

# Добывающий комплекс России и современное законодательство



**Н.В. Фролова,**  
к.ю.н., доцент, зав. кафедрой  
гражданско-правовых дисциплин,  
заместитель директора по НИР  
Нижневартовского экономико-  
правового института (филиал)  
Тюменского госуниверситета

Результат деятельности любой отрасли экономики, а также ее вклад в развитие страны в целом напрямую зависят от состояния законодательства, обеспечивающего правовое регулирование функционирования ее хозяйствующих субъектов. Особенно остро, на наш взгляд, стоит в России проблема правового обеспечения нефтедобывающего комплекса в связи с его особым местом в экономике страны.

Несмотря на то, что нефтяные ресурсы являются достоянием всего российского народа и их добыча должна максимально защищать его интересы, на федеральном уровне до сих пор не принят закон, регулирующий отношения, возникающие в процессе поиска, разведки и добычи нефти, ее хранения, транспортировки и переработки, т.е. закон о нефтяной деятельности.

Практика многих промышленно развитых стран демонстрирует положительный опыт формирования законодательной базы, определяющей механизм правового регулирования деятельности нефтедобывающего комплекса, исходя из того, что нормативно-правовое воздействие на рынок путем разработки законодательства и обеспечения его выполнения составляет одну из основополагающих функций государства и создает базу для устранения последствий, порождаемых несовершенством рыночной системы.

К таким странам, в частности, относится Норвегия, в которой нефтяное законодательство имеет свою историю: первым был принят закон от 21 июня 1963 г. «Об исследовании ресурсов и добыче нефти на норвежской территории и на континентальном шельфе»<sup>1</sup>, определявший позиции государства по отношению к новому сектору на-

циональной экономики — национальный суверенитет над природными ресурсами, находящимися на континентальном шельфе, устанавливавший, что только государство может предоставлять норвежским и иностранным гражданам, коммерческим компаниям и другим объединениям доступ к геологоразведке на шельфе или промышленной добыче нефти. В целях перехода основной доли прибыли в руки государства 13 июня 1975 г. был принят закон «О налогообложении в нефтяной деятельности», который обозначил новый подход к налогообложению нефтедобывающего комплекса, выделив его среди остальных отраслей национальной экономики; общая и всеобъемлющая система правового регулирования отрасли сложилась после принятия 22 марта 1985 г. закона «О нефтяной деятельности» (по состоянию на 15 июня 1995 г.)<sup>2</sup>, затронувшего все аспекты деятельности отрасли и объединившего их в единую правовую систему (право государства на подводные залежи углеводородов и цели управления ими, предоставление лицензий на разведку, добычу, транспортировку нефти и другие операции, обеспечение охраны окружающей среды на объектах нефтедобывающего комплекса, порядок реализации контроля со стороны государственных органов Норвегии, ответственность компаний — обладателей лицензий на геолого-разведочные работы и другие виды деятельности за невыполнение правил, установленных законом и в особенности за ущерб, причиненный загрязнением окружающей среды, правила компенсации норвежским рыбакам и общие требования о разумном ведении дел, о готовности к чрезвычайным ситуациям, об управлении деятельностью, квалификации работников, безопасности и др.).

В близкой России по форме государственного устройства Канаде также достаточно развито федеральное законодательство, регулирующее нефтяную деятельность, в частности, в ней на федеральном уровне действуют законы «О нефтя-

<sup>1</sup> Norges lover 1685-1989. Oslo, 1990. P. 1370.

<sup>2</sup> Норвегия. Законы. Закон о нефтяной деятельности от 22 марта 1985 г. № 11 [по состоянию на 15 июня 1985 г.] / [Электронный ресурс] / Режим доступа:// <http://www.yabloko.ru/Publ/Norway/z-11-g2.html>.

ных ресурсах Канады» и «О деятельности в области нефтегазодобычи», закрепляющие правовой режим выдачи лицензии на разработку минеральных ресурсов и управление ими в северных регионах страны.

