34. Ст. 1976; 1993. № 4. Ст. 118; СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3593; 1998. № 31. Ст. 3816; Ст. 3828; № 43. Ст. 5213; 1999. № 1. Ст. 1; № 7. Ст. 879; № 25. Ст. 3041; № 28. Ст. 3475. 2001. № 33 (Часть 1). Ст.3429
- 1.17. Постановление Верховного Совета РФ «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» от 27 декабря 1991 г. // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 3. Ст. 89; № 22. Ст. 1185; 1993. № 6. Ст. 191; № 32. Ст. 1261
- 1.18. Закон РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 г. (с изм. от 3 марта 1995 г., 10 февраля 1999 г., 2 января 2000 г., 14 мая 2001 г., 8 августа 2001 г.) // Ведомости ВС РФ. 1992. № 16. Ст. 834; СЗ РФ. 1995. № 10. С. 823; 1999. № 7. Ст. 879; 2000. № 2. Ст. 141; 2001. № 21. Ст. 2061; № 33 (Часть 1). Ст. 3429

- 1.19. Постановлением Верховного Совета РФ «Об утверждении Положения о порядке лицензирования пользования недрами» от 15 июля 1992 г. // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1917
- 1.20. Федеральный закон «О животном мире» от 24 апреля 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462
- 1.21. Водный кодекс РФ от 18 октября 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4471
- 1.22. Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» от 23 февраля 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713
- 1.23. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024
- 1.24. Гражданский кодекс РФ. Часть первая от 30 ноября 1994 г. // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2001. № 21. Ст. 2063
- 1.25. Лесной кодекс РФ от 8 января 1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 610
- 1.26. Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594
- 1.27. Федеральный закон «О плате за пользование водными объектами» от 6 мая 1998 г. (с изм. и доп. от 30 марта 1999 г., 7 августа 2001 г.) // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2067; 1999. № 14. Ст. 1652; 2001. № 33 (Часть 1). Ст. 3414
- 1.28. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31 июля 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824
- 1.29. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. (с изм. от 31 декабря 1999 г., 5 августа 2000, 27 декабря 2000 г., 8 августа 2001 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2000. № 1. Ст. 10; № 32. Ст. 3339; 2001. № 1 (Часть 1). Ст. 2; № 33 (часть 1). Ст. 3429

- 1.30. Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации» от 31 марта 1999 г. // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667
- 1.31. Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю» от 17 июня 2001 г. // СЗ РФ. 2001. № 30. Ст. 3060
- 1.32. Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации» от 8 августа 2001 г. // СЗ РФ. 2001. № 33 (Часть 1). № 3429
- 1.33. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 8 августа 2001 г. // СЗ РФ. 2001. № 33 (Часть 1). Ст. 3430; 2002. № 11. Ст. 1020; № 12. Ст. 1093; № 50. Ст. 4925; Ст. 3430; 2003. № 2. Ст. 169
- 1.34. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147
- 1.35. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2002 год» от 30 декабря 2001 г. // СЗ РФ. 2001. № 53 (Часть 1). Ст. 5003
- 1.36. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
- 1.37. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2003 год» от 24 декабря 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 52 (Часть 1). Ст. 5135
- 1.38. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. // Российская газета. 1992. 18 марта
- 1.39. Закон Республики Коми «О недрах» от 12 февраля 1992 г. (в ред. от 17 июля 2000 г.) // Красное знамя. 1992. 19 марта; Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 1996. № 3. Ст. 469; 2000. № 9. Ст. 1358; № 12. Ст. 1445

- 1.40. Закон Удмурдской Республики «О недрах» от 13 февраля 1992 г. (в ред. от 20 июня 2000 г.) // Известия Удмурдской Республики. 1992. 10 марта; 1996. 1 августа; 2000. 27 июня
- 1.41. Закон Республики Калмыкия «О недрах» от 3 июня 1992 г. // Советская Калмыкия. № 123. 1992. 6 июня
- 1.42. Кодекс Республики Башкортостан о недрах от 28 октября 1992 г. // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1993. № 2. Ст. 37
- 1.43. Закон Республики Татарстан «О недрах» от 25 декабря 1992 г. (в ред. от 6 декабря 1999 г.) // Ведомости Верховного Совета Татарстана. 1992. № 11-12. Ст. 184; Республика Татарстан. 2000. 22 января
- 1.44. Закон Республики Алтай «О недрах и недропользовании» от 2 марта 1993 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Алтай. 1993. № 3. С.64
- 1.45. Закон Красноярского края «Об аукционном способе предоставления лицензий на право пользования недрами на территории Красноярского края» от 6 октября 1994 г. // Красноярский рабочий. 1994. 27 октября
- 1.46. Закон Красноярского края «Об экспертизе материалов лицензирования пользования недрами на территории Красноярского края» от 23 декабря 1994 г. // Красноярский рабочий. 1995. 16 января
- 1.47. Закон Ханты-Мансийского автономного округа «О недропользовании» от 18 апреля 1996 г. // Новости Югры – Официальный бюллетень. № 56. 1996. 21 мая; № 60. 1996. 30 мая; Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 1998. № 6. Ст. 584
- 1.48. Закон Краснодарского края «О недропользовании на территории Краснодарского края» от 10 октября 1997 года (в ред. от 19 июля 2000 г.)

// Кубанские новости. 1997. 29 октября; 1999 10 июня; 2000. 22 июля; 9 августа

- 1.49. Закон Волгоградской области «О недропользовании на территории Волгоградской области» от 15 ноября 1996 г. № 89-ОД (ред. 17 ноября 2000 г.) // Волгоградская правда. 1996. 29 ноября; 2000. 24 ноября
- 1.50. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа «О недрах и недропользовании в Ямало-Ненецком автономном округе» от 10 февраля 1997 г. // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 1997. № 1
- 1.51. Закон Республики Татарстан «О нефти и газе» от 19 июня 1997 г. // Республика Татарстан. 1997. 8 июля
- 1.52. Закон Тюменской области «О нефти и газе» от 22 марта 1999 г. (в ред. от 5 июня 2000 г.) // Вестник Тюменской областной Думы. 1999. № 2; № 6; Тюменские известия. 2000. 17 мая; 8 июня
- 1.53. Временное положение о проведении конкурсов по представлению лицензий на право пользования, утв. решением Красноярского краевого Совета народных депутатов от 12 мая 1993 г. № 12-2 // Консультант Плюс. Региональное законодательство (текст официально не опубликован)
- 1.54. Положение о проведении конкурсов и аукционов по предоставлению лицензий на право пользования недрами в Волгоградской области, утв. Решением Малого Совета Волгоградского облсовета от 10 июня 1993 г. № 13/150 // Консультант Плюс. Региональное законодательство (текст официально не опубликован)
- 1.55. Положение о порядке лицензирования пользования недрами в Республике Алтай, утв. Постановлением Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай от 29 июля 1994 г. № 4-14 // Ведомости

