Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

Правовой режим перехода прав пользования участками недр в Российской Федерации

**Год:**

2006

**Автор научной работы:**

Сапожников, Андрей Викторович

**Ученая cтепень:**

кандидат юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Москва

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.06

**Специальность:**

Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право

**Количество cтраниц:**

180

## Оглавление диссертации кандидат юридических наук Сапожников, Андрей Викторович

ВВЕДЕНИЕ.

ГЛАВА 1. РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПЕРЕХОДА ПРАВ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ.

§ 1 Становление института перехода прав пользования недрами в дореволюционной россии, и его развитие вплоть до современного этапа.

§2. формирование и правовое регулирование института перехода прав пользования недрами в его современном виде.

§3. регулирование отношений по переходу прав пользования недрами за рубежом.

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ СТРУКТУРЫ ИНСТИТУТА ПЕРЕХОДА ПРАВ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ.

§ 1. Гражданско-правовые и административно-правовые методы регулирования перехода прав пользования недрами.

§2. Право пользования недрами и его связь с правами на горное имущество.

§3. Правовая природа перехода прав пользования недрами.

ГЛАВА 3. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РАЗВИТИЮ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПО ПЕРЕХОДУ ПРАВ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ.

§ 1 Новые законодательные инициативы. Горный реестр и статус горного имущества как неотъемлемой части права пользования недрами.

§2. Внедрение новых концепций регулирования перехода прав пользования недрами с использованием опыта зарубежных стран.

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Правовой режим перехода прав пользования участками недр в Российской Федерации"

Отрасль горного права, история развития которой в России насчитывает уже более трехсот лет, в период социалистического развития утратила самостоятельное значение, и, прежде всего, это выражалось в замене прежнего гражданско-правового регулирования в системе плановых командных отношений административными методами регулирования. Причиной этого явилась национализация и отмена частной собственности на землю и другие природные ресурсы, добытое сырье, закрепление прав на недропользование в основном за госпредприятиями, а также тем, что предмет ее регулирования, то есть общественные отношения, связанные с пользованием недрами, в основном регулировались методами плановой экономики, и правовых взаимоотношений, за исключением взаимоотношений в рамках административного права, между субъектами права в этой области общественных взаимоотношений практически не возникало. Отношения же, связанные с регулированием перехода прав пользования недрами формировались в рамках административного законодательства и регулировались им1.

Возрождение горного права началось в 1992 году, с принятием постперестроечного Закона о недрах и появлением зачаточных гражданско-правовых механизмов регулирования соответствующих общественных отношений. Основной задачей правового регулирования отрасли горного права являлось создание благоприятного и стабильного правового климата для развития отраслей горной промышленности и привлечение инвестиций в эту отрасль промышленности, в том числе (и даже в первую очередь) иностранных инвестиций. Тем не менее, после принятия Закона о недрах 1992 года стало понятно, что установленный им режим не решает всех проблем, стоящих перед инвесторами и недропользователями, следствием чего стали значительные и частые изменения горного законодательства, от введения новых режимов

1 См. Журнал Российского права, № 12, 2000 г. С. 141-142 недропользования (Закон о соглашениях о разделе продукции 1995 года2) до изменения системы платежей за пользование недрами.

Однако споры и обсуждения, начавшиеся в начале 90-х годов вокруг проблем регулирования горной и, прежде всего, нефтегазовой промышленности, не утихают и по сей день. При этом перечень основных глобальных проблем, стоящих перед горным правом, как это ни странно, не претерпел значительных изменений. Это все те же проблемы создания прозрачного и стабильного режима работы недропользователей и четких и ясных для инвесторов механизмов привлечения и, что самое важное, возврата инвестиций в горную промышленность. К сожалению, законодательные инициативы и принимаемые изменения в законодательство не всегда служат усовершенствованию существующей системы взаимоотношений субъектов горного права (взять, хотя бы, изменения Закона о соглашениях о разделе продукции, принятые в 2003 году, которые сделали его, фактически, неприменимым), что дает дополнительную почву для уже упомянутых дискуссий.

В период подготовки и написания настоящей работы шла активная подготовка проекта изменений Закона о недрах, которые были призваны изменить подход по целому ряду вопросов, стоящих перед горным правом, завершившаяся принятием указанных изменений во второй половине 2004 года. Однако несмотря на существенные положительные изменения, которые можно отметить в новой редакции Закона о недрах, ряд проблем еще требует, по нашему мнению, существенной доработки. Наиболее глобальная среди указанных проблем, которая отмечается многими учеными, такими как М.И. Клеандров3, Р.Н. Салиева4, - отсутствие, несмотря на многочисленные

2 Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции" от 30.12.1995, №225-ФЗ//СЗ РФ 1996, №1, ст. 18.

3 См. Клеандров М.И. Нефтегазовое законодательство в системе российского права. Новосибирск. 1999 г.

4 См. Салиева Р.Н. Правовое обеспечение развития предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики. Новосибирск. 2001. изменения Закона о недрах, четкой государственной концепции регулирования недропользования. Эта проблема имеет целый ряд проявлений, одним из которых является недостаточно эффективно работающий, на наш взгляд, институт перехода прав пользования недрами. При этом под эффективной работой института диссертант понимает не в принципе возможность совершить определенные действия в соответствии с нормами права, которые содержит указанный институт, а в большей степени использование его потенциала по эффективному государственному регулированию нефтегазовой отрасли и максимизации экономического роста в отрасли. Основываясь на практическом опыте работы диссертанта можно указать, что во многих странах институт перехода прав пользования недрами используется в качестве инструмента экономической политики государства в области недропользования, и при умелом использовании указанного инструмента (естественно, в совокупности с рядом других инструментов регулирования) достигаются заметные положительные результаты.

