

На правах рукописи

ПРОКАЕВ Алексей Владимирович

**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ
В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ**

12.00.03 - гражданское право; предпринимательское право;
семейное право; международное частное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов-2010

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор
СЕРВЕТНИК Александр Арсентьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
ДОЛИНСКАЯ Владимира Владимировна

кандидат юридических наук, доцент
СОЛОВЫХ Сергей Николаевич

Ведущая организация — **ГОУ ВПО «Башкирский государственный
университет», Институт права**

Защита состоится «24» сентября 2010 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.03 при ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «_____» _____ 2010 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета

доктор юридических наук, доцент

Е.В. Вавилин

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Экономика России в значительной мере зависит от использования природных ресурсов, в том числе от добычи и продажи полезных ископаемых. Высокие цены на нефть и более благоприятная экономическая обстановка приводили к тому, что в органах власти начала доминировать точка зрения о том, что при регулировании отношений недропользования следует использовать преимущественно административные методы. Данный вопрос являлся дискуссионным и неоднозначным, поскольку даже убежденные сторонники такого подхода не могли обойти необходимость применения гражданско-правовых норм и институтов при регулировании общественных отношений в недропользовании. Нормативные акты должны стимулировать недропользователя к рациональному и взаимовыгодному с государством использованию предоставленных участков недр. Возврат к исключительно административному порядку предоставления и использования недр не позволяет в равной мере учитывать интересы государства и пользователя.

Данную позицию подтвердили последние кризисные явления в мировой экономике, коснувшиеся и Российской Федерации. Недостаток иностранных инвестиций, в том числе в отрасли недропользования, вызвал необходимость более эффективного регулирования отношений, направленных на привлечение денежных средств зарубежных компаний для разработки полезных ископаемых и развития добывающей промышленности.

Существующая на сегодняшний день лицензионная система не предостав-

ляет возможности привлечения инвестиций в полной мере. В то же время рациональное использование российской минерально-сырьевой базы определяется не только применяемыми технологиями разведки и добычи полезных ископаемых, но и системой правовых норм, регулирующих соответствующие отношения.

В этой связи назрела необходимость внесения изменений и в нормативные акты, регулирующие отношения государственной собственности на недра. Вследствие внесения изменений в региональное законодательство под давлением центральных органов власти, а также обязательных указаний Конституционного Суда Российской Федерации удалось прекратить действия ряда регионов РФ по созданию собственной нормативной базы, предоставляющей субъектам РФ право самостоятельно распоряжаться недрами и другими природными ресурсами. Однако в последнее время вновь предпринимаются попытки предоставить регионам более широкие полномочия и возможности в области недропользования, что требует более твердой законодательной позиции по данному вопросу.

Подписание между Россией и Казахстаном в лице уполномоченных компаний соглашения о разделе продукции по крупнейшему месторождению на Каспии «Курмангазы» также требует пристального внимания к нормам, регулирующим договорные отношения в исследуемой области. Данные взаимоотношения с неизбежностью повлекут необходимость принятия единообразных правовых норм. Одним из шагов в этом направлении стало принятие Указа Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации», согласно которому одной из целей дальнейшего развития гражданского законодательства является поддержание единообразия регулирования гражданско-правовых отношений в странах-участниках СНГ.

Степень разработанности темы. К проблемам, исследуемым в настоящей работе, многие ученые обращались до принятия действующего законодательства, например, рассматривалось право государственной собственности

(А.В. Венедиктов, С.А. Зинченко, А.В. Карасс), отношения по использованию недр (Г.С. Башмаков, Б.В. Ерофеев, Н.Б. Мухитдинов).

Последующие исследования были посвящены отдельным проблемам отношений недропользования (Р.Н. Миргазизова, С.А. Сосна, А.А. Конопляник, М.А. Субботин, А.Ф. Шарифуллина).

В современных работах особое внимание уделялось соглашению о разделе продукции (Р.А. Какулия, В.В. Крюков, М.К. Мулявин, С.Б. Немченко, В.В. Резникова), иным договорным формам недропользования (С.В. Колдаев, Л.А. Миронова), изучению права пользования недрами (Л.М. Алланина) либо некоторым аспектам недропользования (П.М. Ходырев).

Однако монографического исследования комплекса гражданско-правовых норм в области недропользования, их соотношения с нормами других отраслей права и путям совершенствования правового регулирования не проводилось.

Цель диссертационной работы состоит в комплексном анализе норм гражданского и иных отраслей права, посвященных праву государственной собственности, объектам гражданских прав, использованию гражданско-правовых договоров в недропользовании, разработке практических рекомендаций, направленных на более эффективное использование гражданско-правового метода при предоставлении и осуществлении права недропользования, а также в выработке предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Поставленная в работе цель предопределила следующие **задачи диссертационного исследования:**

- анализ истории развития российского и зарубежного законодательства, регулирующего отношения по использованию недр, с целью выявления тенденций применения гражданско-правовых норм к исследуемым отношениям;
- определение основных направлений гражданско-правового регулирования отношений в области использования недр;
- проведение научного анализа понятия, содержания и правовой природы права

государственной собственности на недра;

– рассмотрение объектов гражданских прав в сфере недропользования;

– анализ существующего лицензионного и договорного порядка предоставления права недропользования;

– выявление гражданско-правового регулирования конкурсного и аукционного порядка предоставления права недропользования;

– исследование правовой природы действующих в России и в зарубежных странах договоров по добыче полезных ископаемых, в том числе концессионных соглашений, сервисных контрактов и соглашений о разделе продукции, а также правовой природы лицензионного соглашения для придания ему значения самостоятельного гражданско-правового договора;

– разработка рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего отношения государственной собственности на природные ресурсы, а также отношения по их использованию.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с правом собственности на недра, а также договорные отношения, возникающие в сфере недропользования.

