

Волков Александр Михайлович,
Заслуженный работник высшей школы РФ,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов,
valexw@mail.ru

ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ В РОССИИ¹

Статья раскрывает содержание понятия «публичное администрирование» и различные подходы к нему российских и зарубежных авторов. Основное внимание в работе автор акцентирует на проблемах становления и развития публичного администрирования недропользования в России.

Ключевые слова и фразы: публичное администрирование; глобализация права; недропользование; государственное управление; нефтегазовые месторождения; глобализация; природные ресурсы; экологические проблемы; устойчивое развитие.

¹⁶ СЗ РФ от 31 декабря 2012 года. № 53 (ч. 1). Ст. 7627.

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 13-03-00544.

Администрирование само по себе является управленческой деятельностью, так как латинское слово «administratio» означает «служение», «помощь», «управление». Публичное администрирование можно определять как урегулированную нормами права деятельность уполномоченных органов и организаций, обеспечивающих исполнение закона, обладающих публичными полномочиями и действующих в публичных интересах, направленную на реализацию эффективной публичной политики².

Рассмотрение вопросов публичного администрирования необходимо начать с раскрытия содержания системы его правового регулирования. Элементами организационной системы осуществления функций, обеспечивающих процесс управления недропользованием, является публичная администрация и публичное администрирование, а именно: публичные субъекты регулирования; их деятельность, правовой статус, проблемы взаимодействия между ними, функции, процедуры и формы такого регулирования.

Публичная администрация определяется как «организация и деятельность органов и учреждений, подчиненных политической власти, обеспечивающих исполнение закона, действующих в публичных интересах и наделенных прерогативами публичной власти». Административное право устанавливает границы деятельности публичной администрации и определяет формы контроля над ней. Органы и учреждения публичной администрации признаются обязательными субъектами административно-правовых отношений³.

О.А. Ястребов отмечает, что «теоретическая конструкция публичного субъекта не является каким-то абсолютно новым понятием для отечественного административного права»⁴. Досоветская административно-правовая литература использовала ее⁵. Два

² Волков А.М. Публичная администрация и публичное администрирование: соотношение понятий // Административное право и процесс. – М.: 2012. № 12. – С.19.

³ Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной – М.: Спарк, 2003. С. 32.

⁴ Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: вопросы теории – М.: Наука, 2010. С. 38; Ястребов О.А. Публичный субъект и частный субъект административного права // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 01. С. 175-176.

⁵ Корф С.А. Административная юстиция в России. Т. 2. Кн. 2, 3. СПб., 1910.

вида участников – публичные и частные – представлены в публично-правовом отношении. Первые выражают публичный интерес, выполняют публичные функции и наделены властными полномочиями для их осуществления. В отличие от них частные субъекты (физического лица, либо организации) представляют частный интерес⁶. Основным критерием деления субъектов административного права на публичные (публичные органы и должностные лица) и частные (частные лица) является такой критерий как наличие (или отсутствие) полномочий публичной власти. В российской литературе неоднократно ставился вопрос об определении более широких категорий «орган публичной власти» и «публичный орган»⁷. Орган публичной власти трактуется как любая организация, действующая от лица соответствующих публично-правовых образований (РФ, субъекты РФ, муниципальные образования) и наделенная соответствующими властными полномочиями. Публичный же орган рассматривается как общая категория: помимо органов публичной власти, к ним относятся и частные субъекты, выполняющие отдельные публичные функции. Такая точка зрения характерна также для Франции, где публичный орган рассматривается как организация, созданная для удовлетворения публичных интересов и осуществления функций публичной службы. Таким образом, публичные функции могут выполнять государственные органы, органы местного самоуправления и публичные учреждения административного и коммерческого типа⁸.

Следовательно, публичный орган можно рассматривать как организацию, реализующую в соответствии с законом публичную функцию и публичный интерес, в том числе путем осуществления административно-публичной деятельности. В этом случае понятие «публичный орган» – синоним понятий «публичный субъект ад-

⁶ Волков А.М. Административное право: учебник / Волков А.М., Дугенец А.С. / М.: ИД «Форум»: ИНФРА-М. 2012. – 288 с.; Волков А.М., Волков А.А. Юридические лица публичного права в Концепции развития законодательства о юридических лицах // Вестник РУДН. Серия. Юридические науки. 2010. №1. С. 31–39.