Институт перехода прав пользования недрами привлек наше внимание не случайно. Во-первых, очевидным фактом является то, что указанный институт является одним из основных институтов горного права, наряду с такими институтами, как, например, институт предоставления недр в пользование и институт прекращения прав пользования недрами. Во-вторых, на наш взгляд, указанный институт является также основным институтом, определяющим инвестиционный климат в отрасли, поскольку такие инструменты, как возможность перехода прав пользования недрами на основе гражданско-правовых сделок, которые на момент начала написания настоящей работы и вплоть до настоящего времени были запрещены (положительный сдвиг в этом направлении наметился в проекте нового Закона о недрах, одобренного Правительством РФ 5 марта 2005 года), могли бы, при грамотном использовании, оказать немалое содействие привлечению инвестиций в горную промышленность, в том числе, от международных финансовых институтов, банков и иных игроков финансового рынка.

На наш взгляд указанный выше запрет являлся и является существенной проблемой горного законодательства Российской Федерации, которая не позволяет горной промышленности страны развиваться так быстро и динамично, как это потенциально возможно. Однако для того чтобы разрешить переход прав пользования недрами на основе гражданско-правовых сделок, (что предусматривается проектом нового Закона о недрах), необходим серьезный анализ существующих механизмов перехода прав пользования недрами и проблем, с ними связанных, анализ существующего зарубежного опыта регулирования перехода прав пользования недрами с использованием новых для российского правового поля инструментов, а также тщательная проработка новых инструментов с правовой точки зрения и всемерная защита интересов государства при их применении.

Актуальность темы. На взгляд диссертанта, институт перехода прав пользования недрами может и должен использоваться государством в качестве эффективного инструмента государственной экономической политики. Однако вопросы, связанные с подобным использованием указанного института, с положительным опытом его использования в истории нашей страны и, в современный период, за рубежом, в российской правовой науке не изучены или изучены в недостаточной мере. Вместе с тем, сейчас предпринимаются активные попытки обеспечить законодательное поле для эффективного функционирования нефтегазовой отрасли, создать такие механизмы регулирования, которые позволили бы максимизировать экономические выгоды государства при рациональном использовании существующих ресурсов. Об этом свидетельствуют последние изменения, внесенные Закон о недрах, возобновившиеся в последнее время дискуссии о подходах к дальнейшему использованию богатейшего ресурсного потенциала нашей страны (в этой связи, например, можно привести ежегодно с 2001 года проводящиеся конференции Нефть Газ и Право, на которых авторитетными специалистами и учеными поднимаются и обсуждаются данные вопросы5, проведенную в 2004 году Всероссийскую научно-практическую конференцию "Правовое регулирование горных отношений в Российской Федерации."6, отдельные статьи, например, О.М. Теплова7, С. Генералова8, а также подготовленный Министерством природных ресурсов РФ и одобренный Правительством РФ проект нового Закона о недрах9, котоый также уже неоднократно широко обсуждался с привлечением авторитетных специалистов и ученых).

Как пишет Клеандров, "Утверждение о том, что совершенствование правового регулирования отношений в нефтегазовом комплексе способно серьезно повысить эффективность самого нефтегазового комплекса, априорно"10. По убеждению диссертанта, при сложившихся обстоятельствах необходимо исследование возможности использования института перехода прав пользования недрами в создании благоприятной среды для развития нефтегазовой отрасли, прежде всего, с экономической точки зрения, и внедрение результатов такого исследования в виде внесения изменений в соответствующие законодательные акты. Текст таких изменений, которые, насколько нам известно, в настоящее время планируются, должен быть тщательно проработан с тем, чтобы учесть положительный опыт, накопленный в этой сфере за рубежом и чтобы избежать потенциальных ошибок.

Кроме того, очень важным является совершенствование норм права, которое бы позволило сохранить государственный контроль за использованием ресурсов недр. Институт перехода прав пользования недрами в этой связи

5 См. Веб-сайт www.oilgaslaw.ru

6 См. Правовое регулирование горных отношений в Российской Федерации: история, современность, перспективы развития. Материалы всероссийской научно-практической конференции. ФГУПП "Росгеолфонд". М. 2004.

7 См. Теплов О.М. Концепция законодательства о недрах. // Нефть, газ и право №1-2, 2003.

8 См. Генералов С. Регулирование отношений собственности в недропользовании // Нефть, газ и право №6, 2002.

9 См. Веб-сайт Министерства природных ресурсов РФ: www.mnr.gov.ru

10 Клеандров М.И. Там же. С. 5. должен стать одним из самых первых объектов такого совершенствования, поскольку в настоящее время путем использования пробелов в нормах указанного института права пользования недрами можно фактически продать или уступить без какого-либо контроля за этим процессом со стороны государства несмотря на формальный законодательный запрет. Имеется в виду возможность на основании норм закона передать права пользования недрами вновь учрежденному дочернему предприятию, после чего продать его акции, что с практической точки зрения может быть рассмотрено как, соответственно, продажа самих прав пользования недрами, только облеченных в подобную "корпоративную оболочку".

Из недолгой истории недропользования в Российской Федерации видно, что очень часто права на разработку того или иного месторождения полезных ископаемых попадают к недропользователю, который по каким-то причинам не разрабатывает месторождение, нарушает условия лицензии и таким образом лишает государство тех налоговых поступлений, на которые последнее могло бы рассчитывать если бы месторождение разрабатывалось надлежащим образом. По данным рабочей группы Государственного Совета Российской Федерации по вопросу совершенствования государственной политики в области недропользования, на практике эффективно работает лишь 15% лицензий, выданных Министерством природных ресурсов РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ11.