Предметом исследования выступают основные доктрины по проблемам права государственной собственности, нормы гражданского и иных отраслей права, регулирующие отношения недропользования, практика их применения, а также договорные отношения в области недропользования.

Методологическую основу исследования составляют общенаучный диалектический метод познания, а также частно-научные методы: системный, формально-логический, сравнительно-правовой, сравнительно-исторический, технико-юридический, лингвистический, метод обработки статистических данных судебной практики.

Нормативной базой исследования являются нормы российского гражданского права, регулирующие отношения недропользования, ранее действо-

вавшие нормы отечественного права, а также отдельные нормы гражданского законодательства зарубежных стран (Англия, Германия, Канада, США, Франция, Китай, Казахстан, Украина, Азербайджан, Кыргызстан, Таджикистан).

Эмпирическую базу исследования составили материалы практики Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных судов и иных правоприменительных органов.

Теоретической основой исследования послужили работы по общей теории права, гражданскому, международному частному праву. В силу специфики объекта исследования в работе использованы также научные труды по земельному, экологическому и природоресурсовому праву, а также ученых-экономистов. В диссертации использованы работы М.М. Агаркова, Г.А. Аксененка, С.С. Алексеева, Г.С. Башмакова, М.И. Брагинского, С.Н. Братуся, В.В. Витрянского, Н.Н. Вознесенской, Д.М. Генкина, Н.Л. Дювернуа, Б.В. Ерофеева, Л.А. Заславской, С.А. Зинченко, О.С. Иоффе, Ю.Х. Калмыкова, А.В. Карасса, Б.Д. Клюкина, М.Е. Коган, А.А. Конопляника, О.И. Крассова, Б.А. Ландау, Б.А. Лисковца, Л.А. Лунца, К.И. Скловского, Е.А. Суханова, В.В. Петрова, В.А. Рыбакова, С.А. Сосны, М.А. Субботина, В.А. Тархова, О.М. Теплова, А.М. Турубинера, Г.Ф. Шершеневича, Л.В. Щенниковой, а также труды зарубежных авторов А. Brinz, G.E. Puchta, I. Rat.

Научная новизна диссертационного исследования. Настоящая работа представляет собой новое комплексное монографическое исследование, выполненное на базе действующего гражданского законодательства, законодательства о недрах и норм иных отраслей, в ходе которого решена научная задача по выявлению гражданско-правового сегмента регулирования отношений в сфере недропользования, обоснованию исключения лицензионного порядка предоставления права недропользования, установлено гражданско-правовое регулирование права государственной собственности на недра, предоставления права недропользования, оборота участков недр и извлеченных полезных ископаемых,

договорных отношений в области использования недр.

По итогам проведенного исследования на защиту выносятся следующие основные положения:

1. Гражданско-правовому регулированию подлежат следующие отношения, возникающие в недропользовании: а) право собственности на недра, на полезные ископаемые в их естественном залегании; б) договорный порядок предоставления прав недропользования, в том числе на основании соглашения о разделе продукции; в) процедура проведения торгов при выборе недропользователя; г) специфические договоры, направленные на разведку, разработку и добычу полезных ископаемых (концессионное соглашение, соглашение о разделе продукции, сервисные контракты), а также договор аренды участков недр, не направленный на извлечение полезных ископаемых и иных объектов; д) гражданско-правовая ответственность за нарушения правил недропользования. Данные отношения носят имущественный характер и обусловлены товарно-денежным обращением.

2. Объектами гражданских прав в недропользовании выступают: участки недр, которые в отличие от недр, изъятых из оборота, ограничены в обороте; извлеченные из недр полезные ископаемые, которые включаются в гражданский оборот; имущественное право недропользования; действия по разведке и добыче полезных ископаемых; геологическая информация.

3. Поскольку при добыче полезных ископаемых потребляется составная часть недр, а предметом договора аренды являются непотребляемые вещи, поэтому нормы о договоре аренды неприменимы к правоотношениям по добыче полезных ископаемых. Отсутствие в Законе РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» нормы, регулирующей возможность сдачи в аренду участков недр, и ее наличие в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» следует трактовать не как противоречие, а как специальную норму о заключении

такого договора лишь для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых.

4. Основание возникновения права собственности на общераспространенные полезные ископаемые, залегаемые в недрах земельного участка, у собственника или владельца такого земельного участка следует считать частным случаем такого основания приобретения права собственности, как обращение в собственность общедоступных для сбора вещей, предусмотренное ст. 221 ГК РФ.

5. Целесообразно использовать для предоставления права недропользования порядок, закрепленный гражданским законодательством в отношении государственных и муниципальных контрактов на поставку товаров или выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд, и предоставлять участки недр на основании договора на использование месторождений полезных ископаемых, заключаемого по результатам конкурса или аукциона. За Правительством РФ, федеральным органом управления государственным фондом недр предлагается оставить право принимать решения о проведении конкурса или аукциона на предоставление права разработки месторождения полезных ископаемых и на проведение самих торгов. Возникновение права пользования недрами должно быть связано с моментом вступления в силу договора на недропользование.

