

УДК 342.15

Проблемы конституционных гарантий охраны и защиты владения, пользования и распоряжения природными нефтегазовыми ресурсами в Российской Федерации

Довбня Владислав Борисович

Аспирант, преподаватель кафедры
административного и информационного права,
Государственный университет
Министерства финансов Российской Федерации,
101000, Россия, Москва, Малый Златоустинский пер., 7;
e-mail: pravo@gumf.ru

Аннотация

Данная статья посвящена вопросам конституционных гарантий охраны и защиты владения, пользования и распоряжения природными нефтегазовыми ресурсами в РФ. Исследование этой части конституционных проблем показало, что они всегда тесно связаны с другими проблемами, отраслями права и науками. Поэтому поиск ответов на поставленные вопросы должен производиться исходя из широкого, комплексного подхода к исследованию данной проблемы.

Ключевые слова

Конституционное право, федеративная система, субъект Федерации, государство, разграничение полномочий, полномочия собственника, недропользование, нефтегазовые ресурсы.

Введение

Владение, пользование и распоряжение — это известная со вре-

мён Древнего Рима триада полномочий собственника. Развитие теории и практики не привели к определению в российском законодательстве понятия

«собственность», но это не помешало его активному использованию. Практика оперирования собственностью привела к её закреплению в ч. 2 ст. 35 Конституции РФ и дополнению её другими правомочиями собственника: правомочие управления, защиты от реквизиции (ст. 242 ГК РФ), конфискации (ст. 243 ГК РФ), то есть фактически право на безопасность, гарантированность собственности.

Защита собственности в нефтегазовой сфере – это комплексная и многогранная задача, рассмотреть все аспекты которой в одной работе невозможно, поэтому мы акцентируем внимание на некоторых сторонах этой проблемы, которые ещё не были достаточно исследованы.

Основные проблемы гарантий охраны и защиты прав собственности в нефтегазовой сфере

Обычно исследователи, скажем, С.В. Грузин, считают, что главная роль в реализации функций охраны публичной собственности на природные ресурсы принадлежит правоохранительной деятельности компетентных органов¹. В общем случае это

может быть и так, но если мы говорим о конкретных природных ресурсах – нефтегазовых, то это не всегда так. Поскольку крупные монополисты – собственники нефтяных компаний сами способны охранять свои интересы по всему спектру направлений, начиная от вооружённой охраны своих заводов и трубопроводов, заканчивая лоббированием законов в свою пользу, то их нужда заключается в сохранении статус-кво собственности или плавное, постепенное его изменение в условиях, когда периодически встаёт вопрос о законности чековой приватизации, о возможной деприватизации – процессах, которые, если пойдут бесконтрольно, могут нанести вред не только собственности крупных владельцев, но и всему государству и народу в целом.

Инструментом, обеспечивающим гарантии охраны прав собственности, является и Конституционный Суд РФ, который постоянно осуществляет свои конституционные функции, в том числе защиту прав собственности. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности Лес-

¹ Грузин С.В. Конституционно-правовое регулирование отношений публичной

собственности на природные ресурсы в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2007. – С. 153-154.

ного кодекса РФ» от 9 января 1998 г. № 1-П дан ответ на вопрос о правомерности принятия федеральных законов, разграничивающих объекты государственной собственности. Конституционный Суд РФ сделал вывод о том, что с принятием Конституции РФ положения Федеративного договора, устанавливающие, что статус федеральных природных ресурсов определяется по взаимной договорённости федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, не могут более применяться, так как в Конституции РФ имеется иная норма².

Разрешая известный правовой и политический конфликт, который состоял в том, что в конституциях ряда республик к собственности республик некоторыми положениями были отнесены недра и другие ресурсы, Конституционный Суд РФ своим Определением от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Ре-

спублики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» признал, что «поскольку названные положения, относя к ведению республики (а не к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) земельное законодательство, определение порядка и условий владения, пользования и распоряжения землёй, недрами, лесами, водами и другими природными ресурсами, охрану окружающей среды, нарушают установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, они утрачивают силу и не подлежат применению судами, другими органами и должностными лицами, как не соответствующие Конституции Российской Федерации, её статьям 72 (пункты «в», «д», «к» части 1) и 76 (части 2 и 5)»³. Однако и

2 Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 3. – Ст. 429.