Реформирование горного права должно иметь своей целью создание инструментов правового регулирования, которые позволили бы разрабатывать те месторождения, которые в настоящее время простаивают, и институт перехода прав на пользование недрами, в случае внесения в него ряда

11 Г.Е. Быстрое. Правовое регулирование горных отношений в России: история, современность и перспективы. Правовое регулирование горных отношений в Российской Федерации: история, современность, перспективы развития. Материалы всероссийской научно-практической конференции. ФГУПП "Росгеолфонд". М. 2004. С. 12. изменений, предлагаемых в диссертации, на наш взгляд, будет являться одним из таких инструментов.

Подводя итог вышесказанному, можно отметить, что в настоящее время, учитывая то, что исполнительная и законодательная ветви власти нашей страны полны решимости улучшать и реформировать законодательство о недрах, актуальность правовых исследований в этой области вообще, и настоящей работы, в частности, представляется чрезвычайно высокой.

Сейчас, на этапе рассмотрения предполагаемых изменений в законодательство о недропользовании, важно сформировать позицию государства в отношении института перехода прав пользования недрами, и выразить ее в новом законодательстве, которое предполагается к принятию, поскольку горная промышленность, а в особенности ее нефтегазовая отрасль, нуждается в дальнейшем экономическом росте, который может быть связан с принятием нового законодательства, с тем чтобы происходил дальнейший экономический подъем в смежных отраслях промышленности, таких как транспорт и энергетика, а также чтобы суметь получить максимальную выгоду для государства в условиях-продолжающихся высоких цен на нефть и создать ресурс для развития отрасли в случае изменения мировой конъюнктуры.

Теоретическая разработанность темы. Вопросы регулирования перехода прав пользования недрами исследуются в основном в специализированной литературе, затрагивающей вопросы горного права, а также в специализированных журналах. Монографические работы, написанные на тему перехода прав пользования недрами в России, диссертанту не известны. В связи с этим, при подготовке работы использовались научные статьи и монографии по общим вопросам горного права и государственного регулирования отношений недропользования, которые тем или иным образом затрагивают вопросы перехода прав пользования недрами.

Основным объектом исследования явились общественные отношения, регулируемые нормативными актами Российской Федерации, в том числе уже недействующими, нормативными актами, регулировавшими вопросы недропользования, которые существовали в дореволюционной России, Советском Союзе и РСФСР. Кроме того, диссертантом исследовались действующие нормативные акты зарубежных стран, а также зарубежные публикации, затрагивающие тему работы, для целей анализа зарубежного опыта регулирования вопросов перехода прав на пользование недрами.

Принимая во внимание, что общие вопросы содержания имущественного права и теории перехода прав от одного субъекта права к другому регулируются гражданским правом, при подготовке работы были изучены нормативные акты и публикации, рассматривающие вопросы перехода имущественных прав, относящиеся к области регулирования гражданского и предпринимательского права.

Учитывая специфику регулирования экономики в советский период, проблемы перехода прав пользования недрами в литературе не рассматривались, поэтому при подготовке работы в качестве объектов для исследования не включались работы доперестроечного периода, в которых освещаются характерные для того времени вопросы недропользования. Тем не менее, в исследовании учитывался накопленный доперестроечный опыт регулирования указанных отношений, который отражен в работах таких авторов, как, например, Г.С. Башмаков, П.А. Заславская, М.Е. Коган, Б.А. Лисковец, Н.Б. Мухитдинов, И.Ф. Панкратов, В.Г. Плахута, Н.А. Сыродоев.

В основном упор при подготовке настоящей работы делался на исследование работ современных авторов, освещающих проблемы недропользования, таких как Г.Е. Быстров, М.В. Дудиков, Б.Д. Клюкин, О.И. Крассов, А.Н. Курский, М.И. Махлина, В.П. Орлов, А.И. Перчик, Р.Н. Салиева, Н.А. Сыродоев, О.Г. Теплов и др.

В работах указанных авторов неоднократно затрагивалась тема перехода прав пользования недрами, однако, как представляется, в настоящий момент не существует общего исследования данной проблемы, которое бы объединяло в себе как анализ исторических корней этого важного института, так и современных подходов к его регулированию в нашей стране и за рубежом.

Также явным пробелом, на наш взгляд, является теоретическая непроработанность в законодательстве и в научной литературе вопросов о природе права пользования недрами и природе перехода указанного права во взаимосвязи отраслей горного и предпринимательского права.

Одним из наиболее серьезных исследований в рассматриваемой нами области, которая находится на стыке горного и предпринимательского права, является работа Р.Н. Салиевой "Правовое обеспечение развития предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики."

Тем не менее, на наш взгляд, можно констатировать, что кроме указанного исследования практически не встречается исследований, посвященных теме регулирования горных отношений предпринимательским правом. Авторы, которые имеют отношение к отрасли горного права (нефтегазовой отрасли), рассматривающие проблему перехода прав пользования недрами, как правило, ограничиваются указанием на практические аспекты перехода и пробелы в законодательном регулировании указанных аспектов, что же касается авторов, работающих в области гражданского и предпринимательского права, то в их работах об уступке прав, природе перехода имущественных прав и подобных, институт перехода прав недропользования не получает должного освещения.

12

В этой связи можно привести работу А.Н. Курского , в которой приводится определение перехода права пользования недрами, а также указано на необходимость законодательного закрепления перехода прав, однако предложения по совершенствованию российского законодательства сформулированы очень общо и не облечены в конкретную форму.

