

Свиридова Ольга Станиславовна

**ПРАВО ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА НЕДРА В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И
ОСОБЕННОСТИ**

Специальность 12.00.06 – природоресурсное право; аграрное право;
экологическое право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2012

Работа выполнена в секторе эколого-правовых исследований
Федерального государственного бюджетного учреждения науки
Институт государства и права Российской академии наук

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Мельгунов Виталий Дмитриевич

Официальные оппоненты: **Жаворонкова Наталья Григорьевна**
доктор юридических наук, профессор,
заведующая кафедрой экологического и
природоресурсного права Федерального
государственного бюджетного учреждения
высшего профессионального образования
«Московская государственная юридическая
академия имени О.Е. Кутафина»

Гудков Сергей Викторович
кандидат юридических наук, директор
Федерального государственного учреждения
«Центр по подготовке и реализации соглашений
о разделе продукции и нормативно-правовому
обеспечению недропользования» (ФГУ Центр
«СРП-Недра»)

Ведущая организация: Федеральное государственное научно-
исследовательское учреждение Институт
законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ

Защита состоится «25» мая 2012 г. в 13.00 часов на заседании
Диссертационного совета Д.002.002.01 Федерального государственного
бюджетного учреждения науки Институт государства и права Российской
академии наук (119992, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Федерального
государственного бюджетного учреждения науки Институт государства и права
Российской академии наук.

Автореферат разослан «___» _____ 2012 г.

Ученый секретарь Диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Г.Л. Землякова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Для России, страны с колоссальным ресурсным потенциалом, влияние минерально-сырьевого комплекса на социально-экономическую стабильность государства, темпы развития экономики и благосостояние граждан является неоспоримым.

В настоящее время проблема эффективного и рационального использования недр становится чрезвычайно актуальной. В связи с этим в существующих условиях, которые характеризуются интенсивными глобализационными процессами в мире с активным участием России и крупномасштабными международными обязательствами России по поставкам нефти и газа многим странам мира, отношения недропользования требуют детальной правовой регламентации, выверенных и научно обоснованных подходов к формированию государственной политики и совершенствованию федерального и регионального законодательства в рассматриваемой сфере.

Предпосылки прогрессивного развития законодательства закладываются прежде всего через институт собственности, посредством которого определяется оптимальный и наиболее эффективный субъект принадлежности того или иного природного ресурса. Причем основополагающее значение имеет не только проблема принадлежности недр и их ресурсов, но и вопросы, связанные с реализацией собственником недр своих полномочий.

В соответствии со ст. 9 Конституции Российской Федерации недра, как и другие природные ресурсы, должны использоваться и охраняться в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Богатства недр являются достоянием не только нынешних, но и будущих поколений россиян. В связи с этим учет значения недр как публичного блага должен стать основополагающим вектором в дальнейшем развитии законодательства о недропользовании в части определения правового режима недр и особенностей их использования.

Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Решение проблемы стабильного развития России как федеративного государства требует, с одной стороны, наделения субъектов Российской Федерации полномочиями по владению, пользованию и распоряжению недрами, а с другой – защиты общегосударственных интересов в вопросах использования недр. Четкое разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере недропользования является одной из первоочередных задач.

На сегодняшний день публичный интерес в использовании недр реализуется путем закрепления правового режима государственной собственности на них. В соответствии со ст. 1.2 Закона Российской Федерации «О недрах» недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью.

Институт собственности на природные объекты является вполне привычным и традиционным в российском праве. Вместе с тем особенности природных ресурсов как объектов права государственной собственности накладывают определенный отпечаток на содержание такого права, а также на основные формы и принципы его осуществления.

Особенности государства как сложного и многогранного субъекта права также обуславливают тот факт, что государство осуществляет свои полномочия по владению, пользованию и распоряжению объектами собственности в специфических формах. Поскольку от имени государства в отношениях недропользования выступают соответствующие органы государственной власти в пределах их компетенции, реализация государством полномочий собственника недр тесно переплетается с государственным управлением.

Неразрешенным также остается вопрос об отраслевой принадлежности института права государственной собственности на недра. Традиционно считается, что право государственной собственности является институтом

частного права. Вместе с тем при осуществлении своих правомочий собственника недр государство действует в целях обеспечения выполнения своих публично-правовых функций, в целях удовлетворения прежде всего общественных интересов. В связи с этим очевидна необходимость использования метода публичного права при реализации права государственной собственности на объекты, являющиеся публичным благом.