⁷ Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. М., РУДН, 2005. С. 324-327; Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. М., РУДН, 2009. С. 321-325.

⁸ Волков А.М., Лютягина Е.А. Государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды во Франции // Вестник РУДН. Серия. Юридические науки. 2011. № 1. С. 90-98.

министративного права», «административный орган» «орган публичного администрирования».

Предметом анализа при рассмотрении вопроса о системе публичного администрирования недропользования (с точки зрения деятельности органов управления, т.е. публичных субъектов) являются правовые формы и виды их деятельности. Цели публичного администрирования определяются различно и зависят от типа правовой системы (семьи). Основной целью такого администрирования является защита интересов частных лиц от произвола со стороны публичной администрации⁹. Другая, не менее важная цель заключается в обеспечении деятельности самой публичной администрации, т.е. публичном администрировании, а также в участии общества на стадии принятия административных решений. Она достигается при определении принципов построения и деятельности администрации, создании системы и эффективно действующей структуры органов власти, и, в основном, преследуется в странах континентальной правовой семьи¹⁰.

Формы и способы проявления деятельности публичных органов дифференцируются в зависимости от сферы управления, места органа, осуществляющего полномочия, и реализуются применительно к конкретному предмету и объему их деятельности. Одной из проблем в исследовании путей организации публичного администрирования является изучение соотношения функций, компетенции и структуры субъектов публичного администрирования. Поиск решения этой проблемы проводится в двух направлениях: посредством выяснения и эффективного закрепления, необходимых для данной управленческой ситуации функций управления; путем изучения вопросов рационализации структуры, системы и отдельных публичных органов в зависимости от диалектики развития функций.

Государство, при осуществлении своих функций, выступает как особый и весьма сложный социальный механизм, действующий в определенных организационных формах и опирающийся-

⁹ Волков А.М. Реализация и защита публичных прав частных лиц в недропользовании: монография. Душанбе: Издательство «Эр-Граф», 2013. 210 с.

¹⁰ Волков А.М. Публичная администрация и публичное администрирование: соотношение понятий / Волков А.М. // Административное право и процесс. М.: 2012. № 12. С. 14-19.

ся на определенные методы осуществления власти. Публичная администрация как система самостоятельных субъектов правового регулирования недропользования обладает полномочиями по осуществлению властных функций исполнительной ветви власти¹¹.

В систему органов исполнительной власти в сфере недропользования входят: президент, его аппарат (в некоторых государствах), правительство, аппарат правительства, министерства, ведомства и другие публичные органы.

Централизованную публичную администрацию России составляют органы, работающие непосредственно под руководством Президента РФ и Правительства РФ. Ее деятельность нацелена на обеспечение политического единства и стабильности государственного управления. При этом важнейшими звеньями централизованной администрации являются аппарат Президента РФ и аппарат Правительства РФ, министерства и ведомства¹².

Правительство РФ, являясь коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в России, также выполняет государственно-политические задачи, осуществляя общее руководство. Порядок его деятельности определяется Федеральным конституционным законом¹³. Для обеспечения его деятельности и организации контроля над выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством РФ, образуется его аппарат¹⁴.

¹¹ Волков А.М. Публичное управление недропользованием в Российской Федерации (современный период) // Правовая инициатива. 2013. № 7. (Электронный журнал) URL: <http://49e.ru/ru/2013/7/15>.

¹² Волков А.М. К вопросу о месте и роли Администрации Президента РФ / Волков А.М., Лютягина Е.А. // Административное право и процесс. – М.: 2012. №3. С. 34-39; Волков А.М., Лютягина Е.А. Аппарат Правительства Российской Федерации как орган публичной администрации // Административное право и процесс. М.: 2011. № 8. С. 19-22.

¹³ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 22.12.1997. N 51. Ст. 5712.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 N 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 07.06.2004. N 23. Ст. 2313; Распоряжение Правительства РФ от 26.04.2004 N 520-р (ред. от 03.02.2010) «Об утверждении структуры Аппарата Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.05.2004. N 18. Ст. 1780.

