

Эратов И. Т.

УЧАСТИЕ ГОСУДАРСТВА В ДОГОВОРНЫХ ФОРМАХ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

I. T. Eratov

STATE IN SUBSOIL USE CONTRACTS

УДК: 347.249

В настоящей статье рассмотрены роль государства в договорах недропользования, правоспособность государства в отношениях недропользования.

Certain issues concerning the role of the state in contracts of subsoil use, state capacity in subsoil use relationships are considered.

Государство с момента своего возникновения было и остается феноменом цивилизации, уникальным продуктом общественного развития.

В настоящее время идея государства как "ночного сторожа" (*laissez-faire*) уже утратила свою научную значимость. Роль современного государства гораздо более активна и далеко выходит за рамки лишь охраны общественного порядка и защиты собственности. Ныне эффективное участие государства в различных правовых отношениях рассматривается как своеобразный признак его зрелости, способности воздействовать на формирование гармоничного правопорядка в интересах всего общества¹.

Поскольку ресурсы недр носят ограниченный характер, а значение минерально-сырьевой базы для развития экономики, социальной сферы, военно-промышленного потенциала страны трудно переоценить, то интересы общества и государства требуют эффективного правового обеспечения данной стратегической сферы. Указанное диктует необходимость четкого концептуального подхода к разработке и оптимизации политико-правовых инструментов, способных обеспечивать благоприятные и стабильные условия вложения средств в освоение участков недр, что служит гарантией стабильности социально-экономической и политической ситуации в государстве².

Даже самое общее изучение истории права и гражданского права показывает, что тема участия государства в гражданско-правовых отношениях и статус государства в целом были и остаются предметом анализа многих юристов, прежде всего цивилистов, а также государствоведов.

Государство, будучи основным и безусловным субъектом публично-правовых отношений, может участвовать и в частноправовых отношениях. В последнее время наряду с проблемами существующей системы лицензирования недропользования немалый интерес ученых вызывают вопросы правового регулирования договорных отношений между государством - собственником недр и недропользователями.

В настоящее время в юридической литературе принято говорить о двух основных формах проявления государства в сфере недропользования. Во-первых, оно может выступать в качестве равноправного участника оборота с полномочиями, вытекающими из его гражданско-правового титула собственника природных ресурсов. Во-вторых, оно может выступать в качестве органа публичной власти, суверенна.

В случаях, предусмотренных законодательством, государству принадлежит право использовать полный спектр своих властных функций. Государственные органы, например, могут изъять природный ресурс у любых собственников для общественных нужд, либо могут прекратить хозяйственную деятельность всех субъектов, если последняя противоречит экологическим требованиям.

Как отмечает С.П. Мороз, в процессе использования недр возникают две группы правоотношений: во-первых, отношения собственности на недра земли; во-вторых, отношения по владению и пользованию недрами. Правовые нормы, регулирующие отношения собственности на недра, образуют институт государственной собственности на недра. В свою очередь, правовые нормы, регулирующие отношения по владению и пользованию недрами в пределах контрактной территории, предоставленными недропользователю в соответствии с порядком, установленным законом, в своей совокупности создают особый правовой институт - институт недропользования. Институт государственного управления недрами - это институт публичного права, а институт недропользования - это институт частного права (хотя, конечно, не следует забывать о том, что не всегда возможно установить четкую грань между частным и публичным правом, и в этом случае могут появиться особые частно-публичные образования)³.

Право пользования недрами как правомочие собственника недр, отмечает Л.М. Алланина, представляет собой прием юридической фикции, поскольку, во-первых, государство само не осуществляет указанного правомочия, во-вторых, пользование возможно только в отношении конкретного участка недр как объекта прав, а не

¹ См.: Слепнев А.В. Государство как субъект правоотношений. Автореф. дис.... канд. юрид. наук. - М., 2009. - С.3.

² См.: Алланина Л.М. Гражданско-правовое регулирование отношений недропользования. Автореф. дис.... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2009. - С.3.

³ См.: Мороз С.П. Участие государства в частноправовых и публично-правовых инвестиционных отношениях // Государство и гражданское право: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной памяти и 85-летию со дня рождения д.ю.н., профессора Ю.Г. Басина (в рамках ежегодных цивилистических чтений). Алматы, 29-30 мая 2008 г. / Отв. ред. М.К. Сулейменов. - Алматы: НИИ частного права КазГЮУ, 2008. - С.122.

единого государственного фонда недр как объекта права государственной собственности⁴.

Общие проблемы горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики связаны в основном с незавершенностью реформ, направленных на переход к рыночному (экономическому) регулированию, несовершенством регулятивной базы в сфере недропользования. В связи с чем, возникает конфликт интересов у государства как собственника и государства как регулятора. К тому же законодательство о недропользовании допускает высокий уровень вмешательства государственных и местных органов в хозяйственную деятельность компаний, предоставляет чрезмерные полномочия должностным лицам решать вопросы на свое усмотрение.