Таким образом, выбор темы диссертационной работы обусловлен необходимостью комплексного исследования права государственной собственности на недра с учетом исторического опыта его становления и закрепления в российском законодательстве, специфики объекта и субъекта такого права, его содержания и особенностей осуществления с целью формирования наиболее оптимальных подходов к законодательному закреплению и реализации правового режима недр как объекта права государственной собственности и публичного достояния.

Объект и предмет диссертационного исследования. Объектом исследования являются общественные отношения государственной собственности на недра в Российской Федерации. Предметом исследования выступают правовые нормы, закрепляющие принадлежность недр Российской Федерации и субъектам Российской Федерации, определяющие основные направления реализации указанными субъектами правомочий собственника недр, а также практика применения данных правовых норм.

Цели и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является комплексный анализ права государственной собственности на недра, в частности, выявление особенностей содержания и осуществления такого права, изучение закономерностей и рассмотрение возможных путей дальнейшего развития законодательства о недрах в части закрепления правового положения недр как объектов права государственной собственности и публичного достояния.

Достижение поставленной цели обеспечивается решением следующих задач, которые составили содержание данного диссертационного исследования:

определить исторические этапы развития российского законодательства о недрах с точки зрения закрепления в нем права государственной собственности на недра;

сформулировать определение права государственной собственности на недра в объективном и субъективном смыслах;

рассмотреть существующие подходы к определению объектов права государственной собственности на недра, выявить особенности правового режима недр как основного объекта права государственной собственности в рассматриваемой сфере, сформулировать определение недр с учетом их основных признаков как природного объекта и объекта права государственной собственности;

выявить особенности государства как субъекта права собственности на недра;

рассмотреть категорию общественного достояния применительно к природным объектам и к недрам, в частности;

раскрыть содержание права государственной собственности на недра с учетом традиционных подходов к содержанию права собственности, а также особенностей недр как публичного блага;

рассмотреть особенности осуществления права государственной собственности на недра с точки зрения соотношения частноправовых и публично-правовых механизмов, используемых при его реализации;

сформулировать предложения по дальнейшему совершенствованию и нормативному закреплению правового режима недр как объектов права государственной собственности и публичного достояния.

Теоретические и методологические основы диссертационного исследования. Теоретическую основу исследования составили труды видных отечественных представителей науки теории государства и права, конституционного права, административного права, гражданского права, экологического права, таких, как С.С. Алексеев, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, М.В. Власова, Б.В. Ерофеев, О.И. Крассов, В.С.

Нерсисянц, А.С. Прудников, А.П. Сергеев, Е.А. Суханов, К.И. Скловский, Ю.А. Тихомиров, Ю.К. Толстой, Л.В. Щенникова, а также работы известных исследователей отношений в сфере недропользования, среди которых Б.Д. Клюкин, А.И. Перчик, Р.Н. Салиева, С.А. Сосна, О.М. Теплов, Д.В. Василевская, В.Д. Мельгунов и многие другие.

Методологическую основу диссертации составил диалектический метод, который позволил изучить право государственной собственности на недра в развитии, в конкретно-исторических условиях и во взаимосвязи с другими явлениями. Обоснованность положений и выводов, содержащихся в диссертационном исследовании, достигнута за счет комплексного применения как общенаучных, так и частнонаучных методов научного познания, среди которых можно выделить исторический, формально-логический, системно-функциональный, формально-юридический, сравнительный, теоретико-прогностический и др.

Нормативную базу диссертационного исследования составили: Конституция Российской Федерации, нормы международного права, федеральное законодательство, регулирующие отношения государственной собственности на недра, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законодательство субъектов Российской Федерации о недропользовании, а также законодательство о недрах Российской империи и советского периода.

Эмпирическую основу исследования составили решения Конституционного Суда Российской Федерации, материалы судебной практики, статистические материалы и факты, изложенные в научной литературе и печати, относящиеся к объекту исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. Право государственной собственности на недра рассматривается как основополагающий институт практически во всех работах, посвященных

исследованию отношений в сфере недропользования в различные периоды развития Российского государства.

В Российской империи теоретическим проблемам горного права и, в частности, проблеме собственности на недра, уделялось достаточно много внимания. В тот период был опубликован ряд монографий, среди которых можно отметить труды С.С. Абамелек-Лазарева, А.П. Кеппена, В.А. Удинцева, А.А. Штофа, А.Е. Яновского.