3 Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан,

судебного контроля для решения этой проблемы недостаточно, поскольку она имеет ещё и экономические и политические стороны.

Экономическая Конституция как система норм, регулирующая охрану и защиту владения, пользования и распоряжения природными нефтегазовыми ресурсами в РФ

Юридическое понятие собственности и триады полномочий собственника (владение, пользование, распоряжение имуществом) органически связано с гражданским правом, предпринимательским, коммерческим, договорным и другими отраслями права, а также с экономикой. Судья Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиев ставит вопрос о необходимости разработки вопросов в новейшей области конституционного права. Он пишет, что усилиями экономистов и юристов Европы создана научная доктрина, являющаяся частью науки конституционного права, которая называется «экономическая Конститу-

Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // СЗ РФ. – 2000. – № 29. – Ст. 3117.

ция». Она представляет собой систему норм, принципов, представляющих собой подсистему в системе конституционных норм, объединённых общей целью – регулирование на уровне Конституции экономических отношений. Экономическая Конституция позволит рассматривать в единстве такие противоречивые принципы, как свобода экономической деятельности, автономия субъектов частного права и государственное регулирование рыночных отношений. Основной метод в этой подотрасли научных знаний – метод толкования базовых конституционных принципов⁴.

В Федеральном законе «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» статьи 5-15 начинаются с термина «гарантия». В частности, ст. 8 предусматривает следующие гарантии: имущество иностранного инвестора или коммерческой организации с иностранными инвестициями не подлежит принудительному изъятию, в том числе

4 Гаджиев Г.А. Конституционная экономика – экономическая Конституция / Под ред. Баранова В.М. // Конкретизация законодательства как технико-юридический приём нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики: Материалы Международного симпозиума. – Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2008. – С. 37-38.

национализации, реквизиции, за исключением случаев и по основаниям, которые установлены федеральным законом или международным договором Российской Федерации. При реквизиции иностранному инвестору или коммерческой организации с иностранными инвестициями выплачивается стоимость реквизируемого имущества, а ст. 15 гарантирует предоставление иностранному инвестору права на земельные участки, другие природные ресурсы⁵. Однако заметим, что по данным ЦБ РФ Россия имеет вывоз капитала: за 2008 г. – 133, 7 млрд долл., за 2009 г. – 56,1 млрд долл., за 2010 г. – 34 млрд долл., за 1 квартал 2011 г. – 21,3 млрд долл.⁶, а в Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 год в качестве одной из угроз развития Сибири указана «неблагоприятная институциональная среда, создающая условия для вывоза капитала в европейскую часть страны и за границу. По своим масштабам размеры

такого вывоза сопоставимы с валовым региональным продуктом Сибири»⁷, и эти факты означают, что ни Конституция РФ, ни федеральное законодательство в части защиты прав собственности не работает – доверия к нему со стороны иностранного инвестора, как правило, нет.

Как пишет Г.А. Гаджиев, «реализация положений экономической Конституции за прошедшие 15 лет находилась под воздействием значительного числа факторов. Не последнюю роль играет такой фактор, как дефицит природных ресурсов, и в особенности запасов углеводородного сырья. В условиях сокращающихся запасов нефти и газа в мире всё более популярными стали конституционно-правовые идеи о том, что основные природные ресурсы являются общественным достоянием и не должны произвольным образом присваиваться частными владельцами»⁸. Здесь напрямую встаёт вопрос, от кого нужно защищать собственность тех же россий-

5 Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160 «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 28. – Ст. 3493.

6 Официальный сайт Центрального банка РФ // Чистый ввоз/вывоз капитала частным сектором в 1994-2010 годах и в первом полугодии 2011 года (по данным платёжного баланса РФ). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/capital.html

7 Распоряжение Правительства РФ от 5 июля 2010 г. № 1120-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года» // СЗ РФ. – 2010. – № 33. – Ст. 4444.

