

О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМАХ РОССИИ КАК НЕФТЕГАЗОВОЙ ДЕРЖАВЫ

В.Б. Довбня,
аспирант кафедры «Конституционное и муниципальное право».
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации.

Россия, г. Москва.

Научный руководитель: Голоскоков Л.В.,
доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры
«Конституционное и муниципальное право»

Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации.

Россия,
г. Москва.

Соотношение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации является особо важным для России, поскольку от решения этой проблемы в значительной степени зависит будущее Федерации, её способность укрепить демократию, приблизить к населению органы государственного управления и более полно выразить интересы народа. Наука в мире и в России постоянно обращает внимание на проблемы развития регионов. В России данная проблема обусловлена также произошедшей дезинтеграцией экономического пространства, ростом количества субъектов Российской Федерации, в которых накапливаются острые социальные проблемы, отсутствием стратегии развития регионов в правовом, экономическом и социально-культурном аспектах.

Статья 72 Конституции РФ, определяющая предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, продолжает действовать в неизменном состоянии, поэтому проблема на конституционном уровне остаётся нерешённой. Цель нашей работы, конечно, не может заключаться только в предложении изменения норм Конституции РФ – такие предложения делались многократно и остались нереализованными, – но будет заключаться также в выработке предложений решения проблем без изменения Конституции РФ.

Согласно Энергетической стратегии России на период до 2030 года в последние годы Россия занимает лидирующие позиции по объёму добычи сырой нефти и доминирует как на европейском газовом рынке, так и на рынке стран Содружества Независимых Государств. Большая доля нефтегазовых доходов в общих доходах федерального бюджета обуславливает нашу позицию, которая заключается в том, что рассмотрение конституционно-правовых проблем разграничения предметов ведения и полномочий РФ и субъектов РФ производится нами через сферу владения, пользования и распоряжения природными нефтяными и газовыми ресурсами. Это один из продуктивных ракурсов исследования проблемы – через рассмотрение её сквозь призму нефтегазового подхода, который позволяет

найти ответы на некоторые вопросы конституционного права и других отраслей права, а также показать решение ряда проблем, вытекающих из конституционного права, и лежащих на стыке конституционного права с другими отраслями права и науками: экономикой, финансами, государственным управлением.

В Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года¹ констатируется, что «в настоящее время отсутствует чёткое разграничение ответственности государства и бизнеса в сфере воспроизводства минерально-сырьевой базы Российской Федерации. Поиски и оценка месторождений полезных ископаемых осуществляются как за счёт средств федерального бюджета в рамках государственного заказа, так и за счёт средств недропользователей на лицензионной основе».

Из этого следует, что за многие десятилетия проблема разработки и реализации сырьевых ресурсов не получила полного разрешения, а поскольку она лежит также в сфере конституционного права, это определяет актуальность нашего исследования. В связи с этим мы полагаем, что следует заострить проблему, поскольку разведка недр – это половина дела, так как ресурсы нужно не только разведать, но добыть, транспортировать, переработать, что возможно только с участием многих субъектов Федерации.

Сложное взаимодействие Российской Федерации с субъектами Федерации, когда через территории субъектов РФ проходят нефтепроводы, газопроводы, переносящие добываемые ресурсы в места, отдалённые от мест добычи, строятся перерабатывающие мощности, а финансирование этих процессов производится из разных источников, порождает конгломерат проблем, имеющих одно из своих оснований в конституционном праве. Нельзя также забывать, что СССР распался по причинам, имеющим и этническо-территориальные основания («право народов и наций на самоопределение» – резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 637 (VII) от 16 декабря 1952 г.). Этим тоже определяется актуальность проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и субъектами РФ, в том числе в сфере владения, пользования и распоряжения природными нефтяными и газовыми ресурсами между Российской Федерации и её субъектами.

Связь конституционной проблемы с нефтегазовой проблематикой достаточно велика, поскольку на протяжении последних ста лет нефть и газ играют необычайно большую роль в жизни России и являются главным её стратегическим ресурсом, который наполняет бюджет и может в перспективе способствовать переводу страны на инновационный путь развития, так как более значимых источников финансовых ресурсов для этого нет. Для решения такой задачи необходима координация и перераспределение финансовых потоков прибыли, возникающих от нефтегазовых ресурсов, что

¹ Распоряжение Правительства РФ от 21.06.2010 № 1039-р «Об утверждении Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 2010. № 26. Ст. 3399.