В советское время в области горного права был опубликован ряд теоретических и научно-популярных работ, многие положения которых не потеряли актуальности и в настоящее время. В первую очередь это монографии Г.А. Аксененка, Г.С. Башмакова, Л.А. Заславской, Н.Б. Мухитдинова, Н.А. Сыродоева.

В последующие годы право государственной собственности на недра исследовалось такими учеными, как Б.Д. Клюкин, А.И. Перчик, Р.Н. Салиева, С.А. Сосна, О.М. Теплов и др. Сегодня вопросам публичной собственности на природные объекты и, в частности, недра большое внимание уделяется в работах М.М. Бринчука, Д.В. Василевской и других специалистов в области экологического, природоресурсного, горного права. Следует также отметить диссертационные исследования О.О. Солдатенкова «Конституционные основы права публичной собственности на природные ресурсы» (Хабаровск, 2008), М.Б. Егоровой «Конституционные основы права государственной собственности на природные ресурсы» (М., 2003). Непосредственно анализу отношений собственности на недра и их ресурсы посвящены монографии Р.Н. Миргазизовой (Салиевой) «Правовое регулирование отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи минерального сырья в Российской Федерации (на примере нефти и газа)» (Новосибирск: Наука, 2000), П.М. Ходырева «Право государственной собственности на недра и их ресурсы» (М.: Юрлитинформ, 2010), диссертация Н.В. Даниловой «Право государственной собственности на недра» (Тюмень, 2003). В последних работах отражен

преимущественно гражданско-правовой подход к характеристике права государственной собственности на недра.

Научная новизна диссертации заключается в том, что данная диссертационная работа представляет собой комплексное исследование права государственной собственности на недра, в частности, его понятия, содержания и особенностей осуществления.

Научная новизна диссертационного исследования отражена в сформулированных и обоснованных теоретических положениях и практических выводах и предложениях, которые выносятся на защиту.

На защиту выносятся следующие основные научные положения:

1. Объектом права государственной собственности в рассматриваемой сфере являются недра в целом как природный объект и компонент природной среды, во взаимодействии с другими природными компонентами составляющий основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Рассмотрение недр как единого объекта государственной собственности означает, что государство является собственником недр со всеми их полезными свойствами, также принадлежащими государству, включая полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы.

На основе анализа современного законодательства о недрах и научных взглядов предлагается юридическое определение понятия недра с учетом их основных свойств как объекта геологического изучения, объекта эксплуатации и, что наиболее важно, как объекта охраны.

Недра – это часть природной среды, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности, простирающаяся до центра земного сфероида и включающая подземное пространство, энергетические и иные ресурсы, ископаемые, в том числе выходящие на поверхность, используемые или потенциально доступные для использования на определенном этапе научно-технического развития.

Данное определение может быть использовано в целях упорядочения законодательства о недрах, регулирующего отношения собственности в рассматриваемой сфере, а также может послужить более четкому закреплению правового режима недр и содержащихся в них ресурсов.

2. Сформулировано понятие права государственной собственности на недра в субъективном и объективном смыслах:

– право государственной собственности на недра в объективном смысле представляет собой комплексный институт права – совокупность правовых норм, регулирующих в целях обеспечения общественных интересов отношения по владению, пользованию и распоряжению недрами органами государственной власти в границах территории Российской Федерации;

– в субъективном смысле право государственной собственности на недра – это исключительное право государства в строго ограниченных законом пределах посредством уполномоченных им органов осуществлять владение, пользование и распоряжение недрами как публичным благом в целях обеспечения национальных интересов.

При любом подходе к определению права государственной собственности на недра следует учитывать, что институт государственной собственности на недра выступает не только инструментом закрепления принадлежности недр государству, но и создает основу экологического благополучия общества, затрагивает его существенные экологические интересы, т.е. публичные интересы.

3. Выделены и сформулированы следующие основные признаки права государственной собственности на недра:

- взаимосвязь с государственным суверенитетом;
- установление государственной собственности на недра и другие природные ресурсы служит основой для реализации функции использования природных ресурсов как публичного блага;
- особый характер объекта права государственной собственности на недра (как публичного блага), используемого в интересах нынешнего и

будущих поколений народов Российской Федерации, значительно влияющий на содержание права государственной собственности на недра и механизмы его реализации;

- совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам владения, пользования и распоряжения недрами, соответствующее территориальной структуре государства.

4. С учетом приведенных выше признаков определено содержание права государственной собственности на недра – это закрепленные в нормах права правомочия государства по владению, пользованию и распоряжению недрами, осуществляемые в соответствии с принципами экологического права и с учетом специфики правового режима недр как природного объекта, представляющего общественное достояние.

