

УДК 342.7

К. К. Мусин,
Институт правосудия Академии
государственного управления
при Президенте Республики Казахстан,
кандидат юридических наук.

ПРАВО ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА НЕДРА: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы права собственности государства на недра с точки зрения конституционного права.

Ключевые слова: недра, государственная собственность, конституционное право.

Аңдатпа

Мақалада конституциялық құқықтық көзқарасынан мемлекеттің жер қойнауына меншік құқығының сұрақтары қарастырылады.

Тірек сөздер: жер қойнаулары, мемлекеттік меншік, конституциялық құқық.

Abstract

In the article are discussed the matters of law of property of the state are examined on the bowels of the earth from the point of view of constitutional law.

Keywords: bowels of the earth, public domain, constitutional law.

Конституцией Республики Казахстан провозглашается многообразие форм собственности в государстве. По общераспространенному мнению ученых, именно собственность, в зависимости от ее формы определяет характер общества его экономические, социальные, правовые, политические основы. В правовой литературе подчеркивается, что отношения между членами этого общества зависят от их прав на собственность [1, с. 31]. От условий и форм отношения различных социальных групп к собственности зависит уровень их участия в процессе управления обществом, в получении доходов, а также социальный и политический престиж. Особое значение вопросов собственности на недра определяется отношением Конституцией Республики Казахстан статей определяющих отношения собственности на недра к разделу I, определяющему основы конституционного строя.

Отнесение недр к собственности должно базироваться на общих требованиях – подлежащих применению относительно всех сфер регулирования, и специальных – присущих исключительно недрам, как особому объекту правового регулирования. Только через понимание сущности права собственности и соотношения этого права с понятием недра и общественное достояние, раскрытие конституционно-правового статуса этого понятия, а также экономического аспекта, возможно установление порядка социально-справедливого и экономически эффективного регулирования отношений права собственности на недра в интересах всего общества.

В правовой науке утвердилось мнение о том, что право собственности входит в предмет гражданского права, что было обусловлено представлением о нем как об институте имущественных отношений, используемых товарно-денежной формы и связанные с ними неимущественные отношения. Имущественные отношения, непосредственно выражающие отношения собственности, регулируются и нормами, входящими в состав государственного права, что подтверждается положениями Конституции Республики Казахстан, которые отнесли вопросы собственности, в том числе на недра, к основам конституционного строя. Институт собственности в целом должен базироваться на конституционном законодательстве. Эту точку зрения подтверждает О. Е. Кутафин определяя, что «конституционное регулирование отношений собственности имеет свою специфику, связанную с тем, что его главной задачей является юридическое закрепление типа собственности, играющего определяющую роль в обществе» [2, с. 143]. Особенно важны правовые нормы, регулирующие отношения собственности на недра, как основы жизнедеятельности казахстанского общества, заложенные в Конституции Республики Казахстан – Основном законе государства.

Категорию «право собственности» необходимо понимать в двух значениях: в объективном смысле и субъективном смысле. В субъективном смысле право собственности – это

установленные законодателем правовые нормы, определяющие границы возможных действий лица по присвоению, владению, пользованию и распоряжению всей совокупностью вещей, которые не исключены из гражданского оборота. Это означает возможность обладателя этого права неограниченного распоряжения вещью в своих личных интересах, при этом интересы частные не всегда совпадают с интересами общественными. В субъективном смысле право собственности означает юридически обеспеченную возможность для лица, присвоившего имущество, владеть, пользоваться и распоряжаться этим имуществом по своему усмотрению в тех рамках, которые установил законодатель. Поэтому и взаимосвязь указанных институтов проявляется двояко. С одной стороны, установление круга тех действий, которые вправе совершать собственник и установление адекватных характеру собственности прав и обязанностей невозможно без совершенствования норм объективного права, а с другой – результаты, получаемые в процессе осуществления владения, пользования и распоряжения недрами, служат для принятия новых или для изменения действующих норм объективного права. Это положение в равной степени относится и к праву государственной собственности на недра.

Согласно ст. 188 Гражданского кодекса Республики Казахстан (далее также Гражданский кодекс) собственник вправе владеть своим имуществом, то есть реально им обладать, пользоваться – извлекать полезные естественные свойства, получать из него выгоду (именно собственник получает от своего имущества плоды, продукцию, доходы), а также распоряжаться, то есть определять его юридическую судьбу (продавать, дарить, сдавать в аренду и так далее). Собственник может использовать свое имущество в предпринимательских целях и даже уничтожить его, если этим не будут нарушены нормы законов, а также права и охраняемые законом интересы других лиц.

