Введение

Актуальность темы исследования.В современном мире нефть и газ являются основными источники энергии для мировой экономики, которым на сегодняшний день нет замены. Более того, потребность в углеводородном сырье со временем будет только возрастать.

Абсолютно нового взгляда на правовой режим использования недр для геологического изучения и добычи нефти и газа, прежде всего, с позиций эффективности деятельности государства как собственника недр, требуют правовая практика, накопленная в результате применения действующего с 1992 года современного законодательства о недрах, нынешнее состояние российской минерально-сырьевой базы нефти и газа, все более возрастающее значение углеводородного сырья для российской и мировой экономики.

Несовершенство правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с использованием и охраной недр, препятствует созданию условий для бережного и максимально эффективного освоения ресурсов недр. Так, реализация требований об обеспечении полноты геологического изучения недр (п. 2 ч. 1 ст. 23); об обеспечении наиболее полного извлечения запасов полезных ископаемых из недр (п. 5 ч. 1 ст. 23), установленных Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2391-1 «О недрах» (далее – Закон РФ «О недрах»), затруднена в силу правовой неопределенности нормативных предписаний, бессистемности и фрагментарности актов подзаконного регулирования, коррупциогенности сферы государственного управления недропользованием.

Сказанное обусловливает необходимость формирования такой правовой основы регулирования отношений по использованию и охране недр, которая бы создавала условия для неистощительного и максимально эффективного их использования с учетом интересов будущих поколений в минеральном сырье.

В период с 1950 по 1970 гг. также активно проводились научные исследования проблематики правового регулирования отношений недропользования, охватывающие и вопросы обеспечения рационального использования недр. Большой вклад в изучение проблем правового регулирования рационального использования и охраны недр как объекта государственной собственности в названый период внесли такие авторы как Г. С. Башмаков, Л. А. Заславская, Н. Б. Мухитдинов, В. Г. Плахута, Н. А. Сыродоев, которые отнесли рациональное использование недр к

общеотраслевым принципам горного права.

На современном этапе к изучению проблематики обеспечения рационального использования недр обращались В. Б. Агафонов, Д. В. Василевская, М. В. Дудиков, Б. Д. Клюкин, В. Д. Мельгунов, А. И. Перчик и ряд других ученых. Среди диссертационных исследований можно выделить работы М. В. Махровой «Рациональное природопользование как принцип экологического права» (1999), В. С. Комиссаренко «Правовое регулирование охраны недр и окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа» (2004), Р. Р. Ямалетдинова «Правовая охрана недр» (2004), Р. В. Агеева «Проблемы правового регулирования использования и охраны недр на примере нефтегазовой промышленности» (2010).

В приведенных работах проблемы правового обеспечения рационального использования недр в большей степени рассмотрены применительно к конкретному виду полезного ископаемого или в общем контексте исследования проблем правового обеспечения охраны окружающей среды. В то же время в них не проведено целостного исследования процесса воздействия юридического инструментария на общественные отношения по обеспечению рационального использования недр с целью выявления проблем, препятствующих эффективности правового регулирования в названной сфере.

В отличие от использования недр в целях горной промышленности в ее классическом понимании, использование недр для геологического изучения и добычи нефти, а впоследствии и газа, насчитывает «всего» около полутора столетий, но имеет особенности, требующие серьезного правового исследования с научной и практической точек зрения.

Нефть и газ (углеводороды), в отличие от твердых полезных ископаемых, почти всегда мигрируют (двигаются по пластам) вместе с водой либо в воде, и такая особенность нефтегазовых ресурсов, наряду с их стратегической значимостью для российской и мировой экономики, требует совершенно особых подходов в геологии, технологии и экономике их поиска и освоения и ведет в итоге к необходимости создания специального правового режима использования недр для геологического изучения и добычи нефти и газа.

Нефтегазовое законодательство сейчас существует в подавляющем большинстве нефтегазодобывающих стран мира, но действующее российское законодательство о недрах не признает особенностей использования недр для геологического изучения и добычи нефти и газа.

Я считаю, что политика государства в данной сфере должна быть

направлена, с одной стороны, на ужесточение контроля за рациональным использованием и охраной недр, с другой, на стимулирование добычи трудноизвлекаемых запасов и, самое главное, стимулирование геологического изучения недр в целях поиска новых месторождений нефти и газа.

Поэтому актуальным становится исследование проблемы признания государством права первооткрывателя месторождения на добычу полезных ископаемых такого месторождения.Именно в дореволюционных трудах по горному праву содержатся разработки понятия принципа горной свободы, важнейшим элементом которой является признание государством упоминавшегося права первооткрывателя месторождения. Юристы того времени полагали, что «...горнопромышленность наиболее развивается там, где право первого открывателя является для частных предпринимателей могучим стимулом к риску, сопряженномус производством разведок и разработок ископаемых»[1], и«...законы такого характера служат наиболее могущественным средством к развитию горного дела»[2].

Применительно к использованию недр для геологического изучения и добычи нефти и газа углубленное исследование истории правового регулирования всегда актуально еще и потому, что за полтора века развития мировой нефтяной, а затем нефтегазовой промышленности суть поисков и разведки углеводородов осталась почти той же. Даже в наше время, какими бы знаниями, технологиями и опытом не располагал человек, никогда нельзя быть уверенным в том, что в скважине он найдет нефть, до того момента, пока эта скважина не будет пробурена, и ничто пока не может заменить этого процесса.

В юридической литературе данная тема является недостаточно изученной, что не раз отмечалось специалистами в разное время. В.Г. Стругов в 1907 году указывал на «скудость ... литературы по горному праву»[3]. В 1966 году В.Г. Плахута писал о том, что «литература, исследующая правовой режим недр, крайнемалочисленна»[4].

Из современных исследований монографического характера проблемам законодательства о нефти и газе посвящена работа М.И. Клеандрова

---

[1]Яновский А.Е. Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России. С.-Петербург, 1900. С. 15.

[2]Штоф А.А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главнейших горнопромышленных государствах западной Европы. С.-Петербург, 1896. С. 174.

[3]Струкгов В.Г. Курс горного права. Изложение основных начал горного законодательства России в связи с кратким обозрешем принципов горных законодательств важнейших горнопромышленных государств Западной Европы. С. - Петербургу 1907. С. 5. Сибирская издательская фирма РАН, 2010 г. С.19.

[4]Плахута В.Г. Правовое обеспечение рационального и комплексного использования недр земли в СССР: Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. Свердловск, 1966. С. 2.

«Нефтегазовое законодательство в системе российского права»[5]. Проблемы развития законодательства в данной сфере также изучались и в ряде других научных статей.

Законодательство Российской Федерации в области правового регулирования геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых находится на стадии активного совершенствования. По мнению специалистов, в нормативных актах по вопросам поиска и разведки полезных ископаемых следовало бы более подробно урегулировать права и обязанности недропользователей.

Цель настоящего исследования состоит в рассмотрении и понимании теоретических положений о современном понятии и элементах содержания правового режима использования недр для геологического изучения и добычи нефти и газа, тенденциях исторического и современного развития соответствующих правовых норм и институтов с учетом «нефтегазовой» специфики, особенностях осуществления функций и полномочий государственного управления в сфере использования недр для указанных целей, особенностях юридической ответственности за нарушения названного режима и соответствующих им практических рекомендаций, в том числе, по совершенствованию действующего законодательства.

Исходя из указанных целей исследования его основными задачами являются:

- исследование исторических предпосылок и закономерностей возникновения и развития законодательства о нефти и газе в России и за рубежом;
- определение современного состояния и выявление основных особенностей правового регулирования использования недр для геологического изучения и добычи нефти и газа в Российской Федерации и других странах;
- определение понятия и содержания правового режима использования недр для геологического изучения и добычи нефти и газа;
- исследование актуальных проблем государственного управления, юридической ответственности за нарушения правового режима использования недр для геологического изучения и добычи нефти и газа;
- выявление проблем правового регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу обеспечения рационального использования недр;

[5]Клеандров М.И. Нефтегазовое законодательство в системе российского права. Новосибирск: Наука. Сибирская издательская фирма РАН, 2010 г. С.19.

- выявление направлений дальнейшего развития законодательства о недрах с учетом особенностей геологического изучения и добычи нефти и газа.

Предметомданного исследования являются: совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере использования недр для геологического изучения и добычи нефти и газа в Российской Федерации; регулирующие эти отношения нормы права, а также правоотношения; федеральная и региональная правоприменительная практика; законодательство Российской Империи, советское и современное российское; проекты законов и иных нормативных правовых актов, касающихся рассматриваемых отношений; научные, в том числе диссертационные, работы, в которых исследовались правовые, экономические, исторические, технологические стороны данных отношений.

Теоретической основой исследования послужили труды следующих ученых:

- дореволюционных специалистов по горному праву - С.С. Абамелек-Лазарева, Г.Г. Левестама, В.Г. Струкгова, В.А. Удинцева, А.А. Штофа, А.Е. Яновского;

- советских и современных юристов - С.С. Алексеева, Л.А. Заславской, Е.В. Новиковой, Н.Т. Осипова, В.В. Петрова, Н.Л. Платоновой, В.Г. Плахуты, А.А. Рускола, А.А. Рябова, Р.Н. Салиевой (Миргазизовой), Н.А. Сыродоева, О.М. Теплова, Юр. Ч. и других специалистов в данной сфере.

Была изучена специальная литература по основам нефтегазового дела, включая основы геологии и добычи нефти и газа, работы по экономике и истории отечественной и мировой горной и нефтегазовой промышленности (Л.П. Мстиславская, Г.А. Поляков, Т.В. Полякова, и другие).

Нормативную базу исследования составили нормативные правовые акты: Конституция Российской Федерации, Закон РФ «О недрах», иные нормативные правовые акты, регламентирующие общественные отношения связанных с использованием недр.

Для разработки теоретических выводов в работе делаются обобщения современной судебно-арбитражной практики, а также материалов судебной практики Правительствующего Сената Российской Империи.

Особое внимание в настоящей работе уделено изучению российского дореволюционного горного права и законодательства, поскольку, исторический метод исследования необходим для выяснения основныхпринципов.Применялись также формально-юридический метод, метод

сравнительного правоведения и иные методы научного исследования.

Структура дипломной работы. Работа состоит из введения, трех глав, которые объединяют шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы.

Глава 1. Развитие и становление законодательства о недрах

1.1 Горное законодательство Российской Империи. Правовое регулирование поисков, разведки и добычи нефти и газа в России до 1917 года

На протяжении нескольких веков горное дело пользуется большим вниманием со стороны законодательства, и объясняется это тем, что законодатели достаточно давно уяснили три основных истины: полезные ископаемые составляют огромную потребность для народного хозяйства, они количественно ограничены и не возобновляемы.

В начале XX века (1900 год), когда значение нефти как будущего двигателя мировой экономики и политики еще не было до конца осознано, так как начало такому осознанию было положено только перед первой мировой войной, знаменитый российский писатель и публицист А.Е. Яновский подчеркивая огромную роль горной промышленности в экономике отмечал, что «...от нее мы получаем нефть, каменный уголь, который в настоящееврем играетнеглавенствующую роль среди всякого рода топлива и, между прочим, является главнейшим источником двигательной силы, этой основы современной крупной промышленности»[6].К февралю 1872 г. были подготовлены два узаконения Правительства, которые назывались «Правила о нефтяном промысле и акцизе с фотогенового производства» и «Правила об отдаче в частные руки казенных нефтяных источников Кавказского и Закавказского края, состоящих в откупном содержании».

Согласно Правилам, с 1 января 1873 г., упразднялась система сдачи нефтяных промыслов на откуп, а нефтеносные участки земли передавались за плату с торгов. На свободных казенных землях Кавказа разрешались беспрепятственные поиски нефти как подданным России, так и иностранцам. Были установлены требования к размерам отводимых площадей, условия пользования ими, а также сроки пользования (предельный срок составлял 24 года).

Основным вопросом, «решение которого законом в значительной мере определяет собою характер всего горного законодательства данного

[6]Яновский А.Е. Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России. С.-Петербург, 1900. С. 28.

государства», А.А. Штоф считал вопрос «об отношении права на недра к праву на поверхность», поскольку границы земельных участков «создавались и создаются, в огромном большинстве случаев, вне всякого соотношения с границами месторождений ископаемых»[7].

Принцип «акцессии» который действовал в Российской Империи, В.Г. Струкгов определял, как «принцип права на поверхность земли в неразрывной связи с правом и на недра ее»[8]. Действие принципа было обусловлено статьей 236 Устава Горного, устанавливавшей, что «право полной частной собственности в имуществах недвижимых объемлет не одну поверхность земли, но и самое ее недро», и потому это право «простирается на все сокровенные минералы и на все металлы, из них происходящие». В начале XX века (1900 год), когда значение нефти как будущего двигателя мировой экономики и политики еще не было до конца осознано, так как начало такому осознанию было положено только перед первой мировой войной, знаменитый российский писатель и публицист А.Е. Яновский подчеркивая огромную роль горной промышленности в экономике отмечал, что «...от нее мы получаем нефть, каменный уголь, который в настоящее врем играетнеглавенствующую роль среди всякого рода топлива и, между прочим, является главнейшим источником двигательной силы, этой основы современной крупной промышленности»[9]. К февралю 1872 г. были подготовлены два узаконения Правительства, которые назывались «Правила о нефтяном промысле и акцизе с фотогенового производства» и «Правила об отдаче в частные руки казенных нефтяных источников Кавказского и Закавказского края, состоящих в откупном содержании».

По этому праву дозволялось «каждому в собственных его землях искать, копать, плавить, варить и чистить всякие металлы, то есть, золото, серебро, медь, олово, свинец, железо, и минералы ..., также каменья, не исключая и драгоценных, и все то по собственному своему произволению обрабатывать»[10].

Такая жесткая взаимозависимость, связанность юридической судьбы поверхности и недр позволяла даже некоторым авторам говорить о существовании

---

[7]Штоф А. Сравнительный очерк горного законодательства в России и Западной Европе. Часть первая. - Санкт — Петербург: Типография М. Стасюлевича, 1882 г. - 224 с.

[8]Струкгов В.Г. Курс горного права. Изложение основных начал горного законодательства России в связи с кратким обозрешем принципов горных законодательств важнейших горнопромышленных государств Западной Европы. С. - Петербургу 1907. С. 93.

[9]Яновский А.Е. Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России. С.-Петербург, 1900. С. 28.

[10]Свод законов Российской Империи. Том седьмой. Устав Горный. Издание 1912 года. Государственная типография. Санкт-Петербург. Ст. 237.

горноземельного права. По утверждению В.А. Удинцева, «горноземельным правом мы называем совокупность действующих в пределах России норм, которыми определяются отношения между земельным собственником - с одной стороны, горнопромышленником и горнозаводчиком - с другой»[11].

В соответствии со ст. 238 Устава Горного «владелец земли может отдать другому по добровольному условию право искать руд в дачах, ему принадлежащих, и для обрабатывания оных основать завод, или же пригласить к себе в товарищество других, заключив с ними договор на основании законов для общего производства сего дела».

Правительствующий Сенат в своем решении по так называемому «делу Кожина» от 23 января 1902 г. признал, «что договор, устанавливающий переход права собственника земли на принадлежащие ему в недрах ее ископаемые в собственность другому лицу по мере их извлечения, представляется договором купли-продажи движимости (Реш. Гр. Касс. Д-та Прав. Сен. 1902 г. № 36)»[12]. Такое решение вызвало ожесточенную дискуссию, в том числе среди ученых.

Так, В.В. Исаченко в связи с этим вспоминал, что норма, «провозглашающая золотые прииски, состоящие на землях казенных и Кабинета Его Величества, имуществами движимыми, давно служила препятствием к построениям свойства теоретического, а вместе с тем не переставала возбуждать сомнения и на практике». По его словам, парадоксальность этой статьи состояла в том, что она «не давала возможности найти в ... законе общий критерий для различения имуществ движимых и недвижимых»[13]**.** С другой стороны, в этой связи возникал вопрос, «каково право на каменноугольные копи, нефтяные отводы и т.п.». В итоге Правительствующий Сенат в 1912 г. «совершенно отбросил данную им в 1902 г. квалификацию»[14].

Продолжая обозначившуюся тенденцию, в 1903 году Правительствующий Сенат решил (Реш. Гр. Касс. Деп. Прав. Сен. 1903 г. № 67), что «...право на заключающиеся в недрах земли ископаемые составляет лишь одно из последствий права собственности на землю, но не составную часть права собственности на землю. А так как, по праву собственности, собственнику принадлежит право распоряжения своею собственностью..., то и не может быть оспариваемо право

---

[11]Удинцев В.А. Русское горноземельное право / В. Удинцев. Киев: Типография И.И. Чоколова, 1909 г. С. 1.

[12]Левестам Г.Г. Устав Горный (т. VII Св. Зак. по изданію 1912 г.) с разьясненіями, циркулярами, инструкціями, решеніями Правительствующего Сената, новейшими узаконеніями и алфавитным указателем в 2-х томах. Том I. Петроград, 1914. С. 66.

[13]Исаченко В.В. Право на горные отводы // Вестник гражданского права. 1914, № 4. С. 49.

[14]Левестам Г.Г. Устав Горный (т. VIIСв. Зак. по годанию 1912 г.) с разьясненіями, циркулярами, инструкціями, решеніями Правительствующего Сената, новейшими узаконеніями и алфавитным указателем в 2-х томах. Том I. Петроград, 1914. С. 53.

собственника отделить от принадлежащей ему ... поверхности земли принадлежащую ему, по тому же праву, принадлежность этой земли». В итоге Правительствующий Сенат пришел к выводу о том, что «условие об установлении отдельного от права собственности на поверхность земли права на разработку недр этой земли вполне допустимо»[15].

Действовавший в те времена принцип акцессии обычно противопоставлялся принципу горной свободы и являлся одним из важнейших препятствий на пути развития горной промышленности в России.

Законодатель в Российской Империи вынужден был разрабатывать разные правовые режимы не только для поисков, разведки и добычи некоторых важнейших видов полезных ископаемых, например, драгоценных металлов, нефти, но и, в связи с господствовавшим в стране принципом акцессии в отношении недр, для регулирования указанной деятельности на землях разных категорий: казенных, частных, землях посессионных заводов, землях казачьих войск и т.д.

Устав Горный Российской Империи, тем не менее, был приспособлен к регулированию и такого разнообразия отношений в рассматриваемой сфере.

В 1912 году в составе Свода законов Российской Империи (Том седьмой) вышло последнее издание Устава Горного[16].

Устав Горный состоял из трех книг («О горных заводах и промыслах ведомства Министерства Торговли и Промышленности», «О горных заводах и промыслах ведомства Министерства Императорского Двора», «Правила о наказаниях и взысканиях за нарушения горных постановлений и о порядке производства дел по сим нарушениям») и двенадцати приложений, насчитывая в своем последнем издании, исключая приложения, 1460 статей.

Нормы, регулирующие отношения, связанные непосредственно с поисками, разведкой и добычей нефти, содержались в основном в Главе V Устава Горного «О частном нефтяном промысле»[17].

Глава являлась составной частью Раздела II Книги Первой Устава Горного и насчитывала 115 статей. Глава V«О частном нефтяном промысле» состояла из шести отделений:

---

[15]Левестам Г.Г. Устав Горный (т. VII Св. Зак. по изданію 1912 г.) с разьясненіями, циркулярами, инструкціями, решеніями Правительствующего Сената, новейшими узаконеніями и алфавитным указателем в 2-х томах. Том I. Петроград, 1914. С. 78.

[16]Свод законов Российской Империи. Том седьмой. Устав Горный. Издание 1912 года. Государственная типография. Санкт-Петербург.

[17]Под горным промыслом в широком смысле ст. 1 Устава Горного подразумевала «приискивание, добывание, плавление,вываривание и обрабатывание минеральных естественных произведений, на поверхности или в недрах земли, как-то: 1) земель и камней; 2) металлов; 3) солей: поваренной, квасцов, купоросу и т.п.; 4) горючих веществ».

в «Общих положениях» (Отделение первое, ст. 733-745) были определены, в частности, субъекты нефтяного промысла, порядок поиска и добычи нефти на землях разных категорий (составляющих полную собственность частных лиц или обществ; приграничных к посессионным заводам; предоставленных в собственность, а также в постоянное пользование государственным крестьянам; казенных землях), обязанности горного надзора по заведыванию нефтяными промыслами, полномочия Министра Торговли и Промышленности в сфере нефтяного промысла;

Отделение второе (ст. 746-755) «О поисках и разведках нефтяных источников на казенных землях» включало: порядок поисков нефтяных источников без производства земляных работ; правила разведки с производством земляных работ и выдачи дозволительных свидетельств для этого; сроки разведки; правила прекращения разведки промышленником, не желающим приступить к добыче нефти;

Отделение третье (ст. 756-774) «Об отводах для добычи нефти на казенных землях» устанавливало: порядок производства отвода для добычи нефти в разведанной промышленником местности; предельные размеры отводов; порядок освобождения промышленником разведочной площади, не вошедшей в отвод; порядок внесения поземельной платы в доход государственного казначейства; правила продажи с торгов отведенных участков со всем находящимся на нем имуществом в случае невзноса поземельной платы; порядок объявления участка в отдельных случаях «тунележащим» (в данном случае, возвращенным казне); порядок прекращения пользования нефтяными отводами;

Отделение четвертое (ст. 775-816) «О сдаче в разработку казенных нефтеносных земель, закрытых для частных заявок на нефть» содержало: правила о сдаче казенных нефтеносных земель в разработку по договорам; правила для отдачи без торгов, под разведку и добычу нефти и естественного углеводородного газа, казенных нефтеносных земель, закрытых для частных заявок на нефть;

В Отделении пятом (ст. 817-830) «Об условиях разработки нефтяных источников на землях казенных и частных» устанавливались: общие требования к разработке нефтяных источников на землях как казенных, так и частных; правила использования попутного газа; порядок установления горных (нефтяных) сервитутов; права и обязанности промышленника при непосредственной разработке нефтяного участка; порядок ликвидации нефтяных фонтанов как своими средствами, так и за счет специального общего фонда нефтепромышленников; меры

по предупреждению порчи месторождений нефти «при притоке из верхних слоев тяжелой нефти и воды» (выражаясь современным языком, требования по рациональному использованию недр);

Отделение шестое «О трубопроводах и электрических подземных проводах, устраиваемых для нужд нефтяной промышленности» определяло: порядок и особенности прокладки нефтепроводных труб и постройки нефтепроводных сооружений на землях разных категорий; порядок определения размера вознаграждения в пользу землевладельцев.

Поскольку, различия в правовых режимах отдельных категорий земель имели первоочередное значение при поисках, разведке и добыче нефти в дореволюционной России, то необходимо иметь в виду, что, в соответствии со статьей 245 Устава Горного, «воспрещалось» заниматься горным промыслом «в землях владельческих, не испросив на то позволения от владельца оных». А статья 255 Устава Горного устанавливала, что «от владельца зависит, разрабатывать или оставлять втуне прииски и рудники, состоящие на его земле»[18].

Поэтому «поиски и добыча нефти на землях, составляющих полную собственность частных лиц или обществ, а также приграничных к посессионным заводам, предоставляются владельцам или посторонним лицам по добровольным с владельцами условиям» (ст. 733 Устава Горного).

Но даже в землях владельческих необходимо было «вести разработку рудников и приисков таким образом, чтобы она не затрудняла (физически и экономически) дальнейшей разработки того же или соседнего месторождения»[19]. При этом горнопромышленные работы должны были производиться по предварительно составленному проекту, разработки (ст. 266 Устава Горного), представляемому местному горному начальству.