По пути формирования самостоятельного законодательства, закрепляющего правовой статус хозяйствующих субъектов нефтедобывающего комплекса и порядок осуществления ими предпринимательской деятельности, несмотря на наличие законодательства о недрах, помимо Норвегии и Канады пошли, например, такие страны, как Франция (Закон 1922 г. «О добыче нефти и земных газов»), Украина (Закон «О нефти и газе» от 12 июля 2001 г. № 2665-3 с изменениями от 4 марта 2004 г.), Республика Казахстан (Указ Президента, имеющий силу закона, от 28 июня 1995 г. № 2350 «О нефти»), Кыргызская Республика (Закон «О нефти и газе»), Грузия (Закон «О нефти и газе»).

Проблема отсутствия на федеральном уровне единого правового акта, закрепляющего особенности правового положения хозяйствующих субъектов нефтедобывающего комплекса и правового регулирования осуществляемой ими деятельности, была решена на уровне субъектов РФ, основу экономики которых составляет нефтедобывающий комплекс, путем принятия собственных правовых актов. Так, в Республике Татарстан действует целый комплекс специальных нормативных актов, в частности, законы «О недрах», «О соглашениях о разделе продукции», до недавнего времени действовал Закон от 19 июля 1997 г. «О нефти и газе». В развитие этих законов разработаны и введены в действие ряд подзаконных нормативных правовых актов, такие как Временное положение о порядке лицензирования пользования недрами, Положение о плате за пользование недрами.

Тюменская область, являющаяся сложным субъектом Российской Федерации и имеющая в своем составе двух субъектов, на территории которых расположены одни из самых больших запасов нефти России, обладает своей правовой базой, регулирующей рассматриваемую сферу правовых отношений. При этом нормативные правовые акты, принимаемые Тюменской областной Думой, распространяют свое действие только на юге Тюменской области (Закон «О недрах», Закон от 22 марта 1999 г. № 90 «О нефти и газе», Закон от 6 декабря 1999 г. № 149 «О перечне участков недр, расположенных в Тюменской области, право пользования которыми может быть предоставлена на условиях раздела продукции»<sup>3</sup>).

На территориях Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (далее — ХМАО) и Ямало-Ненецкого автономного округа (далее — ЯНАО) действуют нормативные правовые акты, принятые соответственно их законодательными органами. Это, например, Закон ЯНАО от 10 февраля 1997 г. № 5 «О недрах и недропользовании в ЯНАО»<sup>4</sup> (по состоянию на 09.11.2004 г.), Закон ЯНАО от 1 июля 2002 г. № 42-ЗАО «О геологической информации и информатизации недропользования на территории ЯНАО»<sup>5</sup>, Закон ХМАО от 18 апреля 1996 г. № 15-оз «О недропользовании»<sup>6</sup>.

Положительный опыт формирования собственной правовой базы отдельными субъектами федерации, регулирующей отношения, возникающие в процессе поиска, разведки и добычи нефти, ее хранения, транспортировки и переработки, показывают и зарубежные страны с развитой нефтяной промышленностью, имеющие федеративную форму государственного устройства. Например, в Канаде действует два правовых режима выдачи лицензий и управления правами на эксплуатацию нефтяных ресурсов.

Первый режим, устанавливаемый федеральным правительством, что уже отмечалось нами ранее, применяется в северных регионах страны, а второй, — устанавливаемый на провинциальном уровне, применяется в провинции Альберта, которая находится на Западе Канады к востоку от континентального раздела Скалистых Гор, располагает большей частью подтвержденных запасов нефти и газа страны и на протяжении ряда лет является центром нефтедобычи Канады. В частности, на ее территории действуют такие провинциальные законы, как Закон «О рациональном использовании нефти и газа»<sup>7</sup>, Закон «О соглашениях по добыче нефти и природного газа»<sup>8</sup>, Закон «О горно-добывающей промышленности и минеральных ресурсах»<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> Тюменская область. Законы. О перечне участков недр, расположенных в Тюменской области, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции: Закон Тюменской области от 6 декабря 1999 г. № 149 // Вестник Тюменской областной Думы. 1999. № 12.