В соответствии с п.1 ст. 6 Конституции все формы собственности признаются и защищаются в Республике Казахстан равным образом. Гражданский кодекс Республики Казахстан, также как и Конституция Республики Казахстан 1995 года, не отдаёт предпочтение какой-либо форме собственности.

Вместе с тем, п.3 ст. 6 Конституции определяет приоритетное качество недр в числе других недр, отнеся их к публичной категории, установив государственную собственность на них. Ведь главным для выживания человечества является необходимость сохранения естественной природной среды для устойчивого обеспечения населения всем необходимым.

Базовой категорией в современном понимании права собственности является понятие собственности, предусматривающее законодательное ограничение права владения, пользования и распоряжения. Статья 188 Гражданского кодекса определяет, что собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Собственность, с точки зрения материальных благ – это, в первую очередь, присвоение. Таким образом, в отношении права собственности относительно любого имущества лежит право присвоения материальных благ или отчуждения от кого бы то ни было своей вещи.

Право собственности на недра предполагает возможность собственника по своему усмотрению использовать принадлежащее ему имущество, к которому относятся и недра, но в пределах и ограничениях, установленных законом. Причем реализация полномочий владения, пользования и распоряжения различны. Извлечение полезных свойств собственными силами пользователя признается действиями в рамках полномочия пользования, а передача в аренду, заключение других сделок по временному отчуждению имущества, направленных на получение прибыли является распоряжением имуществом.

Таким образом, распоряжение выражается в действиях собственника, направленных на изменение принадлежности вещи. В связи с этим возникает вполне закономерный вопрос, является ли вообще природа прав государства в отношении недр вещно-правовой, собственнической? Ведь собственность – это, в первую очередь, «присвоение материальных благ». Собственник имеет наибольшие экономические возможности распоряжения по сравнению с владельцем и пользователем.

Развитие форм присвоения идет от пользования через владение собственностью. Основой же права государственной собственности на недра является публичный характер регулируемых отношений, связанный с тем, что недра в первую очередь являются основой жизнедеятельности казахстанского общества и поэтому нуждаются в регулировании их рационального использования, а значит скорее выполнения обременения, направленное на их сохранение для настоящего и будущих поколений.

Следует определить основные задачи государства, как субъекта права собственности на недра. В связи с этим, в первую очередь, должны быть определены критерии отнесения недр к государственной собственности. Отношение же к недрам как совокупности определенных благ, проявляется чаще всего через организационно-управленческие функции. Они опосредуют общенародные потребности и интересы, приводят в движение механизм, при помощи которого реализуется власть народа, как единого собственника.

В современных демократических странах государство все более выступает представителем интересов большинства населения и решает в равной степени вопросы, касающиеся интересов как каждого человека, проживающего на его территории, так населения страны в целом. Решая политические вопросы, являющиеся главными в обществе, государство тем самым оказывает влияние на весь ход общественной жизни страны. Кроме того, роль государства особенно важна относительно регулирования отношений собственности на недра, так как в любой стране государственная собственность призвана играть значительную роль в жизни общества и экономики страны. Основной задачей государства, как представителя интересов всего общества в вопросах управления государственной собственностью на недра, является обеспечение принципа справедливого и равного права каждого на пользование недрами, как общественным достоянием, принципа равных возможностей получения материальных и иных благ от использования недр. Государство, выступая от лица всего общества должно действовать в его интересах, в том числе и на международном уровне. Являясь основным субъектом международного права и обладая территориальным суверенитетом, государство призвано отстаивать интересы общества на международном уровне. Важным моментом является то, что государства суверенны и каждое правоспособно заключать международные договоры, реализуя важнейший элемент своей международной правосубъектности. Поэтому независимо от того, какой орган заключил международный договор, субъектом международного договора будет государство в целом, именно оно несет ответственность по заключенным договорам, является выражением государственной воли.

О. Е. Кутафин справедливо отмечает, что «принадлежность основных объектов природы к исключительной собственности государства полностью исключает возможность их отчуждения в собственность других субъектов и обуславливает существование особой юридической категории – права пользования, которая является самостоятельным юридическим основанием обладания объектами природы, отличным от правомочия собственника или субъекта права оперативного управления имуществом» [2, с. 49].