8 Гаджиев Г.А. Экономическая Конституция. Конституционные гарантии свободы предпринимательской деятельности // Конституционный вестник. – 2008. – № 1 (19). – С. 256.

ских частных нефтяных компаний. Дело в том, что, как напоминает Г.А. Гаджиев, усиление государственного контроля за всеми природными ресурсами может являться результатом изменений и в международном положении, и оправданием этой тенденции в конституционном праве могла бы послужить идея о том, что в настоящее время объектом конституционно-правовых отношений становится не только нынешнее поколение россиян, но и будущие поколения, и появляется новая публичная цель – защита интересов будущих поколений. Однако конституционно-правовое регулирование в этой сфере создаёт и определённые риски, поскольку очень сложным является вопрос о том, в каких случаях общественный интерес соответствует социальной общности, а когда он представляет собой квазипубличный интерес отдельных слоёв государственной бюрократии⁹.

Заключение

Согласование Конституционным Судом РФ противоречивых принципов, выражающих интересы раз-

ных слоёв общества, является одним из методов, гарантирующих охрану и защиту владения, пользования и распоряжения природными нефтегазовыми ресурсами в РФ. При этом защита осуществляется в двух направлениях: с одной стороны, это защита свободы предпринимательской деятельности, приводящей к получению прибыли (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ), а с другой стороны – защита той части населения, которая не занимается предпринимательской деятельностью, и защита её интересов осуществляется путём взимания налогов и перераспределения ВВП между всеми слоями населения. В этой сфере назрел целый комплекс вопросов, который требует дальнейшего разрешения.

Библиография

1. Гаджиев Г.А. Конституционная экономика – экономическая Конституция / Под ред. Баранов В.М. // Конкретизация законодательства как технико-юридический приём нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики: Материалы Международного симпозиума. – Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2008. – С. 37-38.

⁹ Гаджиев Г.А. Экономическая Конституция. Конституционные гарантии свободы предпринимательской деятельности // Конституционный вестник. – 2008. – № 1 (19). – С. 257.

2. Гаджиев Г.А. Экономическая Конституция. Конституционные гарантии свободы предпринимательской деятельности // Конституционный вестник. – 2008. – № 1 (19). – С. 256-257.
3. Грузин С.В. Конституционно-правовое регулирование отношений публичной собственности на природные ресурсы в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2007. – 190 с.
4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // СЗ РФ. – 2000. – № 29. – Ст. 3117.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 3. – Ст. 429.
6. Распоряжение Правительства РФ от 5 июля 2010 г. № 1120-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года» // СЗ РФ. – 2010. – № 33. – Ст. 4444.
7. Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160 «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 28. – Ст. 3493.
8. Чистый ввоз/вывоз капитала частным сектором в 1994-2010 годах и в первом полугодии 2011 года (по данным платёжного баланса РФ) // Официальный сайт Центрального банка РФ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/capital.html.

The problems of constitutional guarantees of the protection of ownership, use and disposal of natural oil and gas resources in the Russian Federation

Dovbnya Vladislav Borisovich

Postgraduate student,
teacher of the department of administrative and information law,

The State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation,
P.O. Box 101000, Malyi Zlatoustinskii ave., No. 7, Moscow, Russia;
e-mail: pravo@gumf.ru

Abstract

The article is dedicated to the constitutional guarantees of security and protection of ownership, use and disposal of natural gas and oil in the Russian Federation. The protection of property in oil and gas sector is a complex and comprehensive task to consider all its aspects in one work. Hence the author focuses an attention on certain aspects of this problem, which has not yet been sufficiently investigated.

The tool for the guarantees provision for the safety of property rights – the Constitutional Court of Russia, who always carries out its constitutional functions, including protection of property rights. The Russian Constitutional Court has concluded that the adoption of the Constitution the provisions of the Federal Treaty establishing the fact, that the status of federal natural resources is determined by mutual agreement of the federal bodies of state power and state authorities of the Russian Federation, may no longer be applied.