Также, в работе Б.Д. Клюкина13, были рассмотрены проблемы перехода прав пользования недрами в связи со ссылками на зарубежный опыт.

12 См. Курский А.Н. Сравнительный анализ Российского и зарубежного нефтяного и горного законодательства. В кн. Анализ нормативно-правовых баз по недропользованию, действующих в России и Канаде. М. 2001 г.

13 См. Клюкин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. - М.: Городец-издат, 2000

Тем не менее, конкретные предложения по построению системы регулирования института перехода прав пользования недрами можно встретить чрезвычайно редко и в отношении отдельных аспектов указанного института (см., напр., работу И.В. Мухина и М.Н. Третьякова14), предложений, охватывающих весь комплекс связанных общественных отношений, не встречается.

Методологической основой работы послужили общенаучные методы комплексного системного подхода и методы правовой науки - сравнительный, формально-логический, структурно-системный и другие, широко применяемые в гуманитарных науках.

Объект исследования. Объектом исследования настоящей работы являются общественные отношения, связанные с переходом прав пользования недрами и регулирование таких отношений в законодательстве Российской Федерации и зарубежных стран.

В конкретном выражении, объектом исследования является институт горного права, регулирующий переход прав пользования недрами. Поскольку предоставление прав пользования недрами и прекращение прав пользования недрами также можно расценивать как переход прав пользования недрами от одного субъекта другому, оговоримся, что указанные общественные отношения регулируются отдельными институтами горного права и не рассматриваются в настоящей работе.

Также важно упомянуть, что в связи с многообразием полезных ископаемых, у института перехода прав пользования недрами могут быть отдельные особенности в зависимости от того, какие полезные ископаемые разрабатываются на соответствующем участке недр. При анализе правового регулирования перехода прав пользования недрами мы рассматриваем общий (и, на наш взгляд, наиболее важный для российской экономики) случай разработки на участке недр ресурсов нефти и газа.

14 См. Мухин И.В., Третьяков М.Н. Проблемы уступки права пользования недрами. Нефтегаз, энергетика и законодательство, выпуск 1.

Предметом исследования является система законодательных норм, регулирующая переход прав пользования недрами от одного субъекта права к другому.

Целыо исследования является выработка предложений для усовершенствования существующего регулирования института перехода прав пользования недрами в России за счет анализа зарубежного опыта.

Задачи исследования:

1. Исследовать исторические корни института перехода прав пользования недрами в их взаимосвязи с современными реалиями его регулирования.

2. Определить и проанализировать тенденции, существующие в настоящее время в области развития и совершенствования института перехода прав пользования недрами.

3. Используя метод сравнительного правоведения, рассмотреть положения о переходе прав пользования недрами в зарубежных странах и выделить инструменты регулирования, которые могли бы быть применены в России.

4. Исследовать соотношение гражданско-правовых и административно-правовых методов в регулировании института перехода прав пользования недрами, с тем чтобы определить методы для регулирования указанного института.

5. Проанализировать взаимосвязь прав пользования недрами с правами на горное имущество, определить правовую природу перехода прав пользования недрами, виды перехода прав пользования недрами, мотивации субъектов указанного права при его передаче.

6. Обобщить исторический опыт Российской Федерации и опыт зарубежных стран, выделить концепции, которые могут предложены для использования при регулировании перехода прав пользования недрами в современной России.

7. Сформулировать предложения по совершенствованию института перехода прав пользования недрами в виде текста статей законодательного акта с предложением использовать этот материал при разработке проекта нормативного акта, которым будет регулироваться эта группа отношений.

Научная новизна исследования. Данная диссертация - первое комплексное научное исследование правовых проблем института перехода права пользования участками недр на современном этапе развития законодательства о недрах.

Автор предлагает разработанную концепцию правового регулирования отношений по переходу права пользования недрами. Кроме того, в исследовании делается попытка обобщить применение норм предпринимательского права к отношениям недропользования при регулировании отношений по переходу прав пользования недрами.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы диссертационного исследования:

1. В горном праве Российской Федерации не создано комплексного института перехода прав на пользование недрами. Его заменяет переоформление лицензии. В настоящее время назрела необходимость создания соответствующего нуждам развития горного права института перехода прав пользования недрами, который должен строиться на основе комплекса норм горного и предпринимательского права, а не на базе административных лицензионных отношений, сдерживающих развитие горнодобывающей промышленности.

Сферой регулирования такого института перехода прав на пользование недрами должны стать переход прав пользования недрами между недропользователями, который может осуществляться как в порядке гражданско-правовых сделок, так и в порядке универсального правопреемства. Таким образом, данный институт горного права фактически должен находиться на стыке норм горного права, имеющего публичный характер, и частноправовых норм предпринимательского права.

Предметом регулирования института должны явиться общественные отношения, связанные с переходом прав на пользование недрами по различным основаниям, развитие законодательства должно выйти за рамки существующих норм ст. 17-1 закона «О недрах», охватывая как переход прав пользования недрами по различным основаниям (включая универсальное правопреемство), так и передачу на основе гражданско-правовых сделок. Методами регулирования должны служить прежде всего методы, присущие предпринимательскому праву, при безусловном учете интересов государства и его роли суверена в общественных отношениях, регулируемых горным правом, а также при расширении публично-правовых начал регулирования института перехода прав пользования недрами.

2. При введении свободного оборота прав недропользования на основании гражданско-правовых механизмов обязательно должен учитываться публично-правовой характер отношений в сфере горного права, должны учитываться интересы государства как собственника недр и ресурсов в них.

Поскольку недра - специфический объект материального мира, который может находиться исключительно в государственной собственности, и кроме того, несет в себе публичный интерес, поскольку от недр во многом зависит благосостояние как современного общества, так и будущих поколений, специфика общественных отношений, связанных с ним, также очевидна.