5. Учитывая все возрастающую необходимость обеспечения и защиты интересов экологического благополучия, традиционные институты права, используемые природоресурсными отраслями права, должны наполняться особым отраслевым содержанием. В связи с этим правовая природа и содержание права государственной собственности на недра будут обладать как традиционными частноправовыми и публично-правовыми признаками, так и отличительными отраслевыми (горно-правовыми) особенностями, т.е. представлять комплексный межотраслевой институт.

6. Процесс реализации права государственной собственности на недра включает различные элементы и стадии, направленные не только на изучение и освоение подземных пространств, но и на организацию управленческого процесса, предваряющего и сопутствующего процессу недропользования. Предложено определение понятия «реализации права государственной собственности на недра» как совокупности организационно-правовых форм и механизмов осуществления государством правомочий собственника недр, направленных на обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации.

7. На современном этапе развития отношений недропользования при реализации права государственной собственности на недра правомерно ставить вопрос о сочетании принципов императивности и диспозитивности с учетом интересов как государства, так и недропользователя. Вместе с тем регулирование отношений государственной собственности на недра должно осуществляться преимущественно законодательством о недрах, относящимся к отраслям публичного права, учитывающим специфику использования и охраны рассматриваемого природного объекта, обеспечивающим рациональное использование и охрану недр в интересах как нынешних, так и будущих поколений граждан России.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Теоретическая значимость исследования определяется актуальностью выбранной темы. Право государственной собственности на недра является базисным институтом горного права, а потому сформулированные автором теоретические положения и научные выводы, изложенные в диссертации, могут стать потенциалом для перспективного развития науки экологического (и природоресурсного) права в целом и горного права в частности.

Практическая значимость исследования заключается в том, что сделанные в диссертации выводы могут быть использованы в процессе совершенствования российского законодательства о недрах в части определения правового положения недр как объекта государственной собственности и публичного достояния, а также для устранения пробелов и противоречий в российском законодательстве о недрах, препятствующих эффективной реализации государством своих правомочий собственника недр.

Основные положения диссертации могут быть использованы также в научно-исследовательской и преподавательской деятельности в рамках курсов «Природоресурсное право», «Экологическое право», «Горное право», при написании учебных пособий по юридическим дисциплинам природоресурсного цикла.

Апробация результатов диссертационного исследования

На основе материалов диссертации автором подготовлен и опубликован ряд научных статей, в том числе в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для публикации результатов диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

Результаты диссертационного исследования были обсуждены на заседании сектора эколого-правовых исследований Федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт государства и права Российской академии наук.

Основные теоретические выводы и положения диссертации излагались в выступлениях на научно-практических конференциях различного уровня, в том числе на Десятой Международной научной конференции молодых ученых «Региональная наука» (Москва, 30 октября 2009 г.), VIII Всероссийской научной конференции «Актуальные проблемы развития нефтегазового комплекса России», посвященной 80-летию РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина (Москва, 1–3 февраля 2010 г.), IX Всероссийской научной конференции «Актуальные проблемы развития нефтегазового комплекса России» (Москва, 30 января – 1 февраля 2012 г.), Межвузовской конференции «Правовое регулирование природопользования» (Москва, 26 февраля 2010 г.).

Кроме того, материалы исследования применялись диссертантом при чтении лекций и проведении семинарских занятий по курсам «Горное право», «Экологическое право», «Природоресурсное право».

Структура диссертационного исследования

Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, и библиографии.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, раскрывается степень ее изученности, определяются цели, задачи, объект и предмет исследования, формулируются положения, выносимые на защиту,

характеризуется научная новизна, теоретическая, методологическая, эмпирическая основа и нормативно-правовая база исследования.

В первой главе «Понятие и общая характеристика права государственной собственности на недра» рассматриваются вопросы, связанные с определением правовой сущности и понятия права государственной собственности на недра, а также вопросы законодательного закрепления права государственной собственности на недра в России в историческом аспекте.

В первом параграфе «Понятие права государственной собственности на недра в объективном и субъективном смыслах» исследуется юридическая сущность права государственной собственности на недра через соотношение таких понятий, как собственность, формы собственности, право собственности и право государственной собственности.

Подчеркивается, что применительно к закреплению права собственности на природные ресурсы, включая недра, – объекты собственности, созданные природой, а не трудом человека, право государственной собственности юридически оформляет и закрепляет то, что уже созрело в обществе в виде объективных потребностей, общественных правовых и нравственных идеалов и других общезначимых факторов, в данном случае – уже сложившиеся фактические отношения по экономическому присвоению природных ресурсов народом, интересы которого призвана представлять государственная власть.