<sup>4</sup> Ямало-Ненецкий автономный округ. Законы. О недрах и недропользовании в ЯНАО: Закон ЯНАО от 10 февраля 1997 г. № 5 // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2001. № 3.

<sup>5</sup> Ямало-Ненецкий автономный округ. Законы. О геологической информации и информатизации недропользования на территории ЯНАО: Закон ЯНАО от 1 июля 2002 г. № 42-ЗАО // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2002. № 6.

<sup>6</sup> Ханты-Мансийский автономный округ — Югра. Законы. О недропользовании: закон ХМАО — Югры от 18 апреля 1996 г. № 15-оз // Новости Югры. 2005. № 3.

<sup>7</sup> Анализ нормативно-правовых баз по недропользованию, действующих в России и Канаде. М.: ВНИИОЭНГ, 2001. С. 43.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Там же.

Правовые основы, дающие возможность провинции Альберта самостоятельно регулировать отношения, возникающие в связи с добычей на ее территории природных ресурсов, заложены в Конституции Канады, которая разделяет право собственности на общественные земли и природные ресурсы между федеральным правительством и провинциями, устанавливает разделение полномочий внутри канадской федерации, содержит перечень областей деятельности, подпадающих под федеральную и провинциальные юрисдикции.

Право распоряжаться и управлять природными ресурсами на территории канадских провинций в основном закреплено за правительствами провинций. По Конституции Канады провинциям принадлежит большая часть общественных земель, находящихся в пределах границ провинции. В Альберте, например, провинции принадлежит около 63% поверхности земли и более 80% запасов нефти и газа, по управлению которыми ей предоставлены широкие законодательные полномочия. Кроме того, по утверждению специалиста Канадского института природоресурсного права Стивена А. Кеннета, «на деле провинции, являясь владельцами ресурсов, могут, используя предоставленную им исполнительную власть, выдвигать такие условия добычи, которые выходят за рамки, предоставляемые им их законодательными полномочиями»<sup>10</sup>.

Право субъектов РФ создавать собственную правовую базу также закреплено в Основном Законе государства — Конституции Российской Федерации. Но оно по своему содержанию принципиально отличается от тех положений, которые содержатся в Конституции Канады, а именно: федеральные законы обладают высшей юридической силой перед законами субъектов РФ по вопросам, отнесенным к исключительному ведению РФ, а также вопросам совместного ведения РФ и субъектов Федерации. Это означает, что на территории субъекта РФ не может быть установлено по обозначенным вопросам правового режима, отличного от того, который был бы предусмотрен федеральным законом.

Принципиальным для нашей страны является то, что все основные вопросы экономической, в том числе предпринимательской, деятельности регулируются путем принятия федеральных законов, что прямо закреплено в ст. 71 Конституции РФ и по-своему направлено на обеспечение политической и экономической целостности РФ и ее экономической безопасности. Это значит, что общие вопросы, касающиеся правового положения хозяйствующих субъектов нефтедобывающего

комплекса и осуществляемой ими деятельности, могут регулироваться только на федеральном уровне, например, их создание, реорганизация, ликвидация, государственная регистрация в качестве юридических лиц, организационно-правовая форма, лицензирование, несостоятельность (банкротство), защита прав, установление стандартов и нормативов безопасности для их деятельности и др., а также порядок разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ в сфере государственного регулирования отношений, возникающих в связи с осуществлением хозяйствующими субъектами деятельности по добыче нефти и вытекающими из нее полномочиями органов местного самоуправления.

Несмотря на то, что страны с развитой нефтяной промышленностью, имеющие федеративное устройство, демонстрируют положительный опыт предоставления широких прав субъектам федерации по формированию своего нефтяного законодательства в целях обеспечения интересов территории, да и сама федеративная модель построения государства предполагает наличие определенных прав по регламентации экономических отношений субъектами федерации, законодательство РФ, в рамках которого регулируются вопросы правового обеспечения нефтедобывающего комплекса, демонстрирует поворот к унитарному государству.