Данным общественным отношениям присущ ограниченный субъектный состав - с одной стороны, как собственник недр и защитник публичного интереса, в данных отношениях выступает государство, а с другой стороны -субъекты предпринимательской деятельности, которые удовлетворяют определенным условиям (техническим, финансовым и т.п.). Таким образом, нельзя сказать, что субъектами института являются только недропользователи, которые непосредственно участвуют в процессе передачи права недропользования, но также и государство в лице своих уполномоченных органов, которое выполняет функции контроля, надзора и защиты публичного интереса - обеспечения рационального использования ограниченных ресурсов недр.

Соответственно, институт перехода прав пользования недрами сочетает в себе как частные так и публичные элементы, и его формирование должно строиться на принципе сочетания частных интересов недропользователей и публичных интересов, которые представляет государство.

3. Право пользования недрами представляет собой имущественное право, относящееся к категории ограниченных вещных прав. Мнение некоторых авторов, что право пользования недрами можно отнести к категории обязательственных прав, таких как право аренды, на наш взгляд, несостоятельно.

Поскольку права пользования недрами входят в состав общей родовой категории "имущество", они являются объектами гражданских правоотношений наряду с иными имущественными правами. Как объект гражданского правоотношения права пользования недрами могут являться товаром, приносить плоды и иметь стоимостную оценку.

В результате сделанных выше выводов о природе права пользования недрами, мы считаем, что ограничение на переход этих прав в порядке гражданско-правовых сделок, введенное в действующем законодательстве, является искусственным. Подобное искусственное административное ограничение могло бы быть обоснованным в случае, если приносило бы государству пользу или защищало его интересы. Однако в данном случае, по мнению диссертанта, имеет место противоположная ситуация.

Анализ природы прав пользования недрами подтверждает, что нет разницы между правами пользования недрами, полученными в результате решения органа государственной власти и правами пользования недрами, возникшими из договора на пользование недрами. И в том и в другом случае природа самого права пользования недрами неизменна. По этой же причине диссертант полагает, что нецелесообразно устанавливать отдельный механизм передачи прав пользования недрами в законодательстве о соглашениях о разделе продукции.

4. Переход прав пользования недрами по своей природе является переходом ограниченного вещного права от одного субъекта другому. В общетеоретическом плане видами перехода права пользования недрами являются (а) его предоставление недропользователю со стороны государства (в каком бы порядке такое предоставление не происходило); (б) его переход в порядке универсального правопреемства; (в) его передачу посредством гражданско-правового механизма передачи прав; и (г) его прекращение в порядке, установленном законодательством.

При этом уступка прав сама по себе отдельной сделкой не является, и потому может происходить в виде различных гражданско-правовых договоров - купли-продажи, мены, дарения, и прочих.

Таким образом, переход прав пользования недрами заключается прежде всего в совершении одним из субъектов правоотношения в сфере горного права (государство либо недропользователь) ряда определенных действий, в результате которых субъектный состав правоотношения меняется (появляется новый недропользователь). Юридическими фактами, которые ведут к подобному изменению в случае универсального правопреемства, могут быть различные случаи реорганизации недропользователя. В случае передачи прав от одного недропользователя другому в результате гражданско-правовой сделки, соответствующим юридическим фактом будет являться совместное волеизъявление недропользователей, которое и выражается в заключении указанной сделки (однако при этом в число действий которые надлежит совершить недропользователю, должно входить также получение согласия государства на заключение такой сделки).

5. В зарубежных странах широко применяются механизмы перехода прав пользования недрами, такие, например, как разрешение передачи прав пользования недрами на основе гражданско-правовых сделок, закрепление порядка такой передачи. При этом общим местом всех рассматриваемых правовых режимов является обязательное получение согласия государства на передачу прав пользования недрами.

Необходимо предусмотреть использование подобных механизмов Российской Федерации, причем не только для части прав пользования недрами, возникших после введения в действие новых изменений в законодательство, как это предусматривается Законопроектом, но также и для всех остальных прав пользования недрами.

Нужно ввести четкие правила для осуществления передачи прав в гражданско-правовом порядке и перехода в порядке правопреемства, в том числе: (а) разработать общие квалификационные требования к пользователям недр, (б) установить закрытый перечень оснований для отказа в выдаче согласия не переход прав со стороны государства, (в) предусмотреть механизм гарантирования обязательств нового недропользователя его основной материнской компанией, (г) ввести концепцию Смены контроля13 в законодательство о недропользовании. Свое видение таких правил диссертант попытался изложить в главе 3 настоящей работы в виде концепций и в Приложении к настоящей работе в виде текста законодательного акта.

6. Право пользования недрами взаимосвязано с правами на горное имущество, созданное недропользователем для целей пользования недрами. В настоящее время недостаточно разработан вопрос о судьбе горного имущества при переходе права пользования недрами.

В состав горного имущества, которое должно быть выделено как отдельная категория недвижимого имущества, должны входить все инфраструктурные объекты и недвижимое имущество, необходимые пользователю недр для осуществления производственного цикла разведки и (или) добычи полезных ископаемых, включая объекты общехозяйственного назначения.

В случае перехода прав пользования недрами в порядке правопреемства или на основании гражданско-правовых сделок титул (право собственности) на

15 См. описание предложений, в т.ч. Смены контроля, в гл. 3 настоящей работы. горное имущество должно следовать за таким правом пользования недрами. Передача горного имущества может осуществляться на основании возмездных договоров, цена передачи может определяться по результатам независимой оценки. При этом передача прав на горное имущество как таковое, на наш взгляд, должны быть запрещены в случае отсутствия передачи прав пользования недрами.