Автор диссертационного исследования отмечает, что в понятие государственной собственности на недра следует включать категорию национального (общественного, публичного) достояния, предусматривающую особый режим использования государственного и муниципального имущества, основная особенность которого состоит в предназначении публичной собственности общим интересам общества. При этом диссертант полагает, что отождествлять публичную собственность и право публичной собственности с всенародным достоянием не следует. Категория «всенародное достояние» – не правовое понятие. Оно может быть использовано для обоснования

необходимости применения конструкции государственной (публичной) собственности в отношении ряда объектов, являющихся публичным благом, в целях определения особенностей содержания такого права, усиления публично-правовой составляющей в регулировании общественных отношений по реализации права государственной собственности в отношении таких объектов, но никак не заменять право государственной собственности.

С учетом категории публичного (общественного, всенародного) достояния право государственной собственности на такие объекты, как природные ресурсы, предполагающее юридически обеспеченную возможность собственника по своему усмотрению использовать принадлежащее ему имущество, с целью обеспечения публичных интересов осуществляется в пределах и с ограничениями, установленными законом.

Диссертант выделяет следующие основные признаки права государственной собственности на недра:

- взаимосвязь государственного суверенитета и права государственной собственности на недра;
- установление государственной собственности на недра и другие природные ресурсы служит основой для реализации функции использования природных ресурсов как публичного блага;
- особый характер объектов права государственной собственности на недра (как публичного блага), используемых в интересах нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации, значительно влияющий на содержание права государственной собственности на недра и механизмы его реализации;
- совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам владения, пользования и распоряжения недрами, соответствующее территориальной структуре государства.

С учетом приведенных признаков автором предложено определение права государственной собственности на недра в субъективном и в объективном смысле:

– право государственной собственности на недра в объективном смысле представляет собой комплексный институт права – совокупность правовых норм, регулирующих в целях обеспечения общественных интересов отношения по владению, пользованию и распоряжению недрами органами государственной власти в границах территории Российской Федерации;

– в субъективном смысле право государственной собственности на недра – это исключительное право государства в строго ограниченных законом пределах посредством уполномоченных им органов осуществлять владение, пользование и распоряжение недрами как публичным благом в целях обеспечения национальных интересов.

Во втором параграфе «Законодательное закрепление права государственной собственности на недра в России: исторический аспект» делается экскурс в историю нормативного закрепления права государственной собственности на недра в России, выявляются основные тенденции развития законодательства в данной сфере.

На основе анализа нормативных актов различных периодов истории Российского государства и ряда работ специалистов, исследовавших вопросы становления и развития горного законодательства в России, автор приходит к выводу, что законодательное закрепление права государственной собственности на недра в нашей стране не было статичным, а было подвержено значительной трансформации.

Вместе с тем диссертант отмечает, что основные принципы недропользования, закрепленные в современном законодательстве о недрах, были сформулированы и получили нормативное закрепление еще на заре формирования отечественной правовой системы.

При рассмотрении динамики закрепления права собственности на недра в законодательстве России диссертант выделяет несколько основных этапов:

«допетровский период» – зарождение правового регулирования отношений собственности на недра;

период реформ и преобразований Петра I – первое законодательное закрепление права государственной собственности на недра;

недропользование в Российской империи – сочетание частноправовых и публично-правовых подходов к нормативному закреплению права собственности на недра;

право собственности на недра в СССР и РСФСР – закрепление правового положения недр как всенародного достояния и объекта исключительной государственной собственности;

право собственности на недра в Российской Федерации (современный период) – закрепление права государственной собственности на недра (в лице Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) и принципа использования недр в интересах народов, проживающих на соответствующей территории.

Изучение исторического опыта правового регулирования отношений собственности на недра показывает, что еще на ранних этапах становления российской государственности государство брало на себя право регулирования использования природных ресурсов в общенациональных интересах. Диссертант отмечает в качестве общей тенденции признание приоритета права государственной собственности в отношениях по использованию природных ресурсов и, в частности, недр.

На современном этапе, по мнению автора, принцип государственной собственности на недра в сочетании с принципом горной свободы является наиболее справедливым. Формат государственной собственности, примененный к национальному достоянию, сможет обеспечить эффективную правовую защиту данного природного объекта в экономических отношениях и позволит государству реализовать возложенные на него функции по обеспечению публичного блага.