6. На проведение торгов при предоставлении права пользования недрами следует прямо распространить нормы п. 4 ст. 448 ГК РФ. Для этого предлагается внести изменения в ч. 10 ст. 13.1 Закона «О недрах», изложив ее следующим образом: «Порядок и условия проведения конкурса или аукциона на право пользования участком недр для заключения соглашения о разделе продукции определяются в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации». В свою очередь в абз. 1 п. 1 ст. 6 Федерального закона от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» после слова «установленном» добавить слово «гражданским».

7. По мнению автора, следует исключить лицензирование права пользования недрами на условиях соглашения о разделе продукции, предусмотренное п. 2 ст. 4 Закона «О соглашениях о разделе продукции» и ч. 2 ст. 11 Закона «О недрах». Это обусловлено распространением действия гражданского законодательства на права и обязанности сторон соглашения о разделе продукции (абз. 2 п. 3 ст. 1 Закона «О соглашениях о разделе продукции»), а также отсутствием необходимости в получении лицензии в связи с установлением абз. 5 ст. 9 Закона «О недрах» в качестве основания возникновения прав и обязанностей пользователя недр вступившего в силу соглашения о разделе продукции. Такое положение будет соответствовать ст. 8 ГК РФ, предусматривающей возникновение гражданских прав и обязанностей из договоров.

8. Диссертантом обосновывается положение о том, что соглашение о разделе продукции является гражданско-правовым договором, сочетающим в себе нормы публичного и частного права, имеющим черты договора о совместной деятельности (договора простого товарищества) и содержащий такой отличительный признак подрядного договора, как возлагаемый на инвестора риск недостижения результата работ, который исчезает с момента начала коммерческой эксплуатации месторождения полезных ископаемых.

9. Наличие в соглашении о разделе продукции признаков договора простого товарищества, с учетом положений абз. 2 п. 4 ст. 244, п. 1 ст. 1043 ГК РФ, позволило автору сделать вывод, что на продукцию, добытую в результате исполнения соглашения о разделе продукции, с момента непосредственного извлечения до момента окончательного раздела у сторон соглашения возникает право общей долевой собственности.

10. Контракт на предоставление услуг с риском, предусмотренный ч. 2 ст. 12 Закона «о недрах» является договором подряда, поскольку финансовый риск, связанный с обнаружением коммерческого месторождения, берет на себя подрядчик. Об услугах можно говорить лишь в контракте на предоставление

услуг без риска, так как деятельность компании оплачивается в любом случае, даже если не обнаружено коммерческое месторождение.

11. В целях развития системы вещных прав и отношений недропользования обосновывается целесообразность законодательного закрепления сервитута в отношении участков недр, особенность которого состоит в том, что он ограничивает права не собственника, а недропользователя. В этих целях следует, в частности, расширить содержание ст. 277 ГК РФ и изложить ее в следующей редакции: «Статья 277. Обременение сервитутом зданий, сооружений и иных объектов недвижимости. Применительно к правилам, предусмотренным статьями 274-276 настоящего Кодекса, сервитутом могут обременяться здания, сооружения, участки недр и другое недвижимое имущество, ограниченное пользование которым необходимо вне связи с пользованием земельным участком».

12. Соглашение о разделе продукции не является международным договором, поэтому требование Закона «О соглашениях о разделе продукции» об утверждении отдельных соглашений федеральным законом противоречит ст. 106 Конституции РФ и п. 1 ст. 425 ГК РФ. Нормы Закона «О соглашениях о разделе продукции», относящиеся непосредственно к соглашению, являются гражданско-правовыми, а, следовательно, в соответствии с абз. 2 п. 2 ст. 3 ГК РФ должны соответствовать нормам ГК. Поэтому следует исключить из абз. 5 п. 1 ст. 6 Закона «О соглашениях о разделе продукции» положение, содержащее обязательное требование об утверждении соглашений, связанных с использованием участков недр, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации и (или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации федеральными законами.

Теоретическая значимость результатов исследования состоит в том, что выводы и положения, содержащиеся в диссертационном исследовании, вносят вклад в учение о праве собственности на недра, о правовой природе договорных отношений недропользования и направлены на устранение противоре-

чий нормативного регулирования гражданско-правовых отношений в недропользовании.

Практическое значение исследования состоит в том, что выводы и положения, содержащиеся в работе, могут быть использованы:

- в законотворческой деятельности с целью устранения выявленных пробелов, недостатков и коллизий в законодательстве;
- в последующих научных исследованиях гражданско-правового регулирования вопросов права государственной собственности, договорных форм использования природных ресурсов;
- в практической деятельности субъектов соответствующих правовых отношений;
- при разработке учебно-методических материалов, чтении лекций и проведении практических занятий по гражданскому праву.

Апробация результатов исследования. Диссертационная работа выполнена и обсуждена на кафедре гражданского права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Основные теоретические выводы и предложения изложены диссертантом в опубликованных статьях и материалах, используются при преподавании в ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», а также в правоприменительной деятельности при представлении интересов юридических лиц в арбитражных судах. Результаты исследования излагались автором на научно-практическом семинаре «Общество. Культура. Право» (г. Краснодар, 6-8 октября 2003 года); Всероссийской межвузовской конференции, посвященной памяти Ю.Х. Калмыкова (г. Саратов, апрель 2004 года); общероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы российского права» (г. Краснодар, 16 ноября 2006 года); второй Всероссийской конференции «Державинские чтения» (Москва, 9-10 ноября 2006 г.); Всероссийской научно-практической конференции, проводимой в рамках Третьих Саратовских правовых чте-

ний «Современная юридическая наука и правоприменение» (Саратов, 3-4 июня 2010 г.).