Государственного Собрания Эл Курултай Республики Алтай. 1994. № 4. С.41

- 1.56. Положение о порядке подготовки и проведения конкурсов и аукционов по предоставлению лицензий на право пользования недрами, утв. Постановлением Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай от 29 июля 1994 г. № 4-15 // Ведомости Государственного Собрания Эл Курултай Республики Алтай. 1994. № 4. С.55
- 1.57. Положение о конкурсе (аукционе) по предоставлению лицензий на право пользования недрами на территории Самарской области, утв. Решением Самарской Губернской Думы от 28 сентября 1999 г. № 266 // Волжская коммуна. 1999. 13 октября
- 1.58. Положение о порядке лицензирования пользования недрами на территории Республики Башкортостан, утв. Постановлением Государственного Собрания Республики Башкортостан от 3 февраля 2000 г. № ГС-127 // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2000. № 5. Ст. 337
- 1.59. Указ Президента РФ «О федеральных природных ресурсах» от 16 декабря 1993 г. № 2144 // САПП РФ. 1993. № 51. Ст. 4932
- 1.60. Положение о порядке и условиях взимания платежей за право пользования недрами, акваторией и участками морского дна, утв. Постановлением Правительства РФ от 28 октября 1992 г. № 828 (ред. от 22 августа 1998 г) // Российская газета. 1992. 6 ноября
- 1.61. Порядок предоставления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальный фонды геологической информации, утв. Постановлением Правительства РФ от 28 февраля 1996 г. № 215 // СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1110

- 1.62. Постановление Правительства РФ «Об утверждении минимальных и максимальных ставок регулярных платежей за пользование недрами и Правил уплаты регулярных платежей за пользование недрами» от 29 декабря 2001 г. № 926 // СЗ РФ. 2002. № 1 (Часть 2). Ст. 46
- 1.63. Перечень основных видов стратегического минерального сырья, утв. Распоряжением Правительства РФ от 16 января 1996 г. № 50-р // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 390
- 1.64. Распоряжение Правительства РФ «О применении предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению самовольного пользования недрами» от 22 августа 1998 г. № 1214-р // Российская газета . 1998. 2 сентября
- 1.65. Письмо Роскомнедра «О Положении о порядке лицензирования пользования недрами» от 10 сентября 1992 г. № ВО-61/2296 // Российские вести. 1993. 4 марта.
- 1.66. Инструкция Роскомнедр по применению «Положения о порядке лицензирования пользования недрами» к участкам недр, предоставляемым для добычи подземных вод, а также других полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных от 14 апреля 1994 г. // Российские вести. 1994. 8 июня
- 1.67. Основные требования к проведению конкурсов и аукционов на право пользования недрами, утв. письмом Роскомнедра от 7 июня 1994 г. // Консультант Плюс. Версия Проф (текст официально не опубликован)
- 1.68. Инструкция о порядке переоформления лицензии на право пользования недрами, утв. приказом Роскомнедра от 18 мая 1995 г. № 65 (с изм. от 22 апреля 1999 г., 21 января 2000 г.) // БНА РФ. 1995. № 11; 1999. № 21; 2000. № 14

- 1.69. Классификация запасов месторождений и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых, утв. приказом МПР РФ от 7 марта 1997 г. № 40 // Экономика и жизнь. 1997. № 22
- 1.70. Положение о порядке учета запасов полезных ископаемых, постановки их на баланс и списания с баланса запасов, утв. приказом МПР РФ от 9 июля 1997 г. № 122 // Экономика и жизнь. 1997. № 32
- 1.71. Временный порядок привлечения организаций к недропользованию, утв. приказом Минтопэнерго РФ от 6 мая 1998 г. // Консультант Плюс. Версия Проф (текст официально не опубликован)
- 1.72. Приказ МПР РФ «О продолжении инвентаризации лицензий на право пользования недрами» от 11 марта 1999 г. № 51 // Консультант Плюс. Версия Проф (текст официально не опубликован)
- 1.73. Временная классификация запасов месторождений перспективных и прогнозных ресурсов нефти и горючих газов, утв. приказом МПР РФ от 7 февраля 2001 г. № 126 // Консультант Плюс. Версия Проф (текст официально не опубликован)
- 1.74. Письмо МНС РФ «О регулярных платежах за пользование недрами» от 23 апреля 2002 г. № НА-6-21/528 // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2002. № 6
- 1.75. Временное положение о порядке лицензирования пользования недрами в республике Татарстан, утв. Постановлением Кабинета Министров от 28 августа 1992 г. № 495 (в ред. 20 июля 1998 г.) // Консультант Плюс. Региональное законодательство (текст официально не опубликован)
- 1.76. Положение о порядке проведения конкурсов и аукционов по предоставлению лицензий на право пользования недрами на территории Ставропольского края, утв. Постановлением Главы администрации

Ставропольского края от 15 июля 1993 г. № 177 // Консультант Плюс. Региональное законодательство (текст официально не опубликован)

- 1.77. Постановление Администрации Пермской области от 28 февраля 1994 г. № 60 «О лицензировании недропользования» // Консультант Плюс. Региональное законодательство (текст официально не опубликован)
- 1.78. Положение о конкурсах и аукционах на право геологического изучения и эксплуатации не разрабатываемых ранее месторождений полезных ископаемых на территории Республики Татарстан, утв. Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 7 февраля 1996 г. № 78 // Консультант Плюс. Региональное законодательство (текст официально не опубликован)
- 1.79. Положение о порядке проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами, утв. Распоряжением Главы администрации Оренбургской области от 19 июня 1996 г. N 505-р (в ред. от 15 декабря 1997 г. N 1076-р) // Оренбуржье. 1996. 16 июля
- 1.80. Указ Главы Республики Коми «О порядке пользования недрами на территории Республики Коми от 4 декабря 1998 г. № 429 (в ред. от 22 февраля 2000 г.) // Республика. 1999. 2 марта
- 1.81. Положение о порядке проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами на территории Сахалинской области, утв. Постановлением Губернатора Сахалинской области от 23 июля 1999 г. № 275 // Губернские ведомости. 1999. 4 августа

2. Монографии, учебники, сборники научных трудов.

- 2.1.Алексеев С.С. Общая теория права: Курс в 2-х т. Т. 2. - М.: Юрид. лит., 1982. – 359 с.
- 2.2.Алексеев С.С. Собственность - право - социализм. - М.: Юрид. лит., 1989. – 176 с.
- 2.3.Андреев В.К. Право собственности в России. - М.: Издательство БЕК, 1993. – 139 с.
- 2.4.Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1996. - 400 с.
- 2.5.Бакша Н.В., Гамукин В.В., Свинцова А.П. Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый. расходный. социальный. – М.: Издательство ИПО Профиздат, 2001. 416 с.
- 2.6.Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР. – М.: Наука, 1974. – 156 с.
- 2.7.Боголюбов С.А. Экологическое право. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа НОРМА- ИНФРА-М, 1998. – 448 с.
- 2.8.Брагинский М.И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. – М.: Юрид. лит., 1981. - 190 с.
- 2.9.Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Общие положения. – М.: Статут, 1998. – 682 с.
- ^{2.10.} Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. – М.: Госюриздат, 1963. – 197 с.
- 2.11. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юристъ, 1998. - 688 с.
- 2.12. Вебер М. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990. - 804 с.
- 2.13. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. – М.: Новый Юрист, 1998. - 624 с.