В целях государственного контроля при добыче нефти на частных землях действовало правило, по которому «о начале работ по разработке недр и о каждом открытии месторождения нефти на своей земле владельцы земли обязаны заявлять местному горному надзору»[20]. Также владелец земли должен был представить сведения о размере участка, занимаемого для нефтяного промысла, а также о том, будет ли он разрабатываться самим владельцем или другим лицом (в последнем

[18]Свод законов Российской Империи. Том седьмой. Устав Горный. Издание 1912 года. Государственная типография. Санкт-Петербург. Ст. 255.

[19]Свод законов Российской Империи. Том седьмой. Устав Горный. Издание 1912 года. Государственная типография. Санкт-Петербург. Ст. 265.

[20]Свод законов Российской Империи. Том седьмой. Устав Горный. Издание 1912 года. Государственная типография. Санкт-Петербург.Ст. 742.

случае необходимы были сведения об этом лице).

В отношении рудников, находившихся в казенных землях и не принадлежавших частным лицам или частным заводам, в соответствии со ст. 242 Устава Горного, «от правительства зависит, разрабатывать или не разрабатывать, или отдать их для разработки рудопромышленникам». Казенные земли, в которых допускалось производство частными лицами поисков, разведок и добычи ископаемых, именовались «свободными для горного промысла»[21].

О значении, которое придавалось уже в то время нефтяному промыслу, можно так же судить по содержанию ст. 739 Устава Горного: «Все нефтяные источники, которые окажутся на участках земли, отводимых в частную собственность по Всемилостивейшему пожалованию, изъемлются из отводов и оставляются во владении казны с пространством земли, потребным для устройства необходимых для горного промысла заведений».

Я считаю, что интересными для исследования документами являются уставы дореволюционных российских нефтепромышленных обществ и товариществ, так как они отражают особенности нефтяного промысла в различных местностях империи, а также являют собой свидетельство довольно жесткой регламентации государством отдельных сторон деятельности таких организаций.

Так, например, в примечании 1 к § 3 Устава Московско-Бюльболинского Нефтепромышленного и Торгового Общества (Баку, 1915 г.) устанавливалось, что приобретение Обществом на каком бы то ни было основании определенной категории нефтеносных земель сверх передаваемых Обществу нефтеносных участков, а также поиски и получение отводов на добычу нефти в отдельных местностях «допускаются не иначе, как с особого каждый раз разрешения Министра Торговли и Промышленности, по соглашению с Министрами Финансов и Внутренних Дел и Наместником Его Императорского Величества на Кавказе»[22].

Ограничивающие в определенной степени деятельность организации положения содержит Устав «Московско-Волжско-Бакинскаго нефтепромышленно-торгового товарищества на паях» (Москва, 1916 г.), созданного «для приобретения в собственность и в арендное содержание нефтеносных земель, для поисков и добычи нефти, для устройства и эксплуатации нефтяных промыслов и содержания нефтеперегонных заводов и нефтяных складов в Бакинской губернии,

---

[21]Свод законов Российской Империи. Том седьмой. Устав Горный. Издание 1912 года. Государственная типография. Санкт-Петербург. Ст. 302.

[22]§ 3 Устава «Московско-Бюльболинского Нефтепромышленного и Торгового Общества» / Фонды Российской государственной библиотеки.

Терской области и других местностях Кавказского края и прочих местностях Российской Империи, для переработки нефти и для торговли нефтью и нефтяными продуктами»[23].

До революции в теории горного права под поисками и разведками в широком смысле подразумевались «...все вообще действия, направленные к отысканию и расследованию месторождений ископаемых, изъятых из распоряжения землевладельца»[50].

Избрание способов разработки нефтяного участка также было законодательно закрепленным правом нефтепромышленника, но при этом он был обязан (ст. 821 Устава Горного):

- соблюдать правила о порядке производства горнопромышленниками подземных работ, правила о предупреждении пожаров на нефтяных промыслах и другие по горной части правила, установленные законом и распоряжениями правительства;
- вести план своему участку, с нанесением на нем всех буровых работ, сооружений и т.п.;
- допускать должностных лиц, коим поручен надзор за производством нефтяного промысла, к осмотру работ и сооружений для добычи и хранения нефти;
- доставлять, по требованию правительства, точные статистические сведения о нефтяном промысле.

Кроме того, нефтепромышленник, производящий добычу нефти, был обязан (ст. 825 Устава Горного): 1) иметь в готовности предохранительные приспособления для регулирования истока нефти и все принадлежности для постановки оных; 2) устанавливать эти приспособления при первом появлении признаков нефтяного фонтана; 3) доносить безотлагательно Окружному Инженеру о появлении из буровой скважины фонтана нефти.

О приостановлении права пользования нефтяными отводами говорилось в ст. 830 Устава. При отступлении нефтепромышленниками от указаний Окружного Инженера при разработке нефтяных источников дальнейшее углубление буровой скважины, а равно отпуск из нее нефти могли быть приостановлены до устранения нарушений.

Главное основание прекращения права пользования нефтяными отводами в данном случае определяла ст. 772 Устава. Участок объявлялся

[23]§ 1 Устава «Московско-Волжско-Бакинского нефтепромышленно-торгового товарищества на паях» / Фонды Российской государственной библиотеки.

тунележащим (иными словами, переходил в нераспределенный фонд недр), если промышленник, получивший его по заявке, не приступал к добыче нефти в течение двухлетнего срока. Если же промышленник доказывал, что им затрачен капитал на производство предварительных технических для добычи нефти работ, то ему давалась отсрочка еще на два года. Участок объявлялся также тунележащим в случае перерыва добычи нефти в продолжение четырех лет без особо уважительных причин.

А.А. Штоф считал в связи с этим, что «последствием неисполнения горнопромышленником обязанности постоянного ведения разработки может быть только отобрание отвода. Какая-либо плата, в казну ли, или землевладельцу, не удовлетворяла бы цели закона, состоящей не в получении кем-либо дохода от горнопромышленника, а в развитии горного промысла»[24].

Пользование нефтяными отводами прекращалось также вследствие безуспешности произведенных для получения нефти работ, нежелания промышленника разрабатывать отведенный участок, или же вследствие окончательной выработки нефти (ст. 774). В означенных случаях промышленник обязан был заявить о том местному Горному Управлению, возвратить выданные ему акты и очистить в течение одного года отведенную ему площадь, оставив только обсадные трубы в тех из пробуренных им скважин, которые местное Горное Управление признает годными к дальнейшей разработке.

На основании изложенного выше можно сделать следующие выводы.

К концу XIX века в России сформировался специальный правовой режим поисков, разведки и добычи нефти, который, будучи формально частью общего правового режима использования недр для геологического изучения и добычи полезных ископаемых, устанавливал особый статус субъектов, объектов, порядок предоставления и прекращения, содержание права пользования недрами для поисков, разведки и добычи нефти.

Центральную роль в правовом регулировании поисков, разведки и добычи нефти играла Глава V «О частном нефтяном промысле» Устава Горного Российской Империи, а также совокупность правовых актов нижестоящего уровня, изданных в целях реализации положений данной главы.

Высокого уровня достигла судебная практика Правительствующего Сената по делам, связанным с недропользованием, причем особо можно

[24]Штоф А.А. По проекту главных основаній нового закона о горной промышленности добывающей. С.-Петербургъ, 190 - (точная дата публикации не указана). С. 18.

выделить ряд дел, посвященных нефтяному промыслу.

При изучении горного права и законодательства Российской Империи также можно сделать вывод о том, что такого уровня развития нынешнее законодательство о недрах еще просто не достигло. Такой вывод не должен задевать разработчиков Закона РФ «О недрах» 1992 года, поскольку, несмотря на его реальные и кажущиеся недостатки, этот закон - все-таки один из лучших вариантов того, что могло быть после столь длительного времени в основном подзаконного регулирования отношений недропользования.

1.2 Законодательство о недрах советского периода. Особенности правового регулирования использования недр длягеологического изучения и добычи нефти и газав советский период (1917-1991 гг.)

После революции 1917 года вопрос о горной свободе, по поводу которой спорили российские юристы, как и вопрос о недрах вообще, был решен радикально. По выражению Р.Н. Салиевой, «законодательство послереволюционного периода построено на принципе» всеобщего «права государственной собственности, в т.ч. на землю и другие природные ресурсы».

Дореволюционные исследователи большое внимание уделяли двум проектам «аграрной реформы, внесенным в первую Государственную Думу (1906 г.)»[25]. Законопроектная работа Государственной Думы шла в направлении решения вопроса не только разделения юридической судьбы недр и поверхности, но и запрета частной собственности на недра.

Итак, под первым проектом В.Г. Струкгов подразумевал «записку 42-х членов Государственной Думы, принадлежащих к партии народной свободы», под вторым - «проект, выработанный трудовой парламентской группой. Оба проекта основаны на острой земельной нужде крестьянства и оба они предоставляют крестьянам землю не в собственность, а в пользование ... Проект же трудовой группы прямо объявляет все неэксплуатируемые земельные недра общенародной собственностью (недра радикально отделяются от поверхности)»[26].

Принятый II Всероссийским Съездом Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов 27 октября 1917 года Декрет о земле установил, что «все недра земли, руда, нефть, уголь, соль и т.д., ... имеющие общегосударственное значение, переходят в исключительное пользование государства».

Н.Т. Осипов отмечает, что с этого времени «принцип национализации недр проходит через все последующее горное законодательство»[27].

Однако, Н.А. Сыродоев утверждает, что «национализация земли по сравнению с национализацией недр имела особенности», поскольку «в декрете

---

[25]Струкговъ В.Г. Общий обзор материала, имеющегося по вопросу о так называеой «горной свободе» с выяснением главнейших основаній, на которых это начало могло бы быть проведено в русское горноезаконодательство. С.-Петербург, 1909.С. 47-48.

[26]Струкговъ В.Г. Общий обзор материала, имеющегося по вопросу о так называеой «горной свободе» с выяснением главнейших основаній, на которых это начало могло бы быть проведено в русское горноезаконодательство. С.-Петербург, 1909.С. 48.

[27]Струкговъ В.Г. Общий обзор материала, имеющегося по вопросу о так называеой «горной свободе» с выяснением главнейших основаній, на которых это начало могло бы быть проведено в русское горноезаконодательство. С.-Петербург, 1909.С. 50.

указывалось, что земля рядовых крестьян и рядовых казаков не конфискуется. Национализация касалась их лишь в том плане, что они перестали быть собственниками земельных участков, а стали землепользователями»[28]. Недра же «передавались не только в собственность государства, но и в пользование самого государства. Это объясняется тем,что горные предприятия принадлежали представителям буржуазии, а не трудящимся.Указанные предприятия подлежали конфискации»[29].

Особый интерес представляют представляют собой акты Совета Народных Комиссаров и Высшего Совета Народного Хозяйства, непосредственно касавшиеся статуса субъектов недропользования в нефтяной промышленности и деятельности нефтяной промышленности.

7 марта (22 февраля) 1918 года было издано постановление Высшего Совета Народного Хозяйства «О Главном Комиссаре над нефтяной промышленностью», должность которого была учреждена «для управления делом добычи, переработки и перевозки нефти и ее продуктов» (п. 1 постановления). На Главного Комиссара были возложены, среди прочего: забота об увеличении добычи нефти, как на старых, так и на новых ее месторождениях; установление количеств и сортов вырабатываемых продуктов (п. 2).

Как следует из п. 3 постановления, Главному Комиссару над нефтяной промышленностью были предоставлены почти неограниченные права, в том числе: открывать новые промыслы и закрывать существующие, а также соединять в одно техническое целое отдельные предприятия; передавать прибыль предприятий или часть ее в собственность государства; издавать обязательные постановления, как для отдельных видов или районов нефтяной промышленности, так и общие для всей ее в целом, а равно давать обязательные предписания отдельным предприятиям.

В соответствии с п. 4 постановления «средства на содержание управления делами при Главном Комиссаре образуются из сборов с нефтепромышленных фирм, устанавливаемых с этой целью Главным Комиссаром в потребных размерах и вносимых на его текущий счет в указываемые им сроки».

В июне 1918 года Председатель Совета Народных Комиссаров В. Ульянов (Ленин) подписал Декрет СНК «О национализации нефтяной промышленности»[30],

---

[28]Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. - М.: «Юридическая литература», 1969. 168 С. 12.

[29]Осипов Н.Т. К вопросу о правовом режиме недр в СССР // Вестник Ленинградского Университета. 1960, *N*° 5, Серия экономики, философии и права. Вып. 1. С. 100.

[30]Декрет СНК «О национализации нефтяной промышленности» от 22 (9) июня 1918 года // Собрание узаконений ираспоряжений правительства за 1917-1918 гг. Москва, 1942 г. Декреты Совета Народных Комиссаров. Распубликован в № 127 Известий Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета

имевший далеко идущие экономические и политические последствия не только для Советской России.

Государственной собственностью были объявлены «предприятия нефтедобывающие, нефтеперерабатывающие, нефтеторговые, подсобные по бурению и транспортные ... со всем их движимым и недвижимым имуществом, где бы оно ни находилось и в чем бы оно ни заключалось» (ст. 1 Декрета).

Дело управления национализированными предприятиями в целом, а равно и определение порядка осуществления национализации передавалось в названный выше Главный Нефтяной Комитет при Отделе Топлива Высшего Совета Народного Хозяйства (Главнефть). Была объявлена государственной монополией торговля нефтью и ее продуктами (ст. 3, 4). Впредь до принятия национализируемых предприятий в целом в управление Главным Нефтяным Комитетом, прежние правления названных предприятий были обязаны продолжать свою работу в полном объеме, принимая все меры к охране национального достояния и безостановочному ходу операций.

Главный Нефтяной Комитет имел право (ст. 8 Декрета), не ожидая представления балансов и до полной передачи национализированных предприятий в управление органов Советской власти, посылать своих комиссаров во все правления нефтяных предприятий и во все центры добычи, производства, транспорта и торговли нефтью.

Декретом ВЦИК от 19 февраля 1918 года «О социализации земли»[31] «всякая собственность на землю, недра, воды, леса и живые силы природы в пределах Российской Федеративной Советской Республики отменяется навсегда»[32].

Статья 5 Декрета установила, что «распоряжение недрами земли ... предоставляется, в зависимости от их значения, уездной, губернской, областной и федеральной Советской власти, под контролем последней. Порядок пользования и распоряжения недрами ... будет определен особым законом».

Такой особый закон, а точнее, Декрет СНК РСФСР «О недрах земли» от 30 апреля 1920 г.признал утратившими силу «все акты и договоры о правах на недра земли всяких лиц и частных обществ» (ст. 2).

Эксплуатация недр и распределение добытых полезных ископаемых, надзор за горнопромысловыми операциями передавались в ведение Горного совета Высшего Совета Народного Хозяйства и его органов и осуществлялись на

Советов от 22 (9)

[31]СУ РСФСР, 1918, № 25, ст. 346, «Газета Рабочего и Крестьянского Правительства», № 27, 19.02.1918.
[32]Указ. соч.

основании положений и инструкций, утверждаемых Президиумом Верховного Совета Народного Хозяйства. Поиски полезных ископаемых, не влекущие за собой земляных работ и рубки леса и состоящие только в поверхностном обзоре местности, допускались повсеместно на территории РСФСР без ограничения пространства местности, подлежащей исследованию (ст. 5).

На участки земли, которые нужны для разведочных работ, по заявлению Горного совета или его органов Народный комиссариат земледелия или его губернские земельные отделы выдавали разрешительные свидетельства (ст. 6).

В отмену декрета о недрах земли от 30 апреля 1920 года Постановлением ВЦИК от 7 июля 1923 года было утверждено Положение о недрах земли и их разработке.

На мой взгляд, примечательно Положение было прежде всего тем, что принцип горной свободы, хотя и в совершенно других социально-экономических условиях, все-таки был закреплен в законодательстве.

М.Е. Коган объясняет это тем, что Положение было «законодательным актом начальной стадии нэпа, когда было допущено в строго ограниченных размерах частное предпринимательство, при обеспечении регулирующей роли государства»[33]. Это было вызвано «необходимостью всеми мерами способствовать открытию и разработке месторождений полезных ископаемых». При «сохранении незыблемости права государственной собственности на недра Положение допустило частноепредпринимательство в горном деле, разрешив всем гражданам поиски и разведку недр с предоставлением преимущественного права на разработку недр лицу, первому открывшему и разведавшему месторождение («первому открывателю»)»[85].

Юр. Ч. в связи с этим отмечает, что «горная свобода - это тяжелая, но необходимая уступка времени, свойственная определенной стадии развития горного промысла»[34].

Статья 9 Положения устанавливала, что лицо, первое обнаружившее в данной местности месторождение какого-либо полезного ископаемого и заявившее о том в месячный, со времени открытия, срок, признавалось первым открывателем, которому предоставляется исключительное, в пределах определенного пространства,

---

[33]Коган М.Е. Право государственной собственности на недра земли в СССР: Автореф. дисс. ... канд. юрнд. наук. Москва, 1955. С. 4-5. Позднее М.Е. Коган отмечает, что «в условиях полной победы социализма в СССР промышленную разработку недр ведут, как правило, социалистические государственные предприятия» / Коган М.Е. О кодификации советского горного законодательства// Советское государство и право. 1957, № 6. С. 96.

[34]Юр. Ч. Что надо иметь в виду при применении инструкции к «Положению о недрах земли и их разработке» от 13.07.1923 г. //Горный журнал. 1925, № 1. С. 7.

право производства разведки, состоящей в ближайшем дознании свойств обнаруженного месторождения и того, насколько оно заслуживает разработки[35].

Как и ранее, «поиски полезных ископаемых, состоящие в поверхностном обзоре местностей, ... и другого рода исследований, не требующих земляных работ» производились «повсеместно, без особых на то разрешений» (ст. 6 Положения). Поиски, «сопряженные с производством земляных работ», производились «по соглашению с пользователями поверхности, а в случае отсутствия соглашения - по разрешению, выдаваемому местными органами Главного Управления горной промышленности по соглашению с учреждениями, в заведывании которых находится поверхность» (ст. 7).

Заинтересованность государства в разведке, прежде всего, нефтяных месторождений отражает ст. 10 Положения 1923 года. В соответствии с этой статьей, исключительное право производства разведки по отношению к нефти и минеральным источникам могло быть предоставлено не только лицам, фактически обнаружившим наличность месторождения данного ископаемого, но и тем, которые представят геологические и другие данные, достаточные для признания вероятности нахождения месторождения ископаемого, указанного в заявлении.

О значимых особенностях законодательного регулирования использования недр для геологического изучения и добычи нефти в советское время можно говорить лишь в отношении Горного закона РСФСР 1928 года, изданного после утверждения в 1927 году Горного положения Союза ССР[36].

В Горном законе устанавливалось, что «недра земли в пределах РСФСР составляют собственность Рабоче-Крестьянского государства и не могут быть предметом ни частной, ни кооперативной собственности» (ст. 1).

Субъектами горного промысла признавались все граждане и юридические лица СССР. Иностранцам и допущенным к деятельности на территории СССР иностранным юридическим лицам право занятия горным промыслом на территории РСФСР предоставлялось в каждом отдельном случае с разрешения Совета Народных Комиссаров СССР (ст. 3).

---

[35]Ст. 9 Положения определяла, что «при отсутствии лица, пользующегося правом первого открывателя данногоместорождения, таковым правом пользуется первый заявитель его, независимо от того, является ли он открывателем данного месторождения или нет».

[36]Постановление ЦИК и СНКСССР «О введении в действие горного положения Союза ССР (Собр. Зак. Союза ССР 1927 № 68, ст. 687); Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 15 октября 1928 г. «О введении в действие горного закона РСФСР» (СУ 1928 г. №133, ст. 871).

В ст. 12 Горного закона была предпринята попытка классифицировать месторождения полезных ископаемых на месторождения, уже открытые, и на месторождения, еще не открытые. Месторождения, еще не открытые, предоставлялись для горного промысла первым их открывателям (ст. 17).

При этом никакие поиски не могли производиться (ст. 18): а) в местностях, закрытых для поисков и разведки месторождений данного ископаемого на праве первого открывателя; б) на площадях, предоставленных уже подлежащими государственными органами под разведку или разработку месторождений данного ископаемого. Поиски во всех случаях допускались безвозмездно.

Несколько статей Горного закона (например, ст. 29, 66, 113) были целиком посвящены особенностям регулирования недропользования для поисков, разведки и добычи нефти и устанавливали значительные изъятия из общего порядка пользования недрами.

Так например, в отношении поисков месторождений нефти устанавливались следующие особенности (ст. 29 Горного закона): а) получение разрешительных свидетельств на производство поисков, связанных с нарушением целостности земного покрова, являлось во всех случаях обязательным; б) размер поисковой площади устанавливался в полтора квадратных километра, производство поисков вне этой площади не допускалось; в) на площадях, предоставленных для поисков месторождения нефти, не допускались поиски месторождений других ископаемых, кроме кира, озокерита, асфальта и естественного газа; г) в разрешительных свидетельствах точно указывался характер и род земляных работ; д) разрешительное свидетельство выдавалось на срок не более одного года.

Статья 30 закона содержала в себе важные определения. Первым открывателем признавался поискатель, первый обнаруживший не признанное еще открытым месторождение. А под обнаружением месторождения подразумевалось фактическое установление поисковыми работами наличия полезного ископаемого в естественном его залегании.

Поискатель, первый обнаруживший месторождение и желающий обеспечить за собой право первого открывателя, обязан был немедленно поставить на месте открытия столб с надписью, в которой должны были быть указаны определенные сведения. Первый открыватель обязан был подать или послать по почте в управление горного округа заявление об открытии месторождения в месячный срок со дня открытия (ст. 32).

Право на разведку считалось закрепленным за первым открывателем со дня выдачи ему управлением горного округа разрешительного на разведку свидетельства (ст. 43). Срок действия разведочного свидетельства в отношении нефти определялся ст. 56 в два года.

Важными также являются установленные статьями 71 и 73 Горного закона ограничения количества горных отводов[37]. По каждой разведочной площади первому открывателю для разработки обнаруженного им ископаемого предоставлялось не болеечетырех отводов.

После принятия Основ законодательства Союза ССР о недрах от 9 июля 1975г.[38]среди ученых возникла дискуссия о существовании в принципе отрасли с наименованием «горное право». По мнению Г.С. Башмакова, «...горное право (законодательство) как отрасль прекратило существование, будучи поглощенным «недренным» правом (законодательством)», поскольку «все важнейшие аспекты правового регулирования разведки и добычи полезных ископаемых сосредоточены и в дальнейшем будут развиваться именно на основе и в рамках законодательства о недрах...» . На это Л.А. Заславская возражала, что в данном случае речь идет о развитии «имевшейся ранее отрасли», поскольку «главными видами пользования недрами по-прежнему являются геологическое изучение недр и разработка месторождений полезных ископаемых»[39].

А.В. Лагуткин констатирует, что «провозглашенные экономические основы предполагали создание единой централизованной системы управления народным хозяйством, в том числе и горной промышленностью». По его словам, централизация управления промышленностью предполагает «достаточно детальную регламентацию общественных отношений и вполне закономерно приводит к смещению способов регулирования общественных отношений в сторону административной юстиции...», при этом административные способы управления начинают «преобладать над законодательным регулированием общественных отношений»[40].