7. На основании анализа законодательства Норвегии в работе сформировано предложение об учреждении в Российской Федерации Горного реестра, в котором должны регистрироваться права пользования недрами во взаимосвязи с горным имуществом, принадлежащим определенному недропользователю. В Российской Федерации создание подобного реестра позволит решить проблемы регистрации прав пользования недрами и статуса горного имущества при передаче указанных прав.

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в том, что содержащиеся в ней анализ, выводы и предложения могут быть использованы для решения проблем, связанных с регулированием перехода прав пользования недрами; совершенствования законодательства и правоприменительной практики. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе при преподавании курса горного права, а также для проведения дальнейших научных исследований в этой области.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре Горного права РГУ Нефти и Газа им. И.М. Губкина. При написании использовался практический опыт работы автора в компании ЛУКОЙЛ Оверсиз, операторе международных проектов ОАО "ЛУКОЙЛ" в сфере добычи нефти и газа. Предложения по совершенствованию законодательства направлены в органы законодательной и исполнительной власти (Государственную Думу РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ). Основные выводы исследования отражены в опубликованных статьях в научных и специализированных изданиях.

Структура работы. Настоящая работа состоит из трех глав, включающих восемь параграфов, введения, заключения (основных выводов), библиографического списка и приложения. Вначале, в первой главе настоящей работы, будут рассмотрены исторические аспекты развития института перехода прав пользования недрами на различных этапах развития горного права вплоть до настоящего времени. Далее мы раскроем систему регулирования перехода прав пользования недрами в настоящее время, при этом основное внимание будет уделяться проблемам, существующим в рамках рассматриваемого института, которые, на наш взгляд, требуют законодательного решения. В завершение в первой главе настоящей работы будет приведен опыт регулирования института перехода прав пользования недрами в зарубежных странах, в число которых будут входить как страны ближнего зарубежья, так и страны Западной Европы, Ближнего Востока, Южной Америки и Северной Африки. Вторая глава настоящей работы будет посвящена анализу составных частей института перехода прав пользования недрами. В ней мы проанализируем предмет и объект регулирования института, дадим определение переходу прав пользования недрами, рассмотрим виды перехода и соотношение в регулировании отношений недропользования административно-правовых и гражданско-правовых методов. Третья глава настоящей работы будет посвящена, прежде всего, критическому рассмотрению существующих идей и тенденций в развитии горного права и выработке наших рекомендаций и предложений в отношении возможных путей такого развития на основании опыта зарубежных стран. В третьей главе мы, на основе указанного опыта, предложим концепции, которые, на наш взгляд, могли бы быть использованы в России с целью улучшения инвестиционного климата, установления более понятных и прозрачных механизмов передачи прав пользования недрами, и, как следствие, улучшения экономических показателей отрасли в целом, а также защиты интересов Российской Федерации при переходе прав пользования недрами от одного недропользователя другому.

Результатом настоящей работы в прикладном плане будут предложения по совершенствованию законодательства в виде примерного текста статей закона, регулирующих переход прав пользования недрами (в приложении к настоящей работе).

## Заключение диссертации по теме "Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право", Сапожников, Андрей Викторович

Основные выводы:

1. Анализ законодательства, регулирующего институт перехода прав пользования недрами в его ретроспективе, а также анализ современного законодательства показали, что в настоящее время нормы, регулирующие институт перехода прав пользования недрами в законодательстве, нуждаются в доработке. С одной стороны, это ведет к тому, что добросовестные недропользователи не получают тех возможностей для развития, которые у них могли бы быть, с другой - к тому, что недобросовестные недропользователи могут воспользоваться пробелами в законодательстве и интересы государства в этом случае могут пострадать.

Основной комплекс проблем, на наш взгляд, стоящих перед институтом перехода прав пользования недрами в настоящий момент, это: нечеткая проработка механизма передачи прав пользования недрами путем создания нового юридического лица (и как следствие возможность бесконтрольной передачи прав); отсутствие решения судьбы горного имущества при переходе прав; неприменение ясных квалификационных требований к субъектам, которым производится переуступка.

Развитие института перехода прав пользования недрами видится, прежде всего, в развитии гражданско-правовых (договорных) механизмов передачи прав пользования недрами, а также в уточнении и доработке законодательных норм, регулирующих механизмы перехода прав пользования недрами в порядке правопреемства.

2. Существующие в законотворческой деятельности тенденции в области законодательства о недропользовании, то есть, прежде всего, проект нового закона о недрах (Законопроект), отражают положительные подвижки в плане развития института перехода прав пользования недрами в том направлении, о котором мы говорили выше. Однако при этом, как представляется, нормы, включенные в Законопроект носят "половинчатый" характер и не до конца решают существующие проблемы.

Это выражается в разделении прав пользования недрами, полученных до предполагаемого вступления в силу Законопроекта и закрепленных лицензиями, и прав пользования недрами, полученных в результате заключения договора на пользование недрами, предусмотренного Законопроектом, фактически, на две разные группы прав. При этом на первую группу прав не распространяются требования о их государственной регистрации как прав на недвижимое имущество, а также к ним не применяются гражданско-правовые механизмы перехода прав (уступка прав). Что касается второй группы прав, то к ним применяются требования о их государственной регистрации как прав на недвижимое имущество, их можно передать в рамках гражданско-правовых сделок, однако не отработаны механизмы правопреемства в отношении указанных прав.