- 2.14. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. - М.-Л., 1948. – 839 с.
- 2.15. Виткявичус П.П. Гражданская правосубъектность Советского государства. – Вильнюс, 1978. – 208 с.
- 2.16. Генкин Д.М. Право собственности в СССР. - М.: Госюриздат, 1961. – 223 с.
- 2.17. Государственное управление социалистической общенародной собственностью: (Адм.-правовой аспект пробл.) / Под ред. Ю.М. Козлова. - М.: Изд-во МГУ, 1983. – 271 с.
- 2.18. Гражданское право. Часть 1. Учебник / Под ред.. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. – М.: Издательство ТЕИС, 1996.. – 552 с.
- 2.19. Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. – Красноярск, 1998. – 93 с.
- 2.20. Ерофеев Б.В. Советское земельное право. М.: Издательство «Высшая школа», 1965. – 365 с.
- 2.21. Жариков Ю.Г., Масевич М.Г. Недвижимое имущество: правовое регулирование. Научно-практическое пособие. – М.: Издательство БЕК, 1997. - 265 с.
- 2.22. Закономерности развития социалистического государства / Вайхельт В., Манов Г.Н., Фарберов Н.П. и др. – М.: Юрид. лит., 1983. – 368 с.
- 2.23. Заменгоф З.М. Правовой режим имущества хозяйственных органов. М., 1972. - 214 с.
- 2.24. Зинченко С.А. Государственная собственность в СССР: проблемы правового регулирования. Ростов-на-Д.: Изд-во Ростовского ун-та, 1986. – 176 с.
- 2.25. Камышанский В.П. Право собственности: пределы и ограничения. – М.: Закон и право; ЮНИТИ, 2000. – 303 с.

- 2.26. Карасс А.В. Право государственной социалистической собственности. Объекты и содержание. - М.: Изд-во Акад. наук СССР, 1954. – 280 с.
- 2.27. Клеандров М.И. Нефтегазовое законодательство в системе российского права. – Новосибирск: Наука. Сибирская издательская фирма РАН, 1999. – 144 с.
- 2.28. Клюкин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. – М: Городец-издат, 2000. – 443 с.
- 2.29. Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. - М., 1972. – 216 с.
- 2.30. Колбасов О.С. Экология: политика – право. - М.: Наука, 1976. – 230 с.
- 2.31. Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. - М.: Спарк, 1995. – 597 с.
- 2.32. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. - М.: Фонд «Правовая культура», 1996. – 552 с.
- 2.33. Конопляник А., Субботин М. Государство и инвестор: об искусстве договариваться (концессионное законодательство в России). – М.: ЭПИцентр. - Харьков: Фолио. Часть 1.- 1996. - 128 с.
- 2.34. Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь / В.А. Туманов, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин и др. – Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Большая Российская энциклопедия, Юристъ, 1997. – 320 с.
- 2.35. Конституция Российской Федерации: Комментарий / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. - М.: Юрид. лит., 1994. – 624 с.
- 2.36. Концептуальные положения по решению проблем права собственности на природные ресурсы. Подготовлены рабочей группой Комитета политико-нормативной поддержки Центра подготовки и реализации международных проектов технического содействия под

руководством П. В. Касьянова // Экономика природопользования. 1997. № 5. С. 2-17

- 2.37. Корнеев С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1964. – 268 с.
- 2.38. Краткая философская энциклопедия. – М.: Прогресс, 1994. – 576 с.
- 2.39. Кузнецова Н.В. Экологическое право: Схемы, комментарии / Учебное пособие. – М.: Новый Юрист, 1998. – 144 с.
- 2.40. Маковик Р.С. Экологическое право Российской Федерации. Определения, схемы, комментарии. – М., 1996. – 88 с.
- 2.41. Матеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. – М.: Юристъ, 1999. – 384 с.
- 2.42. Мейер Д.И. Русское гражданское право в 2-х ч. По исправленному и дополненному 8-му изд., 1902. - М.: Статут, 1997. – Часть 1. – 290 с.
- 2.43. Миргазизова Р.Н. Правовое регулирование отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи минерального сырья в Российской Федерации (на примере нефти и газа). – Новосибирск: Наука, 2000. – 176 с.
- 2.44. Мозолин В.П. Право собственности В Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. - М.: ИГПАН, 1992. – 175 с.
- 2.45. Налоги и налоговое право. Учебное пособие / Под ред. А.В. Брызгалина. – М.: Аналитика. – Пресс, 1998. – 608 с.
- 2.46. Нерсисянц В.С. Наш путь к праву. От социализма к цивилизму. М.: Рос. право, 1992. - 349 с.
- 2.47. Осинцев Д.В. Лицензионно-разрешительная система в Российской Федерации. - Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1999. – 372 с.
- 2.48. Основы налогового права. Учеб.-метод. пособие./ Аудит. Фирма «Контакт». - М.: Инвест-фонд, 1995. – 493 с.

- 2.49. Основы рационального недропользования: Учебное пособие / Карасев В.И., Кирсанов А.Н., Мясникова Г.П., Сергеева Н.А., Шпильман В.И. – Тюмень, 1999. 115 с.
- 2.50. Основы теории и практики федерализма: Пособие для студентов вузов. /Отв. ред. К. Малфлит. Лейвен: Издательство Garant Publishers, 1999. – 233 с.
- 2.51. Перчик А.И. Основы горного права. – М.: Недра, 1996. – 297 с.
- 2.52. Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: Издательство БЕК, 1996. - 557 с.
- 2.53. Постатейный комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации. Часть первая. 2-изд., перераб. и доп. / Под общ. ред. В.И. Слома и А.М. Макарова. – М.: Статут, 2000. – 518 с.
- 2.54. Постатейный комментарий Федерального закона «О недрах» // Законодательство и экономика. 1999. № 4. С. 9-83; № 5. С. 7-91
- 2.55. Право собственности в СССР / Отв. ред. Ю.К. Толстой, В.Ф. Яковлев. - М.: Юрид. лит., 1989. – 288 с.
- 2.56. Правовые и экономические проблемы недропользования при геологическом изучении и освоении месторождений нефти и газа: Учебное пособие / В.И. Карасев, А.И. Кирсанов, Н.А. Останин и др. Под общ. ред. А.Н. Кирсанова. – Тюмень: Изд-во Тюменского гос. нефтегаз. ун-та, 2000. – 200 с.
- 2.57. Проблемы буржуазного государствоведения. Реферативный сборник / Отв. ред. Н.Н. Разумович. - М., 1980. - 227 с.
- 2.58. Проблемы гражданского и административного права / Отв. ред. проф. Б.Б. Черепяхин и др. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1962.
- 2.59. Проблемы теории государства и права. Учебное пособие / Под. ред. М.Н. Марченко. – М.: Проспект, 1999. - 504 с.