По мнению А.В. Лагуткина, законы, несколько детализируя положения конституций применительно к определенной области общественных отношений, «...устанавливали объем полномочий того или иного государственного органа

---

[37]В распоряжении одного частного (физического или юридического) лица не могло также находиться одновременно более пяти разведочных площадей на разведку месторождений одного и того же ископаемого в одном горнопромышленном районе, независимо от того, основывалось ли это распоряжение на праве самостоятельного первого открытия или на разрешительных на разведку свидетельствах, приобретенных от других лиц.

[38]Ведомости Верховного Совета СССР. 1975. № 29. Ст. 435.

[39]Заславская Л.А. Законодательство о недрах. // Советское государство и право. 1977. №7. С. 64.

[40]Лагуткин А.В. История и теория горного права Российской Федерации: Дисс. ... доктора юрид. наук. Санкт-Петербург, 1997. С. 113-114.

управления». При этом «более конкретная регламентация прав и обязанностей происходила уже на уровне подзаконных актов, вырабатываемых самими органами управления, как правило, без участия представительных органов»[41].

Условия, в которых развивалось горное право большую часть советского времени, привели к тому, что, по мнению Б.Д. Клюкина, горное законодательство (право), утратив значение самостоятельной отрасли, было переименовано в законодательство о недрах в силу административно-правового характера регулирования и объединено по этому признаку с другими природоресурсными отраслями в природоресурсное законодательство[42].

Тем не менее, об особенностях правового режима отдельных видов полезных ископаемых ученые высказывались даже в тех условиях. По мнению Н.А. Сыродоева, «наличие в недрах того или иного вида полезных ископаемых определяет характер использования соответствующей части недр»[43]. Г.С. Башмаков подчеркивал, что «к недрам относятся и сплошные породы, и породы, находящиеся в жидком либо газообразном состоянии... Указанное обстоятельство определяет специфику их правового режима»[44].

Можно сделать вывод, что седи первых правовых актов советской власти одними из важнейших были декреты, касающиеся вопросов собственности на недра и их использования; к ряду важнейших документов этого времени также можно отнести акты СНК и ВСНХ о национализации нефтяной промышленности, которые надолго определили будущее последней в Советской России, а также вызвали большой резонанс во всем мире, отразившись на политике многих стран в отношении России и на их внутренней политике.

О значимых особенностях законодательного регулирования поисков, разведки и добычи нефти и газа в советское время можно говорить лишь применительно к одному нормативному правовому акту - Горному положению Союза ССР 1927 года (и, соответственно, Горному закону РСФСР 1928 года), при анализе норм которого явно прослеживается влияние дореволюционного горного законодательства. Многие правовые институты прямо заимствованы из Главы V «О частном нефтяном промысле» Устава Горного Российской Империи. Это

---

[41]Лагуткин А.В. История и теория горного права Российской Федерации: Дисс. ... доктора юрид. наук. Санкт-Петербург, 1997. С. 115.

[42]Клюкин Б.Д. Формирование российского горного законодательства на основе законодательства о недрах // Законодательство и экономика. 1995, № 17/18. С. 72.

[43]Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. Москва, 1969. С.50.

[44]Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР. - Москва: Издательство «Наука», 1974.С. 18.

касается, например, первооткрывательства месторождений, закрытия определенных местностей для поисков и разведки нефти в случае обнаружения месторождения - институт «заведомо нефтеносных земель» по дореволюционному Уставу Горному. Это говорит о том, что в определенных условиях (резко возникшая потребность в разведанных запасах важнейших полезных ископаемых, в первую очередь нефти) государство, даже в столь разных социально-экономических условиях, вынуждено прибегать к проверенному временем средству -стимулированию поисков полезных ископаемых частными предпринимателями путем предоставления права на добычу полезных ископаемых первооткрывателю;

После «окончательной победы социализма в СССР» горное законодательство, в частности законодательство о недрах,развивалось в условиях, когда начинает преобладать подзаконное регулирование отношений недропользования. Соответственно, на законодательном уровне особенности правового регулирования использования недр для геологического изучения и добычи нефти и газа не отражались.

Глава 2. Предоставление недр и земельных участков в пользование организациям нефтегазовой промышленности.

2.1. Понятие и содержание правового режима использования недр

«Понятие «правовой режим» все более утверждается в области юридической науки»[45], как отмечает С.С. Алексеев. Ученый определяет правовой режим[46] как «порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний создающих особую направленность регулирования»[47].

Тем не менее, оговаривает, что «характеристика правовых режимов нередко дается применительно к определенным объектам», но, по его мнению, ««режим объекта» - лишь сокращенное словесное обозначение порядка регулирования, выраженного в характере и объеме прав по отношению к объекту (тем или иным природным объектам, видам государственного имущества, земле и т.д.)»[48].

В учебнике по общей теории права и государства под редакцией В.В. Лазарева отмечается, что «особый, присущий для данного вида отношений, правовой режим регулирования» создается при помощи правовых норм, которые «...выражаются в общих положениях, правовых принципах, специфических правовых понятиях»[49].

Определение правового режима, близкое по смыслу данному С.С. Алексеевым, приведено в издании по теории государства и права под редакцией В.Д. Перевалова, где сказано, что «правовой режим - специфика юридического регулирования определенной сферы общественных отношений с помощью различных юридических средств и способов»[50].

Я считаю, что в настоящее время правовой режим пользования

---

[45]Алексеев С.С. Теория права. Москва, 1995. С. 242.

[46]Режим (франц. regime, от лат. regimen— управление) - совокупность правил, мероприятий, норм для достижения какой-либо цели / Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. М.: Сов. энциклопедия, 1989. С. 1124.

[47]Алексеев С.С. Теория права. Москва, 1995. С. 250.

[48]Алексеев С.С. Теория права. Москва, 1995. С. 243.

[49]Лазарев В.В. «Общая теория права и государства» Москва, 1996. С. 169.

[50]Теория государства и права / Отв. ред. В.Д. Перевалов. Москва, 2004. С. 459.

участками недр для геологического изучения и добычи нефти и газа, а также других видов полезных ископаемых, основанный на принципе горной свободы, является еще в чем-то режимом идеальным, нежели реальным.

В девятнадцатом векев связи с земельной реформой возник всплеск интереса к принципу горной свободы, который повлек за собой необходимость пересмотра принципиальных основ горного законодательства того времени. Среди ученых развернулась соответствующая дискуссия.

Среди сторонников идеи горной свободы при реформировании законодательства о недрах были А.А. Штоф, В.Г. Струкгов, А.Е. Яновский, одним из главных противников был князь С.С. Абамелек-Лазарев, который в данном случае представлял интересы землевладельцев, не желавших терять права на недра, которые они считали своими.

Следуя ходу дискуссии, можно сделать вывод о том, что суть спора, именно по причине участия в нем крупных собственников земли, в итоге сводилась не к тому, чтобы разделить права на землю и недра под ними (с этим все-таки соглашались обе стороны), а к вопросу о том, останутся ли права на недра при такой реформе у прежних собственников, или недра будут в какой-то форме обобществлены.

Многообразие мнений привело к тому, что, по выражению В.Г. Струкгова, «...сам термин «горная свобода» стал «...довольно неопределенным и излагается различными лицами совершенно различным образом», при этом чуть ранее тот же автор отмечал, что «понятие горной свободы ясно, как блестящий кристалл бриллианта»[51]. Можно задаться вопросом, каким образом применение принципа горной свободы возможно при рассмотрении современного правового режима использования недр?

В настоящее время в России сложилась уникальная ситуации, при которой:

- права на недра после революции 1917 года отделены от прав на землю (принцип акцессии не действует);

- Конституцией Российской Федерации предусмотрена возможность частной собственности на недра, но недра пока являются государственной собственностью;

- элементы горной свободы сохраняются и даже, хотя и с большим трудом, получают свое дальнейшее развитие в законодательстве о недрах (например, право первооткрывателя).

[51]Струкгов В.Г. О значении и развитии идеи горной свободы, как нормы, стесняющей частный произвол в интересах народного богатства. Санкт-Петербург, 1907.С. 3.

Таким образом, мы видим факторы, которые в совокупности составляют основу правового режима, основанного на принципе горной свободы.

Зачем нам необходимо применение принципа горной свободы при рассмотрении правового режима использования недр для предоставления их в пользование организациям нефтегазовой промышленности?

Как отмечалось, суть принципа горной свободы не в признании права на добычу при открытии месторождения, а в отделении прав на недра от прав на землю. Тем не менее, я считаю, что необходимость применения указанного принципа заключается в том, что законодатель, видимо, сам этого до конца не осознавая, путем признания права на добычу полезных ископаемых при открытии месторождения совершил «знаковую» правку законодательства о недрах.

Законодательное закрепление гарантий права первооткрывателя месторождения на добычу из него полезных ископаемых - важнейший, необходимый элемент горной свободы - не просто очередное дополнение законодательства о недрах, а изменение, которое влечет за собой необходимость осуществления целого ряда преобразований в законодательстве, в итоге серьезно его меняющих. И применение принципа горной свободы при рассмотрении правового режима использования недр как раз и дает возможность увидеть такую необходимость.

Г.С. Башмаков отмечает, что «в советском и современном законодательстве о недрах наряду с термином «пользование» встречается понятие «использование недр». Оба они ... охватывают один и тот же круг действий»[52]. Эти термины, по мнению советских ученых, «являются наиболее общими юридическими понятиями, отражающими то обстоятельство, что горные работы - это ... деятельность, порождающая определенную совокупность общественных отношений, которые, будучи урегулированы правом, выступают в виде правоотношении»[53].

Советские авторы подразделяли горные правоотношения, например, «...на следующие основные виды: собственность на недра; пользование недрами; обеспечение безопасности работ, связанных с пользованием недрами; охрана недр; государственное управление в области использования и охраны недр»[54].

В.А. Удинцев утверждал, что «на недра нельзя установить никаких

---

[52]Башмаков Г.С. «Правовое регулирование разведки и разработки общераспространенных полезных ископаемых». Академия Наук СССР, Институт государства и права. Москва, 1978. С. 17.

[53]Башмаков Г.С, Каверин А.М., Краснов Н.И. Законодательство о недрах. Москва, 1976. С. 8

[54]Башмаков Г.С, Каверин А.М., Краснов Н.И. Законодательство о недрах. -Москва: Издательство «Юридическая литература», 1976 г. С. 9-10.

вещных прав»[55], поскольку недра вообще не существуют «как определенный предмет, который можно видеть, осязать...»[56].

В литературе в свое время развернулась дискуссия о том, что считать объектом права государственной собственности на недра. Одни ученые (М.Е. Коган, В.Г. Плахута, Б.А. Лисковец)[57] считали, что таким объектом являются залежи полезных ископаемых, а другие (Н.А. Сыродоев, Г.С. Башмаков), говоря о неопределенности понятия полезных ископаемых, утверждали, что «собственность государства на недра рассматривается как собственность на часть природной среды, в которой могут находиться, в частности, полезные ископаемые»[58].

В наше время к проблемам определения объекта права государственной собственности на недра добавились вопросы о разграничении собственности на недра на федеральную и собственность субъектов Российской Федерации, о праве собственности на добытые полезные ископаемые и другие вопросы. Указанные темы затрагивались в целом ряде современных публикаций[59].

О.М. Теплов считает, что «закрепленная в ст. 2.1 Закона РФ «О недрах» единая государственная собственность на недра по своему содержанию является общефедеральной, то есть недра и их богатства в естественном залегании принадлежат в качестве объекта собственности федеративному государству - Российской Федерации». Разделение единой государственной собственности на недра, по мнению О.М. Теплова, «внесет определенную путаницу в распределение полномочий органов исполнительной власти различного уровня по управлению различными объектами собственности в рамках государственного фонда недр»[60].

Относительно права собственности на добытую продукцию, в частности

---

[55]Удинцев В.А. Русское горноземельное право / В. Удинцев. Киев: Типография И.И. Чоколова, 1909 г. С. 32.

[56]Удинцев В.А. Русское горноземельное право / В. Удинцев. Киев: Типография И.И. Чоколова, 1909 г. С. 57.

[57]О понятии недр и объекте государственной собственности на недра см., например: Коган М.Е. Право государственной собственности на недра земли в СССР: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 1955; Лисковец Б.Л. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР. М., 1960; Плахута В.Г. Правовое обеспечение рационального и комплексного использования недр земли в СССР: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1966; Заславская Л.А. Правовое регулирование охраны недр // Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства. Ученые записки. Выпуск 17. М, 1969; Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. М., 1969; Башмаков.С. Право пользования недрами в СССР. М., 1974; Навроцкая Л.Г. Теоретические вопросы правового регулирования горных отношений в СССР: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1976.

[58]Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. - Москва: «Юридическая литература», 1969. С. 41.

[59] Клюкин Б.Д. Многообразие форм собственности на природные объекты // Право и экономика. 1998; Быстрое Г.Е. О праве государственной собственности на недра Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Правовые проблемы нефтегазового комплекса: Сборник научных трудов (вып. 3) / Под общей ред. Клеандрова М.И., Клоца О.И. Тюмень, 2002; Шмелева Д Н. Право собственности на недра // Там же; Бабайцева Е.В. Право собственности на добытую продукцию // Проблемы горного и экологического права в нефтегазовом комплексе (вып. 3) / Труды кафедры горного права / Под общей ред. А.И. Перчика.

[60]Теплов О.М. Развитие нефтяного законодательства Российской Федерации // Нефть и капитал. 1996, № 10. Теплов О.М. Развитие федерального законодательства о недрах //

углеводородное сырье, я полагаю, что в законе возможно установление общего правила о принадлежности такого права недропользователю, при четком определении в этом же законе случаев, когда добытые из недр полезные ископаемые поступают в государственную собственность.

В связи с поставленной задачей в данный момент наиболее важными являются не вопросы разграничения собственности на недра на федеральную и собственность субъектов Российской Федерации, либо выявления объекта права государственной собственности на недра, а вопрос об исключительности государственной собственности на недра вообще, который необходимо рассматривать в связи с вопросом соотношения прав на недра и прав на землю по следующим причинам.

В связи с тем, что в отношении использования недр для предоставления их и земельных участков в пользование организациям нефтегазовой промышленности данный вопрос может оказаться особо актуальным, необходимо отметить следующее. Некоторые современные отечественные юристы полагают, что юридическое разделение земли и недр стало порождением множества проблем, причем мнение это высказывается наряду с утверждениями о целесообразности разрешения частной собственности на недра[61].

В Российской Империи, отмечает В.Б. Подмаско, «отчуждение участка недр отдельно от покрывающего его земельного участка исключалось. ... Государству принадлежали все недра, покрываемые казенными (государственными) землями (но в том-то и проблема, что при этом не все земли были казенными. - Я.Я.)». Как пишет В.Б. Подмаско, «...развитие права пошло по пути игнорирования естественной связи земли и недр. Сегодня участки недр рассматриваются как самостоятельный вид недвижимого имущества (ст. 130 ГК РФ). ... Юридическое разделение недр и земли-это порождение проблем»[62].

По убеждению Б.И. Уткина, необходимо «...установить, что предметом договора пользования недрами (то есть объектом права) должен быть не участок недр, а земельный участок с участком недр». Б.И. Уткин предлагает для этого определение«земельного участка с участком недр», но замечает, что, «правда, для этого нужно будет ввести в ЗК РФ новую категорию земель - земли

---

[61]В свое время О.М. Теплов утверждал, что, «согласно п. 2 ст. 8 и п. 2 ст. 9 Конституции РФ недра (как составная часть природных ресурсов) могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Основы несомненно должны включать в себя норму, закрепляющую многообразие форм собственности на недра и особенности правового режима использования объектов недр с различной формой собственности / Теплов О.М. К разработке Основ законодательства Российской Федерации о недрах // Государство и право. 1994, № 3. С. 105.

[62]Подмаско В.Б. О государственной регистрации прав на участки недр // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2000, № 6 / www.geoinform.ru

с полезными недрами». При этом «собственник земельного участка с участком недр, конечно, может продать его, но только ... по определенным правилам»[63].

В отношении вопроса о возможной отмене монопольной государственной собственности на недра, я поддерживаю мнение Б.Д. Клюкина о том, что «в наших условиях ... переход к системе отношений частной собственности на недраможет привести к непредсказуемым последствиям»[64]. Тем более это касается участков недр, содержащих стратегические полезные ископаемые. Необходимо отметить, что режим государственной собственности на недра действует в настоящее время в большинстве стран мира.

По оценке Oil&GasJournal, в 2010 году Россия по индексу целесообразности инвестирования в разведку и освоение месторождений нефти оказалась на третьем месте от конца списка апробированных стран, опередив лишь Малайзию и Грузию[65]. При этом на такой показатель повлияли вовсе не основные риски, к которым в данном случае были отнесены политический, налоговый и экологический, а «низкая оценкапотенциальных открытий новых залежей нефти»[66].

Это говорит о том, что пользователи недр в России не желают вкладывать значительные средства в геологическое изучение недр.

В соответствии с Основами государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования (п. 2), утвержденными распоряжением Правительства РФ от 21 апреля 2012 года № 494-р, при совершенствовании законодательства о недрах особое внимание необходимо обратить на «обеспечение гарантий соблюдения интересов государства и недропользователя».

Сегодня нормы, регулирующие институт первооткрывательства, содержатся в различных актах. Историю развития института, начиная с 1992 года, можно условно разделить на следующие этапы:

1) До внесения в Закон РФ «О недрах» изменений и дополнений в 2000 году Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденное постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3314-1, допускало предоставление лицензии на право добычи полезного ископаемого на участке недр, где действует лицензия на право геологического изучения недр, после проведения государственной экспертизы геологической

---

[63]Уткин Б.И. В недрах коллизий // ЭЖ - Юрист. 2005, № 29 / ИПС «Гарант».

[64]Клюкин Б.Д. Формирование российского горного законодательства на основе законодательства о недрах // Законодательство и экономика. 1995, № 17/18. С. 6.

[65]России не хватило открытий // Нефтегазовая вертикаль. 2003, № 09/10. С. 65.

[66]России не хватило открытий // Нефтегазовая вертикаль. 2003, № 09/10. С. 66.

информации о запасах полезных ископаемых (п. 6.4 Положения). В этом случае владелец лицензии на право геологического изучения недр должен быть безотлагательно извещен органами, предоставляющими лицензию, о принимаемом решении с предоставлением ему возможности подать заявку на получение лицензии на добычу полезного ископаемого на общих основаниях.

В данном случае речь вообще не шла о предоставлении не только гарантий, но и какого-либо преимущества при получении недропользователем права на добычу, при этом его право геологического изучения недр досрочно прекращалось;

2) После внесения в Закон РФ «О недрах» изменений в 2000 году перечень оснований получения права пользования недрами был дополнен. Такими основаниями (ст. 10-1 Закона) могли быть: решение Правительства РФ при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению «морских» участков недр за счет собственных средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения;совместное решение федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа и органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации - в отношении открытых месторождений, расположенных на территории соответствующих субъектов Российской Федерации.

Позднее Министерство природных ресурсов Российской Федерации издало:

- приказ МПР России от 10 апреля 2000 года № 93[67], утвердивший Инструкцию о порядке установления факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователями недр, проводившими работы по геологическому изучению недр;

- приказ МПР России от 13 сентября 2002 года № 576[68], утвердивший Положение о порядке подготовки и рассмотрения материалов при предоставлении лицензий на пользование участками недр для целей разведки и добычи полезных ископаемых из месторождений, открытие которых осуществлено пользователями недр, проводившими работы по геологическому изучению таких участков недр за счет собственных средств.

Кроме того, приказом МПР России от 15 января 2002 года №11[69] были распределены функции между МПР России и его территориальными органами при предоставлении права на разведку и добычу полезных ископаемых при

[67]Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 25, 19 июня 2000 года.
[6867] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 43, 28 октября 2002 года.
[69]Приказ МПР от 15 января 2002 г. Электронный ресурс. «КонсультантПлюс».

установлении факта открытия месторождения.

Проанализировав содержание указанных выше актов, необходимо отметить, что, во-первых, ни в Законе РФ «О недрах», ни в Положении о порядке лицензирования пользования недрами нет самого понятия открытия месторождения (отсутствие понятийного аппарата - один из часто упоминающихся недостатков действующего Закона РФ «О недрах»).

Конструкция статьи 10.1 Закона РФ «О недрах» на практике позволяла представителям органов управления государственным фондом недр подвергать сомнению само право первооткрывателя на эксплуатационную лицензию, объясняя свою позицию неоднозначностью, по их мнению, формулировки статьи: «основаниями получения права пользования недрами могут быть...». При этом закрепление в лицензионном соглашении, являющемся неотъемлемой частью лицензии на праворазработку месторождения на праве первооткрывателя в действительности ни к какому положительному результату, не приводило.

В итоге, обозначенные выше вопросы, а также ряд возможных дополнительных проблем, по мнению некоторых исследователей данной темы, могли служить «для воспрепятствования недропользователю в получении искомой эксплуатационной лицензии» со стороны соответствующих органов власти. Это, в свою очередь, ставило под угрозу средства пользователя недр, вложенные им в геологическое изучение.

3) В действующей редакции, после внесения в Закон РФ «О недрах» изменений в 2015 году, основаниями возникновения права пользования участками недр, в том числе, являются:

- решение Правительства Российской Федерации, принятое по результатам аукциона, для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на участке недр федерального значения;

- при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр федерального значения или на участке недр, который отнесен к участкам недр федерального значения в результате открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр такого участка для разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения, за исключением проведения таких работ в соответствии с государственным контрактом;

- решение конкурсной или аукционной комиссии о предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, за исключением участков недр федерального значения;

- решение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, согласованное с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом и принятое для сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов;

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

После более четкого определения в законе прав первооткрывателя месторождения был издан целый ряд подзаконных правовых актов, при помощи которых осуществляется попытка каким-то образом заполнить, пробелы в регулировании рассматриваемых отношений:

- постановлением Правительства РФ 24 декабря 2004 года № 873 утверждено Положение о возмещений: расходов государства на поиски и оценку полезных ископаемых при предоставлении права пользования участком недр в целях разведки и добычи полезных ископаемых в случае установления факта открытия месторожденияполезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участка недр за счет собственных (в том числе привлеченных) средств;

- постановлением Правительства РФ от 18 января 2005 года № 27 утверждено Положение о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации за счет собственных (в том числе привлеченных) средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения;

- приказом Федерального агентства по недропользованию от 25 января 2005 года № 56 утвержден Регламент рассмотрения заявок на установление факта открытия месторождений полезных ископаемых в Федеральном агентстве по недропользованию.

Статья 2.1 «Участки недр федерального значения» Закона РФ «О недрах» установила, что часть месторождений федерального значения, в том числе освоенных и подготовленных к добыче полезных ископаемых, включается в федеральный фонд резервных месторождений. При этом порядок отнесения участков недр к объектам федерального значения, в том числе к федеральному фонду резервных месторождений полезных ископаемых, условия пользования ими, а также порядок отнесения их к федеральной собственности устанавливаются федеральными законами[70].

Как я уже отмечала, такого порядка до сих пор не существует. Но нужно учитывать, что рост добычи нефти, резко опережающий воспроизводство сырьевой базы, в перспективе может привести к скачкообразному падению уровня добычи, что отрицательно скажется на экономической безопасности страны. Для исключения такого рода ситуаций и решения стратегических задач государства необходимо создание резерва нефтяных месторождений, который имеет большинство ведущих участников мирового рынка нефти. Например, стратегический нефтяной резерв США, создававшийся с 1912 г., имеет двойную структуру: в виде месторождений военно-морского резерва и в виде резервуарных парков, расположенных на побережье Мексиканского залива. В Саудовской Аравии и в других странах ОПЕК нефтяной резерв существует в виде резервных мощностей по добыче. Использование государственного нефтяного резерва в этих странах контролируется хозяйствующими субъектами, подчиненными государству. Деятельность государственного нефтяного резерва регулируется, как правило, на законодательном уровне[312].