Структура диссертации определяется целями и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и списка использованных источников.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются цели и задачи, объект и предмет исследования, даются методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основа работы, раскрывается ее научная новизна, указаны теоретическая и практическая значимость, а также апробация результатов диссертационного исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава *«Роль гражданского права в регулировании отношений недропользования»* состоит из трех параграфов.

В **первом параграфе** *«Место гражданско-правовых норм в регулировании отношений недропользования»* выделяются основные направления гражданско-правового регулирования отношений по использованию недр.

Система права постоянно развивается в направлении одновременной дифференциации и интеграции. Отношения недропользования регулируются нормами различных отраслей права: конституционным, административным, экологическим, земельным, финансовым, гражданским. В настоящее время расширена сфера применения гражданско-правового метода регулирования отношений недропользования, существенно увеличен объем гражданско-правовых норм, регулирующих, в том числе, договорные отношения в области добычи полезных ископаемых (ч. 3 ст. 1 Закона «О соглашениях о разделе продукции»).

Изучение основных точек зрения относительно правовой природы отношений по использованию природных ресурсов, в том числе, и недр, позволило

автору сделать вывод, что отношения по использованию недр являются имущественными. Это подтверждается происходящими изменениями в этой сфере. Продолжается процесс устранения безвозмездности недропользования, в связи с чем, участки недр включены в товарно-денежные отношения. В этой связи получают распространение гражданско-правовые принципы равенства сторон, автономии воли.

Дальнейший анализ позволил выделить следующие направления гражданско-правового регулирования отношений, возникающих в сфере недропользования: право собственности на недра и на полезные ископаемые в их естественном залегании; договорный порядок предоставления права недропользования; процедура проведения торгов при выборе недропользователя; специфические договоры, направленные на разведку, разработку и добычу полезных ископаемых (концессионное соглашение, соглашение о разделе продукции, сервисные контракты), а также договор аренды участков недр, не направленный на извлечение полезных ископаемых и иных объектов; применение гражданско-правовой ответственности к отношениям недропользования.

Во **втором параграфе** *«Право собственности и иные вещные права на недра и участки недр»* рассмотрены указанные вещные права.

Значительное место в системе гражданско-правовых отношений в области недропользования занимает закрепленное ст. 1.2 Закона «О недрах» право государственной собственности на недра и ресурсы недр, не извлеченные на поверхность.

Автором отмечается, что Конституция РФ не содержит нормы, непосредственно закрепляющей исключительное право государственной собственности на все недра. Более того, ч. 2 ст. 9 Конституции РФ устанавливает, что природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Из содержания данной нормы с учетом положений п. 2 ст. 214 ГК РФ можно сделать вывод, что законодатель предусмотрел будущую возможность свободного оборота участков недр.

Неопределенность в форме собственности на недра, содержащаяся в Конституции РФ, позволяет некоторым ученым (М.Е. Певзнер, А.Н. Вылегжанин, А.Ф. Самохвалов) заявлять о частной собственности на недра. Мотивом такой позиции служит то, что государственная форма собственности на недра нарушает принцип равноправия всех форм собственности. Представляется недостаточной данная аргументация. Если принять спорную позицию указанных авторов, то можно предположить закрепление возможности возникновения любой формы собственности на любой объект, и, как следствие, исключение из ГК РФ классификации объектов гражданского права по степени их вовлечения в оборот.

В соответствии со ст. 19 Закона «О недрах», п. 3 ст. 261 ГК, п.п. 1 п. 1 ст. 40 Земельного кодекса РФ собственнику и владельцу земельного участка предоставляется право добывать общераспространенные полезные ископаемые. Согласно ст. 221 ГК РФ в случаях, когда в соответствии с законом, общим разрешением, данным собственником, или в соответствии с местным обычаем в лесах, водных объектах или на другой территории допускается сбор ягод, лов рыбы, сбор или добыча других общедоступных вещей и животных, право собственности на соответствующие вещи приобретает лицо, осуществившее их сбор или добычу. Представляется, что основание возникновения права собственности на общераспространенные полезные ископаемые следует трактовать как разновидность предусмотренного ст. 221 ГК РФ основания приобретения права собственности.

Автор соглашается с позицией некоторых авторов (С.Н. Братусь, Д.М. Генкин, О.С. Иоффе, Е.А. Суханов) о комплексности норм, регулирующих право государственной собственности, и полагает при этом, что нормы ГК РФ занимают ведущее положение, а использование гражданско-правовой модели права собственности открывает дорогу к легализации договорных отношений между государством и недропользователем.

Диссертант отмечает, что субъективное право собственности следует

определять через триаду, закрепленную в ст. 209 ГК РФ: права владения, пользования и распоряжения. Представляется, что правомочиями, указанными в ст. 209 ГК РФ, исчерпывается содержание права государственной собственности на недра. Хотя некоторые авторы (Г.А. Аксененок, Л.И. Дембо, Б.В. Ерофеев, С.А. Зинченко, А.М. Турубинер) включают в содержание права собственности иные правомочия.