- 2.60. Проект Федерального закона «О государственной собственности на природные ресурсы» // Экономика природопользования. 1997. № 5. С. 22-52
- 2.61. Развитие советского гражданского права на современном этапе / Н.С. Малеин, В.П. Мозолин и др.; отв. ред. В.П. Мозолин. – М.: Наука, 1986. -267 с.
- 2.62. Салиева Р.Н. Правовое обеспечение развития предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики. - Новосибирск: Наука, 2001. – 232 с.
- 2.63. Скловский К.И. Собственность в гражданском праве: Учеб.-практ. пособие. – 2-е изд. – М.: Дело, 2000. – 512 с.
- 2.64. Советское гражданское право: Субъекты гражданского права / Под ред. С.Н. Братуся. – М.: Юрид. лит., 1984. – 288 с.
- 2.65. Сосна С.А. Комментарий к Федеральному закону о соглашениях о разделе продукции / Ин-т государства и права РАН. – М.: Юристъ, 1997. - 192 с.
- 2.66. Сосна С.А. Концессионные соглашения: теория и практика. – М., 2002. – 256 с.
- 2.67. Социально-правовые механизмы природопользования (Анализ концепций и подходов): Аналит. обзор / Ю.Г. Марков, В.Н. Турченко, Е.А. Чиркин, С.А. Юрков; РАН Сиб. отделение. ГПНТБ; Ин-т философии и права. – Новосибирск, 1995. – 150 с.
- 2.68. Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. - М.: Юрид. лит., 1991. – 240 с.
- 2.69. Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. - М.: Юрид. лит., 1969. 168 с.
- 2.70. Теория государства и права: Курс лекций / Отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1987. – 476 с.
- 2.71. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1995.- 496 с.

- 2.72. Ткачев Ю.А. Плата за недра / Отв. ред. В.А. Витязева. – СПб., 1998. – 167 с.
- 2.73. Толстой Ю.К. Содержание и гражданско-правовая защита в СССР. – Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1955. – 220 с.
- 2.74. Турубинер А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1958. – 331 с.
- 2.75. Финансовое право. Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 525 с.
- 2.76. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юрид. лит., 1974. – 351 с.
- 2.77. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. – М., 1993. – 344 с.
- 2.78. Черников В.В. Современная государственная система охраны собственности в России. М.: Инфра, 1995. – 224 с.
- 2.79. Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1968. – 72 с.
- 2.80. Шафраник Ю.К., Крюков В.А. Нефтегазовые проблемы в круге проблем: о формировании комплексной системы недропользования при вовлечении в оборот ресурсов углеводородного сырья в условиях переходного периода. – М.: Недра, 1997. – 265 с.
- 2.81. Шейнин Л.Г. Государственное управление природными ресурсами и плата за их использование. – М., 1994. – 88 с.
- 2.82. Щенникова Л.В. Вещные права в гражданском праве России. – М.: Издательство БЕК, 1996. – 200 с.
- 2.83. Экологическое право России. Учебник / Под ред. В.Д. Ермакова и А.Я. Сухарева. – М.: Институт международного права и экономики. Издательство «Триада, Лтд.», 1997. – 480 с.
- 2.84. Явич Л.С. Общая теория права. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. – 287 с.

- 2.85. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы ее реализации – М.: Проспект, 1999. – 200 с.

3. Научные статьи.

- 3.1. Аверкьян С.А. Проблемы законодательной деятельности в сферах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Правовой статус субъектов современной федерации: российский и зарубежный опыт: Тез. докл. - Барнаул, 1996. С. 5-7
- 3.2. Алексеев С.С. Гражданское право как частное право // Проблемы развития гражданского законодательства и методология преподавания гражданско-правовых дисциплин. - Харьков, 1993. - С. 12-21
- 3.3. Алексеев С.С. Народное достояние и собственность // Правда. 1989. 10 ноября
- 3.4. Ардашкин В.Д. Народное достояние в экономической системе СССР (Правовой режим) // Проблемы осуществления правовой реформы. Тез. докл. Межвуз. научно-практ. конф. - Тюмень, 1990. С. 47-50
- 3.5. Бардин А., Сапожников А. Лицензии и правовые риски // Нефть, газ и право. 2002. № 2. С. 45-49
- 3.6. Башмаков Г.С. Крупный шаг в развитии законодательства о недрах // Правоведение. 1975. № 6. С. 45-64
- 3.7. Блэкман С. Нормативно-правовая база по приобретению прав на разработку нефти и газа в Канаде // Нефть, газ и право. 1999. № 1. С. 38-41
- 3.8. Бобылев А.И. Некоторые вопросы регулирования права собственности на землю и другие природные ресурсы в Белорусской ССР // Государство и право. 1991. № 9. С. 70-73
- 3.9. Богданов Е. Соотношение частного и публичного в гражданском законодательстве // Российская юстиция. 2000. № 4. С. 23-24

- 3.10. Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. 1998. № 9. С.
- 3.11. Быстров Г. Правовой механизм пользования недрами в условиях перехода России к рынку // Хозяйство и право. 1992. № 11. С. 3-16
- 3.12. Быстров Г.Е. Правовое регулирование лицензирования пользования недрами // Правовые проблемы нефтегазового комплекса. Сб. науч. тр. / Под ред. М.И. Клеандрова, О.И. Клоца. – Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 1999. Вып.1. – С. 32-45
- 3.13. Василевская Д. Концессионное законодательство и его место в российской системе недропользования // Нефть, газ и право. 2001. № 3. С.26-28
- 3.14. Василевская Д., Никандрова Е. О соотношении норм частного и публичного права в российском законодательстве о недрах // Нефть, газ и право. 2002. № 4. С. 21-23
- 3.15. Вознесенская Н., Кормош Ю. Правовой статус лицензии на пользование недрами // Хозяйство и право. 1998. № 12. С. 39-48
- 3.16. Волков Г.А. Законодательное регулирование права государственной собственности на природные ресурсы // Государство и право. 1996. № 9. С. 52-59
- 3.17. Вылегжанин А.Н., Самохвалов А.Ф. Управление природными ресурсами России: к учету международно-правового и иностранного законодательного опыта // Государство и право. 2000. № 1. С. 61-69
- 3.18. Генералов С. Налогообложение нефтяной отрасли и реформирование газовой отрасли – важнейшие проблемы развития ТЭК России // Нефть, газ и право. 2001. № 4. С. 3 -5
- 3.19. Даниленко М. Некоторые проблемы налогового законодательства // Нефть, газ и право. 2001. № 3. С. 17-21

- 3.20. Даниленко М. Частная проблема недропользования, или последствия исключительного права собственности на добытую нефть // Нефть, газ и право. 1998. № 3. С. 8-13
- 3.21. Даниленко М., Зыков Е. Закон «О недрах» и проблемы сервисных предприятий в нефтедобыче // Нефть, газ и бизнес. 1999. № 1-2. С. 45-46
- 3.22. Дудиков М.В. Об особенностях залога горно-разрабатывающего предприятия и права пользования недрами // Экологическое право. 2001. № 1. С. 2-4
- 3.23. Дудиков М.В. К вопросу о государственной регистрации прав на участки недр // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2001. № 1. С. 71
- 3.24. Дума В.М. О мерах по повышению экономической эффективности пользования государственным фондом недр и его изучения // Нефтяное хозяйство. 1999. № 5. С. 8-10
- 3.25. Дьяченко С. Нефтяные концессионные соглашения // Нефть, газ и право. 1996. № 4. С. 44-53; № 5. С. 15-22
- 3.26. Дьяченко С. Нефтяные сервисные соглашения // Нефть, газ и право. 1996. № 6. С. 28-35
- 3.27. Дьяченко С. Прорастают на поверхность проблемы подземелья // Бизнес-адвокат. 2000. № 8-9. С.
- 3.28. Дьяченко С.Б. Правовой статус углеводородных ресурсов в недрах // Московский журнал международного права. 1997. № 1. С. 16-28
- 3.29. Дьячкова Е. Налоговые режимы нефтегазовой отрасли: прошлое, настоящее и будущее // Нефть, газ и право. 2001. № 5. С. 20-26.
- 3.30. Елисеев Б.П. Договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: решение или порождение проблем // Государство и право. 1999. № 4. С. 5-13