Создавать механизм правового регулирования деятельности такого резервного фонда в России необходимо. При этом следует учитывать опыт, накопленный в результате применения норм ФЗ «О газоснабжении», который относит к объектам федерального значения месторождения газа, имеющие стратегическое значение для газоснабжения в Российской Федерации (ст. 10). В целях обеспечения энергетической безопасности России часть месторождений газа федерального значения может быть включена в федеральный фонд резервных месторождений газа, который формируется из числа открытых и разведанных месторождений газа, для которых лицензии на добычу газа не выданы (ст. 11).

---

[70] Необходимо учитывать изменения, внесенные в Закон РФ «О недрах» Федеральным законом от 29.04 2008 г. № 58 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» // СЗ РФ, № 18, ст. 1941

Статьей 12 этого же закона предусмотрен особыйпорядок принятия решения о передаче месторождения газа федерального значения в эксплуатацию или о проведении конкурса на передачу указанного месторождения в эксплуатацию.

Особенности нефти и газа как разновидностей полезных ископаемых, а также их стратегическое для страны значение постепенно приводят, либо, на мой взгляд, еще должны привести к определенным особенностям правового регулирования деятельности субъектов недропользования в нефтегазовой сфере.

В отношении допуска к недропользованию иностранных юридических лиц действующее российское законодательство о недрах является одним из самых либеральных в мире, при этом горное законодательство большинства других стран содержит порой очень жесткие ограничения для деятельности иностранных физических и юридических лиц в области недропользования. Иногда возможность такой деятельности в некоторых странах ставится в зависимость от аналогичных условий доступа к ресурсам в странах происхождения таких юридических лиц.

На мой взгляд, объяснимым является стремление государства как собственника недр установить особые ограничения в этой сфере, включая также определение особого порядка предоставления права пользования недрами в отношении так называемых стратегических месторождений.

Еще одну интересную проблему, больше касающуюся вопроса права собственности на недра, чем вопроса о субъектах права пользования недрами для добычи нефти и газа в сегодняшней России, затрагивает в своей монографии М.И. Клеандров. Он считает, что «для обращения в соответствующие судебные органы у немалого числа россиян есть формально-правовые основания», касающиеся «получения дореволюционного наследственного имущества». Право на реституцию относительно такого имущества может, по его мнению, коснуться нефтегазового сырья, «его реально в то время разведанных и зафиксированных запасов» либо «потенциальных запасов, требования на которые производны от прав собственности на землю, в недрах которой эти запасы скрывались тогда», и «может повлечь за собой «громкие», долгие и с большими социальными последствиями судебные процессы»[71].

Нечеткий перечень оснований досрочного прекращения права пользования недрами, предусмотренный статьей 20 Закона РФ «О недрах», делает уязвимым положение недропользователей в случае возникновения к ним

[71]Клеандров И.М. Правовое регулирование предпринимательских (хозяйственных) отношений в сфере поиска и оценки нефти и газа: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Тюмень, 2004.

претензий со стороны органов, предоставивших это право.

В то же время, существующие в действующем законе запреты в отношении передачи и залога права пользования недрами не мешают на практике недобросовестным недропользователям эти запреты обходить.

Известно так называемое «дело ЗАО «Компания Тура Петролеум», когда, в нарушение действовавшего законодательства о недрах, ОАО «Тюменнефтегаз» внесло права на добычу нефти и газа на Кальчинском и Северо-Кальчинском месторождениях (Тюменская область) в уставный капитал созданного 30 апреля 1996 года ЗАО «Компания Тура Петролеум» (учредители - ОАО «Тюменнефтегаз» и кипрская компания «Грейт Плейнс Петролеум Лтд.»). При этом лицензии на право пользования недрами были переоформлены на ЗАО «Компания Тура Петролеум».

Позднее решение о переоформлении было признано недействительным Арбитражным судом Тюменской области, лицензии ТЮМ № 10454 НР и ТЮМ №10455 НР, выданные ЗАО «Компания Тура Петролеум», аннулированы, восстановлены права недропользования ОАО «Тюменнефтегаз» на упомянутых месторождениях на условиях, ранее определенных лицензионными соглашениями[72].

Примеры незаконного переоформления лицензий на право пользования недрами существуют во многих субъектах Российской Федерации, в том числе в Сахалинской области. Так, принадлежащая ЗАО «Анивагаз» лицензия ЮСХ № 00383 НЭ (Заречная площадь) в свое время была переоформлена с лицензии ЮСХ № 00292 НЭ, которая, в свою очередь, была выдана ЗАО «Анивагаз» также в порядке переоформления (пункт 2 статьи 17^1 действовавшего на тот момент Закона РФ «О недрах») с нарушениями требований законодательства. Лицензия ЮСХ № 00292 НЭ (эксплуатационная) была переоформлена с лицензии ЮСХ № 00117 НП (поисковая). Причем эта поисковая лицензия в свое время была предоставлена сроком на 25 лет, в то время как Закон РФ «О недрах» устанавливает не более чем пятилетний срок на геологическое изучение[73].

Кстати, М.И. Махлина полагает, что предусмотренное законом переоформление прав, являющееся основанием для получения права пользования недрами, является завуалированной уступкой прав, «что является неправомерным для административного порядка». Тем не менее, считает М.И.

[72]Постановление Федерального Арбитражного суда Московского округа от 28 июля 1999 г. по делу JVb КА-Л40/230199.
[73]Материалы о соблюдении установленного законодательством порядка предоставления лицензий на пользование недрами (Сахалинская область) // Архив МПР России.

Махлина, «практика реализации прав недропользования показала невозможность осуществления деятельности без уступки прав, особенно в сфере поисков и разработки месторождений углеводородов»[74].

Представители недропользователей (в основном нефтяных компаний) считают недостатком законодательства невозможность «прямого» переоформления лицензий «с головной компании на дочернюю и, наоборот, без создания нового совместного предприятия даже в тех случаях, когда речь идет о владении 100 % акций дочернейкомпании». Это в результате приводит к тому, что «недропользователь вынужден продолжать работу в момент переоформления лицензии. Проводимые в этот период проверки Министерства Природных Ресурсов выявляют безлицензионную деятельность. Однако совершенноочевидно, что вины недропользователя в этом нет»[75].

Обобщая изложенное, можно сделать вывод о том, что применение понятия «правовой режим» использования недр и земельных участков для предоставления их в пользование организациям нефтегазовой промышленности позволяет выявить специфику применительно к различным видам полезных ископаемых, в том числе, нефти и газу. Ограничения прав недропользователей в публичных интересах приобретают в данном случае особое значение, поскольку речь идет о стратегических видах полезных ископаемых.

При предоставлении недр в пользование для нефтегазовой промышленности, необходимо разграничивать нормы горного и земельного законодательства.

Как известно, предметом горного права являются общественные отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории РФ и ее континентального шельфа и регулируемые нормами горного права. Предметом же земельного права являются общественные отношения, которые возникают при использовании и охране земель в РФ как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и регулируемые нормами земельного права.

Стоит отметить, что горное право всегда было тесно взаимосвязано с земельным правом, поскольку любое недропользование невозможно без земельного участка. Этот вывод был отмечен ещё около ста лет назад В.А. Удинцевым, который написал монографию «Русское горноземельное право».

---

[74]Махлина М.И. Законодательное регулирование вопросов собственности на природные ресурсы и прав инвестора в российском законодательстве // Избранные публикации. 1992 - 1999. Москва, 2000. С. 41-42.

[75]Махлина М.И. Законодательное регулирование вопросов собственности на природные ресурсы и прав инвестора в российском законодательстве // Избранные публикации. 1992 - 1999. М., 2000. С. 50.

Из названия видно, что автор максимально хотел показать близость двух отраслей права, и на сегодняшний день эта близость не утратила своего значения.

Однако горное и земельное право не могут быть объединены в одну отрасль права, поскольку каждая регулирует конкретную область общественных отношений, а также устанавливают правовой режим использования разных природных ресурсов: недр и земель. Недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности, в то время как земельный участок — часть поверхности земли, в том числе почвенный слой. А это означает, что недра и земли являются самостоятельными объектами горных и земельных отношений.

Вопрос о разграничении сферы действия норм горного и земельного права при регулировании отношений в области недропользования возникает потому, что при пользовании недрами требуется конкретный земельный участок. И здесь отношения по недропользованию и земельные отношения образуют своеобразный вид отношений, который обладает, присущий только этому виду, особенностью регулирования.

По смыслу горного и земельного законодательства предоставление права недропользования не сопровождается приобретением права землепользования. Например, у Федерального агентства по недропользованию после выдачи какой-либо нефтегазовой компании лицензии на геологическое изучение, разведку и добычу нефти и газа, строительство подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, не существует обязанности оказывать содействие в получении земельного участка для пользования недрами. А Земельным кодексом РФ регламентирован лишь порядок предоставления земельного участка для пользования недрами. Так, организациям нефтегазовой промышленности предоставляются земельные участки для разработки полезных ископаемых и размещения подземных объектов трубопроводного транспорта (нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов) после оформления горного отвода, утверждения проекта рекультивации земель, восстановления ранее отработанных земель.

Таким образом, можно сделать вывод, что правовое оформление горного отвода нефтегазовой компанией непосредственно зависит от правового оформления земельного отвода.

Предоставление организациям нефтегазовой промышленности

земельных участков, необходимых для ведения работ по геологическому изучению месторождений углеводородов, разведки и добычи нефти и газа, использования недр в целях, не связанных с добычей углеводородного сырья, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется без проведения торгов (конкурсов, аукционов).

Изучение теоретических представлений о содержании понятия «недра» свидетельствует об их зависимости от двух критериев: виды пользования недрами и индивидуализация недр посредством указания на соотношение с иными природными объектами.

В качестве критерия разграничения земной поверхности и недр следует выделить целевой характер использования - предоставление для целей, обозначенных законом в качестве видов недропользования. Исключение составляют общераспространенные полезные ископаемые, у которых особый правовой режим. По смыслу Закона «О недрах» землепользователи могут их добывать без оформления горного отвода и др. Будут ли добываемые, к примеру, с земной поверхности общераспространенные полезные ископаемые признаваться недрами? В данном случае можно ответить положительно, поскольку их добыча лицензируется на основании Закона «О недрах». Таким образом, определение верхней границы участка недр должно осуществляться с учетом порядка и целей использования земной поверхности[76].

Однако по смыслу Закона о недрах поверхность земли может признаваться недрами в местах выхода полезных ископаемых. Но и в этом случае, полезные ископаемые, выходящие на поверхность земли, будут признаваться недрами только в случае использования одного из шести видов недропользования.

Между тем в повседневной практике нефтегазовые компании сталкиваются с рядом технических, искусственно созданных проблем, которые осложняют их работу. Например, добывающая компания, осуществляющая геологическое изучение, разведку и добычу углеводородного сырья для выполнения основной производственной задачи - добычи нефти или газа, получает лицензию на право пользованиянедрами. В рамках выполнения работ, указанных в условияхлицензионного соглашения и проектов разработки месторождений нефти,необходимо добыть воду и общераспространенные полезные ископаемые —песок, торф. И на данном этапе к одной лицензии на

[76]Ямалетдинов Р.Р. Недра как объект правовой охраны / Р.Р. Ямалетдинов Электронный ресурс. http://www.yurclub.rU/docs/pravoM903/7.htmI#fh3.

геологическоеизучение или добычу нефти оформляется дополнительно более пятилицензий на добычу воды, песка, торфа и т.д. Так как вода и общераспространенныеполезныеископаемые используютсяисключительно для выполнения условий лицензионных соглашений на добычу нефти и не используется для других целей.

Было бы целесообразно при получении лицензии на право пользования недрами для добычи нефти предусмотреть в тексте лицензионного соглашения возможность безлицензионной добычи общераспространенных полезных ископаемых и воды для нужд бурения в границах данного лицензионного участка. В данном случае существенно ускорятся работы по вводу в эксплуатацию месторождений нефти.

Общим понятием, обозначающим недра вообще, как объект государственной собственности, является государственный фонд недр. Его границы будут определяться по вертикальной линии, проходящей по государственной границе. Границы горного, геологического отвода понимаются как проекция в глубину границ земельного отвода или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с пользованиемнедрами.

Из вышеизложенного, Р.Р. Ямалетдинов дал свое определение понятию «недра»: это «часть природной среды, находящаяся под земной поверхностью и дном водных объектов в пределах территории РФ, включая все ее внутреннее содержание, в том числе подземные воды и подземное пространство, полезные ископаемые на поверхности земли либо выходящие на дно водных объектов, используемая для целей и в порядке,определенных законодательством о недрах, и простирающаяся до глубин, доступных для любого из определенных законом видов пользования недрами»[77].

С мнением автора в данном случае трудно согласиться, поскольку в данном определении отсутствует понятие «почвенный слой», что, по моему мнению, недопустимо.

Необходимо также отметить, что в Мировой почвенной хартии (WorldSoilChapter) говорится, что «среди главных ресурсов, доступных человеку - земля, включая почву, вода, растения и животные: использование этих ресурсов не должно причинить их деградацию или разрушение, потому что существование человека зависит от их длительной производительности»[78].

---

[77]Ямалетдинов Р.Р. Недра как объект правовой охраны / Р.Р. Ямалетдинов // Электронный ресурс. http://www.yurclub.rU/docs/pravoM903/7.htmI#fh3.

[78]World Soil Chapter. Adopted the 21st Session of the FAO Conference, in November 1981. II –Электронный ресурсhttp://www.fao.org/docrep/t0389e/t0389e0b.htm. Item 1 ofPrinciples.

Таким образом, почва является важным элементом природы, от которого зависит жизнедеятельность человека, и не может быть изъята ни из понятия «земля» (земельный участок), ни из понятия «недра».

Также актуальным будет рассмотрение различных точек зрения, которые по-своему характеризуют или исследуют почвенный слой.

В.А. Лапач писал, что «почвенный слой представляет собой не только составную часть «земли», но и своеобразную границу, отделяющую «землю» от недр»[79]. Ниже почвенного слоя начинаются недра, выше почвенного слоя простирается воздушное пространство. А.И. Перчик указывал, что «в Законе РФ «О недрах» указано, что верхняя граница недр все, что ниже почвенного слоя. Но что такое почвенный слой и его толщина, не определяется»[80]. Это также подтверждается Д.С. Бирюковым и Е.В. Журбой, которые считали, что «законодатель допускает пробел, как не пояснение понятия «почвенный слой», из-за чего возникает ряд разногласий, касающихся той глубины, где заканчивается почвенный слой, и начинаются недра»[81].

Из-за отсутствия в российском законодательстве определения понятия «почвенный слой» уже происходят правовые споры между физическими, юридическими лицами.

Например, ответчик в своих доводах по делу № А63-1835/05-С3, считает, что «правомочия собственника не распространяются на объекты, находящиеся под поверхностным почвенным слоем и требования ЗАО «Айгуф» к ОАО «Теплосеть» об уплате неосновательного денежного обогащения и процентов за пользование чужими денежными средствами незаконны, так как нахождение тепловых сетей под почвенным слоем земельного участка никак не мешает. целевому использованию данного участка и не нарушает прав собственника земельного участка»[82].

Если учитывать, что в России большинство тепловых сетей, а также некоторые магистральные трубопроводы проходят под земельными участками, которые кому-то принадлежат на праве собственности, то рассмотрение таких

---

[79]Лапач В.А. Земля, почва и недра: некоторые вопросы межобъектных соотношений / В. А. Лапач // Электронный ресурс. http://www.allpravo.ru/library/doc99p0/instrum2232/print2244.html.

[80]Перчик А.И. Горное право: учебник, изд. 2-е, перераб. и доп. / А.И. Перчик. - Москва: Издательский дом «ФИЛОЛОГИЯ ТРИ», 2002 г. С. 525.

[81]Бирюков Д.С. Понятие «недра» как юридическая категория / Д.С. Бирюков, Е.В. Журба // Проблемы горного и экологического права в нефтегазовом комплексе: труды кафедры горного права / под общей редакцией А.И. Перчика. - Оренбург: Печатный дом «Димур», 2004 г. С. 184.

[82]Постановление Арбитражного суда Ставропольского края от 15 марта 2006 г. № А63-1835/05-С3 поиску ЗАО «Айгуф» г.Кисловодскк ОАО «Теплосеть» г. Кисловодск. //http://www.rosteplo.ru/Npb_files/npb_shablon.php?id=988.

исковых заявлений может увеличиться.

В.В. Заславский писал, что «претензии собственников участка на всё, что ниже уровня почвы «беспочвенны»[83]. В специальной литературевысказывалось мнение, что без юридического определения понятия «почвенный слой» никак не обойтись. Может быть, это и так. Однако целей юриспруденции вполне хватит и определений из других наук.

Исходя из вышеизложенного, я считаю, что необходимо внести дополнения, связанные с почвой, в Закон РФ «О недрах», Земельный кодекс РФ, а также другие природоресурсные нормативно-правовые акты. Это создаст правовые основы государственного регулирования в области использования и охраны почвы. Что, во-первых, обеспечит гармонизацию земельного и горного законодательства, а, во-вторых, устранит правовой пробел, в соответствии с которым почва на несельскохозяйственных землях становится объектом дохода или объектом отходов производства.

Необходимо также отметить, что еще в советское время Л.Б. Шейнин обратил внимание на эту проблему. «Почвенный слой - главный носитель плодородия. От накопления в нем питательных веществ, от его способности удерживать и фильтровать влагу, от наличия в нем землероев, микрофлоры и микрофауны зависят рост и развитие растений. Всякое физическое уменьшение этого плодородного слоя, а также замусоривание, загрязнение или иное ухудшение его ведут к снижению плодородия, восстановление которого требует дополнительных затрат. В строительстве, где земля ценится только как операционный базис, почва является скорее помехой, ибо ее приходится удалять как непригодный для опоры грунт. Несмотря на то, что высвобождаемой почвой можно окультуривать бесплодные грунты, отвалы, свалки и т.д. В таких случаях почва может даже выступать как самостоятельный хозяйственный объект. Такимобразом, почва является особым природным и хозяйственным объектом, и это обстоятельство должно найти свое отражение в праве»[84].

Постановка проблемы заключается в том, что обширная территорияРоссии создает ошибочное представление безграничности инеисчерпаемости, как ее природных, так и в том числе ее почвенныхресурсов.

---

[83]Заславский В.В. Комментарии / В.В. Заславский // http://www.rosteplo.ru/nprt_rekom.php?id=2. - 13 февраля 2006 года.

[84]Шейнин Л.Б. Почвы как особый объект права государственной собственности (к вопросу о почвенно-мелиоративном законодательстве). // Правоведение. 1965. №2. С. 162 - 163.

Фактически же эти ресурсы из-за различий в плодородии крайнеограниченыприродно-климатическими условиями, доведеныэкстремальным антропогенным негативным воздействием до критического состояния и не могут быть самовосстановлены в ближайшем будущем.

Загрязнение почвы нефтегазовыми и другими промышленными предприятиями и нерациональное использование химических средств привели к накоплению токсикантов в почвах, в том числе тяжелых металлов, нефтепродуктов и углеводородов.

В Государственной Думе РФ находятся два законопроекта о почве: проект федерального закона «О почвах» и проект федерального закона «Об охране почв».

Первый законопроект определяет приоритет государственной власти и управления в вопросах контроля за использованием и охраной почв, вводит ответственность юридических и физических лиц за деградацию, разрушение и уничтожение почвы, что сейчас отсутствует вообще. Данныйзаконопроект поддержала только Рязанская областная Дума, которая направила свое постановление в Государственную Думу РФ. Остальные региональные представительные органы оставили этот проект без внимания. Советом Государственной Думы 04 апреля 2000 года проект снят с рассмотрения[85].

Второй законопроект будет способствовать гармонизации и развитию существующего природоохранного и земельного законодательства, бережному и осторожному обращению с почвами со стороны хозяйствующих субъектов и оздоровлению окружающей природной среды в целом[86].

Я согласна с тем, что необходимо способствовать гармонизации и развитию существующего природоохранного и земельного законодательства, но, тем не менее, считаю, что не обязательно выделять в закон то, что можно сделать отдельным разделом уже существующего закона.

---

[85]Проект Федерального Закона «О почвах», рассмотренный Советом Государственной Думы Российской Федерации 01 июня 1999 года. // - http://www.biodiversity.rU/programs/law/bulletin/n03.html#l. Преамбула. Постановление Рязанской областной Думы «О проекте федерального закона «О почвах» (новая редакция), внесенном группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 августа 1999 года № 405. // - Текст постановления официально опубликован не был. — См.: Справочная Правовая Система «ГАРАНТ» Платформа F1. Пункт 3. Досье на проект федерального закона «О почвах» (внесен депутатами ГД Злотниковой Т.В., Галазием Г.И., Грешневиковым В.Н., Костюткиным В.М., Тетельминым В.В., Вернигорой В.С., Шевелухой В.С. (Снят с рассмотрения)). // - См.: Справочная Правовая Система «ГАРАНТ» Платформа F1.

[86]Проект Федерального Закона «Об охране почв» № 83224-3, внесенный на первое чтение 19 апреля 2001 года. // Электронный ресурс . http://www.legislature.ru/monitor/ecology/83224-3.html. Преамбула.

Таким образом, подытоживая вышесказанное, необходимо отметить, что отсутствие правового регулирования использования почвы является правовым пробелом российского законодательства, который нужно немедленно устранять. Отсутствие положений и норм о почве может привести к тому, что через несколько десятков лет мы будем добывать не нефть, газ и другие полезные ископаемые, а заниматься восстановлением, реабилитацией, а также различными направлениями рекультивации почвы, например: сельскохозяйственной, лесохозяйственной, водохозяйственной и т.д.

2.2 Порядок и особенности предоставления недр и земельных участков в пользование организациям нефтегазовой промышленности.

Основания возникновения прав пользования участками недр предусматриваются ст. 10.1 Закона «О недрах», которые сформированы на административно-правовом механизме.

Исключение составляет лишь п. 8 и п. 9 ст. 10.1 Закона «О недрах», которые говорят о том, что «основанием возникновением прав может являться вступившее в силу соглашение о разделе продукции и государственный контракт на выполнение работ по геологическому изучению недр, заключенный федеральным органом управления государственным фондом недр в соответствии с законодательством о размещении заказов»[87].

Соглашение о разделе продукции является элементом договорных отношений в недропользовании. Но на сегодняшний день существует проблема слабой реализации законодательства о соглашениях о разделе продукции в условиях российской экономики, из-за чего на высшем уровне не раз говорилось о невыгодности заключения таких соглашений. Государственный контракт также является элементом договорных отношений в недропользовании, но только с одной особенностью, что данное соглашение может заключаться только на выполнение работ для государственных и муниципальных нужд по двум видам недропользования: региональному

[87]Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 года N 94-ФЗ. // «Российская газета». -№163.-28 июля 2005 года.

геологическому изучению недр и геологическому изучению недр.

При этом необходимо отметить, что «российское законодательство под государственными и муниципальными нуждами понимает обеспечиваемые за счет средств соответствующих бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности РФ или муниципальных образований.

Соответственно, основания возникновения прав пользования недрами можно разделить на две основные группы в зависимости от их юридической природы: административно-правовые и договорные»[88].

Но в последнее время используется и смешанная группа. В ней используются, как административно-правовые, так и договорные методы регулирования недропользования.

