УДК 338.242.4

Д.Р.КАЮМОВ, *ст. преподаватель, kayumov_dr@mail.ru*
Санкт-Петербургский государственный горный университет

D.R.KAYUMOV, *senior lecturer, kayumov_dr@mail.ru*
Saint Petersburg State Mining University

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ДОГОВОР КАК МЕХАНИЗМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫХ ФОРМ И МЕТОДОВ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Рассмотрена перспектива совершенствования экономико-правовых форм и методов недропользования. Одним из механизмов совершенствования автор предлагает считать использование административного договора, который может стать симбиозом частного и публичного права. Разработка такого механизма является актуальной задачей и требует анализа концептуальных основ решения сложившейся проблемы.

***Ключевые слова*:** административный договор, лицензирование, недропользование.

THE ADMINISTRATIVE CONTRACT AS THE MECHANISM OF PERFECTION OF ECONOMIC-LEGAL FORMS AND METHODS IN SUBSOIL USE

The prospect of perfection of economic-legal forms and methods in subsoil use is considered. The author suggests to consider the use of the administrative contract, which can be symbiosis of both private and public law, as one of mechanisms of mentioned perfection. Working out of such mechanism is an actual problem and demands consideration of conceptual bases of the decision of the developed problem.

***Key words*:** administrative contract, licensing, license of right of subsoil use.

На современном этапе экономического развития России одной из актуальных задач является совершенствование экономико-правовых форм и методов управления государственной собственностью и повышение эффективности ее использования. В современной научной литературе ведется постоянная дискуссия об определении форм и методов недропользования. С одной стороны, необходимо решать задачи формирования государственной политики в области управления недропользованием, с другой – рыночная экономика выдвигает собственные критерии эффективности. Одним из основных предметов исследования в современной научной литературе является вопрос выбора методов, регулирующих данные отношения: гражданско-правовых или административно-правовых.

В соответствии с законом РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Таким образом, можно утверждать, что применение исключительно гражданско-правового способа регулирования возможно только в том случае, если в законодательстве будут закреплены нормы о нахождении природного объекта в частной собственности. В то же время применение исключительно системы, основанной на отношениях властно-распоря-

дительного характера между государством и недропользователем, не может отвечать прямым интересам недропользователя [6].

Рассматривая данную проблему, необходимо исходить из того, что государство призвано в силу своей роли обеспечить ряд обязательных условий при реализации недропользования, в том числе устойчивый приток налоговых поступлений, сохранение существующих производственных мощностей, обеспечение экономического роста, создание новых рабочих мест; обеспечение охраны окружающей среды и т.д. Одновременно с этим ясно, что основной задачей инвестора является получение прибыли. Представляется, что создание сбалансированного подхода к интересам сторон будет более эффективным [9].

Несмотря на то, что в настоящий момент административно-правовой метод регулирования пользования недрами, безусловно, является основным, существующие в действующем законодательстве РФ предпосылки дают почву для развития и иных форм и методов регулирования недропользования, в том числе договорных [10]. Действующий механизм государственного регулирования недропользования основан на специальной системе налогообложения в России, а лицензионная система в ее нынешнем виде инерционна и как регулятор недропользования малоэффективна. Проблема взаимовыгодного сотрудничества государства с пользователями недр является приоритетной задачей.

Выступая инвестором, пользователь недр преследует основные цели инвестиционной деятельности, а именно: безопасность и надежность, доходность, увеличение рыночной стоимости, ликвидность вложений. Понятно, что инвестиционная привлекательность должна быть основана на гарантиях со стороны государства. В настоящий момент эти гарантии может предоставить только такая модель взаимоотношений, где субъекты будут максимально застрахованы от коммерческих и иных рисков; следовательно, в ней обязательно должны присутствовать в большей степени элементы гражданско-правового регулирования системы недропользования [8].

Допустимо предположить, что договорной моделью недропользования может выступить концессионный договор как договор, основанный исключительно на гражданско-правовых конструкциях. Однако исключительно гражданско-правовые методы в системе недропользования могут повлечь за собой необратимые экономические и социальные последствия, так как не позволят государству в полной мере защитить публичные интересы общества в целом. Тем не менее, одним из важнейших факторов инвестиционной привлекательности России является создание системы государственного регулирования недропользования, основанного на гражданско-правовом методе регулирования, при котором государство и инвестор выступают в качестве равноправных сторон в отношениях, основанных на договоре между ними.

Таким образом, в случае выбора «договорного» характера недропользования государство выступает в двойственной роли: и как носитель публичной власти, и как лицо, заинтересованное в получении прибыли. При этом не отрицается возможность того, что государство может получать прибыль за счет роялти (платы за пользование недрами) и налоговых платежей со стороны контрагента по такому договору.

