

## НОРМЫ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ФОРМАХ И ВИДАХ СОБСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА

© 2012 А.С. Лалетина

доктор юридических наук

Российский государственный торгово-экономический университет, г. Москва

E-mail: laletinaas@gmail.com

Рассматриваются нормы Конституции Российской Федерации, прямо или косвенно регулирующие правоотношения в топливно-энергетическом комплексе. На основании проведенного анализа выделяются наиболее актуальные, с точки зрения автора, проблемы применения положений Конституции РФ.

*Ключевые слова:* Конституция РФ, топливно-энергетический комплекс, право собственности, правовой режим, формы собственности.

Правовое регулирование топливно-энергетического комплекса осуществляется различными методами. Воздействие на общественные отношения в данной сфере осуществляется гражданским, земельным, градостроительным, административным, антимонопольным, природоохранным и природоресурсным законодательством. Определенное влияние оказывает международное право. Прямым следствием такого развития данной отрасли законодательства является динамический характер правового режима ТЭК, граничащий с релятивизмом - состоянием, характеризующимся постепенным устранением общих закономерностей и принципов его развития.

Представляется, что уровень развития ТЭК как отрасли экономики и его значимость для бюджетов различного уровня предполагает наличие единых принципов его развития.

В таких условиях возрастает важность тех норм права, которым присуща, с одной стороны, стабильность, а с другой - обобщающий характер действия. Прежде всего, это нормы Конституции Российской Федерации 1993 г.<sup>1</sup>

Часть 1 ст. 4 Конституции закрепила суверенитет Российской Федерации на всей ее территории. В понятие "территория РФ" включаются территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними (ч.1 ст. 67 Конституции РФ).

В объем данного понятия не входит пространство континентального шельфа и исключительной экономической зоны - Россия на этом пространстве обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию (ч. 2 той же статьи). В частности, Россия осуществляет: юрисдикцию в отно-

шении прокладки и эксплуатации трубопроводов Российской Федерации; исключительное право соорудить (разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование) установки и сооружения Российской Федерации. Российская Федерация осуществляет юрисдикцию над такими установками и сооружениями, в том числе юрисдикцию в отношении таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил, а также законов и правил, касающихся безопасности (ст. 5 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации")<sup>2</sup>.

Столь же значимы и положения ст. 8 Конституции РФ, гарантировавшей единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности.

Однако исключительное право на экспорт газа закреплено за собственником Единой системы газоснабжения или его дочернего общества. Это ограничивает правоспособность иных субъектов рынка газа.

Фактически сложившиеся общественные отношения в сфере вещных прав на газопроводы, их эксплуатации способствуют экономическому сепаратизму некоторых регионов - прежде всего, следует иметь в виду сохранившиеся газопроводы, не входящие в Единую систему газоснабжения (ЕСГ)<sup>3</sup>.

Существенное значение для характеристики правового режима ТЭК имеет ч. 2 ст. 8 Конституции РФ о защите и равноправии в Российской Федерации частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

Действующее законодательство не запрещает приобретения права частной собственности на газопровод. Более того, абсолютное большинство газопроводов находится на праве частной собственности. Э.М. Халимов, упоминая, что на территории РФ уже действует крупный частный магистральный нефтепровод, принадлежащий ЗАО “Каспийский трубопроводный консорциум”<sup>4</sup>, не учитывает того, что имущество ОАО “Газпром” является, по мнению абсолютного большинства юристов, частным по форме. Таким образом, вся ЕСГ формально находится в частной собственности<sup>5</sup>.

Кроме того, в развитие данного принципа ч. 1 ст. 74 Конституции РФ запрещает создание внутренних таможенных границ, а также установление пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров и услуг.

Положения ч. 2 ст. 9 Конституции РФ конкретизирует принцип признания и равной защиты всех форм собственности - земля (как и другие природные ресурсы) может находиться во всех формах собственности. До сих пор не вполне очевидно конституционное содержание понятия иных форм собственности, нежели государственная, частная и муниципальная (п. 2 ст. 8, п. 2. ст. 9 Конституции РФ)<sup>6</sup>.