На наш взгляд, подобное разделение прав недропользования на две группы составляет существенный минус Законопроекта, во многом сводящий на нет положительный эффект от введения гражданско-правовых механизмов для второй группы прав. На взгляд диссертанта, не существует ни теоретических, ни практических оснований проводить "водораздел" между правами пользования недрами, возникшими из решения государственных органов и теми же правами, но возникшими из договора.

3. Право пользования недрами, по мнению диссертанта, представляет собой имущественное право, относящееся к категории ограниченных вещных прав. Мнение некоторых авторов, что право пользования недрами можно отнести к категории обязательственных прав, таких как право аренды, на наш взгляд, несостоятельно.

Поскольку права пользования недрами входят в состав общей родовой категории "имущество", они являются объектами гражданских правоотношений наряду с иными имущественными правами. Как объект гражданского правоотношения права пользования недрами могут являться товаром, приносить плоды и иметь стоимостную оценку.

В результате сделанных выше выводов о природе права пользования недрами, мы считаем, что ограничение на переход этих прав в порядке гражданско-правовых сделок, введенное в действующем законодательстве, является искусственным. Подобное искусственное административное ограничение могло бы быть обоснованным в случае, если приносило бы государству пользу или защищало его интересы. Однако в данном случае, по мнению диссертанта, имеет место противоположная ситуация.

Анализ природы прав пользования недрами, кроме того, подтверждает наш вывод, сделанный в пункте 2 выше о том, что нет разницы между правами пользования недрами, полученными в результате решения органа государственной власти и правами пользования недрами, возникшими из договора на пользование недрами. И в том и в другом случае природа самого права пользования недрами неизменна. По этой же причине диссертант полагает, что нецелесообразно устанавливать отдельный механизм передачи прав пользования недрами в законодательстве о соглашениях о разделе продукции.

4. Переход прав пользования недрами по своей природе является переходом ограниченного вещного права от одного субъекта другому. В общетеоретическом плане видами перехода права пользования недрами являются (а) его предоставление недропользователю со стороны государства (в каком бы порядке такое предоставление не происходило); (б) его переход в порядке универсального правопреемства; (в) его передачу посредством гражданско-правового механизма передачи прав; и (г) его прекращение в порядке, установленном законодательством.

При этом уступка прав сама по себе отдельной сделкой не является, и потому может происходить в виде различных гражданско-правовых договоров - купли-продажи, мены, дарения, и прочих.

Таким образом, переход прав пользования недрами заключается прежде всего в совершении одним из субъектов правоотношения в сфере горного права (государство либо недропользователь) ряда определенных действий, в результате которых субъектный состав правоотношения меняется (появляется новый недропользователь). Юридическими фактами, которые ведут к подобному изменению в случае универсального правопреемства, могут быть различные случаи реорганизации недропользователя. В случае передачи прав от одного недропользователя другому в результате гражданско-правовой сделки, соответствующим юридическим фактом будет являться совместное волеизъявление недропользователей, которое и выражается в заключении указанной сделки (однако при этом в число действий которые надлежит совершить недропользователю, должно входить также получение согласия государства на заключение такой сделки).

5. Анализ зарубежного горного законодательства показывает, что в подавляющем большинстве рассмотренных стран переход прав пользования недрами в порядке гражданско-правовых сделок является общим положением. В любом случае на переход прав пользования недрами в порядке гражданско-правовых сделок, если он разрешен, требуется согласие государства (его уполномоченного органа, иногда - национальной нефтяной компании).

Диссертант полагает, что законодателям необходимо предусмотреть использование подобных механизмов Российской Федерации, причем не только для части прав пользования недрами, возникших после введения в действие новых изменений в законодательство, как это предусматривается Законопроектом, но также и для всех остальных прав пользования недрами.

При этом представляется, что нужно ввести четкие механизмы для осуществления передачи прав в гражданско-правовом порядке и перехода в порядке правопреемства, в том числе: (а) разработать общие квалификационные требования к пользователям недр, (б) установить закрытый перечень оснований для отказа в выдаче согласия не переход прав со стороны государства, (в) предусмотреть механизм гарантирования обязательств нового недропользователя его основной материнской компанией, (г) ввести концепцию Смены контроля в законодательство о недропользовании. Свое видение таких механизмов диссертант попытался изложить в Приложении к настоящей работе в виде текста законодательного акта.

6. На взгляд автора, в законодательстве необходимо отдельно оговорить судьбу горного имущества при переходе прав пользования недрами. Существующее решение вопроса горного имущества, предложенное в Законопроекте, автор считает несостоятельным, поскольку определение горного имущества, данное в Законопроекте, является чрезвычайно узким, а предлагаемый механизм заключения "возмездного договора на пользование недрами" недостаточно проработанным.

На взгляд диссертанта, в состав горного имущества, которое должно быть выделено как отдельная категория недвижимого имущества, должны входить все инфраструктурные объекты и недвижимое имущество, необходимые пользователю недр для осуществления производственного цикла разведки и (или) добычи полезных ископаемых, включая объекты общехозяйственного назначения.

Диссертант полагает, что целесообразно учитывать такое горное имущество в отдельном реестре наряду с правами пользования недрами (Горный реестр - по аналогии с Нефтяным Реестром, применяемым в Норвегии), при этом в таком реестре должна существовать привязка конкретного горного имущества к конкретному праву пользования конкретным участком недр.

В случае перехода прав пользования недрами в порядке правопреемства или на основании гражданско-правовых сделок титул (право собственности) на горное имущество должно следовать за таким правом пользования недрами. Передача горного имущества может осуществляться на основании возмездных договоров, цена передачи может определяться по результатам независимой оценки. При этом передача прав на горное имущество как таковое, на наш взгляд, должны быть запрещены в случае отсутствия передачи прав пользования недрами.