Вторая глава диссертационного исследования «**Объекты и субъекты права государственной собственности на недра**» состоит из двух параграфов

и раскрывает соответственно особенности объектов и субъектов рассматриваемого права.

В первом параграфе «Объекты права государственной собственности на недра» отмечается многообразие подходов к определению круга объектов права государственной собственности на недра и подчеркивается, что один из существенных недостатков действующего законодательства о недрах – отсутствие четкой и единой законодательной терминологии, позволяющей выделить конкретные объекты права государственной собственности на недра.

По мнению диссертанта, основным объектом права государственной собственности на недра являются недра в целом как природный объект и компонент природной среды, во взаимодействии с другими природными компонентами составляющий основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Выделение недр как единого природного объекта в качестве основного объекта права государственной собственности на недра отвечает принципам обеспечения публичного интереса в их использовании, закрепления суверенитета государства в вопросах владения, пользования и распоряжения недрами в пределах государственной территории, т.е. таким образом обеспечивает и наличие единого субъекта рассматриваемого права в лице государства.

В диссертации отмечается, что в законодательстве о недрах необходимо более точно определить основной объект права государственной собственности на недра, в отношении которого государство осуществляет свои права собственника и суверена, и в связи с этим требует дальнейшей разработки и более четкого закрепления в законодательстве понятие недр.

На основе анализа различных подходов к определению понятия «недра» в юридической науке диссертант обосновывает и предлагает собственное определение недр с учетом их основных свойств: недра – это часть природной среды, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности, простирающаяся до центра земного сфероида и

включающая подземное пространство, энергетические и иные ресурсы, ископаемые, в том числе выходящие на поверхность, используемые или потенциально доступные для использования на определенном этапе научно-технического развития.

С точки зрения использования ресурсов недр полезными свойствами обладают не все недра, а лишь определенная их часть. Именно по отношению к этой части возникают отношения недропользования, проблема определения субъекта права пользования недрами, экономической оценки запасов полезных ископаемых и ряд других проблем. Для их решения необходима дальнейшая индивидуализация недр, связанная с определением пространственных границ недропользования. В таком случае появляется необходимость выделения в составе недр еще одного объекта права государственной собственности – участка недр, геометризованного блока недр, имеющего пространственные ограничения.

Как отмечает диссертант, одной из основных задач государства как собственника недр является организация эффективного государственного регулирования их использования, направленного на обеспечение воспроизводства ресурсов недр, рациональное использование и охрану недр в интересах нынешних и будущих поколений граждан Российской Федерации. В связи с этим автор обосновывает необходимость детальной систематизации и учета участков недр путем законодательного закрепления более точной классификации участков недр по различным основаниям, определения четких критериев отнесения участков недр к той или иной категории, закрепления особенностей правового режима для каждой категории участков недр.

Автор диссертационного исследования предлагает проводить систематизацию участков недр по следующим категориям: значимости, используемости и состоянию с применением такого дополнительного критерия, как назначение или вид целевого использования.

Отмечается также необходимость уточнения в законодательстве понятия и правового статуса горного и геологического отводов, закрепления на уровне

подзаконных нормативных актов детального механизма определения и фиксации их границ, а также возможности и порядка расширения границ лицензионного участка, в случаях, когда это необходимо для решения задач рационального использования недр.

Во **втором параграфе «Субъекты права государственной собственности на недра»** диссертант анализирует существующие научные подходы к определению субъекта права собственности на недра и подчеркивает, что возможность нахождения недр в иной собственности, кроме государственной, не должна рассматриваться, в связи с тем что ресурсы недр являются публичным достоянием многонационального народа России и подлежат рациональному использованию в интересах нынешнего и будущего поколения россиян, а не отдельных субъектов предпринимательской деятельности. Только государство в лице его органов может быть собственником недр и от лица всего общества осуществлять полномочия собственника.

В диссертационном исследовании государство анализируется как сложное и многомерное явление, что с учетом его основных признаков дает основание рассматривать его как народ либо как систему органов государственной власти, либо как территориальную структуру, что оказывает влияние на формирование различных подходов к определению субъекта права государственной собственности на недра.

Как отмечается, государство является носителем двух видов правосубъектности: гражданско-правовой и публично-правовой, причем выбор формы проявления такой правосубъектности для конкретных правоотношений происходит не по усмотрению самого государства, а зависит от существа правоотношений, в которые оно вступает.