Е.В. Кабатова писала, что «каждый из этих подходов может быть обоснован, в каждом можно выявить свои «плюсы» и «минусы», с которыми необходимо мириться для достижения тех целей, которые ставит перед собой государство»[89].

На сегодняшний день почти весь процесс предоставления недр в пользование, с двумя исключениями, можно назвать административным и подразделить на четыре последовательных этапа: определение участков недр для передачи в пользование; определение условий недропользования; выбор недропользователя; оформление предоставлениянедропользователю права пользования участком недр.

Определение участков недр, которые подлежат передаче в пользование, обычно осуществляется в рамках федеральных и региональных программ развития народного хозяйства и его отраслей. В конечном итоге эти программы устанавливают цель и ожидаемый конечный результат использования того или иного участка недр. Затем ведется подготовка перечня участков недр, которые будут предоставляться в пользование в течение определенного срока. Подготовка перечня объектов лицензирования осуществляется в соответствии с программами развития минерально-сырьевой базы и добывающей промышленности, конъюнктурой рынка минерального сырья, поступающими заявками на разработку месторождений полезных ископаемых.

Объекты лицензирования, включенные в утвержденные перечни,

---

[88]Никитин М.С. Возникновение и прекращение прав пользования недрами в российском законодательстве. // Законодательство. 2002. №1. С. 29.

[89]Кабатова Е.В. Закон «О недрах»: нерешенные проблемы. // Московский журнал международного права. 2005. Специальный выпуск. Декабрь. С. 153.

выставляются на конкурсы и аукционы или предоставляются в пользование на бесконкурсной основе.

«Основными критериями для выявления победителя при проведении конкурса на право пользования участком недр являются 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 среды, учет интересов национальной безопасности РФ. Основным критерием для выявления победителя при проведении аукциона на право пользования участком недр является размер разового платежа за право пользования участком недр.

Предоставление права пользования недрами может также осуществляться с применением только двух механизмов - результаты аукционов или решение уполномоченных органов. Применение того или иного механизма зависит от вида пользования недрами. Предоставление права пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых может осуществляться на основе аукционов. После анализа практики проведения конкурсов, многочисленных консультаций, как с представителями федеральных органов исполнительной власти, так и органов исполнительной власти субъектов РФ было принято решение о том, что конкурсы на право пользования недрами являются механизмом, отягощенным большим субъективным фактором, что негативно сказывается на принятии решений о выборе пользователя недр»[90].

В случае исключения из практики конкурсной системы ликвидируется один из востребованных институтов недропользования. В нашей стране накоплен богатый опыт конкурсного предоставления недр в пользование. Но, нельзя не согласиться с тем, что чиновники зачастую превратили конкурс не в торги, а в способ получить выгоду и удовлетворить собственные интересы, который не имеет никакого отношения к конкурсной системе. Тем самым недобросовестные чиновники подорвали доверие у недропользователей к состязательности на конкурсных торгах.

В данном случае, речь тогда должна идти о торгах в форме аукциона, которые не учитывают специфическую направленность деятельности

[90]Василевская Д.В. О развитии российского законодательства о недрах. // Московский журнал международного права. 2005. Специальный выпуск. Декабрь. С. 162.

участников при решении вопросов предоставления недр в пользование. Предоставление недр в пользование на условиях конкурса зачастую действительно имеет субъективный характер. Выигравшим торги по конкурсу признается лицо, которое по заключению конкурсной комиссии, заранее назначенной организатором торгов, обладает такими критериями как: научно-технический уровень программ геологического изучения недр и использования участков недр, сроки реализации соответствующих программ, полнота извлечения полезных ископаемых, вклад в социально-экономическое развитие территории, эффективность мероприятий по охране недр и окружающей среды, обеспечение обороны страны и безопасности государства. То обстоятельство, что конкурсная комиссия заранее назначена, позволяет недобросовестным участникам торгов становиться победителями конкурса, не имея для этого, как опыта работы в области недропользования, так и других критериев, в соответствии с которыми выявляется победитель.

Предоставление же недр в пользование в форме аукциона осуществляется на состязательных началах. Выигравшим торги на аукционе признается лицо, предложившее наиболее высокую цену за право пользования определенным участком недр. В результате победителем аукциона не всегда должен быть недропользователь. Этим пользуются, как должностные лица, злоупотребляющие должностными полномочиями, так и, образно называемые, недобросовестные участники аукционов, которые становятся победителями аукционов. Одним из факторов, который влияет на результаты аукциона, является преследование собственных интересов должностными лицами и недобросовестных участников. Основной задачей последних является победа на аукционе и последующее отчуждение приобретенного права пользования недрами путем слияния юридического лица — победителя аукциона с другим юридическим лицом — с приобретателем права пользования недрами, за более высокую цену, чем юридическое лицо -победитель приобрело право пользования участком недр на аукционе. Такой подход законодательства о недрах создает дополнительный микроклимат для коррупции, что соответственно мешает конструктивному развитию нефтегазовой промышленности.

В связи с отсутствием требований и критериев к участникам торгов в форме аукциона на право пользования участками недр возникла необходимость в уточнении положений законодательства о недрах об аукционах на право пользования участками недр, в соответствии с которыми участки недр

предоставляются в пользование. Я предлагается установить в законодательстве о недрах требования и критерии к участникам торгов в форме аукциона на право пользования участками недр такие же, какие предъявляются к участникам торгов в форме конкурса. В связи с чем аукцион станет закрытым, и в нем будут участвовать только те лица, чья деятельность направлена на изучение, разработку и добычу углеводородов.

Таким образом, устранение данного недостатка ликвидирует возможность появления на аукционе компаний-перекупщиков, которые не имеют никакого отношения к нефтегазовой промышленности, а также негативных элементов, которые могут проявиться в процессе проведения самого аукциона. Исходя из этого, на аукционе можно будет увидеть действительно только нефтегазовые (или непосредственно нефтегазодобывающие) компании, а не «фирмы-однодневки», не имеющие к нефтегазовой промышленности никакого отношения.

Также необходимо отметить, что в действующем Законе РФ «О недрах», отсутствует процедура проведения аукционов, а также порядок подведения итогов аукциона, т.е. выявление победителя (или победителей, что нельзя исключать).

Так же на сегодняшний день существует еще одна значимая проблема которая заключается в отсутствие инвентаризации и ревизии скважин, ведь после подведения итогов конкурса или аукциона и оформления земельных отношений нефтегазовое предприятие начинает бурение скважины, а также добычу полезных ископаемых.

«Изучение опыта управления недропользованием на примере нефтяных и газовых скважин, пробуренных за счет государственных средств на территории Ямало-Ненецкого автономного округа, подтверждает нерешенность многих проблем. В 2000 году внесено в реестр 4800 скважин геологоразведочного бурения, являющихся в основном федеральной собственностью. Для добычи углеводородного сырья используется около 350 скважин, законсервированы 1700, остальные ликвидированы. Акционерные общества как коммерческие организации руководствуются целью получения максимальной прибыли с наименьшими затратами. Поэтому владельцы лицензионных участков, чтобы не нести расходов по обследованию скважин, проведению ремонтно-восстановительных работ на них и их ликвидации, уклоняются от приема на баланс всех скважин, расположенных на данных участках. Большинство скважин не обследовалось уже много лет. Передача

скважин на баланс недропользователей, находящихся на их лицензионных участках, по договорам безвозмездного пользования не привела к желаемому результату, так как недропользователи заинтересованы только в добыче. Типичны следующие нарушения принятых ими обязательств: графики ликвидации скважин не выполняются; добытая продукция из скважин, полученных в безвозмездное пользование для обеспечения жизнедеятельности поселков, отпускается администрациям последних, как правило, на возмездной основе. Проблема «бесхозности» возникла с момента приватизации государственных геологических и добывающих предприятий и не решена до сих пор. Технологическое состояние около 3000 скважин после десятков лет эксплуатации, а также консервации и ликвидации с нарушением требований инструкций представляет серьезную угрозу окружающей среде, недрам и в целом территории округа. Многие ликвидационные скважины требуют ремонтно-изоляционных работ, т.е. переликвидации. Нередко встречается самовольная передача скважин одним предприятием другому на основании внутренних приказов, протоколов геологических совещаний и актов приема-передачи имущества, по договору подряда. Тем самым недропользователи присваивают полномочия собственника имущества и управляют ими. Бывают случаи сокрытия информации о наличии на балансе скважин, пробуренных за счет государственных средств; предоставления искаженных данных о фактическом состоянии скважин. Скважины, из которых производится добыча, иногда отражаются в учете как находящиеся в консервации или ликвидации. По результатам ежегодных массовых проверок исполнения лицензий, проводимых систематически с 1994 года, изъятию подлежат около 10% действующих лицензий. Из них, начиная с 1996 года, ежегодно изымается около 8% и около *2%* по тем или иным причинам остаются у прежних недропользователей»[91].

Вышеназванные проблемы являются следствием того, что торги в форме конкурса или аукциона учитывают не все условия, которые могут позволить устранить ряд проблем еще до их возникновения.

В настоящее время в России существуют утвержденные балансы полезных ископаемых, но они имеют всего лишь рекомендательный характер, а не обязательный, что автоматически позволяет недропользователю увеличивать добычу нефти и газа. Отсюда, например, на нефтяном рынке огромное количество сырой нефти. Покупая сырую нефть, собственник сразу встанет

[91]Райзберг Б., Ишмаев И. Управление недропользованием. // Экономист. 2001. №3. С. 32. Орлов В. Федерализм и недропользование. // Федерализм. 2003. №2. С. 193.

перед проблемой ее переработки, поскольку у нефтеперерабатывающих заводов заключены контракты с другими недропользователями на долгие годы вперед. И ни один завод не возьмет ее на переработку. Возникает закономерный вопрос: откуда эта нефть? Ответ прост: эта нефть, добытая сверх нормы.

Нефтегазовым компаниям выгодно добывать излишнюю нефть, поскольку экспорт у всех компаний ограничен обязательной нормой, а внутренний рынок переполнен сырой нефтью и от нее избавляются. Поэтому в России необходим строгий учет добытой продукции, чего на данный момент, к сожалению, нет.

Исходя из этого, я не могу согласиться с автором А.А. Толкаченко, который писал, что «сверхлимитная добыча сырья не является преступлением»[92].

Проблема заключается в том, что А.А. Толкаченко квалифицирует излишне добытую нефть в соответствии с Уголовным кодексом РФ[93]как экологическое преступление, что, по моему мнению, является неправильным.

Ведь сама постановка проблемы изначально является неверной, поскольку излишне добытая нефть, которая уже находится на поверхности, не может принести вред недрам, - это логично. Анализируя точки зрения правоведов А.А. Толкаченко, пришел к мнению, что незаконных действий и преступлений в сверх добытой нефти нет, т.е. отсутствует состав преступления. С этим я согласны. Но зачем тогда государство устанавливает лимит добычи нефти компаниям? Прежде всего, это делается для того, чтобы соблюсти принцип интересов будущих поколений. Это говорит, о том, что необходимо совершенствовать российское уголовное и административное законодательство в части правил охраны и использования недр, где необходимо делать уточнения по вопросу ответственности за излишне добытую нефть, наказывая нарушителей, как уголовными мерами, так финансово. Сейчас же излишне добытую нефть можно назвать очень мелким «полуправонарушением», поскольку вроде бы лимит установлен, и можно добывать сверх лимита, и за это никто не будет нести ответственность.

---

[92]Толкаченко А.А. Является ли «излишне» добытая нефть признаком экологического преступления. // Российская юстиция. 2006. №7. С.46 -47.

[93]Статья 255 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ. // Собрание законодательства Российской Федерации. 17 июня 1996 года, №25. Ст. 2954.

Выбор пользователей недр, которым государство готово передать недра в пользование и которые готовы добровольно взять их в пользование на приемлемых для них условиях, считается следующим этапом горных отношений.

Пользователи недр являются субъектами предпринимательской деятельности. К ним относятся не только российские юридические и физические лица, но и участники простого товарищества, иностранные юридические лица и граждане.

По мнению М. Комарова и Ю. Белова, «пользователями недр также являются хозяйствующие субъекты в лице государства и инвесторов»[94].

По моему мнению, государство не является непосредственным пользователем недр. Поскольку государство - собственник недр, оно передает субъектам предпринимательской деятельности (в том числе государственным нефтегазовым компаниям) право пользования недрами, куда включаются не только недра, но и земельный участок, который является недвижимым имуществом.

Стоит отметить, что в значительной мере потребность в передаче участков недр в пользование частным субъектам предпринимательской деятельности обусловлено отсутствием инвестиций в топливную промышленность в начале 1990-х годов. Поэтому «выбор пользователя недр осуществляется до сих пор двумя способами: на основе так называемого экономического принципа или на основании административного принципа»[95].

В любом случае «действие административного или экономического принципов при пользовании недрами обосновывает право собственности на добытую продукцию у недропользователя. Но так называемое пользование скрывает приобретение недропользователем в свою собственность конкретных компонентов участка недр в виде полезных ископаемых. На сегодняшний день недропользователь оплачивает только пользование недрами, а не полезные ископаемые, что является неравным. Недропользователь уплачивает налог на добычу полезных ископаемых, а не налог на пользование недрами. Такая ситуация нарушает имущественные интересы России, поскольку основная часть рыночной стоимости полезных ископаемых достается не государству и

---

[94]Комаров М., Белов Ю. Реализация права собственности государства на недра через изъятие природной ренты. // Вопросы экономики. 2000. №8. С. 71.

[95]Дроздов И.А. О развитии правового регулирования недропользования. // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2007. №8. С. 30. Селиверстов С.С. К анализу проекта федерального закона «О недрах». // Московский журнал международного права. 2005. Специальный выпуск. Декабрь. С. 168.

обществу, а отдельным частным лицам — недропользователям.

Ярким примером этого может служить крупнейшая компания по объемам добычи нефти, работающая в Удмуртии, - ОАО «Удмуртнефть», которая разрабатывает 26 месторождений. В 2006 году основным акционером ОАО «Удмуртнефть» стала китайская нефтехимическая корпорация «Sinopec». В итоге основной доход от реализации полезных ископаемых, добытых в недрах на территории Удмуртии (только в 2005 году ОАО «Удмуртнефть» добыло 5,946 миллионов тонн нефти), достается не ее народу и РФ, а китайским предпринимателям»[96].

Таким образом, выбор пользователей недрами становится рискованным для государства. Одним из важнейших принципов предоставления права пользования недрами является принцип состязательности при выборе недропользователя, который реализуется путем проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами.

В случае с ОАО «Удмуртнефть» не понятно, как государство допустило продажу акций иностранцам, когда российская политика направлена на аккумулирование российских природных ресурсов, в том числе и в природоресурсных компаниях. Такой случай возвращает наше государство в 1990-е годы, когда решение о предоставлении права пользования участками недр, минуя состязательные процедуры, принималось вообще без всяких оснований[97].

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что раньше чиновники нарушали закон до проведения конкурса или аукциона, сейчас же они нарушают его после соблюдения всех требований закона и проведения конкурса или аукциона, из-за чего наносится экономический ущерб российскому государству.

Последним этапом является организационное обеспечение государственной системы лицензирования. Его исполнение возлагается на федеральный орган управления государственным фондом недр.

Федеральный орган управления государственным фондом недр осуществляет подготовительную работу, связанную с проведением конкурсов

---

[96]Ходырев П.М. Возникновение права собственности на полезные ископаемые. // Цивилист. 2006. №4. С. 58-59.

[97]Например, в 1994 году Администрациями субъектов РФ было выдано около трехсот лицензий, имеющих в своем составе только геологический отвод, и всего девять из них, что очень странно, выдано для разработки месторождений полезных ископаемых. В 1997 году 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 году: ОАО «Центральная топливная компания» получила в пользование два нефтяных месторождения.

или аукционов и предоставлением лицензий.

После конкурса или аукциона процедура предоставления недр в пользование заканчивается. Но остается еще ряд проблем, которые урегулированы в недостаточной мере. В данном случае речь идет об информационном оповещении населения муниципальных образований, где будет проводиться разработка и добыча полезных ископаемых.

Зачастую, нефтегазовые компании разрабатывают месторождения полезных ископаемых в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ, что непосредственно затрагивает их законные интересы.

В результате коренные малочисленные народы от нефтегазовых компаний могут получать денежные компенсации, готовые социальные и/или культурные объекты (здания школы или музея), дизельное топливо для зимнего отопления своих жилищ и многое другое.

Но, например, экспедиционные или геологоразведочные поселки, находящиеся также недалеко от месторождения полезных ископаемых и станов коренных малочисленных народов, не получают ничего. И это несмотря на то, что они являются местными жителями, такими же, как и коренные народы.

Поэтому после получения лицензии нефтегазовой компанией, местному населению, в отличие от коренных малочисленных народов, ничего не сообщается, кто получил ее, как будут проходить этапы разработки и добычи на том или ином месторождении. Создается впечатление, что, получив лицензию, нефтегазовые компании становятся «собственниками», а не пользователями месторождений, но это не так.

В виду существования данной проблемы я согласна с мнением О.О. Солдатенкова, который писал, что «вопрос учета общественного мнения при осуществлении публичным собственником своих полномочий на природные ресурсы должен быть разрешен в первую очередь на законодательном уровне»[98].

Во-первых, публичному обсуждению подлежат действия публичного собственника, в которых реализуется правомочие распоряжения. С точки зрения правовой формы эти действия выражены в виде проекта решения о предоставлении в пользовании природного ресурса. Тем самым волеизъявление

[98]Солдатенков О.О. Конституционно-правовые аспекты участия населения в осуществлении права публичной собственности на природные ресурсы. // Юридически мир. 2006. №7. С. 47 - 51.

публичного собственника, направленное на распоряжение природным ресурсом наряду с волеизъявлением населения, выражающим публичный интерес, обеспечивает возникновение титула у недропользователя.

Во-вторых, для целей публичного обсуждения на данном этапе представляется необходимым информирование общественности о конкретном объекте, предоставляемом в пользование, о виде деятельности на указанном объекте, предполагаемом сроке этой деятельности.

В-третьих, важным представляется вопрос о месте проведения процедур публичного обсуждения.

В-четвертых, необходимо четкое определение процедуры проведения публичного обсуждения. Следует установить, чтобы публичное обсуждение проектов решений о передаче в пользование природных ресурсов проходило в обязательном порядке.

В-пятых, в случае процедурных нарушений в организации и проведении процедур общественного обсуждения следует не допускать вступления в силу распорядительного акта собственника либо признавать его недействительным в случае его реализации.

Особенности предоставления земельных участков для нужд недропользования организациям нефтегазовой промышленности имели место быть и изменять на протяжении многих столетий.

В Российской Империи законодательство предоставляло владельцу месторождения на казенной земле особое право, сущность которого заключалась в том, что владелец имел преимущество перед другими лицами в освоении месторождения. А в случае если это были нефтеносные участки земли, то они могли быть предоставлены на условиях земельной аренды для добычи нефти.

Нормативное закрепление предоставления недр в пользование также исследовалось в советские времена. Так, Л.А. Заславская по поводу этого писала: «недра предоставляются в пользование в соответствии с целями видов деятельности»[99]. Об этом же упоминал и С.А. Троценко: «по российскому законодательству недра предоставляются в пользование для определенных целей»[100].

Как известно, для того чтобы месторождение полезных ископаемых стало объектом деятельности промышленности его необходимо обнаружить и

[99]Заславская Л.А. О понятиях объекта права государственной собственности на недра земли и пользования ими. // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Выпуск 16. С. 113.
[100]Троценко С.А. Кто хозяин медной горы? // Законодательство. 2001. №6. С.24.

определить его ценность. Закон «О недрах» выделяет, прежде всего, такой вид пользования недрами, как геологическое изучение недр.

Его можно определить как «процесс получения информации о недрах, включающий в себя работы по поиску, оценке проявлений промышленно-ценных полезных ископаемых и иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр»[101].

Геологическое изучение недр необходимо отличать от разведки и добычи полезных ископаемых, которые сопровождаются более капитальными горными работами.

Получение лицензии на геологическое изучение недр является подтверждением того, что ее правовое значение сводится к удостоверениюправа недропользователя на проведение только этого вида работ.

При этом в лицензии должен решаться комплекс земельных вопросов, начиная от предоставления земельных участков для геологического изучения и заканчивая рекультивацией затронутых земель для дальнейшего землепользования.

Как уже было замечено Новиковой Е.В., «пользование недрами не исчерпывается добычей полезных ископаемых и подготовительными к ней действиями, т.е. геологическим изучением недр»[102], и даже не исчерпывается перечислением целого перечня видов, указанных в статье 6 Закона «О недрах», для достижения которых недра предоставляются в пользование.

Я считаю, что ошибка некоторых авторов и ученых, которые пишут о пользовании недрами, заключается в том, что они не указывают в своих работах о предоставлении земельного участка, на котором будет производиться недропользование.

Со дня введения в действие нового Земельного кодекса РФ земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в постоянное (бессрочное) пользование предоставляются только государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, центрам исторического наследия президентов РФ,прекративших исполнение своих полномочий, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления.

---

[101]Заславская Л.А. Законодательство о недрах. // Советское государство и право. 1977. №7. С. 63-70.

[102]Новикова Е.В. О проблемах реформирования законодательства о недрах. // Государство и право. 2007. №4. С. 18-24.

Поэтому отношения по геологическому изучению недр могут развиваться в двух вариантах, которые необходимо пройти недропользователю: заключение договора аренды или приобретение в собственность земельного участка, в границах которого планируется производить геологическое изучение недр.

При этом в первом случае, если недропользователю необходимо провести геологическое изучение, то, естественно, в данной ситуации аренда является наиболее прогрессивным средством оформления земельного участка для собственника и недропользователя. Поскольку в случае если поиски не подтвердят наличие месторождения полезных ископаемых, имеющих промышленную ценность, то аренду земельного участка можно досрочно прекратить с выплатой компенсации собственнику земельного участка.

Это подтверждается М.Е. Певзнером, который пишет, что «специфика отношений недропользования заключается в том, что получение физическим или юридическим лицом права пользования недрами еще не означает, что оно (лицо) достигает поставленной цели»[103]. Например, для разведки месторождения полезных ископаемых необходимо выполнить значительный объем работ, как на земной поверхности, так и непосредственно в недрах, которые, тем не менее, могут и не привести к открытию месторождения, пригодного для промышленного освоения.

В одном из интервью Премьер-министр Татарстана Р.Н. Минниханов отмечал, что «нефтяники столкнулись с большими трудностями в отношениях с согласующими организациями, с некоторыми собственниками земель и землепользователями в вопросах оформления земель». Министр промышленности, энергетики и технологий Самарской области В.В. Капустин на одном экономическом форуме упоминал о том, что «нефтяные компании нуждаются в ускоренном оформлении земель, поскольку для них это крайне важно, так как связано с ускоренной разведкой месторождений и бурением скважин». Министр земельных и имущественных отношений Республики Татарстан В.П. Васильев пояснял, что «на практике процесс отвода земельного участка для нефтяников длится год и более, однако в министерстве разработали методику сокращения этих сроков до 4 месяцев».

Ю.А. Молокова писала, что «нефтяная и газовая промышленность представляют собой сложные отрасли производства, требующие в силу своей специфики особой правовой регламентации отношений, в том числе в сфере

[103]Певзнер М.Е. О горном праве. // Государство и право. 1996. №8. С. 54.