The precedence by the Constitutional Court of the Russian Federation of conflicting principles representing the interests of different strata of society, is one of methods to guarantee the safety and protection of ownership, use and disposal of natural gas and oil in the Russian Federation.

Keywords

Constitutional law, the Federal system, a subject of the Federation, the state, separation of powers, the powers of the owner, subsoil use, oil and gas resources.

References

1. Gadzhiev, G.A. (2008), "Economic constitution. Constitutional guarantees of freedom of entrepreneurial activity" ["*Ekonomicheskaya Konstitutsiya. Konstitutsionnye garantii svobody predprinimatel'skoi deyatel'nosti*"], *Konstitutsionnyi vestnik*, No. 1(19), pp. 256-257.

2. Gadzhiev, G.A., Baranov, V.M. (2008), "Constitutional economics – economic constitution", *Specification of legislation as a technical and legal acceptance of norm-setting, interpretative, enforcement practices: Materials of the International Symposium* ["Konstitutsionnaya ekonomika – ekonomicheskaya Konstitutsiya", *Konkretizatsiya zakonodatel'stva kak tekhniko-yuridicheskii priem normotvorcheskoi, interpretatsionnoi, pravoprimenitel'noi praktiki: Materialy Mezhdunarodnogo simpoziuma*], Nizhegorodskaya akademiya MVD Rossii, Nizhny Novgorod, pp. 37-38.
3. Gruzin, S.V. (2007), *The constitutional and legal regulation of the relations of the public ownership of the natural resources in the Russian Federation: dissertation* [*Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie otnoshenii publichnoi sobstvennosti na prirodnye resursy v Rossiiskoi Federatsii: diss. ... kand. yurid. nauk*], St. Petersburg, 190 p.
4. "Net import/export of capital by the private sector in 1994-2010 years and in the first half of 2011 (according to the balance of payments of the Russian Federation)" ["Chisty vvoz/vyvoz kapitala chastnym sektorom v 1994-2010 godakh i v pervom polugodii 2011 goda (po dannym platezhnogo balansa RF)"], *Ofitsial'nyi sait Tsentral'nogo banka RF*, available at: www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/capital.html
5. "Order of the Government of the Russian Federation on July 5, 2010 No. 1120-p "On approval of the Strategy of socio-economic development of Siberia till 2020" ["Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 5 iyulya 2010 g. No. 1120-r "Ob utverzhdenii Strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Sibiri do 2020 goda"], *SZ RF*, 2010, No. 33, Art. 4444.
6. "The decision of the Constitutional Court of the Russian Federation on January 9, 1998 No. 1-P "Ad rem verification of constitutionality of the Forestry code of the Russian Federation" ["Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 9 yanvarya 1998 g. No. 1-P "Po delu o proverke konstitutsionnosti Lesnogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii"], *SZ RF*, 1998, No. 3, Art. 429.
7. "The Federal law on July 9, 1999 No. 160 "On foreign investments in the Russian Federation" ["Federal'nyi zakon ot 9 iyulya 1999 g. No. 160 "Ob inostrannykh investitsiyakh v Rossiiskoi Federatsii"], *SZ RF*, 1999, No. 28, Art. 3493.
8. "The Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation on June 27, 2000 No. 92-O "At the request of the group of deputies of the State Duma on the verifica-

tion of conformity of the Constitution of the Russian Federation of some provisions of the Constitutions of the Republic of Adygeya, the Republic of Bashkortostan, the Republic of Ingushetia, the Republic of Komi, the Republic of North Ossetia-Alania and the Republic of Tatarstan" ["Opredelenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 27 iyunya 2000 g. No. 92-O "Po zaprosu gruppy deputatov Gosudarstvennoi Dumy o proverke sootvetstviya Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii ot del'nykh polozhenii Konstitutsii Respubliki Adygeya, Respubliki Bashkortostan, Respubliki Ingushetiya, Respubliki Komi, Respubliki Severnaya Osetiya – Alaniya i Respubliki Tatarstan"], *SZ RF*, 2000, No. 29, Art. 3117.