Заключение

В последнее время мы являемся свидетелями довольно бурного развития российских нефтяных компаний. Во многом такое бурное развитие вызвано высокими мировыми ценами на нефть, которые делают ее добычу и продажу за рубеж чрезвычайно выгодными для наших компаний. Однако, несмотря на сверхприбыли, которые получают российские нефтяные компании в условиях высоких цен на нефть, их собственных средств зачастую бывает недостаточно, чтобы разрабатывать месторождения с труднодоступными ресурсами или брать на себя капиталоемкие проекты.

Вполне естественно, что для самостоятельного освоения месторождений и разработки проектов нефтяным компаниям требуется внешнее финансирование. При этом, учитывая ограниченные возможности национального банковского сектора и большие объемы такого финансирования (цена морской платформы для добычи нефти может исчисляться миллиардами долларов), привлечь финансирование такого объема можно ограниченным числом способов. Основными из этих способов являются привлечение финансирования от международных финансовых организаций и банков и привлечение финансирования за счет прихода в проект крупнейших западных нефтяных компаний, обладающих серьезными финансовыми и техническими ресурсами.

Оба эти способа могут эффективно работать, если соблюдается ряд условий, таких как, например, экономическая и политическая стабильность и наличие прозрачных законодательных механизмов. И если первые из приведенных условий в последнее время в России могут радовать потенциальных инвесторов, то с наличием четких законодательных механизмов, которые могли бы обеспечить приход в проект новых участников или финансирование со стороны международных финансовых организаций, в России существуют традиционные сложности.

Говоря о законодательных механизмах мы, прежде всего, имеем в виду механизмы перехода прав пользования недрами на основании гражданско-правовых сделок, которые в настоящее время в России запрещены.

В данной работе мы попытались заострить внимание на проблемах, существующих в законодательном регулировании института перехода прав пользования недрами в российском законодательстве, и, на основании рассмотренного и проанализированного опыта регулирования данной области правоотношений в зарубежных странах, выбрать концепции, которые могли бы быть применимы для России.

В результате анализа опыта зарубежных стран в качестве законодательства-ориентира было выбрано законодательство Республики Казахстан, которое является близким российскому за счет изначальной близости правовых традиций, а также были предложены некоторые концепции, существующие, например, в Норвегии и Азербайджане - такие как Смена контроля над пользователем недр, приравниваемая к передаче права пользования недрами, учреждение Горного реестра прав пользования недрами и связанных с ним объектов горного имущества.

Основными концепциями, взятыми за основу при подготовке предложений по совершенствованию российского законодательства, были: а) разрешение на передачу прав пользования недрами на основании гражданско-правовых сделок; б) обязательное получение согласия государства на вышеуказанные действия; в) прозрачный механизм получения согласия и закрытый перечень оснований для отказа.

Результатом работы стала выработка примерных положений законодательства, которые, в случае их применения, позволили бы, на наш взгляд, существенным образом улучшить инвестиционный климат в горной промышленности за счет повышения предложения кредитных ресурсов на рынке и, соответственно, снижения стоимости указанных ресурсов. Подобное снижение стоимости кредитных ресурсов, на наш взгляд, должно привести к увеличению возможностей российских нефтяных компаний по разработке труднодоступных и капиталоемких месторождений, а также к развитию средних и мелких нефтяных компаний. Экономическая выгода государства от наших предложений, таким образом, выражается в увеличении налоговых поступлений, общем экономическом подъеме в смежных областях, а также, как следствие, в улучшении социальных показателей, таких как занятость населения.

Предлагаемые по результатам настоящего исследования изменения в законодательство о недрах изложены в Приложении к настоящей работе.

## Список литературы диссертационного исследования кандидат юридических наук Сапожников, Андрей Викторович, 2006 год

1. Административное право. Под ред. Козлова Ю.М., Попова JI.JI. М. 2000г.

2. Актуальные проблемы развития нефтяной промышленности Сибири. -Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 1993

3. Алексеев С.С. Государство и право. М. 1993г.

4. Анализ нормативно-правовых баз по недропользованию, действующих в России и Канаде. Аллен Ф., Мани С., Кипинг Д. Передача лицензии на добычу нефти и газа важный фактор развития экономики Канады. - М.: ВНИИОЭНГ, 2001.

5. Бардин А. Взгляд иностранных инвесторов на недропользование и риски в России // Нефть, газ и право №6, 2002.

6. Басин 10. Основания возникновения прав недропользования и землепользования. Юрист. №10. Изд. "Компания ЮрИнфо", Алматы. 2004 г.

7. Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР. М. 1974г.

8. Башмаков Г.С., Каверин A.M., Краснов Н.И. Законодательство о недрах. М. 1976г.

9. Беляков. А.С. Совершенствование законодательного регулирования недропользования. Горный журнал. №1 2001г.

10. Богданчиков С.М., Перчик А.И. Соглашения о разделе продукции. М. 1999.

11. Боголюбов С.А., Бабкина К.А., Горкина И.Д., Ю.Г. Жариков, Кацман Ю.Е., Крассов О.И., Краюшкина Е.Г., Сыродоев Н.А., Шейнин Л.Б. Комментарий Федерального закона «О недрах». М.2001 г.

12. Боголюбов С.А., Горкина И.Д., Жариков Ю.Г., Шейнин Л.Б., Краюшкина Е.Г., Кацман Ю.Е. Комментарий Федерального закона «О недрах». Законодательство и экономика. № 4. 1999г.

13. Боголюбов С.А., Горкина И.Д., Жариков Ю.Г., Шейнин Л.Б., Краюшкина Е.Г., Кацман Ю.Е. Комментарий Федерального закона «О недрах».14

Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>