- 3.31. Жариков Ю. Новое в российском законодательстве о недрах // Законодательство и экономика. 2000. № 7. С. 52-57
- 3.32. 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
- 3.33. Залог и право пользования недрами. Материалы заседания Клуба юристов нефтегазового сектора // Нефть, газ и право. 1998. № 3. С. 38-46
- 3.34. Заславская Л.А. Новый закон Российской Федерации о недрах // Государство и право. 1993. № 2. С. 65-78
- 3.35. Зинченко С., Корх С. Вопросы собственности: законодательство и практика // Хозяйство и право. 2000. № 6. С. 50-56
- 3.36. Иванов А.А. Общее (народное) достояние и право государственной собственности // Правоведение. 1990. № 5. С. 35-42.
- 3.37. Ивановский С. Рента и государство // Вопросы экономики. 2000. № 8. С. 84-97
- 3.38. Ивлиева М.Ф. К понятию налога и объекта налогообложения // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1997. № 3. С. 30-40
- 3.39. Иконницкая И.А. Новый закон о земле: проблемы и решения // Советское государство и право. 1990. № 9. С. 14-22
- 3.40. Ионова Ж. Лицензии и договоры в природопользовании // Хозяйство и право. 1996. № 1. С.125-130
- 3.41. Калятин В. О проблемах установления действительности прав недропользователя // Нефть, газ и право. 2000. № 2. С. 3-8
- 3.42. Клеандров М.И. О полихронологическом подходе к вопросу о праве собственности на запасы нефти и газа // Нефть, газ и право. 2000. № 5. С. 5-10

- 3.43. Клюкин Б. Многообразие форм собственности на природные объекты // Право и экономика. 1998. № 1. С. 36-41
- 3.44. Клюкин Б.Д. Формирование российского горного законодательства на основе законодательства о недрах // Законодательство и экономика. 1995. № 17-18. С. 56-62
- 3.45. Клюкин Б.Д., Теплов О.М. Концепция развития горного законодательства // Правовая реформа: концепции развития российского законодательства. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ, 1995. С. 156-163
- 3.46. Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. № 10. С. 27-37
- 3.47. Комаров М., Белов Ю. Реализация право собственности государства на недра через изъятие природной ренты // Вопросы экономики. 2000. № 8. С. 71-83
- 3.48. Кочешков А., Власов Н. О порядке деятельности нефтедобывающих предприятий, привлекаемых к недропользованию на основании договоров с владельцами лицензии // Нефть, газ и право. 1998. № 3. С. 3-7
- 3.49. Крассов О.И. Горное право США // Государство и право. 1994. № 12. С. 110-117
- 3.50. Курский А., Никитин М. К проблеме гражданско-правового регулирования отношений недропользования // Нефть, газ и право. 1999. № 5. С. 13-17
- 3.51. Курский А.Н. О проекте Федерального закона «О плате за пользование недрами» // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 1999. № 3. С. 42-45
- 3.52. Курский А.Н. Основные элементы систем налогообложения горнодобывающей промышленности стран мира // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 1997. № 6. С. 43-44

- 3.53. Лисица В. Концессии как форма взаимоотношений государства с инвестором // Нефть, газ и право. 2001. № 3. С. 24-25.
- 3.54. Мареева С. О разграничении прав на недра между Федерацией и ее субъектами (на примере США) // Нефть, газ и право. 2002. № 4. С. 42-51
- 3.55. Махлина М. Временный порядок привлечения организаций к недропользованию. Актуальный комментарий // Нефть, газ и право. 1998. № 4. С. 9-12
- 3.56. Махлина М.И. О развитии гражданско-правовых отношений недропользования в России // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 1999. № 5. С.44- 49
- 3.57. Махлина М.И. Соотношение норм Гражданского кодекса РФ и Федерального закона «О недрах» и их применение к режиму лицензирования // Бюллетень «Экономические и правовые вопросы недропользования». 1996. Т.4. С. 2-3
- 3.58. Миргазизова Р.Н. Правовые проблемы учета и государственной регистрации участков недр как недвижимости // Правовые проблемы нефтегазового комплекса. Сб. науч. тр. Вып. 1 / Под ред. Клеандрова М.И., Клоца О.И. – Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 1999. С. 108-112
- 3.59. Мороз Л.Н. О формах и видах права собственности на природные ресурсы // Государство и право. 1991. № 9. С.73-78
- 3.60. Морозова Л.Н. Государство и собственность (Проблемы межотраслевого института) // Государство и право. 1996. № 12. С. 19-32
- 3.61. Ойгензихт В.А. Трудовой коллектив и собственность // Проблемы осуществления правовой реформы. Тез. докл. Межвуз. научно-практ. конф. - Тюмень, 1990. С. 36-37
- 3.62. Олейник О. Лицензирование отдельных видов деятельности в российском праве // Закон. 2000. № 1. С. 20-24

- 3.63. Осокин Н.Н. Правовые основы собственности на природные ресурсы России // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций 1995-1998 г.г. / Под ред. А.К. Голиченкова. М.: Зерцало, 1999. С. 266-270
- 3.64. Панкратов И.Ф. Право государственной и муниципальной собственности на землю в России // Право и экономика. 1997. № 23-24. С. 78-83
- 3.65. Парламентские слушания по теме «О государственной собственности на природные ресурсы (объекты) // Думский вестник. 1995. № 7. С. 86-99
- 3.66. Певзнер М.Е. О горном праве // Государство и право. 1996. № 8. С. 52-57
- 3.67. Певзнер М.Е. Современные правовые проблемы недропользования // Государство и право. 2001. № 4. С. 36-42
- 3.68. Перчик А.И. Библиографический очерк истории развития и преподавания горного права в России // Государство и право. 1998. № 12. С. 88-92
- 3.69. Перчик А.И. Реализация принципа совместного владения, пользования и распоряжения недрами. Организационно-правовые аспекты // Нефть, газ и право. 1997. № 2. С.14-18
- 3.70. Подмаско В. Налогообложение как...способ уклонения от сбора налогов // Нефть, газ и право. 1998. № 5. С. 16-19
- 3.71. Подмаско В.Б. О государственной регистрации прав на участки недр // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2000. № 5-6. С.83-85
- 3.72. Пятков Д.В. О понятии разграничения государственной собственности // Российский юридический журнал. 1999. № 3. С. 86-97