землепользования»[104]. Анализируя действующее земельное законодательство, был выявлен пробел в правовом регулировании отношений, связанных с отводом, использованием земельных участков, соотношением норм земельного законодательства и законодательства о недрах. Речь идет об общем порядке отвода и использования земель предприятиями нефтегазовой промышленности, который установлен п. 4 ст. 88 Земельного кодекса РФ. Что касается механизма предоставления земельных участков хозяйствующим субъектам нефтегазовой промышленности, то в нормах федерального законодательства он отдельно не прописан. Недостаточная правовая регламентация процедуры оформления земельного отвода приводит к затягиванию этого процесса во времени до одного года и более. Поэтому, - отмечает Ю.А. Молокова, «уже давно назрела необходимость о введении в законодательство норм, отражающих специфику предоставления и использования земельных участков для нефтегазовой промышленности»[105].

Я считаю, что в связи с тем, что порядок оформления земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием недрами предприятиями нефтегазовой промышленности, урегулирован в недостаточной мере, необходимо уточнить положения законодательства в части порядка оформления земельных участков для целей пользования недрами, в соответствии с которыми недра предоставляются в пользование. В частности, было бы целесообразно, закрепить правило о том, что земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с пользованием недрами, предоставляются на основаниизаявления недропользователя, заинтересованного в предоставлении земельного участка; документов, содержащих сведения о выполнении кадастровых работ по земельному участку; подписания договора аренды земельного участка.

Это позволит предоставлять земельные участки для нужд недропользования в максимально короткий срок.

На сегодняшний день право пользования недрами возникает у недропользователя по поводу участка недр, который называется горным отводом, и который, в свою очередь, является объектом отношения по пользованию недрами.

---

[104]Молокова Ю.А. Проблемы применения земельного законодательства предприятиями нефтегазовой промышленности. // Юридический вестник. 2005. № 2. Электронный ресурс. http://www.lex-pravo.ru/articles.php?id=51.

[105]Молокова Ю.А. Проблемы применения земельного законодательства предприятиями нефтегазовой промышленности. // Юридический вестник. 2005. № 2. .Электронный ресурс. http://www.lex-pravo.ru/articles.php?id=51.

В российском законодательстве под горным отводом понимается только геометрически определенное пространство недр. При определении границ горного отвода учитываются пространственные контуры месторождений полезных ископаемых, положение участка строительства, границы безопасного ведения горных и взрывных работ, зоны охраны от вредного влияния горных разработок, зоны сдвижения горных пород.

Могут также учитываться и другие факторы, влияющие на состояние недр и земной поверхности в связи с процессом геологического изучения и использования недр.

Неясность заключается в том, что факторы, которые влияют на состояние земной поверхности, не закреплены законодательно. Объяснимо то, что всех факторов не учтешь, но и нельзя отрицать того, что они имеют однородный характер, поскольку при геологическом изучении недр происходят одни и те же процессы, которые не могут быть видны недропользователю, а они, в свою очередь, могут побочно влиять на земную поверхность.

Так, например, Л.А. Заславская утверждала, что «понятие объекта государственной собственности на недра не включает в себя земельной поверхности, поэтому она делает вывод, что правовой режим земель, предоставленных в пользование для нужд горнодобывающей промышленности, должен полностью определяться земельным законодательством»[106].

Безусловно, основные принципы предоставления земельных участков и порядок пользования землями промышленности определяются положением об этих землях.

Но существует точка зрения, в соответствии с которой порядок предоставления земельных участков для нужд недропользования может быть установлен в законодательстве о недрах.

С таким мнением трудно согласиться, поскольку у законодательства о недрах другие задачи в отличие земельного, однако, стоить отметить, что речь должна идти о соотношении земельного и горного законодательства.

Комплекс работ и мероприятий, меняющих правовой режим подвергающихся воздействию земель, может быть по времени достаточно длительным, так же как и отдельные их этапы. Так, если принято решение о разработке какого-то месторождения, то желательно или даже обязательно ограничить или запретить капитальное строительство в зонебудущих работ,

[106]Заславская Л.А. Соотношение земельного, горного, лесного и водного законодательства. // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Выпуск 18. С. 79.

чтобы избежать так называемых бросовых затрат. Поэтому «каждый вид работ, связанных с недропользованием, надо заранее планировать. Понятно, что оно должно быть основано, как на нормах земельного законодательства, так соответствующих нормах законодательства о недрах»[107].

В данном случае речь идет о соотношении двух законодательств, что является приемлемым в правовой науке, поскольку при использовании одного объекта нельзя допустить, чтобы ухудшался другой.

Земельные участки предоставляются организациям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности для разработки полезных ископаемых после: оформления горного отвода; утверждения проекта рекультивации земель; восстановления ранее отработанных земель; в отдельных случаях, после отработки других сельскохозяйственных угодий.

Этот перечень является обязательным для недропользователя, поскольку он имеет этапы, без которых нельзя получить так называемый земельный отвод.

Некоторые субъекты РФ в своем законодательстве поставили дополнительные условия по предоставлению земельного отвода для нужд недропользования.

Правда, О.М. Теплов, с таким подходом не согласен, считая, что «подзаконные нормативные акты не могут дополнять федеральное законодательство»[108].

С таким утверждением трудно согласиться, поскольку подзаконные акты являются частью российского законодательства.

Недропользование, в частности, в нефтегазовой промышленности, как я уже отмечала, состоит из нескольких сменяющих друг друга этапов, основными из которых являются поиск и оценка полезных ископаемых, а также их разведка и добыча.

В зависимости от обстоятельств в число отдельных этапов недропользования могут включаться и предварительные исследования недр, а также ряд других пользовательских этапов. Практически на каждый из этих видов пользовательской деятельности могут предоставляться отдельные горные (нефтяные, газовые и т.п.) пользовательские права либо так называемые совмещенные права, позволяющие одному пользователю осуществлять несколько видов деятельности (вести поиск и разведку месторождения либо разведать месторождение, а затем разрабатывать его).

---

[107]Жариков Ю.Г. Предоставление и резервирование земель для нужд недропользования. // Законодательство и экономика. 1998. №2 (168). С.43.

[108]Теплов О.М. Развитие федерального законодательства о недрах. // Право и экономика. 2003. №2. С. 4.

В системе земельных отношений важное место занимает вопрос, связанный с порядком предоставления земли и оформлением прав на нее. Непонятно по каким причинам законодатель никак не обозначил общий порядок предоставления земель для нужд недропользования в Земельном кодексе РФ.

Ведь «земля характеризуется такими исключительными свойствами, как ограниченность, неперемещаемость, невоссоздаваемость и невосполнимость»[109].

Интересен советский опыт предоставления земель для нужд недропользования. Однако в советское время проблема выделения земель для целей недропользования детально не исследовалась. Это отчетливо видно из советского природоресурсного законодательства, которое так же, как и современное российское не закрепляло общий порядок предоставления земель для нужд недропользования.

Согласно статье 130 Гражданского кодекса РФ «к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения»[110].

Но стоит заметить, что и ранее юристы давали похожие определения, предшествующие современному определению.

Г.Ф. Шершеневич отмечал, что «под именем недвижимости понимается, прежде всего, часть земной поверхности, и все то, что с нею связано настолько прочно, что связь не может быть порвана без нарушения вида и назначения вещи»[111]. Как правильно заметил Н.А. Сыродоев, «Гражданский кодекс РФ относит к вещам, недвижимым по их природе, также участки недр, ставя их в один ряд с земельными участками и делая их по существу независимыми от последних. На самом же деле участки недр находятся практически в равном положении по отношению к земле, и одинаково характеризуется с точки зрения возможности их перемещения»[112].

Рассматривая правовой статус земельных участков, предоставленных

---

[109]Сыродоев Н.А. О соотношении земельного и гражданского законодательства. // Государство и право. 2001. №4. С.35.

[110]Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Часть первая. // Российская газета. - № 238 - 239. - 8 декабря 1994 г.

[111]Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. Десятое издание. — Москва: Издание Братьев Башмаковых, 1912. С. 150.

[112]Сыродоев Н.А. Регистрация прав на землю и другое недвижимое имущество // Государство и право. 1998. №8. С.91.

для геологического изучения недр как недвижимого имущества, необходимо отметить, что эксперты указывают на неурегулированность этого вопроса.

Для проведения всего цикла разведочных, подготовительных и добычных работ, что уже само по себе составляет комплексные работы, необходимо нефтегазовые насосно-компрессорные установки, низкие и высокие вышки, трубы для оборудования скважины, цемент и многое другое, все перечисленное имущество рекомендуется именовать горным имуществом. После оборудования скважины некоторые материалы и технические механизмы становятся неотъемлемой частью скважин, что делает их недвижимыми по отношению к другому имуществу. Одним из основных видов недвижимого горного имущества в нефтегазовой промышленности являются скважины (разведочные и эксплуатационные). В действующем же законодательстве понятие «горное имущество» отсутствует также как и его содержание, что заведомо не относит любые нефтегазовые скважины к недвижимому имуществу.

Права на скважины подлежат регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Эксперты отмечают, что такая регистрация, как правило, значительно затягивается из-за того, что нормативные правовые и инструктивные документы, регулирующие данный процесс, разрабатывались без учета специфики горного имущества.

Это находит свое подтверждение в Федеральном законе «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». В законе нельзя увидеть правовых механизмов, которые помогали бы недропользователю в ускоренном порядке оформлять такую регистрацию. Закон предусматривает только государственную регистрацию прав на земельные участки и объекты недвижимого имущества, входящие в состав предприятия как имущественного комплекса, и сделок с ними.

Правильная конструкция правовых механизмов возникновения прав при недропользовательских и земельных отношениях позволитликвидировать пробел, который сейчас можно наблюдать в законодательстве.

Таким образом, оформление земельного участка для нужд нефтегазовой промышленности в виде аренды или приобретения земельного участка в собственность, оправдывается, поскольку это ликвидирует неравенство между

всеми хозяйствующими субъектами, которые арендуют или приобретают в собственность земельные участки для своей хозяйственной деятельности, в отличие от нефтегазовых компаний.

Также должна усовершенствоваться регистрация земельного участка для нужд недропользования, что позволит внести изменения в свидетельство о регистрации права собственности на земельный участок в связи с тем, что в этот документ добавиться информация об участке недр, который находится под земной поверхностью данного земельного участка. После надлежащего оформления земельного участка для нужд недропользования в виде аренды или купли-продажи нефтегазовые компании смогут на законных основаниях передавать в аренду или субаренду своим дочерним предприятиям арендованный или приобретенный земельный участок.

Но, необходимо заметить, что из вышесказанного нельзя никак сделать вывод о том, что речь идет об отделении права собственности на землю от права пользования недрами.

М.Е. Певзнер писал, что «законодательство о недрах России нуждается в отделении права собственности на землю от права пользования недрами»[113].

Речь здесь идет о том, что, приобретая земельный участок, землепользователь не приобретает недра, поэтому не может углубиться внутрь земли. Если у гражданина или юридического лица, собственника земельного участка, «забил фонтан нефти», он не является собственником недр и не должен быть им. Они являются или могут являться пользователями недр. Собственность на землю может быть частной, а собственность на недра всегда государственной. Поэтому следует разделять право на землю и право на недра (несмотря на то, что они физически нераздельны).

Для этого существует общий порядок предоставления недр в пользование независимо от права собственности на землю. Право пользования недрами возникает не из права на земельный участок автоматически, т.е. необязательно, чтобы содержание права на земельный участок и право на изучение недр по содержанию совпадали. Необходимо получить право доступа к земельному участку.

Также я не согласна с той точкой зрения, в соответствии с которой в процессе развития и совершенствования законодательства РФ о недрах целесообразно рассмотреть возможность нормативного закрепления различных форм собственности на месторождения с уже утвержденными запасами и на те,

[113]Певзнер М.Е. Современные правовые проблемы недропользования. // Государство и право. 2001. №4. С. 39.

которые будут разведаны и открыты с помощью частного капитала, а также передачи (продажи) государством собственности на участки недр как с целью добычи полезных ископаемых, так и в иных целях.

Отмена государственной собственности на недра может привести к тому, что, купив один квадратный метр земельного участка или его доли, собственник приобретет весь участок недр. А данный участок может быть в разы больше, чем земельный, и новый собственник может запретить другим собственникам любое недропользование на их земельных участках, т.е. на протяжении всего участка недр. Таким образом, остальные собственники становятся собственниками уже не земельного участка, а земной поверхности, что сразу, например, ограничивает их в культивировании сельскохозяйственных растений и т.п.

Также, необходимо отметить, что в Законе о недрах отсутствует общий порядок деятельности по каждому виду пользования недрами. Это означает, что в законе нет даже приблизительного перечня действий недропользователя, которые он обязан выполнить притом или ином виде недропользования, чтобы избежать нежелательных последствий или катастроф. Такой недостаток в свое время был решен Думой Ханты-мансийского автономного округа, которая приняла Закон «О разработке месторождений углеводородов на территории автономного округа», где непосредственно раскрывались действия по видам пользования недрами, которые практически в федеральном законодательстве до сих пор никак не обозначены.

Глава 3. Проблемы правового регулирования рационального использования и охраны недр и земель в процессе недропользования организациями нефтегазовой промышленности.

3.1. Правовое обеспечение рационального использования недр организациями нефтегазовой промышленности.

В нефтегазовой промышленности технический прогресс развивается быстрыми темпами и благополучие будущих поколений зависит только от того, как бережно и разумно будут разрабатываться природные ресурсы. Именно поэтому важнейшей задачей науки и практики является рациональное использование недр и правовая охрана минеральных ресурсов.

Минерально-сырьевая база России является редкой по сравнению с остальным миром, поскольку в ней аккумулируются многочисленные виды полезных ископаемых, которые, могут иметь огромные объемы деятельности для недропользователей, но при всей уникальности минерально-сырьевой базы, российская добывающая промышленность не является лидером на мировой арене, поскольку это связано, прежде всего, с географическим месторасположением и сложными подземным залеганием полезных ископаемых. А многие советские месторождения в результате длительного использования истощаются.

Практически большая часть проблем в последние годы аккумулировалась в государственном секторе по контролю за рациональным использованием и охраной недр.

Бережное отношение к природным ресурсам нашей страны, в особенности к недрам, не может существовать без нормативного закрепления их рационального использования и правовой охраны. Поэтому законодатель придает этим вопросам особое значение.

По мнению автора Сыродоева Н.А. «рациональное использование и

правовая охрана недр заключаются в наблюдении за надлежащим выполнением технических методов и способов горных работ и соответствия с геологическим строением месторождений, их особенностями и характером залегания пород и ископаемых (геологический контроль), а также правил, касающихся технической правильности и технической целесообразности горных работ, в целях достижения наиболее полного использования месторождений полезных ископаемых (технический контроль)»[114].

Первостепенной задачей геологического контроля является охрана недр от нерационального использования полезных ископаемых, а также деятельность в области сокращения потерь углеводородов при их добыче, а в дальнейшем и переработке.

Как известно, проблемы рационального использования и правовой охраны недр до сегодняшнего дня остаются нерешенными, поскольку многие предприятия нефтегазовой промышленности нарушают нормы по охране недр, что при добыче нефти и газа причиняет существенный вред государству, населению и природе в целом.

Как отмечал Н.Б. Мухитдинов, «геологический контроль всегда должен быть также направлен на обеспечение соблюдения установленного порядка и эффективности геологических работ, выполняемых добывающими предприятиями»[115].

Целью добывающих компаний является полное извлечение из недр полезных ископаемых, имеющих промышленное значение. Но, как известно, при любой добыче существует вероятность потерь полезных ископаемых. Для этого государство устанавливает нормативы потерь полезных ископаемых, чтобы компании имели возможность не нарушать закон и не быть виновными в этом, поскольку очевидно, что мелкие потери являются неизбежными.

Тем не менее «сверхнормативные потери приносят двойной вред государству и природе. Во-первых, добывается меньше, чем следовало бы, полезных ископаемых. Во-вторых, потерянные ископаемые или безвозвратно утрачены, или смогут быть когда-нибудь извлечены, но с большими расходами, чем, если бы они были добыты своевременно»[116].

Рациональное использование недр в значительной степени связано со спецификой учета потерь, которые призывают к принятию доступных для понимания правовых норм, где будут отражаться особенности

[114]Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. - М.: «Юридическая литература», 1969. С. 158.
[115]Мухитдинов Н.Б. Основы горного права. — Алма-Ата: Казахстан, 1983. С. 160.
[116]Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР. - М.: Издательство «Наука», 1974. С. 120 - 121.

разрабатываемых месторождений нефти и газа.

Сокращение потерь полезных ископаемых является проблемой не только для государства, но и для природы в целом, поскольку «все природные ресурсы в своем нормальном состоянии образуют сплоченный организм, который в процессе недропользования может иметь, как положительный, так негативный эффект»[117]. Некорректное бурение, например, может привести к таким проблемам, как уменьшение запасов подземных вод, ухудшение почвенного слоя, и многому другому, что является недопустимым.

Поэтому стоит отметить, что «рациональное использование и охрана недр предполагают такую организацию пользования недрами, при которой учитывалось бы взаимодействие различных видов природных богатств друг с другом и разработка месторождений не влекла бы за собой ухудшения состояния земли, вод и лесов»[118].

Отмечается, что одним из главных минусов работ по добыче нефти и газа является истребление плодородных земель, что главным образом минимизирует, например, сельскохозяйственное производство. Важным при разработке месторождений полезных ископаемых является то, что нельзя допускать ухудшения состояния земельной поверхности, поскольку это приводит к деградации почвы.

Рациональному использованию и охране недр посвящено 16 статей 3 раздела Закона «О недрах».

Однако нет сомнений в необходимости уточнения некоторых норм, внесения изменений и дополнений, которые, например, позволят остановить неправомерные действия недропользователей, бесспорна.

На сегодняшний день в России острыми проблемами правового регулирования рационального использования и охраны недр являются, прежде всего: рациональное использование попутного нефтяного газа организациями нефтегазовой промышленности и правовая охрана недр при консервации и ликвидации нефтегазовых скважин.

Эти вопросы приобрели особое значение, поскольку в России на постоянной основе ведется добыча нефти и газа и их компонентов, что причиняет природе колоссальный ущерб.

Добыча находящихся в недрах земли полезных ископаемых невозможна

---

[117]Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. - Алма-Ата: Издательство «Наука» Казахской ССР, 1972. С. 221.

[118]Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. - Алма-Ата: Издательство «Наука» Казахской ССР, 1972. С. 198.

без использования для этих целей поверхности земли. К добыче полезных ископаемых нельзя приступить без одновременного использования участка земной поверхности. На этих участках размещаются сооружения геологоразведочных скважин, технологические площадки, служебные жилые поселки, а также сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, например, хранения запасов нефти.

«Для того чтобы приступить к недропользовательским работам, необходимо уточнить границы земельного участка, на территории которого будут производиться геологоразведочные операции, включая границы горного отвода»[119].

«При определении границ горного отвода учитываются зоны охраны окружающих земель, на которые могут повлиять негативные факторы, связанные с процессом геологического изучения и использования недр»[120].

Это делается, в первую очередь, для того, чтобы сократить до минимума риски, связанные с разливами нефти.

Уже сегодня можно констатировать тот факт, что разливы нефти являются одной из главных проблем нашей страны, поскольку их отрицательное влияние только увеличивается.

Земельная поверхность является очень уязвимой, поэтому впитывает в себя различного рода минеральное сырье, что приводит к длительному загрязнению почвы, как одного из главных природных ресурсов России.

А, как известно, если не принимать эффективных мер по восстановлению почвенного покрова после разлива нефти, то он быстро теряет плодородие, следствием чего становится полное исключение загрязненной земли из хозяйственного оборота.

Не все нефтяные компании могут позволить себе купить дорогостоящее оборудование по улучшению почвы, но зачастую просто не хотят покупать, чтобы не тратить денежные средства.

Я считаю, что такое положение является отрицательным в российской практике недропользования, но необходимо отдавать себе отчет, что политика государства должна также быть направлена на оказание помощи нефтяным компаниям, которые каждый день пополняют бюджет нашей страны.

В 40-50-е годы прошлого столетия стояла одна задача - как можно больше разведать и прирастить запасов, быстрее ввести их в активную

---

[119]Крассов О.И. Комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах». - М.: Юристь, 2002. С. 306, 307.

[120]Жариков Ю.Г., Масевич М.Г. Недвижимое имущество: правовое регулирование. Научно-практическое пособие. - М.: Издательство БЕК, 1997. С. 111.

разработку. Например, ускоренный ввод в разработку Ромашкинского и других крупных месторождений одной Республики Татарстан положили начало многим экологическим проблемам, которые приходится решать и в наше время. «Строительство тысяч скважин без принятия соответствующих правовых мер по предотвращению загрязнения почвы привело к изъятию из оборота значительных площадей сельскохозяйственных угодий. И это несмотря на то, что для любых несельскохозяйственных нужд должны были предоставляться, прежде всего, земли несельскохозяйственного назначения или непригодные для сельского хозяйства, либо сельскохозяйственные угодья худшего качества»[121].

Отсутствие правовых мер по предотвращению загрязнений от разливов нефти приводит к необратимым последствиям, которые иногда не под силу даже государству решить своими властными полномочиями.

Фактически «уголовное законодательство имеет широкую сферу действия в области экологических преступлений. Опасность антропогенного воздействия, причиняющего экологический ущерб окружающей среде в колоссальных масштабах, сопровождается несением ответственности»[122].

Об ответственности за прошлый экологический ущерб, который был вызван хозяйственным воздействием предприятия на земельные угодья в связи, например, с разливом нефти, речи не может быть, поскольку «законодательством РФ не определены понятия «экологический ущерб», «экологические обременения», не регламентированы вопросы ответственности за экологические обременения, нанесенные в результате прошлой хозяйственной деятельности»[123].

Из-за трудностей определения некоторых правовых понятий, а также других правовых институтов, «природе наносится колоссальный вред, который должен возмещаться, но это идеализм, который на сегодняшний день можно подкрепить только моральными принципами»[124]. Нефтяным компаниям проще договориться, чтобы уйти от ответственности, чем тратить деньги на восстановление природы, которая была загрязнена по их же вине.

Г.А. Моткин проанализировал, что «в подавляющем большинстве

---

[121]ГареевР.Землядля наших детей. // Нефтегазовая вертикаль.Электронный ресурс http://www.ngv.ru/article.aspx?articIeID=22509.

[122]Дубовик О.Л. Ответственность за экологические преступления. // Журнал российского права. 1997. №9. С. 53.

[123]Абзац 6 Постановления Коллегии Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору «Совершенствование деятельности по обеспечению экологической безопасности, предотвращению негативного воздействия предприятий на окружающую среду и ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью» от 2 апреля 2008 года №ПК-2. // «Безопасность труда в промышленности», №5, 2008.

[124]Зарьков В.М. Почва как объект правовой охраны. // Советское государство и право. 1981. №5. С. 131.

случаев экологические убытки не возмещаются, и компенсировать часть убытков может позволить система экологического страхования»[125]. Я абсолютно согласна с точкой зрения Г.А. Моткина, поскольку экологическое страхование может покрыть все производственные риски, связанные с возможными аварийными разливами нефти. Ведь, в страховании, должно быть заинтересовано, как государство, так и недропользователь, поскольку в России сокращаются расходы на борьбу с загрязнениями и другими вредными воздействиями.

В РФ еще 15 лет назад возник вопрос об обязательном страховании экологической ответственности недропользователя, но «российский законодатель так и не сдвинулся с места, чтобы применить такой прогрессивный метод на территории нашей страны»[126].

Б.Г. Розовский полагал, что «объективным было бы создание самостоятельного фонда охраны природы на горнодобывающих и других промышленных предприятиях, ввести строгою отчетность по его образованию и расходованию»[127].