Недра – монопольная государственная собственность, неотъемлемая и неотчуждаемая государством, исключенная из гражданского оборота, подлежащая использованию в общих интересах», – отмечают казахстанские ученые К. Б. Сафинов и В. И. Лебедь [3, с. 24]. Ни Конституция, ни Гражданский Кодекс, а также специальное законодательство о недрах не предусматривают возможность участка недр являться предметом купли-продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждения в иной форме. В связи с тем, что Конституция объявила недра государственной собственностью, учитывая тот факт, что без них невозможно дальнейшее развитие государства, можно сделать вывод о том, что именно казахстанский народ более всего заинтересован в сохранении, восстановлении и рациональном использовании недр. В связи с тем, что единственным источником власти в Республике Казахстан является ее многонациональный народ, следует признать, что именно народ Казахстана может быть единственным титульным собственником ее недр.

Народ свою власть осуществляет через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Реализуя полномочия собственника недрами государство должно учитывать, в первую очередь, в какой степени это соответствует интересам всего общества. Недра предназначены для удовлетворения потребностей всех людей и принадлежат не только настоящему, но и будущему поколениям.

В этом случае следует четко разграничить предметы ведения и компетенцию между органами государственной власти Республики Казахстан в области использования и охраны недр. В связи с этим необходимо создание научно обоснованной и целостной концепции разделения функций государственного управления недрами, которая, с одной стороны, обеспечила бы проведение единой государственной политики в данной области на всей территории Республики Казахстан, а с другой стороны, позволила бы учесть интересы и особенности регионов.

На наш взгляд, государство, как легитимный представитель интересов общества, может и обязано выполнять полномочия, возложенные на него обществом, в том числе по владению, пользованию и распоряжению недрами в его интересах. Примером эффективного осуществления государством полномочий собственника недр является опыт развитых зарубежных стран, например Норвегии.

Государство, как собственник недр, находится в несколько ином положении, чем другие участники правовых отношений. Реализуя свое право собственности, государство остается политическим сувереном, его правосубъектность имеет существенные особенности по сравнению с правосубъектностью других субъектов права собственности. Вывод юридической науки о том, что государство является особым субъектом права и не может быть поставлено в один ряд с юридическими лицами, в целом сохраняет свое значение для отношений, возникающих при предоставлении права недропользования. «Это естественный статус государства, определяющий его функцию и действия, статус более высокий, чем регламентирующее позитивное право, заключенное в контракте на недропользование», – справедливо отмечает академик С. З. Зиманов [4, с. 15].

Государственное регулирование в настоящее время по мере развития рыночного хозяйства, усложнения экономических и социальных проблем, является необходимым, так как целью происходящих реформ было заявлено построение демократического социальноориентированного государства. Государство, как легитимный представитель интересов общества, обязано выполнять полномочия, возложенные на него обществом, в том числе по владению, пользованию и распоряжению недрами в его интересах. К этому нужно относиться как к непреложному факту, и общество обязано прилагать все усилия для того, чтобы Казахстан становился демократическим государством, каким оно провозглашено Конституцией, и мог осуществлять эффективный контроль над самим же государством и его органами. Для выполнения своих социальных функций государство должно исходить из критериев эффективности использования государственной собственности с целью повышения доходов бюджета и уровня жизни своих граждан.

В то же время не может быть усиления права публичного за счет ослабления права частного, и наоборот – не может укрепляться право частное за счет публично-правовых начал. Поэтому нахождение баланса между ними в вопросах собственности на недра является наиважнейшей задачей конституционного права, как основополагающей отрасли права, регулирующей фундаментальные общественные отношения, закладывающей основу гражданского, экологического и других отраслей права.

ЛИТЕРАТУРА

- 1 Гильманов А. З. *Собственность и стратификация общества: региональные национальные особенности. Материалы Всероссийского круглого стола.* – Казань, 2001. – С.30–36.
- 2 Кутафин О. Е. *Конституционные основы общественного строя и политики СССР.* – М.: Изд-во Московского университета, 1985. – 240 с.
- 3 Сафинов К. Б., Лебедь В. И. *Комментарий к Указу Президента Республики Казахстан, имеющему силу закона, от 27 января 1996 года «О недрах и недропользовании».* – Астана, 2000. – 302 с.
- 4 *Государство и контракты в сфере нефтяных операций.* – Алматы: Жеты Жарғы, 2007. – 176 с.

Дата поступления статьи в редакцию: 2 сентября 2013 г.