Так, значительно сократились и изменились полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования отношений недропользования в соответствии с изменениями, которые были внесены в ст. 4 Закона РФ «О недрах» Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, практически сведенным к осуществлению программных и контролирующих функций. А внесенный Правительством РФ проект нового федерального закона «О недрах» полностью исключает возможность существования так называемого принципа двух ключей, позволявшего органам государственной власти субъектов РФ участвовать в распоряжении недрами и их участками совместно с РФ. Кроме того, законопроект четко конкретизирует, что недра на территории РФ, включая содержащиеся в них полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются федеральной собственностью (ч. 2 ст. 10 проекта федерального закона

<sup>10</sup> Стивен А. Кеннет. Нормативно-правовая база выдачи прав на разработку природных ресурсов и управления ими в Канаде. Анализ нормативно-правовых баз по недропользованию, действующих в России и Канаде. М.: ВНИИОЭНГ, 2001. С. 95.

«О недрах»), что, по мнению разработчиков проекта, позволит государству обеспечить эффективное управление ресурсами недр в соответствии с долгосрочной государственной стратегией, среднесрочными и краткосрочными программами геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы<sup>11</sup>.

Не предусмотрены в законопроекте и полномочия субъектов РФ в таких важных вопросах, как заключение соглашений о разделе продукции, рациональное использование и охрана недр, обеспечение экологической безопасности при пользовании недрами, государственный контроль и надзор за использованием и охраной недр. Реально у субъектов РФ остаются полномочия только по установлению порядка предоставления в пользование участков недр местного значения, к которым в соответствии со ст. 18 рассматриваемого законопроекта относятся только участки недр, содержащие общераспространенные полезные ископаемые, коими нефть не является. Этот же вывод следует, например, из ст. 46 проекта нового федерального закона «О недрах», где сказано, что стороной в договоре пользования участками недр субъект РФ может быть только по договору пользования участками недр местного значения.

Очевидно, что если новый федеральный закон «О недрах» будет принят с такими положениями, это приведет к свертыванию существующего регионального нефтяного законодательства в связи с отсутствием у органов государственной власти субъектов РФ соответствующих полномочий.

Опираясь на положительный опыт зарубежных стран и учитывая особенности развития нефтедобывающего комплекса России, думается, что сегодня необходимо решить вопрос о законодательном закреплении правового режима нефтяных ресурсов, а также особенностей осуществления нефтедобывающей деятельности хозяйствующими субъектами комплекса.

Правовой режим нефтяных ресурсов может быть установлен как в общем правовом акте, закрепляющем правовые режимы различных природных ресурсов, например, в Законе «О нефти и газе» или в Законе «О природных ресурсах Российской Федерации», так и в отдельном правовом акте, закрепляющем только их правовой режим. Независимо от того, какой будет выбран вариант,

обозначенный правовой акт должен закреплять следующие основные положения:

- ! политические цели и принципы российского законодательства, регулирующего процесс освоения природных ресурсов, которое в целом призвано обеспечить разработку природных ресурсов в интересах общества, а в частности, интересы хозяйствующих субъектов путем создания контекста, вызывающего приток частных инвестиций;
- ! систему законодательства о нефти и газе как природных ресурсах, их разведке, освоении, использовании;
- ! систему государственных органов, обладающих полномочиями в области управления разведкой, освоением и использованием нефти и газа;
- ! что находится в центре государственной политики регулирования выдачи прав на разведку, добычу и использование нефти и газа на отдельных территориях страны, т.е. в зависимости от региона (на одних территориях может быть актуальной государственная политика по стимулированию геологоразведки, на других — максимизация поступлений от освоения и добычи природных ресурсов, на третьих — привлечение инвестиций и т.д.);
- ! характеристику субъектов и объектов отношений, регулируемых законом;
- ! виды месторождений и их правовой режим;
- ! право собственности на нефть и газ и порядок разграничения права собственности на них;
- ! характеристику частной собственности на нефть и газ;
- ! права и обязанности хозяйствующих субъектов в отношении нефти и газа, принадлежащих государству;
- ! порядок регистрации прав на разведку, освоение и использование нефти и газа;
- ! гарантии доступности для общественности регистра, в котором регистрируются права на природные ресурсы;
- ! особенности передачи прав на природные ресурсы;
- ! механизм отчетности, который полностью исключал бы любую возможность манипулирования доходами в интересах личной наживы, был бы открытым и справедливым;