В отношении таких объектов права государственной собственности, как недра и другие природные ресурсы государство стоит перед необходимостью при осуществлении своего права действовать в строго публичных (общественных) интересах, в связи с чем такие отношения регулируются

преимущественно нормами публичного права. В отношениях по реализации права государственной собственности на недра государство, как нигде более, осуществляет функции организации, обладающей признаками публичной власти и суверенитета.

Таким образом, в отношении недр государство как единственно возможный субъект права собственности наделяется рядом специфических, отличных от гражданско-правовой триады права собственности, полномочий по владению, пользованию и распоряжению недрами в интересах общества, тем самым реализуя свою публично-правовую правосубъектность.

Дееспособность государства, т.е. способность своими действиями приобретать права и исполнять обязанности, реализуется государством не непосредственно, а через органы государственной власти, которые действуют в рамках своей компетенции. Право государственной собственности на недра также реализуется путем наделения соответствующих государственных органов полномочиями по управлению данным объектом права государственной собственности. Основными субъектами государственного регулирования отношений недропользования являются органы исполнительной власти, наделенные полномочиями по осуществлению властных функций и соответствующей компетенцией в рассматриваемой сфере отношений. По мнению автора диссертации, эффективная структура и система органов исполнительной власти в сфере недропользования должна обеспечивать специализацию данных органов исполнительной власти и организационное обособление их функций.

В целях рационального использования недр в интересах народов, проживающих на всей территории Российской Федерации, законодатель относит вопросы владения, пользования и распоряжения единым государственным фондом недр к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В связи с этим управление государственным фондом недр основано на разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

По мнению диссертанта, принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами является на сегодняшний день наиболее эффективной формой управления природными ресурсами и, в частности, недрами, поскольку позволяет реализовать интересы и потребности как отдельных субъектов Российской Федерации, на территории которых ведется деятельность по эксплуатации недр, так и граждан Российской Федерации в целом. Вместе с тем рассматриваемой цели можно достичь лишь путем четкого определения полномочий каждого из уровней власти, причем таким образом, чтобы такие полномочия не дублировались, не пересекались и взаимно не исключались, а также в результате грамотного налогового администрирования, позволяющего аккумулировать денежные средства для ликвидации негативных последствий, возникающих в результате проведения работ, а также решения социальных и других вопросов в рамках конкретного субъекта Федерации.

В **третьей главе** диссертационного исследования **«Содержание и особенности реализации права государственной собственности на недра»** рассматривается специфика содержания права государственной собственности на природные объекты, являющиеся публичным благом, определяется понятие и особенности реализации изучаемого права, а также анализируется соотношение публично-правовых и частноправовых механизмов, используемых государством при осуществлении своих полномочий собственника недр.

В **первом параграфе** данной главы **«Содержание права государственной собственности на недра»** диссертант анализирует и определяет содержание права государственной собственности на недра как закрепленные в нормах права полномочия государства по владению, пользованию и распоряжению недрами, осуществляемые в соответствии с принципами экологического права и с учетом специфики правового режима недр как природного объекта, представляющего собой общественное достояние.

Как отмечается в диссертационном исследовании, содержание права собственности государства на объекты, являющиеся публичным благом, отличается от содержания того же права на иные виды имущества. При осуществлении права собственности на такие объекты, как земля, недра и другие природные ресурсы государство исходит не только из своих интересов как собственника, но самоограничивается в пользовании и распоряжении государственной собственностью, подчиняя свои интересы и потребности общественным нуждам.

На основе рассмотрения известных правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению применительно к такому объекту, как недра автор диссертационного исследования приходит к выводу, что при любом подходе законодателя к правовому регулированию правовая природа и содержание права государственной собственности на недра должны обладать как традиционными частноправовыми и публично-правовыми признаками, так и специфической отраслевой (горно-правовой) составляющей. Таким образом, по своему содержанию рассматриваемое право представляет собой комплексный межотраслевой институт.

Во втором параграфе работы «Соотношение публично-правовых и частноправовых механизмов реализации права государственной собственности на недра» определяется понятие реализации права государственной собственности на недра как совокупность организационно-правовых форм и механизмов осуществления государством правомочий собственника недр, направленных на обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации.