- 3.73. Пятков Д.В. Отчуждение публичной собственности: вопросы правового регулирования // Хозяйство и право. 1998. № 6. С. 91-98
- 3.74. Разовский Ю.В. Экономика и право недропользования // Законодательство и экономика. 1996. № 5-6. С. 52-57
- 3.75. Рента и налоги. Новые подходы к реформированию налоговой системы России // Деловой мир. 1994. 17-23 января
- 3.76. Севрюгин В.Е. Некоторые вопросы реализации механизма платного недропользования нефтегазовым комплексом Западной Сибири // Правовые проблемы нефтегазового комплекса. Сб. науч. тр. / Под ред. М.И. Клеандрова, О.И. Клоца. – Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 1999. Вып.1. С. 120-124
- 3.77. Скотт Э. Проблемы управления канадскими ресурсами // США: экономика, политика, идеология. 1990. № 8. С. 71-76
- 3.78. Сосна С. О развитии государственно-частных отношений в природопользовании // Нефть, газ и право. 1996. № 3. С.2-6
- 3.79. Сосна С., Субботин М. Концессионное законодательство в России: проблемы формирования // Нефть, газ и право. 2000. № 6. С. 29-36
- 3.80. Сыродоев Н.А. Регистрация прав на землю и иное недвижимое имущество // Государство и право. 1998. № 8. С. 90-97
- 3.81. Тен Ю.М., Курский А.Н. Вопросы недропользования в проекте Налогового кодекса Российской Федерации // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 1997. № 4. С. 30-33
- 3.82. Теплов О. М. Лицензирование пользования недрами // Новый Гражданский кодекс России и отраслевое законодательство. – М., 1995. Вып. 59. С.103-122
- 3.83. Теплов О.М. К разработке Основ законодательства Российской Федерации о недрах // Государство и право. 1994. № 3. С. 101-107

- 3.84. Теплов О.М. Развитие законодательства о недрах в рамках горного законодательства Российской Федерации // Дело и право. 1995. № 8. С. 27-32
- 3.85. Токарев А. Влияние новой налоговой системы на формирование бюджетных доходов нефтедобывающих территорий // Нефть, газ и право. 2002. № 3. С. 45-55
- 3.86. Толстой Ю.К. Понятие права собственности // Проблемы гражданского и административного права / Отв. ред. проф. Б.Б. Черепашин и др. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та. 1962. С. 136-213
- 3.87. Толстых Н. Правовое регулирование организации и проведения конкурсов (аукционов) на право пользования недрами // Право и экономика. 2000. № 3. С. 63-65; № 5. С. 52-62
- 3.88. Тропко Л. О законопроекте «О рентных платежах в природопользовании» // Нефть, газ и право. 2000. № 6. С. 21
- 3.89. Тутушкин А. Без лицензии осталась удмуртская нефтяная компания // Общественно-политическая интернет-газета "Природа Online". 2002. 9 октября
- 3.90. Фомина Л. П. Земельная реформа и государственная собственность на землю // Государство и право. 1997. № 8. С. 51-57
- 3.91. Хакимов Б.В. О воспроизводстве минерально-сырьевой базы // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 1999. № 4. С. 43-47
- 3.92. Черноморец А.Е. Логико-лингвистический аспект теории права собственности // Государство и право. 1993. № 11. С. 17-23
- 3.93. Четвернин В.А. Размышления по поводу теоретических представлений о государстве // Государство и право. 1992. № 5. С. 3-11.
- 3.94. Чуев В.Ю. Залоговые операции в гражданско-правовом регулировании отношений в сфере недропользования / Правовые

проблемы нефтегазового комплекса. Сб. науч. тр. Вып. 1 / Под ред. Клеандрова М.И., Клоца О.И. – Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 1999. С. 96-102

- 3.95. Шарифуллина А. Особенности платежей за право пользования недрами при реализации СРП // Нефть, газ и право. 2000. № 2. С. 9-14
- 3.96. Шевелева Н.А. О понятии налога в российском законодательстве // Правоведение. 1994. № 5-6. С. 102-108
- 3.97. Шейнин Л.Б. Подземное хозяйство: правовое регулирование // Журнал российского права. 2001. № 11. С. 60-64
- 3.98. Щенникова Л.В. Категория «собственность» в российской гражданском законодательстве и русской цивилистике // Государство и право. 1995. № 3. С. 96-103

4. Авторефераты диссертаций и диссертации

- 4.1. Бибиков А.И. Правовые проблемы реализации государственной собственности. Автореферат дис. д.ю.н. – М., 1993. – 36 с.
- 4.2. Дзейтов С.А. Государство и правовое регулирование отношений в области недропользования (теоретико-правовой аспект). Дисс. д.ю.н. – СПб., 1999. – 276 с.
- 4.3. Пятков Д.В. Гражданская правосубъектность хозяйственных публичных организаций и ее реализация при разграничении собственности. Автореферат дисс. к.ю.н. – Екатеринбург, 1999. – 28 с.
- 4.4. Лагуткин А.В. История и теория горного права Российской Федерации. Дисс. д.ю.н. – СПб., 1997. – 380 с.
- 4.5. Сунгуров Д.М. Особенности договорных отношений между государством и иностранными компаниями в сфере изысканий нефти. Автореферат дисс. к.ю.н. – М., 2001. – 28 с.

4.6.Шарифуллина А.Ф. Соглашения о разделе продукции: понятие, заключение, реализация. Автореферат дисс. к.ю.н. – М., 2000. -24 с.

5. Материалы судебной практики

5.1.Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ от 9 января 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

5.2.Решение Верховного Суда РФ от 26 октября 2000 г. по гражданскому делу № ГКПИ00-1120

5.3.Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 12 февраля 2002 г. № А05-7455/01-371/22 по делу № А05-7455/01-371/22.

5.4.Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23 февраля 2000 г. № Ф04/435-7/А02-2000 по делу № А02-734/99

5.5.Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 14 февраля 2000 № Ф04/347-29/А45-2000 по делу № А45-7140/98-СА/326

5.6.Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22 января 2001 года № Ф04/131-720/А75-2000 по делу № А75-1260А/00

5.7.Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 18 апреля 2001 г. № Ф04/1108-297/А27-2001 по делу № А27-8384/2000-5

5.8.Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 10 мая 2001 г. № А19-8463/00-43-Ф02-978/01-С1 по делу № А19-8463/00-43

- 5.9. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 14 марта 2000 года № А19-3726/99-39-ФО2-379/00-С1 по делу № А19-3726/99-39
- 5.10. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 8 февраля 1999 года № А78-20/83-ФО2-31/99-С2 по делу № А78-20/83
- 5.11. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 11 июля 2001 г. N КА-А41/3496-01 по делу № А41-К2-3701/01
- 5.12. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 25 декабря 2000 г. N КА-А40/5812-00 по делу № А40-22164/00-76-393
- 5.13. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 6 июня 2002 г. N КА-А41/3623-02 по делу № А41-К2-3772/01
- 5.14. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29 марта 2001 г. N Ф08-0795/2001 по делу № А32-7887/2000-14/207
- 5.15. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 24 августа 2000 г. N А12-3353/2000-С25 по делу № А12-3353/2000-С25
- 5.16. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 7 февраля 2002 г. № А29-4153/01А по делу № А29-4153/01А
- 5.17. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 11 октября 2002 г. № А29-5207/01А по делу № А29-5207/01А

6. Материалы правоприменительной практики

- 6.1. Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 18.10.99 № 718 «Об использовании малых месторождений нефти в