<sup>11</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О недрах» [электронный ресурс]. Режим доступа:// <http://www.mnr.gov.ru/>.

- ! систему платежей за пользования нефтью и газом;
- ! ограничения и обязательства для владельца прав на природные ресурсы на этапе их предоставления;
- ! характеристику льгот, предоставляемых хозяйствующим субъектам при добыче нефти и газа из труднодоступных месторождений и др.

Действующий сегодня Закон РФ «О недрах» не отражает специфики разведки, освоения и использования нефти как природного ресурса, не устанавливает особенностей ее правового режима, не обеспечивает притока инвестиций и должную охрану интересов общества. Несмотря на то, что проект нового федерального закона «О недрах», вносимый Правительством РФ, отражает определенный опыт правоприменительной практики реализации действующего Закона РФ «О недрах», в нем впервые появились нормы, регламентирующие разработку месторождений углеводородного сырья, например, о пробной или опытно-промышленной эксплуатации месторождений, об их обустройстве и промышленной разработке, его принятие не сможет снять актуальной необходимости существования закона о нефти и газе и закона, регулирующего нефтяную деятельность. Хотя бы в силу того, что разработчики законопроекта установили широкий круг общественных отношений, подпадающий под его регулирование, что не позволяет подробно остановиться на деталях, важных для осуществления разведки, добычи и использования отдельных видов полезных ископаемых.

Проект нового федерального закона «О недрах», как отмечают многие специалисты, например, А. Кривцов<sup>12</sup>, В. Горюнов<sup>13</sup>, Е. Панфилов<sup>14</sup> и другие, носит обобщенный характер, не учитывает в должной степени сложившейся практики и устоявшихся норм действующего законодательства РФ о недрах, но самое главное, в нем, в основном, регламентируется собственно недропользование, то есть порядок распределения соответствующих природоресурсных ценностей, правовые нормы, закрепляющие те положения, которые были нами ранее отмечены как структура предполагаемого закона о нефти и газе, а также выявления и создания того, что распределяется или подлежит передаче в пользование, практически отсутствуют.

Помимо закона, устанавливающего правовой режим нефти как природного ресурса в РФ, необходим закон, предусматривающий особенности осуществления собственно нефтяной деятельно-

сти, который отражал бы специфику правового статуса хозяйствующих субъектов нефтедобывающего комплекса. Правовые нормы этого закона должны устанавливать:

- ! систему законодательства и государственных органов, обладающих правом регулировать отношения по осуществлению нефтедобывающей деятельности, в том числе по ее контролю;
- ! порядок проведения разведки нефти хозяйствующими субъектами, бурения скважин, собственно добычи;
- ! требования о разумности ведения дел;
- ! квалификацию лиц, участвующих в деятельности, и их обучение;
- ! требования к используемому оборудованию;
- ! требования к транспортировке нефти по трубам;
- ! основания приостановки деятельности;
- ! ответственность за ущерб, причиненный загрязнением;
- ! порядок организации работ при аварийных и чрезвычайных ситуациях;
- ! права юридических и физических лиц на защиту от неблагоприятного воздействия нефтедобывающего комплекса;
- ! порядок оценки воздействия нефтедобывающего комплекса на окружающую природную среду;
- ! гарантии обеспечения интересов местных сообществ и хозяйствующих субъектов нефтедобывающего комплекса;
- ! направления сотрудничества с ними различных субъектов, в том числе органов государственной власти и местного самоуправления и др.