В указанном параграфе рассматриваются различные механизмы, используемые государством в процессе реализации правомочий собственника недр, имеющие как публично-правовую, так и частноправовую природу. На основе приведенного анализа законодательных норм и существующих взглядов на проблему дуализма права, диссертант приходит к выводу, что отношения

недропользования характеризуются такими признаками, как реализация и защита публичного интереса, отсутствие в законодательстве о недрах вещных прав, участие в правоотношениях субъекта, наделенного властными полномочиями, преобладание императивных правовых норм, что свидетельствует о преимущественно публично-правовом характере данных отношений. Как отмечает автор диссертационного исследования, нормы частного права применяются к отношениям по использованию недр лишь в случае прямого указания на то в законе, в связи с чем публично-правовое регулирование таких отношений превалирует. Отдельные элементы диспозитивного регулирования также присутствуют в законодательстве о недрах, однако интегрируясь в отношения недропользования, они приобретают свою специфику, своеобразную «отраслевую» природу, и начинают значительно отличаться от таких же элементов, используемых в гражданском праве.

Проведенное диссертационное исследование позволяет утверждать, что регулирование правового режима недр относится к сфере смешанного регулирования, а механизм реализации права государственной собственности на недра является комплексным институтом права.

Представляется очевидным, что инвестиционная привлекательность хозяйственной деятельности в сфере недропользования во многом зависит от стабильности отношений, от возможности достижения договорных условий по определенным вопросам, что обеспечивается использованием диспозитивных методов регулирования. Вместе с тем решающая роль в отношениях недропользования должна всегда оставаться за государством, поскольку именно от него как от собственника недр зависит возможность применения отдельных механизмов, которые в той или иной степени будут обеспечивать рациональное использование и охрану недр в интересах как нынешних, так и будущих поколений граждан России.

Основные результаты диссертационного исследования нашли свое отражение в следующих публикациях автора, общим объемом 5,5 п.л.:

Статьи, опубликованные в изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии:

1. Свиридова О.С. О содержании права государственной собственности на недра в Российской Федерации // Закон. 2010. № 9. – 0,3 п.л.

2. Свиридова О.С., Коварская Г.Г. Правовые проблемы разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при реализации права государственной собственности на недра // Труды Российского государственного университета нефти и газа имени И.М. Губкина. 2011. № 3. – 0,5 п.л. (авторство не разделено)

3. Свиридова О.С., Коварская Г.Г. Реализация принципа совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам владения, пользования и распоряжения недрами: исторический опыт и современные проблемы // Нефть, газ и бизнес. 2012. № 1-2; № 3-4. – 1,0 п.л. (авторство не разделено)

Другие публикации:

4. Новак (Свиридова) О.С. Разграничение полномочий Центра и субъектов Федерации как инструмент обеспечения национальной минерально-сырьевой безопасности // Проблемы стратегического развития экономики России и роль энергетики в обеспечении экономического роста страны. Ч. I: Сборник научных статей / Под ред. Е.К. Муравьевой. М.: РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина, 2008. – 0,25 п.л.

5. Балашов Г.Н., Новак (Свиридова) О.С. Правовая природа лицензии в законодательстве РФ о недрах // Труды юридического факультета РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина. Вып. 6. М.: РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина, 2008. – 0,3 п.л. (авторство не разделено)

6. Новак (Свиридова) О.С. Реализация права государственной собственности на недра в российском законодательстве // Проблемы горного,

земельного и экологического права: Труды кафедры горного права РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина. Вып. 7. М.: МАКС Пресс, 2009. – 0,4 п.л.

7. Свиридова О.С. Реализация права государственной собственности на недра в законодательстве Российской Федерации // Региональная наука: Десятая Международная научная конференция молодых ученых, 30 октября 2009 г.: Сборник научных трудов. М.: ЛЕНАНД, 2009. – 0,25 п.л.

8. Свиридова О.С. Соотношение частноправовых и публично-правовых элементов права государственной собственности на недра // Проблемы горного, земельного и экологического права: Труды кафедры горного права РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина. Вып. 8. М.: МАКС Пресс, 2010. – 0,5 п.л.

9. Свиридова О.С. Государственная собственность: экономические и правовые аспекты формирования и развития // Стратегия развития экономики России в условиях преодоления последствий мирового кризиса: Сборник научных статей / Под ред. Е.К. Муравьевой. М.: Изд. Центр РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина, 2011. – 0,75 п.л.

10. Свиридова О.С. Недра как объект права государственной собственности в сфере недропользования // Проблемы горного, земельного и экологического права: Труды кафедры горного права РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина. Вып. 9. М.: МАКС Пресс, 2011. – 0,6 п.л.

11. Свиридова О.С. Вопросы нормативного закрепления принципа рационального использования и охраны недр в Российской Федерации // Рациональное освоение недр. 2012. № 2. – 0,65 п.л.