требует предварительного решения проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и субъектами РФ в сфере владения, пользования и распоряжения природными ресурсами.

М.И. Клеандров полагает, что «пробельность в правовом регулировании отношений нефтегазового комплекса России всё время увеличивается... По специальности "конституционное и муниципальное право" важными представляются диссертационные правовые исследования, направленные на совершенствование всего спектра отношений государственных и муниципальных органов власти с нефтегазодобывающими и предпринимательскими структурами – здесь по сути дела, нет точки соприкосновения, которую на практике нельзя не назвать "болевой", а с точки зрения научно-правового обеспечения – исследованной»², и это также является показателем актуальности темы нашей работы.

Кроме того, нефтегазовые ресурсы являются достоянием не только нынешнего, но и будущих поколений россиян, поэтому выработка правовых методов баланса их интересов представляет собой сложную конституционно-правовую научную задачу, требующую скорее всего не разового универсального решения, которое является желаемым, но сложно достижимым идеалом, а изучения и нахождения её новых решений в динамике, в ходе постоянно меняющихся условий взаимодействия РФ и субъектов РФ.

По теме нашего исследования, конечно, было выполнено немало работ, в которых изучались близко лежащие к теме нашей работы вопросы и, в частности, было установлено: компетенция органов власти РФ и субъектов РФ закреплена в многочисленных актах, что ведёт к дублированию полномочий, их нерациональному распределению, централизации власти³; механизм разграничения полномочий в сфере управления государственной собственностью на природные ресурсы не сформирован⁴; проблема разграничения государственной собственности на природные ресурсы обсуждалась много лет, но не была решена ни в теории, ни на практике, а система совместного ведения недрами неэффективна⁵;

² Клеандров М.И. О тематике диссертационных исследований в области правовых проблем нефтегазового комплекса // Правовые проблемы нефтегазового комплекса: Сборник научных трудов (вып 3). Под общей ред. Клеандрова М.И., Клоца О.И. Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 2002. С. 49.

³ Гладун Е.Ф. Разграничение компетенции в области недропользования в федеративном государстве: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет». Тюмень, 2004. С. 73.

⁴ Грузин С.В. Конституционно-правовое регулирование отношений публичной собственности на природные ресурсы в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Санкт-Петербургский государственный университет МВД. Санкт-Петербург, 2007. С. 4.

⁵ Данилова Н.В. Право государственной собственности на недра: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Тюменский государственный университет. Институт государства и права. Тюмень, 2003. С. 78, 207.

несовершенным является принцип остаточной компетенции, закреплённый в ст. 73 Конституции РФ⁶; основной проблемой договорного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ является отсутствие чёткого определения места и роли договоров о разграничении предметов ведения и полномочий в системе нормативно-правовых актов РФ⁷, несмотря на то, что Конституция РФ провозгласила совместное ведение РФ и субъектов РФ по вопросам владения, пользования и распоряжения недрами, до сих пор нельзя определить, какие недра можно отнести к федеральной собственности, а какие – к собственности субъектов РФ⁸.

Отсюда можно заключить, что многие вопросы исследовались, но далеко не по всем из них получены приемлемые ответы. Поэтому остаётся справедливым утверждение Е.В. Чурсиной о том, что «ещё долгое время будет оставаться актуальной проблема разграничения компетенции между центром и регионами»⁹.

С другой стороны, множество вопросов остаются не исследованными, а те, по которым ранее были предложены решения, снова нуждаются в изучении вследствие изменившихся условий, накопления правовых коллизий, появления новых проблем, которые требуют нестандартных подходов к их решению.

Т.М. Пряхина исследовала влияние конституционной доктрины на выбор «стратегии конституционной модернизации общественного развития»¹⁰. Если вдуматься, за счёт каких средств возможна реализация стратегии конституционной модернизации, то ответ получится однозначный – в основном за счёт продаваемых нефтегазовых ресурсов. Современное состояние общественных процессов, развития экономики, бизнеса, социальной сферы в России в значительной степени определяется состоянием ресурсной базы и количеством экспортируемых нефтегазовых

⁶ Елисеев А.В. Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и её субъектов: конституционно-правовое исследование: Автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. М., 2001. С. 14.