Множество мнений специалистов обычно приводит к путанице и не пониманию друг друга, но в данном случае все наоборот, поскольку можно проследить тенденцию, которая приводит их к одному выводу.

В последнее время в юридической литературе все чаще ставились вопросы обеспечения рационального использования земли. В центре внимания оказывался объект земельных отношений и необходимость его охраны от тех или иных вредных явлений. В то же время «обязанность как должное поведение субъекта земельных отношений и правовые условия обеспечения этого поведения не получали достаточного освещения»[128].

По моему мнению, РФ необходимы более четкие нормативы допустимого остаточного содержания нефти в почве. Это позволило бы субъектам РФ и органам местного самоуправления принять свои уже непосредственные нормативы.

Также «необходимо проведение мероприятий по предотвращению отрицательных воздействий, в том числе охранительные мероприятия, которые

---

[125]Моткин Г.А. Научная конференция «Правовое обеспечение охраны окружающей среды в условиях рыночной экономики». // Государство и право. 1993. №11. С. 37.

[126]Даниленко О.В., Рюмина Р.Б., Колбасов О.С. Соблюдение требований природоохранительного законодательства. // Советское государство и право. 1986. №4. С. 64.

[127]Розовский Б.Г. Ответственность предприятий за загрязнение окружающей среды. // Советское государство и право. 1977. №8. С. 88.

[128]Жариков Ю.Г. Охрана права землепользования. - М.: «Юридическая литература», 1974. С. 5.

должны будут проводиться за пределами предоставленных в пользование нефтяных компаний земельных участков»[129].

Это позволит не ограничиваться рамочными и декларативными актами, а на деле заставит нефтяные компании ликвидировать аварии на местах, убирать за собой загрязнения и прогнозировать их появление, чего сейчас не происходит.

[129]Жариков Ю.Г. Закон на страже землепользования: (Предупреждение земельных правонарушений). -М.: Юридическая литература, 1985. С. 9.

3.2. Проблемы правового обеспечения рационального использования попутного нефтяного газа организациями нефтегазовой промышленности и правовая охрана недр при консервации и ликвидации нефтегазовых скважин.

Как известно, недра признаются во всех случаях государственной собственностью. Но как быть в отношении так называемой попутной добычи, которая происходит при добычных работах. «Попутно добываемые полезные ископаемые поступают в распоряжение либо заказчика работ, либо их исполнителя. Однако нередки случаи, когда ни одна из сторон не проявляет интереса к добытым материалам, и они не только пропадают для народного хозяйства, но и оказываются источником загрязнения окружающей среды»[130].

Особенность попутного газа заключается в том, что он является, всего лишь, побочным продуктом при добыче нефти, и, зачастую, сжигается на факельных установках, что приводит не только к уничтожению природного ресурса, но и к загрязнению атмосферного воздуха.

Поэтому «нередки потери нефтяного газа, которые возникают: из-за высоких затрат на добычу и отделение от нефти попутного газа по сравнению с добычей природного газа; из-за отсутствия возможности перерабатывать попутный газ на условиях процессинга (переработка нефти/газа на перерабатывающем заводе) на существующих газоперерабатывающих комплексах, так как порядок доступа к производственным мощностям газоперерабатывающих комплексов отсутствует; из-за отсутствия мощностей либо мощности газоперерабатывающих комплексов ограниченны в зоне добычи попутного газа; из-за непрозрачного механизма доступа к газотранспортной системе «Газпрома»»[131].

Необходимо отметить, что потери попутного газа происходят из-за отсутствия специализированных комплексов для его хранения,

---

[130]Шейнин Л.Б. Подземное хозяйство: правовое регулирование. // Журнал российского права. 2001. №11. С. 61-62.

[131]Пироженко А. Выступление на Московской Международной Конференции «Попутный нефтяной газ -2007». // http://www.creon-online.ru/?ID=464216&EID=80.

транспортировки и переработки.

В целях обеспечения эффективной реализации принципа рационального использования недр, в рамках действующего законодательства о недрах, предлагается в лицензионных соглашениях на право пользования недрами предусматривать обязанность недропользователя - предприятия нефтегазовой промышленности по утилизации попутного нефтяного газа в качестве сырья для электроэнергетических, нефтехимических и других предприятий, а также для осуществления возможности его приема в газотранспортную систему.

Утилизация попутного нефтяного газа недропользователями в качестве сырья, например, для государственных районных электростанций, во многом способствует реализации задач, поставленных Энергетической стратегией России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. N1715-р в частности, можно выделить одну из важнейших задач, как предотвращение нерационального использования энергоресурсов.

Например, переработка попутного нефтяного газа в сухой отбензиненный газ создает возможность его приема в газотранспортную систему ОАО «Газпром», поскольку существующие системы транспортировки газа предусматривают смешение в системе магистральных газопроводов природного газа с сухим отбензиненным газом, а разделение транспортировки различных видов газа в газотранспортной системе невозможно. Дополнительно это также дает возможность довести значительные объемы переработанного нефтяного газа до потребителей. В результате переработки (химических превращений) попутного нефтяного газа в широкую фракцию легких углеводородов, последняя является конечным продуктом и используется в дальнейшем для выпуска на ее основе других нефтехимических продуктов.

Таким образом, наличие таких правовых требований по рациональному использованию и охране попутных компонентов способствовало бы сокращению потерь попутных компонентов полезных ископаемых, сокращению загрязнений окружающей среды и отрицательного влияния на здоровье человека, а также способствовало развитию эффективному энергосберегающему недропользованию в России.

Так же на сегодняшний день существует еще одна немало важная проблема в области правовой охраны недр при консервации и ликвидации нефтегазовых скважин.

Минеральные природные ресурсы в отличие от других природных

ресурсов не воспроизводятся, поэтому мы должны заботиться не только о текущих потребностях страны, но и о нуждах будущего поколения россиян. «Месторождения полезных ископаемых невозможно улучшить, но необходимо сохранять их от затопления, пожаров и других факторов, снижающих их ценность, а также рационально использовать полезные ископаемые»[132].

При консервации скважин обязанности по охране недр государство возлагает на пользователя недр, что, с одной стороны, правильно, а с другой — нет, поскольку не всегда недропользователь считает своим долгом выполнять свои обязанности.

«Буровые скважины при консервации должны быть приведены в состояние, которое будет обеспечивать безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей природной среды, зданий и сооружений, а также сохранность непосредственно месторождения и самих буровых скважин на все время консервации. Консервация скважин может производиться, как в процессе строительства, так и в процессе эксплуатации»[133].

Стоит пояснить, что организация, которая консервирует скважину, выполняет все необходимые требования обычно на бумаге, однако сам процесс консервации никто не контролирует, и никто точно не знает, какие конкретные работы по консервации скважин проводились или, вообще, не проводились, достоверной информации не существует.

Необходимо отметить, что деятельность по охране недр при консервации скважин может осуществляться на основании Федерального закона «О техническом регулировании» путем стандартизации. Нефтегазовые компании могут осуществлять, например, экологическую стандартизацию. «Стандартизация - это деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и т.д. Стандартизация осуществляется, в частности, в целях: повышения уровня безопасности жизни или здоровья граждан, экологической безопасности; повышения уровня безопасности объектов с учетом риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; рационального использования ресурсов»[134].

---

[132]Заславская Л.А. Правовое регулирование охраны недр. // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Выпуск 17. С. 48.

[133]Пункты 3.2, 3.4 Инструкции о порядке ликвидации, консервации скважин и оборудования их устьев и стволов, утвержденной Постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 22 мая 2002 года №22. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 07 октября 2002 года. №40. Стр. 127.

[134]Бринчук М.М., Саморукова О.И. Корпоративное управление природопользованием и охраной

Консервация или ликвидация нефтегазовых скважин осуществляются в период, когда производство на месторождении уменьшается, добыча и прибыль компании падают. У недропользователя образуется нехватка средств или попросту нежелание осуществлять консервацию или, в особенности, ликвидацию, которая является дорогостоящей операцией.

Частью 7 статьи 26 Закона РФ «О недрах» проблема решена разумным способом – «использованием денежных средств ликвидационного фонда для финансирования работ по ликвидации скважин, поскольку в ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» предусматриваются обязательства инвестора по ликвидации всех сооружений, установок и иного имущества по завершении работ по соглашению»[135].

Так, «при реализации соглашения о разделе продукции с целью финансирования работ по консервации и ликвидации скважин создается ликвидационный фонд при уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, на который возложено осуществление прав и обязательств РФ по соглашениям о разделе продукции. В соглашении должны быть предусмотрены обязательства инвестора по формированию ликвидационного фонда и порядок выполнения работ по ликвидации.

Фонд создается по каждому соглашению о разделе продукции, его средства используются исключительно для финансирования работ по консервации и ликвидации скважин. Затраты инвестора, связанные с работами по ликвидации, возмещаются ему частью произведенной продукции в порядке, установленном соглашением»[136].

Но здесь хотелось бы подчеркнуть, что создание ликвидационного фонда не является решением проблемы, поскольку я считаю, что в данном случае необходим комплексный правовой механизм, позволяющий реализовывать определенные операции после ликвидации скважины, , например, амортизация устаревших элементовликвидированной скважины по истечению десяти или пятнадцати лет.

«Ликвидационный фонд создается за счет отчислений и процентов, начисляемых на остаток средств этого фонда, хранящихся на счете по учету

окружающей среды. // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2007. №5. С. 202.

[135]Перчик А.И. «Черные дыры» в законе «о недрах». // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2007. №4. С. 189.

[136]Василенко А.Б. Соглашения о разделе продукции в России. - М.: Издательский центр «Классика», 2002. С. 304.

средств, поступающих во временное распоряжение бюджетных организаций. Порядок определения размера отчислений и их периодичность устанавливаются соглашением с таким расчетом, чтобы к началу работ по ликвидации средств ликвидационного фонда было достаточно для финансирования работ по ликвидации. Распорядителем средств ликвидационного фонда является уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, которому открывается счет по учету средств, поступающих во временное распоряжение бюджетных организаций, в порядке, установленном Министерством финансов РФ»[137].

Но на сегодняшний день недропользователь в соответствии с нормами Закона «О недрах» может элементарно избавить себя от дополнительных капитальных затрат путем неосуществления установленных законом обязанностей по ликвидации или консервации.

В соответствии с законодательством о недрах «право пользования участками недр может переходить к другому субъекту предпринимательской деятельности в случае реорганизации юридического лица - пользователя недр путем его разделения или выделения из него другого юридического лица. В результате, юридическому лицу -недропользователю, которое имеет лицензию на уже ненужный ему участок недр, после реорганизации достаточно передать право пользования нерентабельным участком недр другому новому реорганизованному юридическому лицу - недропользователю, тем самым освобождая себя от установленных законом обязанностей по ликвидации или консервации. Впоследствии, бремя обязанностей по ликвидации или консервации ложится полностью на новое юридическое лицо — недропользователя, которое может прекратить свою деятельность «без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам (ликвидация юридического лица)»[138].

Это говорит о том, что недобросовестные пользователи недр так и делают. Нет никакой ответственности, не наступают санкции, поэтому выше описанный «уход» недропользователя от выполнения своих обязанностей никаким образом отрицательно не влияет на него, что, соответственно, и требуется для конечного результата, теряет только государство.

---

[137]П. 4 Постановления Правительства РФ «Об утверждении положения о формировании и использовании ликвидационного фонда при реализации соглашения о разделе продукции» от 08 июля 1999 № 741. // Собрание законодательства Российской Федерации. 19 июля 1999. №29. Ст. 3747.

[138]П. 1 ст. 61 Гражданского кодекса РФ от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Часть первая. // Российская газета. - № 238 - 239. - 8 декабря 1994 г.

В РФ постоянно фиксируются нарушения по несоблюдению установленных требований по консервации и ликвидации скважин. Так, из отчета Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору видно, что такие «нарушения существуют у ОАО АНК «Башнефть» — Республика Башкортостан; ОАО «Юганскнефтегаз» — Ханты-Мансийский автономный округ; ООО «Кавказтрансгаз» — Ставропольский край»[139].

Среди основных проблем обеспечения требуемого уровня промышленной безопасности на опасных производственных объектах нефтегазовой промышленности можно выделить неудовлетворительное состояние геологоразведочных скважин на нефть и газ, пробуренных за счет государственных средств организациями Министерства геологии СССР и Министерства геологии РФ при проведении поисково-разведочного бурения на нефть и газ.

Большая часть бесхозных скважин находится на территориях Тюменской и Архангельской областей, в Республике Коми. Существует угроза возникновения нефтяных и газовых фонтанов в труднодоступных местах, что требует создания эффективной системы мониторинга и оценки состояния, а также проведения работ по их ликвидации. До настоящего времени «надзорные органы не могут решить вопросы ликвидации 12 разведочных скважин, пробуренных Астраханской нефтегазовой разведочной экспедицией и Калмнефтегазразведка и вскрывших продуктивный горизонт. Министерство природных ресурсов России не выделяет средства на устранение межколонных давлений в скважинах. ОАО «Астраханьгазпром» не принимает аварийные скважины на свой баланс»[140].

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору и его территориальные органы неоднократно обращали внимание заинтересованных ведомств на недопустимое состояние «бесхозных» скважин, представляющих реальную экологическую и промышленную опасность. Для проведения ремонтных и ликвидационных работ в этих скважинах требуется решить вопросы источников финансирования ликвидации подобных скважин и их имущественной принадлежности. Однако исчерпывающих мер по всему фонду «бесхозных» скважин до настоящего времени так и не было принято.

Такие скважины со временем приходят в аварийное состояние, начиная

---

[139]Отчет о деятельности федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2004 году. Электронный ресурс. // http://www.gosnadzor.ru/slugba/doclad7.htm.

[140]Отчет о деятельности федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2004 году. Электронный ресурс. // http://www.gosnadzor.ru/slugba/doclad7.htm.

представлять реальную опасность для окружающей среды.

Ученые полагают, что «во многих скважинах проистекают неконтролируемые процессы, которые могут привести к снижению запасов

пресных и минеральных вод»[141].

Неточность и разрозненность информации по ликвидации скважин говорит только об одном, что правовое регулирование этого вопроса до сих пор не развито, поэтому законодатель должен уделить особое внимание данной проблеме.

«Все ликвидируемые скважины в зависимости от причин ликвидации подразделяются на 4 категории: скважины, выполнившие свое назначение; скважины или часть их ствола, ликвидируемые по геологическим причинам; скважины или часть их ствола, ликвидируемые по техническим причинам (аварийные); скважины, ликвидируемые по технологическим, экологическим и другим причинам»[142].

Таков исчерпывающий перечень категорий, когда скважины должны быть ликвидированы. И на сегодняшний день можно привести минимальное количество примеров, где компании в соответствии с законодательством о недрах ликвидируют скважины.

Хорошим примером может послужить «ликвидация первой разведочной скважины на участке Тюб-Караган в центральной части казахстанского сектора Каспийского моря. Целью работ являлось изучение геологического разреза, выявление и оценка залежей углеводородов. Проводка скважины осуществлялась в полном соответствии с техническим проектом, с постоянным геолого-техническим контролем. Осуществлен полный комплекс предусмотренных техническим проектом геолого-геофизических исследований вскрытого разреза скважины и геолого-геохимический анализ. Все работы проведены с соблюдением всех норм экологической безопасности. По результатам выполненных исследований в разрезе скважины не, выявлены нефтегазосодержащие объекты, представляющие промышленный интерес.

---

[141]Обследование и ликвидация экологически опасных скважин на нефть и газ нераспределенного фонда недр, пробуренных за счет государственных средств. Электронный ресурс// http://www.nedra.ru/rus/activity/terminate.php. Митрофанов П. В Тюменской области необходимо ликвидировать 90 скважин глубокого бурения. //Вести Отечества. №13 от 02 апреля 2003 года.

[142]Инструкция о порядке ликвидации, консервации скважин и оборудования их устьев и стволов, утвержденная Постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 22 мая 2002 года №22. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 07 октября 2002 года. №40. Стр. 127.

Разведочная скважина достигла проектной глубины и позволила получить подробные данные о геологическом строении разреза и большое количество материалов для исследований. Скважина выполнила свое геологическое назначение и ликвидирована в полном соответствии с техническими требованиями, предъявляемыми к данной категории скважин. В среднем же по миру только каждая пятая скважина является успешной»[143].

Я считаю, что такой подход компании к ликвидации скважины должен быть примером для всех недропользовательских организаций, поскольку это создает положительный эффект для других.

Однако на территории России до сих пор существуют заброшенные скважины, которые требуют неотложной консервации либо ликвидации. Большая часть экологически опасных скважин преимущественно находятся в регионах Западной Сибири.

«Долгие годы шла дискуссия по поводу того, кому -государству или предприятиям - нести основное бремя расходов на старых месторождениях, доставшихся новым хозяевам, так сказать, по наследству. Проблема непростая: на Самотлорском месторождении, например, пробурено примерно 15 тысяч скважин. Ныне используется менее трети. Правда, базирующаяся здесь, транснациональная компания заявила о намерении вложить сотни миллионов долларов на природоохранные мероприятия, в том числе — для безопасности скважин. Неразумно оставлять исключительно для резерва те скважины, которые находятся на государственном балансе, но простаивают. Практикуется продажа (или аренда с последующим выкупом) разведочных скважин. Компании их охотно реанимируют для повторной эксплуатации в разных целях. Зато собственные низкодебитные скважины большой бизнес зачастую бросает в силу их крайне низкой доходности при равной планке налогообложения. А малый бизнес к их разработке на щадящих фискальных условиях пока непускают»[144].

Важно отметить, что согласно Закону «О недрах» недра являются государственной собственностью и не могут отчуждаться. Вместе с тем, «буровая скважина, независимо от того, находится ли она на участке распределенного или нераспределенного фонда недр, является объектом недвижимости и в отношении нее могут быть определены любые виды

[143]Камалов А. Ликвидация скважины на Тюб-Карагане. // Нефтяные ведомости.ги. 26 августа 2005 года. №19.
[144]Меньшиков А. Бесхозных скважин больше нет, но многие из них по-прежнему несут экологическую угрозу. // Российская газета. №4377. 31 мая 2007 года.

стоимости»[145].

Речь идет в данном случае о простой аренде уже пробуренной скважины крупной нефтегазовой компании малому нефтегазовому бизнесу, по сути, для которого также будет действовать законодательство о недрах, только со своими специфическими особенностями, которые опять же можно определить законодательно. Нефтегазовые концерны могут снять с себя бремя полной выработки месторождения, консервации или ликвидации скважин, что является для них затратными мероприятиями.

Я считаю, что для эффективного функционирования правового механизма по обеспечению обязательных мероприятий по ликвидации и консервации нефтегазовых скважин, было бы разумным установить правовой режим использования амортизационного фонда недропользователями — предприятиями нефтегазовой промышленности в рамках лицензионных соглашений на право пользования недрами. В частности, необходимо устанавливать в заключаемых лицензионных соглашениях на право пользования недрами, что амортизация ликвидированных нефтегазовых скважин осуществляются за счет средств создаваемого недропользователем - предприятием нефтегазовой промышленности амортизационного фонда, размер, порядок формирования и применения которого определяются такими соглашениями в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Денежные средства амортизационного фонда позволят проводить амортизацию уже ликвидированных скважин, материалы которых со временем разрушаются или приходят в негодность, что приводит к утечкам газа в атмосферу из выработанных нефтегазовых месторождений, а, впоследствии, к загрязнению окружающей среды.

Таким образом, денежные средства амортизационного фонда можно будет использовать также на переоборудование ликвидированных скважин, не будет проблем с поиском инвестиций, а также с определением субъекта, который будет обязан заниматься переоборудованием скважины. После ликвидации скважины всегда будут денежные средства на ее амортизацию, что будет являться прогрессивным шагом для государства в области охраны окружающей среды.

---

[145]Люкшинов А.Н. Вопросы оценки буровых скважин и их вовлечения в хозяйственный оборот. Методикаоценкиусловно рыночной стоимости буровых скважин. Электронный ресурс //http://www.mnr.gov.ru/old_site/part/?act=print&id=600&pid= 140.

Заключение

В РФ давно появилась необходимость в более детальном правовом регулировании: отношений связанных с использованием недр; геологического изучения недр территории РФ, ее континентального шельфа и исключительной экономической зоны; воспроизводства минерально -сырьевой базы; рационального использования полезных ископаемых и иных ресурсов недр; охраны недр, в том числе в интересах настоящего и будущих поколений; защиты прав и интересов граждан, государства и пользователей недр; эффективном функционировании системы государственного контроля и надзора в сфере использования и охраны недр.

В ходе изучения в дипломной работе особенностей правового регулирования отношений связанных с использованием недр, развития и становления законодательства о недрах, особенностей предоставления недр и земельных участков в пользование организациям нефтегазовой промышленности, проблем рационального использования и охраны недр и земель в процессе недропользования организациями нефтегазовой промышленности, а так же рационального использования попутного нефтяного газа организациями нефтегазовой промышленности, проанализировав земельное законодательство, законодательство о недрах, судебную практику и мнения ученых, занимающихся изучением данной темы, можно выделить следующие проблемные моменты, требующие законодательного и практического решения:

1. Одним из недостатков законодательства является невозможность «прямого» переоформления лицензий с головной компании на дочернюю и, наоборот, без создания нового совместного предприятия даже в тех случаях, когда речь идет о владении 100 % акций дочерней компании. В результате это приводит к тому, что недропользователь вынужден продолжать работу в момент переоформления лицензии. Проводимые в этот период проверки Министерства Природных Ресурсов выявляют безлицензионную

деятельность. Однако совершенно очевидно, что вины недропользователя в этом нет.

2. Так же при получении лицензии на право пользования недрами для добычи нефти было бы целесообразно предусмотреть в тексте лицензионного соглашения возможность безлицензионной добычи общераспространенных полезных ископаемых и воды для нужд бурения в границах данного лицензионного участка. В данном случае существенно ускорятся работы по вводу в эксплуатацию месторождений нефти.

3. Одной из теоретических проблем, существующих в настоящее время является отсутствия в российском законодательстве определения понятия «почвенный слой», так как уже происходят правовые споры между физическими, юридическими лицами.

Я считаю, что необходимо внести дополнения, связанные с почвой, в Закон РФ «О недрах», Земельный кодекс РФ, а также другие природоресурсные нормативно-правовые акты. Это создаст правовые основы государственного регулирования в области использования и охраны почвы. Что, во-первых, обеспечит гармонизацию земельного и горного законодательства, а, во-вторых, устранит правовой пробел, в соответствии с которым почва на несельскохозяйственных землях становится объектом дохода или объектом отходов производства.

4. Также актуальным будет рассмотрение положений законодательства о недрах об аукционах на право пользования участками недр, в соответствии с которыми участки недр предоставляются в пользование. Необходимость в уточнении данных положений возникла в связи с отсутствием требований и критериев к участникам торгов в форме аукциона на право пользования участками недр. Я считаю целесообразным установить в законодательстве о недрах требования и критерии к участникам торгов в форме аукциона на право пользования участками недр такие же, какие предъявляются к участникам торгов в форме конкурса. В связи с чем аукцион станет закрытым, и в нем будут участвовать только те лица, чья деятельность направлена на изучение, разработку и добычу углеводородов.

Таким образом, устранение данного недостатка ликвидирует возможность появления на аукционе компаний-перекупщиков, которые не имеют никакого отношения к нефтегазовой промышленности, а также негативных элементов, которые могут проявиться в процессе проведения самого аукциона. Исходя из этого, на аукционе можно будет увидеть

действительно только нефтегазовые (или непосредственно нефтегазодобывающие) компании, а не «фирмы-однодневки», не имеющие к нефтегазовой промышленности никакого отношения.