Нельзя сказать, что обозначенные вопросы вообще никак не регулируются действующими правовыми актами. Напротив, сегодня присутствует

<sup>12</sup> Кривцов А. Дележ того, чего нет // Нефть России. 2005. № 4. С. 74-76.

<sup>13</sup> Горюнов В. Закон о недрах: нехватка внутренней логики и цельности изложения // Нефтегазовая вертикаль. 2005. № 4. С. 13-15.

<sup>14</sup> Панфилов Е. Незрелый плод набирает оскомины // Нефть России. 2005. № 3. С. 83-85.

такой массив подзаконных актов различных органов исполнительной власти, что отследить их во многих случаях не представляется возможным, не говоря уже об определении соответствия одних другим и законодательству в целом.

Это и многочисленные постановления Правительства РФ, например, от 4 июля 2002 г. № 382 «О лицензировании деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов и производства маркшейдерских работ», от 18 января 2005 г. № 27<sup>15</sup>, от 21 августа 2000 г. № 613 «О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов», утвердившим Основные требования к разработке планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов, от 15 ноября 1991 г. «О регулировании поставок нефти и продуктов ее переработки за пределы РСФСР», от 29 декабря 2004 г. № 873<sup>16</sup>, от 11 сентября 1996 г. № 35<sup>17</sup> и ведомственные правовые акты — Министерства природных ресурсов РФ, Министерства промышленности и энергетики РФ, Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии, Федерального агентства по энергетике, Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, Федерального агентства по промышленности, Федерального агентства по недропользованию и др.

При этом проект нового федерального закона «О недрах» в большинстве случаев не имеет прямого действия, то есть предусматривает разработку большого ряда механизмов исполнительными органами власти федерального уровня. При такой ситуации, когда количество правовых актов возрастает в порядке геометрической прогрессии, просто объективно необходимо систематизировать нормы права и выработать общие положения, которые и должны быть закреплены в предлагаемом нами законе.

Таким образом, анализируя в целом состояние правового обеспечения статуса хозяйствующих субъектов нефтедобывающего комплекса, необходимо отметить, что, несмотря на активное нормотворчество законодательного органа РФ в области регулирования предпринимательской деятельности, постоянно отмечающуюся значимость нефтедобывающей промышленности как одного из основных элементов энергетического сектора, «обеспечивающего жизнедеятельность всех отраслей национального хозяйства»<sup>18</sup>, существующий сегодня уровень ее правового обеспечения является недостаточным для осуществления государством надлежащего управления и контроля над нефтяной деятельностью для защиты интересов общества, рационального использования природных ресурсов, достижения эффективности деятельности хозяйствующих субъектов, привлечения инвестиций, развития новых отраслей промышленности на основе нефти, защиты окружающей среды и т.д. Более того, Энергетическая стратегия до 2020 г. относит «отсутствие развитого и стабильного законодательства, учитывающего в полной мере специфику функционирования предприятий ТЭК», к одному из факторов, сдерживающих развитие комплекса».

Не отрицая факта постепенного становления нефтяного законодательства, отметим, что оно не является на сегодняшний день полностью сформированным, точнее, находится на самом раннем этапе своего развития. Кроме того, остро нуждается в восполнении пробелов в урегулировании предпринимательской деятельности по добыче нефти, обновлении существующей нормативно-правовой базы, устранении противоречий и несогласованности, которые имеют в нем место.

Принятие федеральных законов «О природных ресурсах» или «О нефти и газе» и «О нефтяной деятельности» позволит установить общие положения, которым должны соответствовать принимаемые различными органами государственной власти подзаконные нормативные правовые акты, а также снизить их количество. Сегодня одна из самых важных отраслей российской экономики обеспечивается регулированием подзаконными нормативными правовыми актами, что, естественно, исключает выражение воли самого народа через представительную ветвь власти.