Таким образом, в условиях становления рыночной экономики, важное значение приобретает придание адекватного статуса государству, определение роли государства в договоре недропользования.

В отношении правоспособности государства отмечается, что Кыргызская Республика является участником гражданских правоотношений на равных началах с гражданами и юридическими лицами (статья 168 Гражданского кодекса Кыргызской Республики).

Тем не менее, в юридической литературе правоспособность государства и виды правоспособности рассматриваются по-разному.

Характеризуя государство как субъект права, исследователи, как правило, выделяют такие его признаки, как публичная власть и суверенитет. Наличие данных признаков, на первый взгляд, противоречит тому факту, что государство в гражданско-правовых отношениях (в том числе, отношения собственности) действует как равноправная сторона. В цивилистической науке предлагались и предлагаются различные пути разрешения данного противоречия. Одни авторы (Д.М. Генкин, П.П. Витквичус) считают, что гражданская правосубъектность государства носит специфических, властный характер, другие (Л.А. Лунц, М.И. Брагинский), возражая, полагают, что в гражданских правоотношениях государство добровольно ограничивает свой иммунитет, третьи (А.А. Иванов, Л.П. Фомина) говорят о "расщеплении" личности государства, о различных ее "модусах", в зависимости от природы отношений, в которых оно участвует, четвертые (Д.П. Пятков) утверждают, что в гражданских отношениях участвует не государство, а "хозяйственные публичные организации"⁵.

В доктрине гражданского права вопрос о виде правоспособности государства является дискуссионным, одни ученые (М.И. Брагинский, В.В. Витрянский, С.О. Лозовская) полагают, что она общая; другие (О.Н. Алдошин, О.Г. Барткова, Е.Н. Васи-

лева, Е.А. Суханов) определяют ее как специальную; третьи (А. Головизнин, А.А. Иванов) - как целевую⁶.

Как отмечает, Н.В. Данилова, решение данной проблемы видится, прежде всего, в изменении подходов к пониманию понятия "субъект права". Признание указанного понятия чисто юридической категорией, которая определяет, на кого распространяется действие тех или иных норм, позволяет утверждать, что для различных отраслей права могут быть "сконструированы" субъекты, характеризующиеся неодинаковыми признаками. Исходя из этого, можно говорить о том, что только публичное право наделяет государство признаками публичной власти и суверенитета, и тем самым характеризует его именно как субъекта публичного права. Нормы же частного права, напротив, исходят из признания равноправного положения государства, отсутствия у него властных характеристик⁷.

Участвуя в гражданских правоотношениях, отмечает А.Н. Ниязова, государство утрачивает или отказывается от своей публичной власти и, благодаря принципам и методу гражданско-правового регулирования, становится юридически равным субъектом права, - физическим и юридическим лицам. Если же мы рассматриваем правоотношение, в котором государство выступает субъектом, наделенным властными, публичными полномочиями и строящим отношения с другими субъектами по иерархии, используя методы принудительного, административного характера, очевидно, что - это сфера публичного права⁸.

Следует согласиться с мнением М.К. Сулейменова, что правовое положение субъектов различно как в публичном, так и в частном праве и поэтому применительно к субъектам права большое значение приобретает проблема разграничения публичного и частного права⁹.

Вместе с тем структурные признаки государства - наличие системы государственных органов - имеют существенное значение для характеристики участия государства в гражданских отношениях. Согласно статье 169 Гражданского кодекса Кыргызской Республики - от имени государства могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной законами и иными актами, определяющими статус этих органов.

В юридической науке по поводу соотношения правосубъектности государства и правосубъектности

⁶ См. - Кирилова Н.А. Гражданско-правовая ответственность государства. Автореф. дис.... канд. юрид. наук. - М., 2003. - С.13.

⁷ См. Данилова Н.В. Право государственной собственности на недра. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2003. - С.12.

⁸ Право собственности в Кыргызской Республике: вопросы развития / Под ред. А.Н. Ниязовой. Кыргызско-Российский Славянский университет. - Б., 2004. - С.4-5.

⁹ См.: Сулейменов М.К. Избранные труды по гражданскому праву. - М.: Статут, 2006. - С. 30.

¹ См.: Алланина Л.М. Гражданско-правовое регулирование отношений недропользования. Автореф. дис.... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2009. - С. 15.

⁵ См.: Данилова Н.В. Право государственной собственности на недра. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2003. - С.12.

его органов доминируют три подхода, в рамках которых по-разному разрешается эта проблема.