- 6.8. Решение Малого Совета Красноярского края от 24.08.93 № 210-м «О продлении разрешений на право пользования недрами действующих предприятий» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.9. Решение Малого Совета Красноярского края 27.10.93 № 249-м «Об утверждении списка экспертов по вопросам лицензирования недропользования на территории Красноярского края» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.10. Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 30.06.94 № 2-18-п «О перечне объектов, подлежащих лицензированию пользования недрами на территории Красноярского края в 1994 году» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.11. Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 20.10.94 № 3-75-п «Об утверждении списка экспертов по вопросам недропользования на территории Красноярского края» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.12. Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 24.01.95 № 4-88п «Об утверждении перечня участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование в Красноярском крае на 1995 год» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.13. Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 11.01.96 № 8-215п «Об утверждении перечня участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование в Красноярском крае на 1996 год» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.14. Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 17.12.96 № 12-396-п «Об утверждении перечня участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование в Красноярском крае на 1997 год» // Консультант Плюс. Региональное законодательство

- 6.15. Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 19.03.98 № 2-33-п «Об утверждении перечня участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование в Красноярском крае в 1998 году» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.16. Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 28.06.98 № 10-303-п «Об утверждении дополнения к перечню участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование в Красноярском крае на 1998 год» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.17. Распоряжение Администрации Красноярского края от 14.10.94 № 560-р «Об утверждении состава конкурсной комиссии» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.18. Совместное Постановление Администрации Красноярского края № 249-п, Администрации Эвенкийского автономного округа № 12, Роскомнедра № 10 от 1.04.95 «Об утверждении конкурсной комиссии по проведению конкурса на получение права пользования недрами (поиск, разведка и добыча углеводородов) семи участков Байкитской и Катангской нефтегазоносной области Эвенкийского автономного округа Красноярского края» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.19. Постановление Администрации Красноярского края от 29.06.95 № 354-п «Об утверждении условий конкурса на получение лицензии на геологическое изучение и добычу полезных ископаемых» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.20. Постановление Администрации Красноярского края от 14.08.99 № 487-п «О создании комиссии по проведению конкурсов и аукционов на получение права пользования недрами на территории Красноярского края» // Консультант Плюс. Региональное законодательство

- 6.21. Решение Законодательного Собрания Оренбургской области от 21.02.96 «Об установлении ставок платежей за право пользования недрами» // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 21.02.96 (15 заседание)
- 6.22. Решение Законодательного Собрания Оренбургской области от 27.11.96 № 132 «Об установлении ставок платежей за право пользования недрами» // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 27.11.96 (20 заседание)
- 6.23. Решение Законодательного Собрания Оренбургской области от 26.02.97 № 12 «Об установлении ставок платежей за право пользования недрами» // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 26.02.97 (22 заседание)
- 6.24. Постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 23.01.98 № 233/43-пзс «Об установлении ставок платежей за право пользования недрами» // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 29.12.97 (27 заседание)
- 6.25. Постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 10.03.98 № 54-пзс «Об установлении ставок платежей за право пользования недрами» // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 25.02.98 (28 заседание)
- 6.26. Постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 27.07.98 № 73/13-пзс «Об установлении ставок платежей за право пользования недрами» // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 15.07.98 (3 заседание)
- 6.27. Постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 6.10.98 № 119/22-пзс «Об установлении ставок платежей за право пользования недрами» // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 16.09.98 (4 заседание)

- 6.28. Постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 19.02.99 № 211/41-пзс «Об установлении ставок платежей за право пользования недрами» // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 10.02.99 (7 заседание)
- 6.29. Решение Законодательного Собрания Оренбургской области от 21.04.99 № 241 «Об изменении состава Главной экспертной комиссии по предоставлению лицензий на право пользования недрами (кроме общераспространенных полезных ископаемых) на территории Оренбургской области, утвержденного решением от 16 июля 1995 года» // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 21.04.99. (9 заседание)
- 6.30. Постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 4.05.99 № 268/53-пзс «Об утверждении ставок платежей за право пользования недрами» // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 21.04.99 (9 заседание)
- 6.31. Постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 2.09.99 № 348/69-пзс «Об установлении ставок платежей за пользование недрами» // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 18.08.99 (11 заседание)
- 6.32. Постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 1.12.99 № 381 «Об установлении ставок платежей за пользование недрами» // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 17.11.98 (13 заседание)
- 6.33. Постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 31.03.00 № 483/88-пзс «Об установлении ставок платежей за пользование недрами» // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 22.03.00 (15 заседание)

- 6.34. Распоряжение Администрации Оренбургской области от 18.09.96 № 734-р «Об утверждении перечня объектов лицензирования, по которым изменены условия лицензионных соглашений» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.35. Распоряжение Главы администрации Оренбургской области от 18.10.96 № 825-р «О лицензировании пользования недрами» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.36. Распоряжение Главы администрации Оренбургской области от 15.12.96. № 1008-р «О лицензировании пользования недрами» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.37. Распоряжение Главы администрации Оренбургской области от 6.10.97 № 855 «О подведении итогов второго тура конкурса по лицензированию права пользования недрами Колганского нефтяного месторождения» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.38. Распоряжение Главы администрации Оренбургской области от 5.11.97 № 963-р «О лицензировании пользования недрами» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.39. Распоряжение Главы администрации Оренбургской области от 20.01.98 № 50-р «О лицензировании пользования недрами» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.40. Распоряжение Главы администрации Оренбургской области от 18.02.98 № 158-р «О внесении изменений и дополнений в распоряжение главы администрации Оренбургской области от 25.06.97 № 529-р «О лицензировании пользования недрами» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.41. Распоряжение Главы администрации Оренбургской области от 25.02.98 № 176-р «О лицензировании пользования недрами» // Консультант Плюс. Региональное законодательство

- 6.42. Распоряжение Главы администрации Оренбургской области от 25.05.98 № 518-р «О лицензировании пользования недрами» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.43. Распоряжение Главы администрации Оренбургской области от 4.08.98 № 755 «О лицензировании пользования недрами» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.44. Распоряжение Главы администрации Оренбургской области № 1057-р и Комитета природных ресурсов Оренбургской области от 10.11.98 № 01-9 «О проведении аукциона по продаже прав пользования недрами Зоринского нефтегазоконденсатного месторождения» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.45. Распоряжение Главы администрации Оренбургской области № 1080-р и Комитета природных ресурсов Оренбургской области № 01-10 от 17.11.98 «Об утверждении Положения о проведении аукциона по Зоринскому нефтегазоконденсатному месторождению» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.46. Распоряжение Главы администрации Оренбургской области № 248-р и Комитета природных ресурсов Оренбургской области от 19.03.99. № 01-13 «О лицензировании пользования недрами» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.47. Распоряжение Главы администрации Оренбургской области № и Комитета природных ресурсов по Оренбургской области № от 12.01.00 «О лицензировании пользования недрами» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.48. Распоряжение Главы администрации Оренбургской области № 395-р и Комитета природных ресурсов по Оренбургской области № 03-15 от 28.03.00 «О проведении конкурса по предоставлению права пользования недрами» // Консультант Плюс. Региональное законодательство