⁷ Еремеев А.И. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Республики Саха (Якутия)): Автореф. ... канд. юрид. наук: 23.00.02 / Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. М., 1999. С. 21.

⁸ Жилинский Е.С. Конституционно-правовая основа разграничения государственной собственности в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. М., 2005. С. 132.

⁹ Чурсина Е.В. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и её субъектов по предметам совместного ведения. Конституционно-правовое исследование. М.: МЗ ПРЕСС, 2006. С. 40.

¹⁰ Пряхина Т.М. Конституционная доктрина современной России: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 40.

ресурсов. В.В. Гусев справедливо считает, что «позиционирование России себя как "энергетической сверхдержавы", "газовый" конфликт России и Украины, в ходе которого в заложниках ситуации оказались страны Западной Европы, вывели энергетическую проблему на европейский и даже глобальный, мировой уровень»¹¹. Это обстоятельство подчёркивает также глобальный характер исследуемой проблемы.

Для её решения мы предлагаем следующую систему правовых мер и новаций.

Сущность федеративных отношений характеризуется тем, что это отношения «живые», не застывшие в раз и навсегда установленных конституционных формах, и поэтому они всё время нуждаются в мониторинге, исследовании, коррекции, приведении в гармонию с реалиями текущей ситуации в стране и за рубежом. В наибольшей степени для этого подходит договор, который может гибко учитывать особенности региона, текущую ситуацию и общую стратегию страны.

Совершенствование правового регулирования в области разграничения полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения нефтегазовыми ресурсами возможно без обязательного изменения конституционных норм, что существенно облегчит процесс. Изменения Конституции РФ возможны, если они будут обеспечены соответствующей фундаментальной подготовкой и произойдут без конфликтов на основании консенсуса всех сторон.

Мы можем также предложить активизировать взаимодействие субъектов РФ для выработки ими совместных правовых позиций по следующим вопросам:

- разграничения полномочий и предметов ведения между РФ и субъектами РФ в нефтегазовой сфере;
- балансировки интересов в этой сфере на постоянной основе, для чего необходимо постоянно проводить правовой мониторинг и исследование текущей ситуации;
- развития межрегиональных кластеров и сетевых структур;
- разработки Концепции государственной региональной политики на долгосрочную перспективу.

Что касается практики накопления различных фондов, образуемых от продажи нефтегазовых ресурсов, то здесь необходима оптимизация их деятельности, например, через смену финансирования этих абстрактных для народа областей на конкретную – газификацию половины страны, что покажет практическую направленность правовых и экономических решений по вопросам разграничения полномочий между РФ и субъектами РФ в жизненно важном для простых граждан России вопросе.

¹¹ Гусев В.В. Роль предприятий топливно-энергетического комплекса в модернизации региональной экономики: социально-экологические аспекты (на примере Саратовской области) // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2010. № 2 (23). С. 156.

Известную проблему укрупнения регионов мы предлагаем производить с учётом наличия нефтегазовых и иных кластеров среди регионов, при этом нужно организовывать децентрализованную сетевую управленческую структуру как для решения экономических, так и правовых вопросов – перевода части управления из центра в регионы. Пока регионов много, нужно использовать многообразие особых возможностей и всех ресурсов регионов (материальных и интеллектуальных, рукотворных и природных) для сложения их в рамках Федерации и достижения синергетического эффекта в экономике, правотворческой и иных сферах деятельности.

Построение сетевой структуры субъектов Федерации возможно на основе новейших достижений информатики, сетевой экономики¹², сетевого права¹³, новейших методов, использующих для управления технологии 3D-моделирования¹⁴, а также на основе рационального распределения полномочий между субъектами, делающими основной вклад в бюджет Федерации за счёт добычи нефтегазовых ресурсов, что позволит разработать и реализовать стратегию наиболее эффективного использования нефтегазовых ресурсов, и через сеть представительств регионов продвигать на мировые рынки нефтегазовые и иные продукты, товары, услуги, основанные на интеллектуальном капитале. Таким образом, необходимо использовать нефтегазовые ресурсы и найденные решения проблемы разграничения полномочий между РФ и субъектами РФ в сфере владения, пользования и распоряжения природными нефтегазовыми ресурсами как ключ к переводу России на новый технологический уклад, ключ к развитию коммуникаций.