Представляется, что, закрепляя открытый перечень форм собственности, авторы Конституции РФ ставили своей целью максимально расширить круг участников рынка - критерием определения формы собственности является по Конституции РФ именно ее субъект. Это означает, что возникновение и существование иных (нежели государственная, частная и муниципальная) форм собственности возможно исключительно в форме иного субъекта, нежели государство, юридические и физические лица и органы местного самоуправления.

Статья 9 Конституции РФ закрепляет две противоположные, но не взаимоисключающие нормы об использовании и охране земли (и других природных ресурсов) как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и о принципиальной возможности нахождения земель и других природных ресурсов в любых формах собственности.

Дискуссионным является действительное содержание ч. 1 данной статьи Конституции РФ. Так, М.П. Авдеенкова полагает, что в ней гово-

рится о народах, проживающих на определенной территории, и отрицает распространение ее действия на все население соответствующей территории<sup>7</sup>. Далее М.П. Авдеенкова, продолжая эту мысль, пишет: “...в отношении природных ресурсов как публичного достояния субъектом права собственности должен выступать весь народ, а не конкретное местное сообщество, на территории которого расположены природные ресурсы”<sup>8</sup>.

На совещании с членами Совета палаты Совета Федерации в ноябре 2005 г. В.В. Путинным было подчеркнуто следующее: “Владение, пользование и распоряжение природными ресурсами должно идти во благо всего российского народа, каждого гражданина нашей страны. И при этом отвечать интересам населения, проживающего на территории, где национальные богатства осваиваются той или другой компанией”<sup>9</sup>.

Следует обратить особое внимание на фактическое различие понятий “природные ресурсы” и “природные объекты”, которое не учитывается российским законодательством. Если природные ресурсы согласно данной норме Конституции могут находиться во всех формах собственности, то о природных объектах Конституция умалчивает. Таким образом, многообразие форм собственности на природные ресурсы никоим образом не касается природных объектов. Различие между двумя этими категориями вполне очевидно - природные объекты являются пространственно-операционным базисом, в то время как природные ресурсы, пользуясь терминологией гражданского права, суть потребляемые вещи<sup>10</sup>. Кроме того, Конституция РФ закрепляет многообразие форм собственности лишь в форме возможности нахождения природных ресурсов во всех формах собственности.

Конституционная формулировка “могут находиться” может трактоваться по-разному: с одной стороны, можно предполагать, что на все природные ресурсы разрешены любые формы собственности, с другой - по усмотрению законодателя природные ресурсы могут и не быть во всех формах собственности<sup>11</sup>. Конституция России допускает множественность форм собственности на природные объекты, но не предпринимает вопрос об обязательности введения каждой из них, оставляя это на усмотрение текущего законодательства.

В одном из своих решений Конституционный суд РФ указал на то, что “допуская возможность

нахождения природных ресурсов в различных формах собственности, Конституция Российской Федерации вместе с тем не обязывает к тому, чтобы природные ресурсы находились в этих различных формах собственности<sup>12</sup>.

В другом своем решении Конституционный суд РФ признал не соответствующей Конституции РФ норму конституции субъекта РФ, согласно которой природные ресурсы на его территории являются достоянием (собственностью) исключительно данного субъекта РФ. По мнению Конституционного суда, данная норма ограничивает использование природных ресурсов в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации<sup>13</sup>.

Изложенное выше позволяет утверждать, что позиция Конституционного суда по вопросу о многообразии всех форм собственности, провозглашенном ч. 2 ст. 8 и ч. 2 ст. 9 Конституции РФ, несколько противоречива.

Положения ч. 2 ст. 9 Конституции РФ конкретизированы в ее ст. 36. Часть 1 еще раз подтвердила наличие юридической возможности иметь землю на праве частной собственности. При этом осуществление всех правомочий собственника земли ограничено в ч. 2 ст. 36 Конституции РФ: а) принципом ненанесения ущерба окружающей среде; б) правами и законными интересами иных лиц.

Своего рода точкой бифуркации данной статьи федеральной Конституции является неоправданно узкий, по мнению некоторых ее критиков, круг лиц, осуществление которыми прав владения, пользования и распоряжения ограничивается.