В этих условиях необходимо более внимательно рассмотреть институт административного договора. Д.Н.Бахрах выделил как один из существенных отличительных признаков административного договора его основную цель – достижение общественно значимых результатов [1]. Данный признак существенно меняет цели и возможность действий государственно-публичных образований в гражданско-правовом договоре, который по своей природе не должен преследовать публичные интересы.

Институт административного договора, который в настоящий момент как научная проблема теоретически обосновывается и активно разрабатывается отечественными исследователями, может стать одной из возможных моделей объединения частного собственника и государства в общих интересах по использованию недр. Отметим, что

институт административного договора в достаточной степени исследован во французском и немецком административном праве [3].

Й.Рат высказывает мнение, что соглашение о разделе продукции, зафиксированное в законодательстве РФ, можно рассматривать и как чисто административно-правовой договор [7]. Он указывает на двойственность правовой природы соглашения о разделе продукции, так как, хотя согласно закону права и обязанности сторон соглашения о разделе продукции носят гражданско-правовой характер, государство оставляет за собой классические властно-распорядительные функции (предоставление инвестору права поиска, разведки и добычи полезных ископаемых, выдачи лицензии на добычу полезных ископаемых).

Опыт реализации административных договоров в России был в период нэпа, но, по замечанию А.И.Елистратова, публично-правовой договор отождествлялся, как правило, с административным договором государства с гражданами, например, в имущественных сделках, так как государственные органы придавали публичным договорам характер специфических правовых актов управления [4].

В соответствии с общеправовой теорией договором признается соглашение сторон, направленное на установление, изменение или прекращение нового правоотношения. Не является исключением из этого правила и административный договор, однако его реализация ставит ряд вопросов. Здесь необходимо обратить внимание на то, что не следует отождествлять лицензионное соглашение с административным договором, поскольку лицензия и ее неотъемлемые составные части (в том числе и лицензионное соглашение) являются административным актом и поэтому в природе лицензионного соглашения отсутствуют принципы договорных отношений, на что справедливо обращает внимание Д.В.Василевская [2].

В законодательстве России на настоящий момент нет самостоятельного института административного договора. Вопрос о правовой природе, необходимости и признаках административного договора все еще дискуссионен. Например, А.П.Коренев и А.А.Абдурахманов под административным договором понимают «основанное на нормах административного права соглашение, понимаемое как взаимное и согласное проявление воли сторон относительно единой цели между двумя или более формально равными субъектами, имеющее своим предметом совершение управленческих либо организационных действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом государственного управления либо его законным представителем» [5, с.86].

Особый интерес представляет исследование проблем административного договора. Д.Н.Бахрах определяет административный договор как «основанный на административно-правовых нормах и выработанный в результате добровольного согласования воли двух (либо более) субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект административной власти, многосторонний акт, устанавливающий (прекращающий, изменяющий) взаимные права и обязанности его участников» [1, с.171].

Остановимся лишь на некоторых признаках административного договора, выделяемых в современной литературе. Во-первых, административный договор всегда имеет целью регулирование управленческих отношений, посредством заключения такого акта стороны договариваются об осуществлении определенных действий в интересах государственного управления [5] и целью административных договоров является, главным образом, реализация некоего общего блага, публичных интересов, достижение общественно значимых результатов [1].

Во-вторых, в качестве одного из субъектов административного договора всегда выступает государственно-властный субъект (государственный орган, должностное лицо или субъект с делегированными полномочиями). Это один из обязательных признаков, присущих административному договору.

Безусловно, принципиально важным для создания системы административно-договорных отношений является разграничение гражданско-правового и административного договора. Наиболее емко признаки, характеризующие административные договоры, и их

отличия от гражданско-правовых договорных отношений были выделены Д.Н.Бахрахом [1]:

1. Административные договоры имеют, как правило, организационное содержание; их целью является достижение общественно значимых результатов.

2. Одной из сторон отношений является участник административного управления, а заключаются они между субъектами административного права.

3. Административный договор не является совершенно самостоятельной формой управления, но непосредственно связан с административным актом, с осуществлением административным органом своих обязанностей.

4. Нормативной базой административно-договорной практики являются нормы административного, а не гражданского права.

5. Административный договор во многих случаях может заменить административный акт.

Крайне интересными представляются выводы Ю.Н.Старилова [10], который к административным договорам относит договоры, содержащие специальные обязательства (условия), выходящие за рамки обычных гражданско-правовых договорных отношений. Иначе говоря, условия административного договора не могут и не должны быть ограничены рамками исключительно гражданского законодательства.

Ю.Н.Старилов предлагает рассматривать в будущем как административные договоры документы, касающиеся конкурсной продажи приватизированных предприятий и осуществления общественных работ, и договоры о разграничении или делегировании полномочий органами исполнительной власти друг другу либо о совместной нормотворческой деятельности, которые всегда относятся к административным договорам, и, что особенно для нас интересно, к концессиям на добычу природных ресурсов.