Существуют и общетеоретические вопросы, которые, однако, тесно связаны с любой практикой, поскольку речь идёт о фундаментальных основах права. Необходимо ввести в Конституцию РФ такое ключевое понятие права как «справедливость» в увязке с правом народа иметь экономически обоснованную долю доходов, получаемых Россией от нефтегазовых и иных ресурсов, добываемых на территории РФ в любых субъектах Федерации.

Чисто практический вопрос, который можно решить на основе действующего законодательства без всяких изменений и дополнений законов: Конституционному Суду РФ необходимо чаще использовать возможность, предоставленную ему п. 5 ч. 2 ст. 21 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» выступать с законодательной инициативой;

¹² Рябцун В.Н. Управление развитием региональной сетевой экономики: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05. / Удмурт. гос. ун-т. 45 с.

¹³ Голоскоков Л.В. Теория сетевого права / Под науч. ред. А.В. Малько. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. 191 с.

¹⁴ Милючихина О.А. Методологические основы построения 3D-модели взаимодействия государства и современного российского общества в условиях перехода на инновационный путь развития // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2010. № 4 (25). С. 120-126.

Президенту РФ, а также органам государственной власти, указанным в ч. 3 ст. 125 Конституции РФ активнее использовать право на обращение в Конституционный Суд РФ на основании ст. 92 Конституции РФ; судам всех инстанций активнее использовать своё право на обращение в Конституционный Суд РФ на основании ст. 101 Конституции РФ и с учётом ст. 102 Конституции РФ, и особенно это касается судов тех субъектов РФ, на территории которых есть природные нефтегазовые ресурсы; органам законодательной инициативы (ст. 104 Конституции РФ) и всем вышеперечисленным органам активнее использовать своё право законодательной инициативы для выработки собственных и совместных согласованных позиций по решению вопросов разграничения предметов ведения и полномочий между субъектами РФ и РФ, в том числе в сфере владения, пользования и распоряжения природными нефтяными и газовыми ресурсами.

Кроме того, мы полагаем, что Конституционный Суд РФ должен в полной мере использовать предусмотренный ст. 100 Конституции РФ правовой инструмент – послание Федеральному собранию РФ. В послании Конституционный Суд РФ должен чётко выражать свою итоговую, обобщённую по всем делам за год позицию, в которой предлагать Федеральному собранию устранить на законодательном уровне противоречия федеральных и региональных законов Конституции РФ, в том числе в вопросах разграничения предметов ведения и полномочий РФ и субъектов РФ.

Поскольку полное и непротиворечивое разграничения предметов ведения и полномочий РФ и субъектов РФ в одном документе, будь то Конституция РФ или федеральный закон, невозможно в связи с высокой динамикой и сложностью общественной жизни, асимметричностью федерации в России, представляется продуктивным учесть опыт Верховного Суда США и Конституционного Суда РФ, что позволит организовать эффективную работу по текущей модернизации российского законодательства и толкованию Конституции РФ с пониманием, что существует ряд ограничений, которые лежат в сфере владения, пользования и распоряжения собственностью, включая и природные нефтегазовые ресурсы, а также ряд ограничений в материальных и процессуальных нормах российского конституционного законодательства.

Мы полагаем, что в некоторой перспективе Конституцию РФ менять и совершенствовать нужно, но пока необходимо избрать путь поиска решения проблем на основе ч. 1, ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, а также в сфере развития договоров о разграничении предметов ведения и полномочий (возможность предоставлена ч. 3 ст. 11 Конституции РФ). Нужна в перспективе корректировка ст. 9 Конституции РФ в части разрешения частной собственности на природные ресурсы и корректировка этой формулы с целью установления более чётких запретов для иностранцев на приобретение земли для разработки недр и природных ресурсов.