По мнению ряда ученых, действие ч. 2 ст. 36 Конституции РФ неоправданно сужено по кругу лиц - исходя из ее буквального толкования только собственники ограничены в реализации своих полномочий. Одними круг обладателей прав владения, пользования и распоряжения сужается до собственников<sup>14</sup>, другими ставится вопрос о расширении круга лиц за счет включения в него обладателей иных прав на землю, кроме собственности<sup>15</sup>. Данный вопрос исключительно актуален для развития ТЭК, поскольку в ряде случаев земельный участок для целей размещения объектов ТЭК не приобретает в собственность, но обременяется арендой, сервитутом или иным "вторичным" правом.

Сторонники расширительного толкования данной нормы Конституции указывают на то, что в равной степени эти требования относимы к субъектам, осуществляющим использование природных ресурсов не на праве собственности, поскольку вторичные права владельцев, пользователей, арендаторов не могут быть шире исходного права<sup>16</sup>.

Позиция автора настоящей статьи состоит в том, что, хотя текст ч. 2 ст. 36 Конституции РФ действительно не вполне оправданно ограничивает круг обязанных лиц исключительно собственниками, это не нарушает прав и законных интересов третьих лиц. В соответствии с действующим земельным законодательством всякий земельный участок, которым владеет, пользуется и распоряжается обладатель иного, кроме собственности, вещного права, имеет собственника<sup>17</sup>.

На основании проведенного в данной статье исследования можно говорить о наличии следующих наиболее актуальных проблем реализации положений Конституции РФ:

1) неочевидно конституционное содержание понятия иных форм собственности, нежели государственная, частная и муниципальная. Возникновение и существование иных (нежели государственная, частная и муниципальная) форм собственности возможно исключительно в форме иного субъекта, нежели государство, юридические и физические лица и органы местного самоуправления;

2) если природные ресурсы, согласно данной норме Конституции, могут находиться во всех формах собственности, то о природных объектах Конституция умалчивает. Таким образом, многообразие форм собственности на природные ресурсы никоим образом не касается природных объектов. Различие между двумя этими категориями вполне очевидно - природные объекты являются пространственно-операционным базисом, в то время как природные ресурсы, пользуясь терминологией гражданского права, суть потребляемые вещи;

3) позиция Конституционного суда по вопросу о многообразии всех форм собственности, провозглашенном ч. 2 ст. 8 и ч. 2 ст. 9 Конституции РФ, выраженная в Постановлениях от 9 января 1998 г. № 1-П и от 7 июня 2000 г. № 10-П, несколько противоречива.

С одной стороны, данная позиция состоит в том, что федеральная Конституция не обязывает к тому, чтобы природные ресурсы находились именно в различных формах собственности. С другой - норма конституции субъекта РФ, согласно которой природные ресурсы на его территории являются достоянием (собственностью) исключительно данного субъекта РФ, ограничивает использование природных ресурсов в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации;

4) защита прав национальных меньшинств отнесена положениями ст. 71 и 72 Конституции РФ и к предмету исключительного ведения РФ, и к предмету совместного ведения РФ и субъектов, что представляется не вполне совместимым, особенно принимая во внимание исключительность ведения Российской Федерацией в данной области.

<sup>1</sup> Принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. Офиц. текст Конституции РФ с внесенными в нее поправками от 30 дек. 2008 г. опубликован в: Российская газ. 2009. 21 янв. (№ 7).

<sup>2</sup> Собрание законодательства Рос. Федерации. 1995. № 49. Ст. 4694.

<sup>3</sup> Норильская система (ОАО “Норильскгазпром” и ОАО “Таймыргаз”), расположенная в Таймырском автономном округе. Транспортная система ОАО “Норильскгазпром” представляет собой 2- и 3-ниточные магистральные газопроводы диаметром 720 мм общей протяженностью более 1000 км, введенные в эксплуатацию в период с 1972 по 1990 г.; Якутская система (ОАО “Якутгазпром” и ОАО “АЛРОСА-Газ”), расположенная в Республике Саха (Якутия). Транспортная система ОАО “Якутгазпром” состоит из двух газопроводов - 2-ниточного газопровода длиной 466 км и диаметром 529 мм и одниточного газопровода длиной около 230 км и диаметром 529 мм. Газопроводы введены в эксплуатацию в конце 60-х - начале 70-х гг. XX в.; Система, связывающая о. Сахалин и Хабаровский край (ОАО “Роснефть-Сахалинморнефтегаз”, ОАО “Дальтрансгаз”). Одниточный газопровод диаметром 720 мм длиной 556 км. Введен в строй в 1987 г. Продолжается строительство газопровода в сторону г. Хабаровск; Локальная система о. Сахалин (ЗАО “Анивагаз”). Диаметр газопроводов - 529 мм; Чукотская система (ООО “Сибнефть-Чукотка”). Газопровод одниточный, его длина составляет 103 км, диаметр трубы - 219 мм; Камчатская система (ОАО “Камчатгазпром”, ОАО “Роснефть”). Газопровод строится, длина составит около 400 км, диаметр трубы - 529 мм.