Особенностью права распоряжения недрами является то, что оно не включает в себя возможности совершения действий, направленных на прекращение права собственности.

Пользование в производственных целях таким объектом, как недра, без владения невозможно. Государство осуществляет владение только до того момента, пока не передало конкретный участок недр в пользование какому-либо лицу. Право пользования недрами представляет собой право непосредственной эксплуатации недр с целью извлечения полезных ископаемых, освоения их полезных свойств или получения иного рода благ. Право пользования недрами можно рассматривать как самостоятельное вещное право, которое регулируется нормами гражданского права.

Законодательство не препятствует введению горного сервитута, поскольку в ст. 277 ГК РФ имеется упоминание об ином недвижимом имуществе. Пункт 2 ст. 27 Закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» также упоминает об ином недвижимом имуществе. На основании горного сервитута один недропользователь на основании соглашения предоставляет другому право ограниченного пользования участком недр. Особенность такого сервитута будет состоять в том, что он ограничивает права не собственника, а недропользователя.

Невозможно использовать категорию совместной собственности на недра между РФ и субъектами РФ. Действительно, статья 72 Конституции РФ утверждает совместное ведение вопросов владения, пользования и распоряжения недрами и разграничение государственной собственности Российской Федерации

и ее субъектами. Однако совместное ведение не означает возникновения права совместной собственности, поскольку совместная собственность – разновидность общей собственности, в которой доли каждого собственника не определены, и возникает только в силу прямого предписания закона. Представляется необходимым закрепить исключительное право государственной федеральной собственности на недра и участки недр.

В соответствии с ч. 1 ст. 9 Конституции РФ природные ресурсы выступают как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Толкование данной нормы может привести к ошибочному заключению о том, что в качестве субъекта права собственности на недра выступает народ, проживающий на той или иной территории Российской Федерации. Это не соответствует законодательному закреплению понятия субъектов гражданского права. Субъектами права государственной собственности на недра следует считать Российскую Федерацию, от имени которой выступают органы государственной власти и должностные лица (ст.ст. 125, 215 ГК РФ).

Третий параграф *«Объекты гражданских прав в недропользовании»* посвящен объектам гражданских прав в сфере недропользования.

В имущественных отношениях, возникающих в процессе использования недр в целях добычи полезных ископаемых, в качестве объектов гражданских прав рассмотрены: недра, участки недр, извлеченные из недр полезные ископаемые, имущественное право недропользования, действия по разведке и добыче полезных ископаемых, геологическая информация.

В качестве вещей в гражданско-правовом смысле могут выступать лишь известные (выявленные) или предполагаемые месторождения, а также те извлеченные из недр ископаемые, которые представляют на данный момент какую-либо потребительскую ценность.

В настоящее время право собственности на недра отделено от права собственности на землю. Исключение составляет право собственника земельного участка по использованию общераспространенных полезных ископаемых.

Недопустимо отождествление недр с полезными ископаемыми. Это делает неопределенным данный объект собственности. Если отождествлять недра и полезные ископаемые, то можно предположить, что любое лицо имеет право без каких-либо ограничений и получения разрешения по своему усмотрению использовать недра за исключением полезных ископаемых. При этом законодательством и судебной практикой подтверждено, что в понятие недр входят только природные объекты, а не расположенные под землей сооружения.

Недра, участки недр, полезные ископаемые классифицируются как вещи по мере их вовлечения в гражданский оборот. Согласно п. 3 ст. 129 ГК РФ земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Законодательство РФ (ст. 1.2 Закона «О недрах», ст. 9 Закона «О соглашениях о разделе продукции») четко проводит различие между полезными ископаемыми, являющимися составной частью недр в естественном залегании и теми, которые уже извлечены недропользователями. Добытые полезные ископаемые представляют собой обычный товар и выступают в качестве предмета договора, например, при купле-продаже, поставке, за исключением тех полезных ископаемых, оборот которых запрещен даже после извлечения из недр, в частности, радиоактивные материалы (уран).

В соответствии со ст. 130 ГК РФ, ст. 1 Закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» к недвижимым вещам отнесены участки недр. Сюда следует включать и полезные ископаемые, находящиеся в недрах (месторождения полезных ископаемых).

В соответствии с ч. 2 ст. 1.2 Закона «О недрах» права пользования могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами. Следует согласиться с предложениями некоторых авторов (М.З. Зинатуллин, В.М. Шашкин, С.А. Кимельман), предлагающих расширить сферу оборота участков недр, используя

такие механизмы как залог, уступка прав пользования недрами.

Законодатель признает разведку и добычу полезных ископаемых работами (ст.ст. 9, 12 Закона «О недрах»). В случае недостижения результата (необнаружение залежей полезных ископаемых) такие действия не оплачиваются. Рисковые сервисные контракты принято относить к контрактам на оказание услуг. На самом деле, они являются подрядом, так как финансовый риск возлагается на недропользователя. Об оказании услуг можно говорить только лишь в безрисковых контрактах, поскольку недропользователь не несет какого-либо изыскательского риска и в любом случае получает плату.