С позиции первого подхода самостоятельным субъектом правовых отношений является только государство, а государственные органы в связи с этим действуют исключительно от имени государства и не обладают самостоятельной правосубъектностью. Второй подход базируется на том, что самостоятельным субъектом правовых отношений могут являться только государственные органы, которые участвуют во всех правоотношениях от своего имени, при этом участие государства в каких-либо правоотношениях считается невозможным. Наконец, третий подход заключается в том, что самостоятельными субъектами правоотношений являются и государственные органы, и государство¹⁰.

На наш взгляд следует согласиться с А.В.Слепневым, что именно государство непосредственно или опосредованно действует во всех правовых отношениях как правовой субъект, а его органы представляют государство в этих отношениях¹¹.

По мнению Н.В. Даниловой, формами (способами) осуществления власти государства-собственника в отношении недр, являются предоставление в пользование участков недр физическим и юридическим лицам и получение государством дохода от такого использования в форме платежей за недропользование. Участвуя в этих отношениях, государственные органы представляют интересы государства - собственника, и потому выступают на равных началах с иными субъектами права¹².

Ю. Васиним подчеркнута, что правовое равенство в гражданско-правовых отношениях казахстанского государства и к национальным, и к иностранным хозяйственным партнерам закреплено многими международными конвенциями и договорами, участниками которых является Республика Казахстан¹³.

Принцип равенства участников гражданско-правовых отношений является одним из основных принципов гражданского права (статья 2 Гражданского кодекса Кыргызской Республики), и это признавалось всеми специалистами не только гражданского, но и публичного права, ибо именно это является главным отличительным признаком гражданского от публичного права.

Договор ("соглашение") может существовать только между субъектами, которые в данном конкретном случае занимают равное положение.

М.К. Сулейменов отмечает - "проблема чаще всего ставится так, что понятие договора выходит за пределы гражданского права, что, помимо гражданско-правового, есть договоры трудовые, семейно-правовые, земельные, финансовые и т.п. Однако мне кажется, что необходимо ставить вопрос по другому. Любой договор в частноправовой сфере, где бы он ни заключался, является гражданско-правовым договором. В крайнем случае, можно говорить о частноправовом договоре"¹⁴.

Договор недропользования, как единый и единственный тип договора не существует. Если исходить из практики освоения нефтегазовых ресурсов, понятия единого недропользовательского договора нет, а есть три четко различающихся вида договоров (соглашение о разделе продукции, концессионное соглашение и сервисный контракт). На самом деле речь обычно идет о нескольких видах недропользовательских договоров¹⁵.

Рассматривая некоторые виды договоров, заключаемых в различных сферах экономики и регулируемых различными отраслями права, М.К. Сулейменов приводит пример - при предоставлении недр в пользование заключается контракт на разведку и (или) добычу - и отмечает, несомненно, это гражданско-правовой контракт, в котором одной из сторон выступает государство¹⁶.

В случае заключения контракта на недропользование, государство переходит целиком на гражданско-правовые рельсы (само, добровольно, самостоятельно) и отступить от гражданско-правовых принципов оно не вправе¹⁷.

Государственная политика в сфере недропользования должна строиться на основе поддержания баланса интересов государства и бизнеса.

Учитывая, то, что государство выступает собственником недр в договоре недропользования, важно обратить внимание на природу самого договора. Так как, договор выступает изначально гражданско-правовой природой, в качестве основного постулата выступает принцип равенства.

Таким образом, на наш взгляд, совершенно очевидно, что договорные (гражданско-правовые) отношения с участием государства должны носить частноправовой характер, т. к., согласно действующему законодательству, государство выступает в гражданско-правовых отношениях на равных началах с иными участниками этих отношений.

¹⁴ Сулейменов М.К. Договор в гражданском праве: проблемы теории и практики (<http://www.cac-civillaw.org/beitraege/>)

¹⁵ См.: Колдаев С.В. Договорные формы недропользования. Дис... канд. юрид. наук. - М.: РГБ, 2005. (Электронный курс). - С.53.

¹⁶ Сулейменов М.К. Договор в гражданском праве: проблемы теории и практики (<http://www.cac-civillaw.org/beitraege/beitraege.ru.html>)

¹⁷ Сулейменов М.К. Правовое регулирование иностранных инвестиций и недропользования в Казахстане (Избранные труды). - Алматы, 2006. - С. 266.

¹⁰ См.: Слепнев А.В. Государство как субъект правоотношений. Автореф. дис... к. ю. нк. - М., 2009. - С. 15.

¹¹ Там же.

¹² См.: Данилова Н.В. Право государственной собственности на недра. Автореф. дис. ... к.ю.н. - Тюмень, 2003. - С.13.

¹³ См.: Басин Ю.Г. Государство и частное право. Актуальные проблемы частного права. Материалы междунаучно-практ. конф. (в рамках ежегодных цивилистических чтений). Алматы, 23-24 мая 2002 г. Отв. ред. М.К. Сулейменов. - Алматы: КазГЮУ, 2003. - С. 28.