Так же в действующем Законе РФ «О недрах», отсутствует процедура проведения аукционов, и порядок подведения итогов аукциона, т.е. выявление победителя (или победителей).

5. Еще одной из ряда проблем, которые урегулированы в недостаточной мере является информационное оповещении населения муниципальных образований, где будет проводиться разработка и добыча полезных ископаемых.

Зачастую, нефтегазовые компании разрабатывают месторождения полезных ископаемых в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ, что непосредственно затрагивает их законные интересы.

В результате коренные малочисленные народы от нефтегазовых компаний могут получать денежные компенсации, но, например, экспедиционные или геологоразведочные поселки, находящиеся также недалеко от месторождения полезных ископаемых и станов коренных малочисленных народов, не получают ничего. И это несмотря на то, что они являются местными жителями, такими же, как и коренные народы.

Поэтому после получения лицензии нефтегазовой компанией, местному населению, в отличие от коренных малочисленных народов, ничего не сообщается, кто получил ее, как будут проходить этапы разработки и добычи на том или ином месторождении. Создается впечатление, что, получив лицензию, нефтегазовые компании становятся «собственниками», а не пользователями месторождений, но это не так.

В виду существования данной проблемы я считаю, что вопрос учета общественного мнения при осуществлении публичным собственником своих полномочий на природные ресурсы должен быть разрешен в первую очередь на законодательном уровне:

Во-первых, публичному обсуждению подлежат действия публичного собственника, в которых реализуется правомочие распоряжения. С точки зрения правовой формы эти действия выражены в виде проекта решения о предоставлении в пользовании природного ресурса. Тем самым волеизъявление публичного собственника, направленное на распоряжение природным

ресурсом наряду с волеизъявлением населения, выражающим публичный интерес, обеспечивает возникновение титула у недропользователя.

Во-вторых, для целей публичного обсуждения на данном этапе представляется необходимым информирование общественности о конкретном объекте, предоставляемом в пользование, о виде деятельности на указанном объекте, предполагаемом сроке этой деятельности.

В-третьих, важным представляется вопрос о месте проведения процедур публичного обсуждения.

В-четвертых, необходимо четкое определение процедуры проведения публичного обсуждения. Следует установить, чтобы публичное обсуждение проектов решений о передаче в пользование природных ресурсов проходило в обязательном порядке.

В-пятых, в случае процедурных нарушений в организации и проведении процедур общественного обсуждения следует не допускать вступления в силу распорядительного акта собственника либо признавать его недействительным в случае его реализации.

6. Анализируя действующее земельное законодательство, был выявлен пробел в правовом регулировании отношений, связанных с отводом, использованием земельных участков, соотношением норм земельного законодательства и законодательства о недрах. Речь идет об общем порядке отвода и использования земель предприятиями нефтегазовой промышленности, который установлен п. 4 ст. 88 Земельного кодекса РФ. Что касается механизма предоставления земельных участков хозяйствующим субъектам нефтегазовой промышленности, то в нормах федерального законодательства он отдельно не прописан. Недостаточная правовая регламентация процедуры оформления земельного отвода приводит к затягиванию этого процесса во времени до одного года и более. Поэтому уже давно назрела необходимость о введении в законодательство норм, отражающих специфику предоставления и использования земельных участков для нефтегазовой промышленности.

7. Так же я считаю, что в связи с тем, что порядок оформления земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием недрами предприятиями нефтегазовой промышленности, урегулирован в недостаточной мере, необходимо уточнить положения законодательства в части порядка оформления земельных участков для целей пользования недрами, в соответствии с которыми недра предоставляются в пользование. В частности, было бы целесообразно, закрепить правило о том,

что земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с пользованием недрами, предоставляются на основании заявления недропользователя, заинтересованного в предоставлении земельного участка; документов, содержащих сведения о выполнении кадастровых работ по земельному участку; подписания договора аренды земельного участка.

Это позволит предоставлять земельные участки для нужд недропользования в максимально короткий срок.

8. Необходимо усовершенствовать регистрацию земельного участка для нужд недропользования, что позволит внести изменения в свидетельство о регистрации права собственности на земельный участок в связи с тем, что в этот документ добавиться информация об участке недр, который находится под земной поверхностью данного земельного участка. После надлежащего оформления земельного участка для нужд недропользования в виде аренды или купли-продажи нефтегазовые компании смогут на законных основаниях передавать в аренду или субаренду своим дочерним предприятиям арендованный или приобретенный земельный участок.

9. Следует заметить, что законодательство о недрах России нуждается в отделении права собственности на землю от права пользования недрами.

Речь здесь идет о том, что, приобретая земельный участок, землепользователь не приобретает недра, поэтому не может углубиться внутрь земли. Если у гражданина или юридического лица, собственника земельного участка, «забил фонтан нефти», он не является собственником недр и не должен быть им. Они являются или могут являться пользователями недр. Собственность на землю может быть частной, а собственность на недра всегда государственной. Поэтому следует разделять право на землю и право на недра (несмотря на то, что они физически нераздельны).

10. Практически большая часть проблем в последние годы аккумулировалась в государственном секторе по контролю за рациональным использованием и охраной недр.

Бережное отношение к природным ресурсам нашей страны, в особенности к недрам, не может существовать без нормативного закрепления их рационального использования и правовой охраны.

11. Так же открытым остается вопрос экологического страхования убытков, я считаю, что экологическое страхование может покрыть все производственные риски, связанные с возможными аварийными разливами нефти. Ведь, в страховании, должно быть заинтересовано, как государство, так

и недропользователь, поскольку в России сокращаются расходы на борьбу с загрязнениями и другими вредными воздействиями.

12. На сегодняшний день существует еще одна немало важная проблема в области правовой охраны недр при консервации и ликвидации нефтегазовых скважин.

Минеральные природные ресурсы в отличие от других природных ресурсов не воспроизводятся, поэтому мы должны заботиться не только о текущих потребностях страны, но и о нуждах будущего поколения россиян.

При консервации скважин обязанности по охране недр государство возлагает на пользователя недр, что, с одной стороны, правильно, а с другой — нет, поскольку не всегда недропользователь считает своим долгом выполнять свои обязанности.

Буровые скважины при консервации должны быть приведены в состояние, которое будет обеспечивать безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей природной среды, зданий и сооружений, а также сохранность непосредственно месторождения и самих буровых скважин на все время консервации. Консервация скважин может производиться, как в процессе строительства, так и в процессе эксплуатации.

Стоит пояснить, что организация, которая консервирует скважину, выполняет все необходимые требования обычно на бумаге, однако сам процесс консервации никто не контролирует, и никто точно не знает, какие конкретные работы по консервации скважин проводились или, вообще, не проводились, достоверной информации не существует.

При рассмотрении правового режима использования недр для добычи нефти и газа выявляется множество проблем, связанных с порядком предоставления права пользования недрами, разграничением видов пользования, статусом участков недр и т.д., требующих срочного решения. Однако здесь необходим крайне осторожный подход к реформированию законодательства, учитывая также стратегическую значимость для государства некоторых видов важнейших полезных ископаемых, в том числе нефти и газа.

В Закон «О недрах» несколько раз вносились изменения и дополнения, что отражает объективно существующую тенденцию совершенствования регулирования отношений недропользования на современном этапе.

Список литературы

1. Архив МПР России Устав «Московско-Бюльболинского Нефтепромышленного и Торгового Общества». Устав «Московско-Волжско-Бакинского нефтепромышленно-торгового товарищества на паях».

2. Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР. - Москва: Издательство «Наука», 1974.

3. Башмаков Г.С. Крупный шаг в развитии законодательства о недрах. // Правоведение. 1975 г. №6.

4. Башмаков Г.С, Каверин А.М., Краснов Н.И. Законодательство о недрах. -Москва: Издательство «Юридическая литература», 1976 г.

5. Башмаков Г.С. Правовое регулирование разведки и разработки общераспространенных полезных ископаемых. Академия Наук СССР, Институт государства и права. Москва, 1978.

6. Бирюков Д.С. Понятие «недра» как юридическая категория / Д.С. Бирюков, Е.В. Журба // Проблемы горного и экологического права в нефтегазовом комплексе: труды кафедры горного права / под общей редакцией А.И. Перчика. - Оренбург: Печатный дом «Димур», 2004 г.

7. Бринчук М.М., Саморукова О.И. Корпоративное управление природопользованием и охраной окружающей среды. // «Черные дыры»в российском законодательстве. 2007. №5.

8. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 25, 19 июня 2000 года.

9. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 43, 28 октября 2002 года.

10. Василевская Д.В. О развитии российского законодательства о недрах. // Московский журнал международного права. 2005 г.

11. Василенко А.Б. Соглашения о разделе продукции в России. - М.: Издательский центр «Классика», 2002.

12. Гареев Р. Земля для наших детей. // Нефтегазовая вертикаль. Электронный ресурс http://www.ngv.ru/article.aspx?articleID=22509.

13. Горный закон РСФСР 1928 года (введено в действие постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 15 октября 1928 г.) //СУ 1928 г. №133, ст. 871.

14. Гражданский кодекс РФ от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Часть первая. // Российская газета. - № 238 - 239. - 8 декабря 1994 г.

15. Даниленко О.В., Рюмина Р.Б., Бакунина Т.С. Научная конференция «Правовое обеспечение охраны окружающей среды в условиях рыночной экономики». // Государство и право. 1993. №11.

16. Декрет СНК «О национализации нефтяной промышленности» от 22 (9) июня 1918 года // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917-1918 гг. Москва, 1942 г. Декреты Совета Народных Комиссаров.Распубликован в № 127 Известий Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов от 22 (9).

17. Дроздов И.А. О развитии правового регулирования недропользования. // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2007. №8.

18. Дубовик О.Л. Ответственность за экологические преступления. // Журнал российского права. 1997. №9.

19. Заславская Л.А. Законодательство о недрах. // Советское государство и право. 1977. №7.

20. Заславская Л.А. О понятиях объекта права государственной собственности на недра земли и пользования ими. // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Выпуск 16.

21. Заславская Л.А. Правовое регулирование охраны недр // Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства. Ученые записки. Выпуск 17. Москва, 1969.

22. Заславская Л.А. Соотношение земельного, горного, лесного и водного законодательства. // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Выпуск 18.

23. Исаченко В.В. Право на горные отводы. / Вестник гражданского права, №4. - Санкт - Петербург: Типография товарищества «Общественная польза», 1914 г.

24. Инструкция о порядке ликвидации, консервации скважин и оборудования их устьев и стволов, утвержденная Постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 22 мая 2002 года №22. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 07 октября 2002 года. №40.

25. Инструкция о порядке ликвидации, консервации скважин и оборудования их устьев и стволов, утвержденная Постановлением

Федерального горного и промышленного надзора России от 22 мая 2002 года №22. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 07 октября 2002 года. №40.

26. Жариков Ю.Г. Предоставление и резервирование земель для нужд недропользования. // Законодательство и экономика. 1998. №2 (168).

27. Жариков Ю.Г., Масевич М.Г. Недвижимое имущество: правовое регулирование. Научно-практическое пособие. — Москва: Издательство БЕК, 1997.

28. Жариков Ю.Г. Охрана права землепользования. - Москва: «Юридическая литература», 1974.

29. Жариков Ю.Г. Закон на страже землепользования: (Предупреждение земельных правонарушений). — Москва: Юридическая литература, 1985.

30. Зарьков В.М. Почва как объект правовой охраны. // Советское государство и право. 1981. №5.

31. Кабатова Е.В. Закон «О недрах»: нерешенные проблемы. // Московский журнал международного права. 2005. Специальный выпуск. Декабрь.

32. Камалов А. Ликвидация скважины на Тюб-Карагане. // Нефтяные ведомости. 26 августа 2005 года. №19.

33. Клеандров М.И. Нефтегазовое законодательство в системе российского права. Новосибирск: Наука. Сибирская издательская фирма РАН, 1999.

34. Клеандров И.М. Правовое регулирование предпринимательских (хозяйственных) отношений в сфере поиска и оценки нефти и газа: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Тюмень, 2004.

35. Клюкин Б.Д. Многообразие форм собственности на природные объекты // Право и экономика. 1998, № 1.

36. Клюкин Б.Д. Формирование российского горного законодательства на основе законодательства о недрах // Законодательство и экономика. 1995, № 17/18.

37. Коган М.Е. Право государственной собственности на недра земли в СССР. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. -Москва, 1955.

38. Коган М.Е. О кодификации советского горного законодательства. // Советское государство и право. 1957. №6.

39. Комаров М., Белов Ю. Реализация права собственности государства на недра через изъятие природной ренты. // Вопросы экономики. 2000. №8.

40. Крассов О.И. Комментарий к Закону РФ «О недрах». - М.: Юристъ, 2002.

41. Лапач В.А. Земля, почва и недра: некоторые вопросы межобъектных соотношений / В. А. Лапач // Элетронный ресурс http://www.allpravo.ru/library/doc99p0/instrum2232/print2244.html.

42. Лагуткин А.В. История и теория горного права Российской Федерации: Дисс. ... доктора юрид. наук. Санкт-Петербург, 1997 г.

43. Левестам Г.Г. Устав Горный 1912 года: Том 1. - Петроград: Типография И. Флейтмана, 1914 г.

44. Левестам Г.Г. Устав Горный 1912 года с разъяснениями: Том 2 -Петроград: Типография И. Флейтмана, 1914 г.

45. Левестам Г.Г. Устав Горный (т. VII Св. Зак. по изданію 1912 г.) с разьяснениями, циркулярами, инструкциями, решениями Правительствующего Сената, новейшими узаконениями и алфавитным указателем в 2-х томах. Том I. Петроград, 1914.

46. Люкшинов А.Н. Вопросы оценки буровых скважин и их вовлечения в хозяйственный оборот. Методика оценки условно рыночной стоимости буровых скважин. // Электронный ресурс http://www.mnr.gov.ru/old_site/part/?act==print&id=600&pid=140.

47. Материалы о соблюдении установленного законодательством порядка предоставления лицензий на пользование недрами (Сахалинская область) // Архив МПР России. Письмо МПР России № 05-47/1127 от 03.03.2003г. // Архив МПР России.

48. Махлина М.И. Законодательное регулирование вопросов собственности на природные ресурсы и прав инвестора в российском законодательстве // Избранные публикации. 1992 - 1999. М., 2000.

49. Меньшиков А. Бесхозных скважин больше нет, но многие из них по-прежнему несут экологическую угрозу. // Российская газета. №4377. 31 мая 2007 года.

50. Митрофанов П. В Тюменской области необходимо ликвидировать 90 скважин глубокого бурения. // Вести Отечества. №13 от 02 апреля 2003 года.

51. Молокова Ю.А. Проблемы применения земельного законодательства предприятиями нефтегазовой промышленности. // Юридический вестник. 2005. № 2.

52. Моткин Г.А. Научная конференция «Правовое обеспечение охраны окружающей среды в условиях рыночной экономики». // Государство и право. 1993. №11.

53. Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. — Алма-Ата: Издательство «Наука» Казахской ССР, 1972.

54. Мухитдинов Н.Б. Основы горного права. - Алма-Ата: Казахстан, 1983.

55. Никитин М.С. Возникновение и прекращение прав пользования недрами в российском законодательстве. // Законодательство. 2002. №1.

56. Новикова Е.В. О проблемах реформирования законодательства о недрах. // Государство и право. 2007. №4.

57. Обследование и ликвидация экологически опасных скважин на нефть и газ нераспределенного фонда недр, пробуренных за счет государственных средств. // http://www.nedra.ru/rus/activity/terminate.php.

58. Обшая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1996.

59. Осипов Н.Т. К вопросу о правовом режиме недр в СССР // Вестник Ленинградского Университета. 1960, *N*° 5, Серия экономики, философии и права. Выпуск №1.

60. Отчет о деятельности федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2004 году. // Электронный ресурс. http://www.gosnadzor.ru/slugba/doclad7.htm.

61. Певзнер М.Е. Современные правовые проблемы недропользования. // Государство и право. 2001. №4.

62. Певзнер М.Е. О горном праве. // Государство и право. 1996. №8.

63. Перчик А.И. Горное право: учебник, изд. 2-е, перераб. и доп. / А.И. Перчик. - М.: Издательский дом «ФИЛОЛОГИЯ ТРИ», 2002 г.

64. Перчик А.И. «Черные дыры» в законе «о недрах». // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2007. №4.

65. Пироженко А. Выступление на Московской Международной Конференции «Попутный нефтяной газ - 2007». // Электронный ресурс. http://www.creon-online.ru/?ID=464216&EID=80.

66. Плахута В.Г. Правовое обеспечение рационального и комплексного использования недр земли в СССР: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1966.

67. Подмаско В.Б. О государственной регистрации прав на участки недр // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2000, № 6 / www.geoinform.ru

68. Постановление Арбитражного суда Ставропольского края от 15 марта 2006 г. № А63-1835/05-С3 по иску ЗАО «Айгуф» г. Кисловодск к ОАО «Теплосеть» г. Кисловодск. Электронный ресурс //http ://www.rosteplo.ra/Npb_files/npb_shablon.php?id=9.

69. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 15 октября 1928 г. «О введении в действие горного закона РСФСР» (СУ 1928 г. №133, ст. 871).

70. Постановление ЦИК и СНК СССР «О введении в действие горного положения Союза ССР (Собр. Зак. Союза ССР 1927 № 68, ст. 687);

71. Постановление Федерального Арбитражного суда Московского округа от 28 июля 1999 г. по делу JVb КА-Л40/2301-99.

72. Постановление Коллегии Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору «Совершенствование деятельности по обеспечению экологической безопасности, предотвращению негативного воздействия предприятий на окружающую среду и ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью» от 2 апреля 2008 года №ПК-2. // «Безопасность труда в промышленности», №5, 2008.

73. Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о формировании и использовании ликвидационного фонда при реализации соглашения о разделе продукции» от 08 июля 1999 № 741. // Собрание законодательства РФ. 19 июля 1999. №29. Ст. 3747.

74. Проект Федерального Закона «Об охране почв» № 83224-3, внесенный на первое чтение 19 апреля 2001 года. // Электронный ресурс http://www.legislature.ru/monitor/ecology/83224-3.html.

75. Проект Федерального Закона «О почвах», рассмотренный Советом Государственной Думы РФ 01 июня 1999 года. // Электронный ресурс. http://www.biodiversity.ru/programs/law/bulletin/n03 .html# 1.

76. Райзберг Б., Ишмаев И. Управление недропользованием. // Экономист. 2001. №3.

77. Розовский Б.Г. Ответственность предприятий за загрязнение окружающей среды. // Советское государство и право. 1977. №8.

78. Сводъ законов Российской Империи. Том седьмой. Устав Горный. Издание 1912 года. Государственная топография. Санкт-Петербург.

79. Селиверстов С.С. К анализу проекта федерального закона «О недрах». // Московский журнал международного права. 2005. Специальный выпуск. Декабрь.

80. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. М.: Сов. энциклопедия, 1989.

81. Солдатенков О.О. Конституционно-правовые аспекты участия населения в осуществлении права публичной собственности на природные ресурсы. // Юридически мир. 2006. №7.

82. Струкгов В.Г. Курс горного права. Изложение основных начал горного законодательства России в связи с кратким обозрением принципов горных законодательств важнейших горнопромышленных государств Западной Европы. С. - Петербургу 1907.

83. Струкгов В.Г. Общій обзор матеріала, имеющегося по вопросу о так называемой «горной свободе» с выяснением главнейших основаній, на которых это начало могло бы быть проведено в русское горное законодательство. С.-Петербург, 1909.

84. Струкгов В.Г. О значеній и развили идеи горной свободы, как нормы, стесняющей частный произвол в интересах народного богатства. С.-Петербургъ, 1907.

85. Сыродоев Н.А. О соотношении земельного и гражданского законодательства. //Государство и право. 2001. №4.

86. Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. - М.: «Юридическая литература», 1969.

87. Сыродоев Н.А. Регистрация прав на землю и другое недвижимое имущество. //Государство и право. 1998. №8.

88. Толкаченко А.А. Является ли «излишне» добытая нефть признаком экологического преступления. // Российская юстиция. 2006. №7.

89. Уткин Б.И. В недрах коллизий // ЭЖ - Юрист. 2005, № 29 / ИПС «Гарант»

90. Теория государства и права / Отв. ред. В.Д. Перевалов. М., 2004.

91. Теплов О.М. Развитие федерального законодательства о недрах. // Право и экономика. 2003. №2.

92. Теплов О.М. Развитие нефтяного законодательства Российской Федерации // Нефть и капитал. 1996, № 10.

93. Теплов О.М. К разработке Основ законодательства Российской Федерации о недрах // Государство и право. 1994, № 3.

94. Троценко С.А. Кто хозяин медной горы? // Законодательство. 2001. №6.

95. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ. // Собрание законодательства РФ. 17 июня 1996года. №25. Ст. 2954.

96. ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О недрах» от 2 января 2000 г. № 20-ФЗ // Собраниезаконодательства Российской Федерации, 2000, № 2, ст. 141.

97. Ходырев П.М. Возникновение права собственности на полезные ископаемые. // Цивилист. 2006. №4.

98. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 года N 94-ФЗ. // «Российская газета». №163. 28 июля 2005 года.

99. Шейнин Л.Б. Почвы как особый объект права государственной собственности (к вопросу о почвенно-мелиоративном законодательстве). //Правоведение. 1965. №2.

100. Шейнин Л.Б. Подземное хозяйство: правовое регулирование. // Журнал российского права. 2001. №11.

101. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. Десятое издание. -Москва: Издание Братьев Башмаковых, 1912.

102. Штоф А. Сравнительный очерк горного законодательства в России и Западной Европе. Часть первая. - Санкт — Петербург: Типография М. Стасюлевича, 1882 г.

103. Штоф А.А. По проекту главных основаній нового закона о горной промышленности добывающей. С.-Петербург, 190 - (точная дата публикации не указана).

104. Юр. Ч. Что надо иметь в виду при применении инструкции к «Положению о недрах земли и их разработке» от 13.07.1923 г. //Горный журнал. 1925, № 1.

105. Ямалетдинов Р.Р. Недра как объект правовой охраны / Р.Р. Ямалетдинов // - http://www.yurclub.rU/docs/pravo/0903/7.html#fii3.

106. Яновский А.Е. Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России. С.-Петербург, 1900.

Введение

Глава 1. Развитие и становление законодательства о недрах

1.1 Горное законодательство Российской Империи. Правовое регулирование поисков, разведки и добычи нефти и газа в России до 1917 года

1.2 Законодательство о недрах советского периода. Особенности правового регулирования использования недр длягеологического изучения и добычи нефти и газав советский период (1917-1991 гг.)

Глава 2. Предоставление недр и земельных участков в пользование организациям нефтегазовой промышленности.

2.1. Понятие и содержание правового режима использования недр

2.2 Порядок и особенности предоставления недр и земельных участков в пользование организациям нефтегазовой промышленности.

Глава 3. Проблемы правового регулирования рационального использования и охраны недр и земель в процессе недропользования организациями нефтегазовой промышленности.

3.1. Правовое обеспечение рационального использования недр организациями нефтегазовой промышленности.

3.2. Проблемы правового обеспечения рационального использования попутного нефтяного газа организациями нефтегазовой промышленности и правовая охрана недр при консервации и ликвидации нефтегазовых скважин.

Заключение
Список литературы