Анализ понятия «информация», позволил сделать вывод о том, что геологическая информация представляет особый интерес как объект. Изменения, внесенные в ст. 128 ГК РФ, привели к неясности ее применения, в частности, к какому виду объектов гражданских прав должна быть отнесена информация вообще, и геологическая информация, в частности. Вызывает сомнение точка зрения о том, что геологическую информацию следует относить к объектам интеллектуальной собственности. Геологическую информацию, обладающую признаками охраняемой законом информации, следует отнести к такому объекту гражданских прав, как нематериальные блага.

Вторая глава *«Основания предоставления права недропользования»* содержит в себе два параграфа.

В первом параграфе *«Договорный порядок предоставления права пользования недрами»*, исследуя историю развития законодательного регулирования предоставления недр для добычи ресурсов, автор приходит к выводу о том, что в ранних государствах порядок предоставления недр для разведки и добычи полезных ископаемых зависел, прежде всего, от формы собственности на недра и законодательного разделения права собственности на землю и права собственности на недра.

Дальнейший анализ показал, что в советский период при предоставлении недр в пользование господствовала разрешительная система, а основными

принципами правового механизма предоставления права пользования недрами являлись бесплатность и административно-командные методы управления в области недропользования.

В настоящее время существуют два порядка приобретения права пользования недрами: разрешительный порядок, включающий в себя административно-правовые основания приобретения права пользования недрами и договорный порядок.

При этом к договорному порядку следует относить приобретение права недропользования на основании заключенного соглашения о разделе продукции, а к разрешительному отнесены те основания, которые непосредственно связаны с необходимостью принятия решения государственными органами о предоставлении права недропользования.

В качестве одного из оснований возникновения гражданских прав и обязанностей ст. 8 ГК РФ предусматривает договор. Поскольку абз. 2 п. 3 ст. 1 Закона «О соглашениях о разделе продукции» распространил на права и обязанности сторон соглашения действие гражданского законодательства РФ, то можно утверждать, что у инвестора возникает право пользования недрами с момента заключения соглашения о разделе продукции, что полностью соответствует положениям ст. 8 ГК РФ.

Из анализа действующего законодательства диссертант приходит к выводу, что при договорном порядке нет необходимости в лицензировании, поскольку именно соглашение служит юридическим фактом, являясь гражданско-правовой сделкой, а лицензия носит лишь удостоверяющий характер. На основании изложенного, предлагается внести изменения в Закон «О недрах», Закон «О соглашениях о разделе продукции».

Следует признать необходимым применение норм ГК РФ, в частности, ст.ст. 447–449, к регулированию порядка проведения аукционов в целях заключения соглашения о разделе продукции. Для этого предлагается внести изменения в ч. 10 ст. 13.1 Закона «О недрах» и в абз. 1 п. 1 ст. 6 Закона «О

соглашениях о разделе продукции» после слова «установленном» добавить слово «гражданским».

Нельзя согласиться с позицией законодателя об исключении конкурса из процедуры определения лиц, с которыми заключается соглашение о разделе продукции. Так, Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» предусматривается как аукцион, так и конкурс. Федеральным законом № 115-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О концессионных соглашениях» в качестве порядка определения лиц, которым предоставляется право заключить концессионный договор, указан лишь конкурс. Представляется верным эту процедуру применять при предоставлении права пользования недрами. Исключение конкурса из процедуры определения лица, которому будет предоставлено право недропользования, приведет к отстранению более мелких добывающих предприятий из числа лиц, с которыми возможно заключение соглашения о разделе продукции.

Целесообразно для предоставления права недропользования воспринять порядок, закрепленный ГК РФ в отношении государственных и муниципальных контрактов на поставку товаров или выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд, и предоставлять участки недр на основании договора на использование месторождений полезных ископаемых, заключаемого по результатам конкурса или аукциона. Право принимать решения о проведении конкурса или аукциона на предоставление права разработки того или иного месторождения полезных ископаемых и проведение торгов представляется правильным оставить за Правительством РФ, федеральным органом управления государственным фондом недр. Возникновение права пользования недрами должно быть связано с моментом вступления в силу договора на недропользование.

Второй параграф *«Виды договоров, применяемых при добыче полезных ископаемых»* посвящен рассмотрению отдельных договоров в области добычи полезных ископаемых, регулируемых гражданским правом.

В законодательстве Российской Федерации и зарубежных стран находят закрепление различные виды договоров, используемые непосредственно при добыче полезных ископаемых, а именно: концессионное соглашение, соглашение о разделе продукции, сервисные контракты.

В концессии принимающее государство (собственник недр) уступает право собственности на разрабатываемые природные ресурсы концессионеру. В рамках современного российского законодательства можно говорить только о передаче государством права собственности на разрабатываемые природные ресурсы с момента их извлечения из недр. Кроме того, концессия является срочным соглашением, что также вызывает сомнения относительно возможности передачи права собственности на недра на определенный срок.

Федеральный закон «О концессионных соглашениях» не упоминает в качестве объекта участки недр. Статьей 4 Закона предлагается предоставлять по концессионному соглашению объекты транспорта, метро, ЖКХ и др. Относительно отсутствия в числе объектов концессионных соглашений участков недр представляется, что законодатель может пойти по пути дальнейшего внесения изменений и дополнений в уже принятый закон.

Концессионное соглашение в области добычи полезных ископаемых можно определить как договор, по которому Правительство РФ или компетентный орган предоставляет инвестору во временное возмездное владение и пользование участок недр в целях разведки, разработки и добычи полезных ископаемых.

Концессионное соглашение имеет ряд особенностей, отличающих его от сходных гражданско-правовых договоров.