В настоящее время происходит такой естественный процесс как накопление критически большого количества противоречий и неточностей в конституционном и федеральном законодательстве. Это также потребует в будущем комплексной переработки Конституции РФ и всего массива законодательства. Мы полагаем, что для этого Правительству РФ нужно организовать такую работу, подключив к ней всю вузовскую и академическую науку, используя современные технологии для объединения в научную сеть все пригодные для этой цели научные ресурсы регионов. При разработке новых конституционных норм необходимо применять все известные принципы права, начиная со старейшего принципа справедливости, который следует чётко выразить в Конституции. В ходе разработки законодательства нужно будет предусмотреть правовые механизмы децентрализации управления и собственности.

Одна из важнейших проблем экономики, имеющих конституционную проекцию, – это вопрос о собственности и её защите и безопасности. Мы полагаем, что наиболее безопасная в долгосрочной перспективе форма собственности – максимально децентрализованная собственность на основе частно-государственной собственности, которая будет заключаться в виде владения и пользования, когда каждый гражданин получит свою долю в общей государственной собственности нефтяных и прочих компаний без выдела её в натуре и без использования акционерной формы путём передачи в пожизненное пользование для получения доходов от своей доли собственности, которую нельзя будет отчуждать никаким способом, и которая в случае смерти гражданина возвращается в общую собственность (здесь распоряжается государство), а затем поступает в пользование родившегося гражданина.

Максимальное сосредоточение оставшейся государственной собственности в такой форме создаст наглядность и ощутимую полезность этой собственности для гражданина. Такая форма собственности обезопасит и всю другую частную собственность от возможных революционных переделов. В комплексе таких мероприятий состоит максимально эффективная защита собственности – как нефтегазового комплекса, так и всей другой собственности, находящейся внутри страны. Безопасность собственности возможна только для всех одинаково, и для этого нужно, чтобы в критических ситуациях (войны, революции, бедствия и т.п.) собственность была у всех и все были заинтересованы в её сохранении и получении доходов от её эксплуатации.

Предложенный нами комплекс решений может способствовать ускорению всех процессов модернизации в сферах права, экономики и управления, которые можно в значительной степени организовать за счёт нефтегазовых ресурсов страны, если их своевременно и в нужном объёме перенаправить на работу в предложенных нами направлениях.

Список использованной литературы

1. Гладун Е.Ф. Разграничение компетенции в области недропользования в федеративном государстве: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет». Тюмень, 2004. С. 73.
2. Голоскоков Л.В. Теория сетевого права / Под науч. ред. А.В. Малько. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. 191 с.
3. Гусев В.В. Роль предприятий топливно-энергетического комплекса в модернизации региональной экономики: социально-экологические аспекты (на примере Саратовской области) // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2010. № 2 (23). С. 156.
4. Грузин С.В. Конституционно-правовое регулирование отношений публичной собственности на природные ресурсы в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Санкт-Петербургский государственный университет МВД. Санкт-Петербург, 2007. С. 4.
5. Данилова Н.В. Право государственной собственности на недра: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Тюменский государственный университет. Институт государства и права. Тюмень, 2003. С. 78, 207.
6. Елисеев А.В. Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и её субъектов: конституционно-правовое исследование: Автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. М., 2001. С. 14.
7. Еремеев А.И. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Республики Саха (Якутия)): Автореф. ... канд. юрид. наук: 23.00.02 / Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. М., 1999. С. 21.
8. Жилинский Е.С. Конституционно-правовая основа разграничения государственной собственности в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. М., 2005. С. 132.
9. Клеандров М.И. О тематике диссертационных исследований в области правовых проблем нефтегазового комплекса // Правовые проблемы нефтегазового комплекса: Сборник научных трудов (вып 3). Под общей ред. Клеандрова М.И., Клоца О.И. Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 2002. С. 49.
10. Милючихина О.А. Методологические основы построения 3D-модели взаимодействия государства и современного российского общества в условиях перехода на инновационный путь развития // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2010. № 4 (25). С. 120-126.
11. Пряхина Т.М. Конституционная доктрина современной России: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 40.

12. Рябцун В.Н. Управление развитием региональной сетевой экономики: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05. / Удмурт. гос. ун-т. 45 с.

13. Чурсина Е.В. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и её субъектов по предметам совместного ведения. Конституционно-правовое исследование. М.: МЗ ПРЕСС, 2006. С. 40.

14. Распоряжение Правительства РФ от 21.06.2010 № 1039-р «Об утверждении Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 2010. № 26. Ст. 3399.