Правовая реформа в рассматриваемой нами сфере ни в коем случае не должна приводить к исключению возможности субъектов РФ участвовать в формировании нефтяного законодательства, а значит — устанавливать свои право-

<sup>15</sup> Постановлением утверждено Положение о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами при установлении факта открытия месторождений полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа РФ за счет собственных (в том числе привлеченных) средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения,

<sup>16</sup> Постановлением утверждено Положение о возмещении расходов государства на поиски и оценку полезных ископаемых при предоставлении права пользования участком недр в целях разведки и добычи полезных ископаемых в случае установления факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работу по геологическому изучению участка недр за счет собственных (в том числе привлеченных) средств

<sup>17</sup> Постановление, утвердившее Инструкцию о порядке предоставления горных отводов для разработки газовых и нефтяных месторождений и др.

<sup>18</sup> Энергетическая стратегия России до 2020 г.

вые режимы для нефтяных ресурсов, находящихся на их территории, как это, например, возможно в Канаде. Необходимость формирования регионального права обуславливается не только федеративным устройством России, но и существованием природно-климатических, экономических, социальных и иных различий отдельных частей обширного российского пространства, требующих дифференциации регулирования многих общественных отношений в масштабе региона.

В противном случае провозглашенный в Конституции РФ принцип совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации по предметам, закрепленным статьей 72 Конституции РФ, является фиктивным, так как полномочия органов государственной власти субъектов РФ по вопросам совместного ведения устанавливаются федеральными законами, в связи с этим у органов государственной власти есть конституционно закрепленное право сводить их до минимума либо установить чисто формальные полномочия, не дающие реальных прав на решение тех или иных вопросов, которые, в частности, применительно к формированию нефтяного законодательства имеют для регионов первостепенное значение.

В связи с этим для субъектов РФ, основу экономики которых составляет нефтедобывающая промышленность, возникает большая задача — защищать интересы территории и населения, в том числе обеспечить высокий уровень социально-экономического развития, охрану окружающей среды, соблюдение хозяйствующими субъектами нефтедобывающего комплекса установленных правил и требований к деятельности по добыче нефти, в условиях практически полной независимости процесса формирования их правового статуса от органов государственной власти субъектов РФ, на территории которых они осуществляют свою деятельность.

Основой для принятия субъектами РФ нормативных правовых актов, в том числе и законов, регулирующих отношения, возникающие в процессе поиска, разведки и добычи нефти, ее хранения, транспортировки и переработки, послужила статья 72 Конституции РФ, отнесшая законодательство о недрах к совместному ведению РФ и субъектов РФ, ст. 12 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ (в ред. Федерального закона от 20 мая 2002 г.) «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ», устанавливающая, что до принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным

к предметам совместного ведения, субъекты РФ вправе осуществлять по таким вопросам собственное правовое регулирование, и принятый на их основе Закон РФ «О недрах», закрепивший конкретные полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования отношений недропользования.

Формирование субъектами РФ собственной системы нефтяного законодательства привело к возникновению ряда проблем, снижающих эффективность правового регулирования соответствующих отношений, одной из которых является проблема несоответствия законодательства субъектов РФ по некоторым вопросам федеральному законодательству.

Отмечая важность данной проблемы и бесспорность положения о том, что все нормативные правовые акты, принимаемые субъектами РФ, должны соответствовать Конституции РФ, федеральному законодательству и договорам о разграничении предметов ведения и полномочий, заключаемым между органами государственной власти РФ и органами власти субъектов РФ, следует отметить, что обозначенная проблема не может являться причиной для лишения субъектов РФ самостоятельности и права формировать региональное законодательство. Следует идти по пути совершенствования механизма принятия нормативных правовых актов субъектами РФ в плане проведения правовой экспертизы на выявление их соответствия Конституции РФ и федеральному законодательству. □