Диссертантом выделены отличия концессионного соглашения от аренды:

- 1) арендатору предоставляется имущество в пользование или во владение и пользование, концессионеру предоставляется право пользования имуществом, что образует вещное право;
- 2) концессионер приобретает свои права с момента заключения договора, а арендатор – с момента получения вещи;
- 3) имущество, приобретенное или созданное концессионером, подлежит безвозмездной пере-

даче государству, в то время как нормы об аренде предусматривают возможность передачи такого имущества арендатору в соответствии со ст. 623 ГК РФ.

Также существует различие между концессионным договором и подрядом: 1) результат работ концессионер в отличие от подрядчика получает в свою собственность; 2) обязанность подрядчика – выполнение определенной работы, за которую он получает обусловленную плату, по концессионному соглашению выполнение работ является условием, которое государство устанавливает для пользования предоставляемым имуществом.

Статья 12 Закона «О недрах» закрепила возможность заключения контракта на предоставление услуг (с риском или без риска). Данные контракты называют также сервисными контрактами.

Рисковое соглашение является договором подряда, поскольку финансовый риск берет на себя подрядчик. Деятельность привязана непосредственно к результату – обнаружению нефтяного месторождения. Безрисковые соглашения не влекут за собой какого-либо элемента изыскательского риска. При заключении данного соглашения можно говорить об услугах в чистом виде.

В соответствии с действующим законодательством (ст. 607 ГК РФ) предусмотрена возможность сдачи в аренду обособленных природных объектов, в том числе участков недр (п. 2 ст. 26 Закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»). Диссертантом не исключается в дальнейшем возможность предоставления участков недр в пользование на основании договора аренды. Однако, во-первых, это должно быть закреплено непосредственно в Законе «О недрах». Во-вторых, договор аренды участков недр может заключаться только для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Третья глава «Соглашение о разделе продукции» включает в себя два параграфа.

В первом параграфе «Развитие законодательства о соглашениях о разделе продукции» проанализирована история возникновения соглашений о разделе

ле продукции и его развитие.

Среди стран СНГ соглашение о разделе продукции предусмотрено, в частности, законодательством Казахстана, Таджикистана, Азербайджана, Украины, Кыргызстана.

Закон РФ «О недрах» в ст. 12 содержит упоминание об использовании в недропользовании договорных форм, в частности, соглашений о разделе продукции, о предоставлении услуг и иных договоров.

Соглашение о разделе продукции, являющееся гражданско-правовым договором, заключается Правительством РФ и инвестором – частным лицом.

Согласно п. 3 ст. 2 Закона «О соглашениях о разделе продукции» требуется утверждать путем принятия федеральных законов перечни объектов, на которых разрешено применение соглашений о разделе продукции, и отдельные соглашения в случае, если они связаны с использованием участков на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне (п. 1 ст. 6 Закона «О соглашениях о разделе продукции»). Соглашение о разделе продукции не является международным договором, поэтому утверждение его законом не может представлять собой ратификацию. Стороной соглашения становятся и российские инвесторы, в то время как ст. 106 Конституции РФ предусматривает утверждение законами лишь международно-правовых договоров. Требование Закона «О соглашениях о разделе продукции» об утверждении отдельных соглашений федеральным законом противоречит не только Конституции, но и п. 1 ст. 425 ГК РФ.

В связи с изложенным представляется необходимым исключить из абз. 5 п. 1 ст. 6 Закона «О соглашениях о разделе продукции» норму, содержащую обязательное требование об утверждении соглашений, связанных с использованием участков недр, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации и (или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации федеральными законами.

Во втором параграфе *«Правовая природа соглашения о разделе продук-*

ции» проведена квалификация соглашения о разделе продукции.

Часть 2 п. 3 ст. 1 Закона «О соглашениях о разделе продукции» распространяет на права и обязанности сторон по договору гражданское законодательство. При этом в Законе «О соглашениях о разделе продукции» содержится большое количество императивных норм, что однако не противоречит гражданскому праву (п. 4. ст. 421, п. 1 ст. 422 ГК РФ).

Неоднократно предпринимались попытки отнести соглашение о разделе продукции к определенному типу договоров, предусмотренных гражданским правом: смешанный договор, сочетающий в себе элементы договора аренды и договора подряда; горный подряд; модификация договора подряда, дополненная особым налоговым, таможенным и валютным режимами.

Диссертантом определены отличия соглашения о разделе продукции от договора подряда. Так, в соглашении о разделе продукции государство не дает инвестору никаких заданий по производству работ. Упоминание программ, проектов и планов (ст. 7 Закона «О соглашениях о разделе продукции») не может быть признано заданием заказчика, поскольку эти программы и планы работ разрабатываются инвестором или оператором соглашения, а не государством. Государство же в лице уполномоченных органов принимает решения об одобрении представляемых инвестором и (или) оператором соглашения программ, планов работ и смет расходов.

По договору подряда заказчик уплачивает подрядчику обусловленную цену. В Законе «О соглашениях о разделе продукции» не предусматривается, что государство оплачивает инвестору выполненную работу. Более того, нет и упоминания о передаче государством инвестору части произведенной продукции.