Сравнительный анализ правового положения органов публичной администрации зарубежных государств и России, а также видов и форм их деятельности позволит наметить пути совершенствования публичного администрирования недропользованием.

Новое столетие называется веком глобализации, поскольку сегодня человек стал ассоциировать себя со всем человечеством перед лицом многочисленных угроз глобального характера, перед необходимостью решать сложнейшие задачи выживания, экологических катастроф, нехватки природных ресурсов, освоения космоса и т. д., где требуются объединение усилий и ресурсов всего мирового сообщества, слаженность действий и взаимопонимание.

Для решения указанных задач необходимо, с одной стороны, кардинально изменить существующие социальные системы, а с другой, заложить фундамент новой общепланетарной структуры общества, отвечающей потребностям всего человечества. Данный процесс уже активно идет как на глобальном уровне, так и на региональных. Нарботки ученых и формируют новое направление в науке – глобалистику¹⁵. В России исследованию глобализации долгое время не уделялось должного внимания. Вместе с тем следует отметить, что в последнее время в отдельных сферах научных исследований активизировалась работа по данному направлению¹⁶, но ее результаты явно несопоставимы с исследованиями зарубежных ученых.

Процессы глобализации затрагивают все сферы человеческой деятельности, подвержены им и правовые системы национальных государств. Уже стало очевидным, что право стандарти-

¹⁵ Богатырёв В. В. Глобализация права: автореф. дис. ... д.ю.н. 12.00.01. 2012. С. 3.

¹⁶ Зеленцов А.Б. Новое административное право: юридическая природа и проблемы концептуального обоснования // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом. Материалы всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию д.ю.н, проф. А.Б. Зеленцова / отв. ред. А.М. Волков – М.: РУДН, 2011. С.12-26; Волков А.М. Публичное управление природопользованием и охраной окружающей среды в странах ЕС. Вопросы глобализации // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом. Материалы всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию д.ю.н, проф. А.Б. Зеленцова / отв. ред. А.М. Волков – М.: РУДН, 2011. – С.320-347; Мамедов А.А. Глобализация и административное право // Административное право и процесс. М., 2012. № 7. С. 17-21.

зируется и унифицируется в рамках планеты Земля. Как за рубежом, так и в России при поиске решений проблем глобализации права ученые активно опираются на богатое общемировое духовное наследие, полученное от прошлых поколений всего человечества, и при этом используют наработанный собственный национально-правовой опыт.

Глобализация способствует постепенному преобразованию мирового пространства в единую политическую и экономическую зону, с беспрепятственным перемещением товаров, услуг и капитала. Результатом всемирной глобализации является образование единого международного правового, экономического и культурного поля.

Встают очень сложные вопросы: постоянного суверенитета над природными ресурсами, право на развитие; роль коренных народов в управлении ресурсами. Общими основополагающими принципами и подходами к управлению природными ресурсами являются такие как устойчивое использование; принцип предосторожности, принцип общей, но дифференцированной ответственности и экосистемного подхода, нормативный подход и т.д.¹⁷

В заключение необходимо также отметить, что осуществление управления на наднациональном уровне (т.е. глобального публичного администрирования) позволяет говорить о формировании наднационального управленческого права. И это реальность сегодняшнего дня, как бы мы этого не хотели. Она отражает процессы становления и развития такого управления. При этом такое наднациональное управление осуществляется в государствах ЕС совместно с управлением национальным¹⁸.

В России также эти процессы необходимо учитывать, особенно в области недропользования. Особое место занимают вопросы глобализации и динамика развития правовых механизмов российского публичного администрирования природопользовани-

¹⁷ Elena Merino Blanco, Jona Razzaque. Globalisation and Natural Resources Law: Challenges, Key Issues and Perspectives. Edward Elgar Publishing, 2011 С. 417.

¹⁸ Волков А.М. Публичное управление природопользованием и охраной окружающей среды в странах ЕС. Вопросы глобализации // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом. Материалы всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию д.ю.н, проф. А.Б. Зеленцова / отв. ред. А.М. Волков М.: РУДН, 2011. С. 320-347.

ем (в частности, недропользования на континентальном шельфе при разведке и разработки нефтегазовых месторождений, их транспортировки)¹⁹.