Нельзя не согласиться с рядом авторов, что публичный (правовой) режим административного договора должен предусматривать следующие положения:

• заключение административного договора со стороны органа исполнительной власти возможно только в пределах его компетенции и таким должностным лицом, которое обладает специальными полномочиями;

• при неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств по административному договору одним из участников договорных отношений орган исполнительной власти вправе расторгнуть его в одностороннем порядке и применить к виновной стороне предусмотренные договором экономические и другие санкции;

• орган исполнительной власти, заключающий административный договор, безусловно правомочен контролировать его исполнение, знакомиться со всеми документами, проверять деятельность администрации. Способы осуществления контрольных функций должны быть установлены в договоре;

• при внезапном (непредусмотренном) возникновении соответствующих условий возможно одностороннее изменение договора органом управления (администрацией) в случае, если это не нарушает финансовых и других существенных условий договора;

• обжалование субъектами административно-договорных отношений и опротестование прокурорами административных договоров и административного (публичного) правового режима их исполнения должно производиться в административных судах, а до их образования – в соответствующих арбитражных судах.

Для заключения и реализации административных договоров необходимо использовать устанавливаемые гражданским законодательством общие требования договорного права, в которых должно быть оговорено следующее:

• форма договора;

• последствия несоблюдения установленной формы заключения договора;

• случаи его недействительности и сроки, устанавливаемые в договоре;

• участники договора и их административно-правовой статус;

• исполнение договора;

• обеспечение исполнения обязательств, определенных в договоре;

• ответственность за нарушение условий договора;

• его изменение и расторжение.

Поддерживая точку зрения Д.Н.Бахраха и Ю.Н.Старилова, подчеркнем, что неравенство субъектов административно-договорных отношений заключается в том, что обязательные и не подлежащие обсуждению административные условия в административном договоре устанавливаются органами государства, т.е. порядок заключения и выполнения административных договоров обусловлен административным режимом, характеризующимся специфическими правовыми средствами и методами. Поэтому другая сторона в договоре вправе либо принять эти условия, либо отказаться от них и не заключать административного договора.

Правовая природа административного договора предполагает, что одновременное присутствие гражданско-правовых и административно-властных методов регулирования правоотношений в системе недропользования будет взаимной гарантией для сторон данного договора

Как никогда актуальным и объективным является выражение А.И.Елистратова: «властвование, которое не учитывает волю подвластных, может потерять под собой почву» [4].

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бахрах Д.Н.* Административное право России. Особенная часть. М., 1997.

2. *Василевская Д.В.* Правовое регулирование отношений недропользования в Российской Федерации и зарубежных странах. М., 2007.

3. *Ведель Ж.* Административное право Франции. М., 1973.

4. *Елистратов А.И.* Очерк административного права. М., 1922.

5. *Коренев А.П.* Административные договоры: понятие и виды / А.П.Коренев, А.А.Абдурахманов // Журнал российского права. 1998. № 7.

6. *Перчик А.И.* Горное право: Учебник для вузов. М., 2002.

7. *Рат Й.* Соглашения о разделе продукции: анализ правового регулирования отношений в сфере реализации в Российской Федерации. М., 2008.

8. *Сергеев И.Б.* Организационно-экономические модели недропользования / И.Б.Сергеев, В.А.Ледовских // Записки Горного института. СПб, 2008. Т.179.

9. *Сергеев И.Б.* Экономика недропользования: Учеб. пособие / И.Б.Сергеев, А.Е.Череповицын, Д.Р.Каюмов. СПб, 2010.

10. *Старилов Ю.Н.* Административное право. Воронеж, 2001.

REFERENCES

1. *Bakhrah D.N.* Administrative law in Russia. Special part. Moscow, 1997.

2. *Vasilevskaya D.V.* Legal regulation of subsoil relations in Russian Federation and other countries. Moscow, 2007.

3. *Vedel J.* Administrative law in France. Moscow, 1973.

4. *Elistratov A.I.* Essay on administrative law. Moscow, 1922.

5. *Korenev A.P., Abdyrachmanova A.A.* Administrative contracts: concept and kinds // Magazine of the Russian right. 1998. N 7.

6. *Perchik A.I.* The mountain right: The textbook for high schools. Moscow, 2002.

7. *Rat J.* Agreement in production separation: legal regulation analysis in realization sphere in Russian Federation. Moscow, 2008.

8. *Sergeev I.B., Ledovskikh V.A.* Organizational-economical models of subsoil use // Proceedings of Mining Institute. Saint Petersburg, 2008. V.179.

9. *Sergeev I.B., Cherepovitsyn A.E., Kayumov D.R.* Subsoil use economics: Manual. Saint Petersburg, 2010.

10. *Starilov Yu.N.* Administrative law. Voronezh, 2001.