<sup>4</sup> Халимов Э.М. Право пользования частными трубопроводами в России // Нефть, газ и право. 2006. № 3. С. 38.

<sup>5</sup> Макаров И.В. Новый закон о едином экспортном канале газа // Нефть, газ и право. 2006. № 4. С. 11. Это косвенно подтверждает и В.А. Язев, указав в статье “Актуальные вопросы законодательного регулирования трубопроводного транспорта в России” на то, что “национальное не нужно понимать только как государственное” (Московский журнал международного права. 2006. Спецвыпуск. Май. С. 10. Это косвенно подтверждается и тем фактом, что ОАО “Газпром” приобрело право собственности на трубопроводную инфраструктуру ЕСГ в результате приватизации на основании Указа Президента РФ от 1 июня 1992 г. № 538 “Об обеспечении деятельности Единой системы газоснабжения страны”.

<sup>6</sup> Дмитриев Ю.А. называет акционерную собственность, общественность общественных объединений, церковную и казачью собственность; Анисимов А.П., Герасименко Н.В., Мелихов А.И., Соколова Э.Д. указывают на общественность государственных корпораций (Анисимов А.П., Мелихов А.И. Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки : монография. М., 2009; Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М., 2009). К несколько иным выводам относительно формы имущества государственных корпораций приходят Д.Ю. Лялин (Право собственности государственных корпораций : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 15-17), который указывает на государственную форму имущества государственных корпораций, и А.Н. Козырин, утверждающий на страницах Альманаха Центра публично-правовых исследований “Правовое регулирование экономических отношений. Альманах”, вышедшего в свет в 2008 г. под редакцией А.Н. Козырина, что право собственности госкорпорации относится к числу частной собственности юридических лиц. Предпринимаются попытки включить в перечень “иных форм собственности” общую собственность (Каменецкий В.А., Патрикеев В. Собственность в XXI столетии. М., 2002. С. 208). В.В. Лаптев пишет: “Можно предположить, что к ним (иным формам собственности. - В.Б.) относятся смешанные формы, в которых имущество принадлежит как государству, так и муниципальным образованиям, частным лицам и организациям” (Лаптев В.В. Предпринимательское право: понятие и субъекты. М., 1997. С. 10).

<sup>7</sup> Конституция Российской Федерации : науч.-практ. комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2007. Автор комментария к ст. 9 гл.1 М.П. Авдеевкова.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Воеводина Н. Что оставим внукам? // Парламентское обозрение. Совет Федерации: компетентно о главном. 2005. № 15-16. С. 11-14.

<sup>10</sup> То есть теряющие в процессе использования основные свои характеристики или исчезающие в принципе.

<sup>11</sup> Боголюбов С.А. Конституционные основы охраны окружающей среды // Журн. рос. права. 2003. № 11. С. 106-112.

<sup>12</sup> По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 9 янв. 1998 г. № 1-П. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

<sup>13</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" : постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.

<sup>14</sup> См.: Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 3-е изд., испр. и доп. М., 2006; Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. Л.А. Окунькова. М., 1996. Автор комментария к ст. 36 Ю.Г. Жариков.

<sup>15</sup> См., например: Конституция Российской Федерации : науч.-практ. комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2007. Автор комментария к ч. 2 ст. 9 и к ч. 2 ст. 36 Конституции РФ М.П. Авдеенкова.

<sup>16</sup> См.: Васильева М.И. О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений // Экологическое право. 2009. № 2/3; Анисимов А.П., Мелихов А.И. Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки : монография. М., 2009.

<sup>17</sup> В соответствии с п.1 ст. 16 Земельного кодекса РФ 2001 г. земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований, являются государственной собственностью.

*Поступила в редакцию 01.08.2012 г.*