Некоторые общие признаки между подрядом и соглашением о разделе продукции можно усмотреть в обязанности инвестора передать государству часть произведенной продукции (абз. 5 п. 1 ст. 8 Закона «О соглашениях о разделе продукции»). Однако, во-первых, инвестор передает не всю произведенную

продукцию, а только ее часть, определяемую в соглашении. Во-вторых, представляется, что часть прибыльной продукции передается государству не в качестве результата работ, а в счет платы за пользование исключительными правами.

На первый взгляд, общим является условие о том, что инвестор осуществляет работы за свой счет и на свой риск. Однако указанный риск лежит на инвесторе только до начала коммерческой эксплуатации месторождения (добыча). При добыче инвестор фактически не несет никаких рисков, поскольку месторождение уже разведано и установлена экономическая целесообразность добычи, и в любом случае цель соглашения будет достигнута. Более того, все расходы инвестора по соглашению о разделе продукции (в том числе расходы, связанные с поиском и разведкой) в случае коммерческого открытия и начала добычи, компенсируются за счет части произведенной продукции (абз. 3 п. 1 ст. 8 Закона «О соглашениях о разделе продукции»).

Точка зрения (напр., Г.Д. Ахмадиева) о наличии в соглашении о разделе продукции признаков договора аренды и применении к отношениям по использованию участков недр правил об аренде представляется спорной по причине потребляемости недр.

В диссертации делается вывод о наличии в соглашении о разделе продукции признаков договора о совместной деятельности, в частности: объединение участниками своих вкладов в целях извлечения полезных ископаемых (исключительное право на ведение поиска, разведки и добычи полезных ископаемых – со стороны государства; имущество, необходимое для осуществления указанных операций – со стороны инвестора); распределение прибыли между инвестором и государством; определяемое в соглашении распределение расходов и убытков. Кроме того, представляется, что в соглашении о разделе продукции стороны не находятся на противоположных сторонах обязательства, поскольку преследуют общую цель – получение максимального количества ресурсов, которая достигается за счет применения эффективных и безопасных методов добычи.

Пункт 2 статьи 1041 ГК РФ также не ограничивает участие государства в договоре простого товарищества, так как целью соглашения о разделе продукции не является осуществление предпринимательской деятельности. Получение прибыли сторонами выведено за рамки соглашения о разделе продукции, поскольку договоры, направленные на реализацию произведенной продукцией, стороны заключают самостоятельно от собственного имени.

Таким образом, соглашение о разделе продукции, сочетающее в себе нормы публичного и частного права, имеет характер договора о совместной деятельности (договора простого товарищества) с содержанием такого отличительного признака подрядного договора как возлагаемый на инвестора риск достижения результате работ, который исчезает с момента начала коммерческой эксплуатации месторождения (добычи).

В законодательстве не урегулирован вопрос о принадлежности добытых полезных ископаемых до момента его окончательного раздела при исполнении соглашения о разделе продукции. Поскольку соглашение о разделе продукции имеет признаки договора о совместной деятельности (простого товарищества), то произведенная в ходе совместной деятельности продукция до момента ее раздела принадлежит участникам договора на праве общей долевой собственности (ст. 1043, абз. 2 п. 4 ст. 244 ГК РФ).

В **заключении** подводится итог диссертационному исследованию, сформулированы основные теоретические выводы и практические предложения по совершенствованию норм гражданского законодательства, обосновывается важность дальнейшего научного анализа выявленных проблем.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах автора:

Статьи в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования Российской Федерации:

1. Прокаев А.В. Геологическая информация как объект гражданских прав

// Вестник Саратовской государственной академии права. 2007. № 5. (0,2 п.л.).

Статьи, опубликованные в других изданиях, материалах научно-практических конференций:

2. Прокаев А.В. Некоторые проблемы правового регулирования договорного порядка предоставления права пользования недрами в Российской Федерации // Общество. Культура. Право: Материалы научно-практического семинара. Краснодар, 6-8 октября 2003 года. Краснодар: Типография Краснодарского государственного университета культуры и искусств, 2003. (0,2 п.л.).

3. Прокаев А.В. Участки недр как объект гражданских прав // Вопросы права и социологии: Межрегиональное научное издание. – Волгоград: Изд-во Волгоградского регионального отделения Молодежного Союза Юристов, 2003. Вып. 14. (0,2 п.л.).

4. Прокаев А.В. Право государственной собственности на недра // Юрист. 2004. № 1. (0,3 п.л.).

5. Прокаев А.В. Правовая природа соглашения о разделе продукции // Вопросы гражданского права: Материалы Всероссийской межвузовской конференции, посвященной памяти профессора Калмыкова Ю.Х. (г. Саратов, апрель 2004 г.). Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. (0,3 п.л.).

6. Прокаев А.В. Некоторые аспекты перехода права собственности между государством и недропользователем // Актуальные проблемы российского права: материалы общероссийской научно-практической конференции (г. Краснодар, 16 ноября 2006 г.). Выпуск 1. Краснодар: Институт экономики, права и гуманитарных специальностей, 2006. (0,4 п.л.).

7. Прокаев А.В. К вопросу об аренде участков недр // Вторая всероссийская конференция «Державинские чтения» (Москва, 9-10 ноября 2006 г.): Сборник статей: В 8 кн. М.: РПА МЮ РФ, 2007. (0,25 п.л.).

8. Прокаев А.В. Сервисные соглашения // Современная юридическая наука и правоприменение: сборник статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции, проводимой в рамках Третьих Саратовских правовых чтений (Саратов, 3-4 июня 2010 г.). Саратов, 2010. (0,2 п.л.).