- 6.49. Распоряжение Главы администрации Оренбургской области №484-р и Комитета природных ресурсов по Оренбургской области № 01-06 от 18.04.00 «Об утверждении положения, состава и регламента работы главной экспертной комиссии по предоставлению лицензий на право пользования недрами (кроме общераспространенных полезных ископаемых) на территории Оренбургской области» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.50. Распоряжение Главы администрации Оренбургской области № 1258-р и Комитета природных ресурсов по Оренбургской области № 01-19 от 17.11.00 «О лицензировании пользования недрами» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.51. Постановление Администрации Пермской области от 14.12.92 № 230 «О недропользовании» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.52. Постановление Губернатора Самарской области от 4.04.94 № 141 «Об изменении состава постоянно действующей экспертной комиссии по лицензированию пользования недрами на территории Самарской области» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.53. Постановление Губернатора Самарской области от 19.09.97 № 268 «О конкурсной (аукционной) комиссии по лицензированию пользования недрами на территории Самарской области» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.54. Постановление Губернатора Сахалинской области от 19.03.93 № 39 «О проведении конкурса на право пользования Некрасовским месторождением нефти и газа» // Губернские ведомости. 28.03.93. № 59
- 6.55. Постановление Губернатора Сахалинской области от 2.06.93 № 107 «О конкурсной и экспертной комиссиях на недропользование» // Консультант Плюс. Региональное законодательство

Ставропольском крае несостоявшимся» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 1999. № 9 (63). Ст. 801

6.62. Постановление Правительства Ставропольского края от 7.12.99 № 279-п и МПР РФ от 2.11.99 № 62 «О проведении закрытого конкурса на право пользования участками недр с целью геологического изучения и добычи нефти и газа» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 1999. № 11 (65). Ст. 854

6.63. Распоряжение Правительства Ставропольского края № 90-рп и МПР РФ № 29-р от 25.04.00 «О закрытом конкурсе на право пользования участками недр с целью геологического изучения и добычи нефти и газа» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2000. № 5 (73). Ст. 437

6.64. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.09.97 № 691 «О мерах по повышению эффективности деятельности ОАО «Татнефтепром» // Консультант Плюс. Региональное законодательство

6.65. Постановление МПР РФ от 12.02.98 и Кабинета Министров Республики Татарстан от 24.02.98 № 4/77 «О проведении конкурса на получение права пользования недрами с целью поисков, разведки и добычи нефти и газа на территории республики Татарстан» // Консультант Плюс. Региональное законодательство

6.66. Постановление МПР РФ от 30.04.98 № 19 и Кабинета Министров Республики Татарстан от 13.05.98 № 247 «О проведении конкурса на получение права пользования недрами с целью геологического изучения и добычи нефти и газа на территории республики Татарстан» // Консультант Плюс. Региональное законодательство

- 6.73. Распоряжение Администрации Тюменской области № 39 и МПР РФ № 6 от 12.05.97 «О проведении четвертого конкурса на право пользования недрами на территории юга Тюменской области» // Тюменские известия. 25.05.97. № 98
- 6.74. Распоряжение Администрации Тюменской области № 61 и МПР РФ № 14 от 18.07.97 «Об утверждении условий и порядка проведения четвертого конкурса на право пользования недрами на территории юга Тюменской области» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.75. Распоряжение Администрации Тюменской области от 17.04.00 № 378-р «О проведении конкурса на право пользования недрами на территории Тюменской области» // Консультант Плюс. Региональное законодательство
- 6.76. Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа от 5.08.98 № 338 «Об особом порядке пользования недрами и природного комплекса Приобского месторождения» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 1998. № 8. Ст. 755
- 6.77. Постановление МПР РФ от 12.11.99 № 65 и Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа от 16.11.99 № 463 «О проведении восьмого раунда предоставления прав на пользование участками недр на территории Ханты-Мансийского автономного округа» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 1999. № 11. Ст. 790
- 6.78. Постановление МПР РФ от 19.09.97 № 28 и Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 29.09.97 № 486 «О проведении четвертого конкурса среди российских предприятий на право пользования участками недр с целью поиска, разведки и добычи нефти и

газа на территории Тазовского района Ямало-Ненецкого автономного округа» // Сборник постановлений и распоряжений Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа. 1997. № 9

6.79. Постановление МПР РФ от 19.03.99 № 14 и Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 29.03.99 № 218 «О проведении восьмого раунда (аукцион) среди иностранных и российских юридических и физических лиц на право пользования участками недр с целью поиска, разведки и добычи нефти и газа на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» // Сборник постановлений и распоряжений Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа. 1999. № 3

6.80. Постановление МПР РФ от 28.07.99 № 42 и Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 19.08.99 № 569 « О проведении девятого раунда лицензирования среди иностранных и российских юридических и физических лиц на право пользования участками недр с целью поиска, разведки и добычи нефти и газа на территории Ямало-ненецкого автономного округа» // Сборник постановлений и распоряжений Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа. 1999. № 8

6.81. Постановление МПР РФ и Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 5.11.99 № 686 «Об утверждении результатов восьмого раунда лицензирования (аукциона) на получение права пользования Олимпийским и Средне-Хулымским участками недр с целью поиска, разведки и добычи нефти и газа на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» // Сборник постановлений и распоряжений Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа. 1999. № 11

7. Государственные доклады и отчеты

- 7.1. Экологическое состояние, использование природных ресурсов, охрана окружающей среды Тюменской области / Государственный комитет по охране окружающей среды Тюменской области. – Тюмень, 2000. – 201 с.
- 7.2. Доклад «Об итогах работы МПР России в 1999 году и задачах на 2000 год», утв. Постановлением Коллегии МПР РФ от 23.02.00 № 1 // www.mnr.gov.ru
- 7.3. Доклад «Об итогах работы МПР России в 2001 году и задачах на 2002 год», утв. Постановлением Коллегии МПР РФ от 22.03.01 № 2 // www.mnr.gov.ru
- 7.4. Годовой доклад “Итоги деятельности Государственной службы контроля в сфере природопользования и экологической безопасности МПР России за 2001 год” // www.mnr.gov.ru

Сравнительная таблица видов и ставок платежей при поиске, оценке, разведке и добыче нефти и газа

Вид платежа		Размеры ставок платежей	
		до 1.01.2002 г.	с 1.01.2002 г.
Платежи за право пользование недрами	Платежи за право на поиски, оценку и разведку месторождений полезных ископаемых (ренталс)	1-2 % от стоимости работ по поиску и оценке месторождений; 3-5% от стоимости геологоразведочных работ	120-360 руб. за кв.км при поиске и разведке месторождений; 5000-20000 руб. за кв.км при разведке месторождений
	Разовые платежи за право на добычу полезных ископаемых (бонусы)	Определялась в ходе конкурса или аукциона. Стартовая величина устанавливалась не менее 10 % от величины регулярного платежа в расчете на среднегодовую проектную мощность добывающей организации.	Определялась в ходе конкурса или аукциона. Стартовая величина устанавливается не менее 10 % от величины налога на добычу полезных ископаемых в расчете на среднегодовую проектную мощность добывающей организации.
	Регулярные платежи за право на добычу полезных ископаемых (роялти)	6-16% от стоимости добытого полезного ископаемого	Заменен налогом на добычу полезных ископаемых 340 руб./т до 31.12.2004 г. 16,5% от стоимости добытого полезного ископаемого- с 1.01.2005 г.
Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы		10% от стоимости первого товарного продукта, полученного и реализованного из фактически добытых полезных ископаемых	Отменен
Акцизы	на нефть	55 руб за т	Отменен
	на газ	15 %	