

Государственное управление нефтегазодобывающим комплексом России



Фролова Н.В.,
кандидат юридических наук,
заведующая кафедрой
гражданско-правовых дисциплин
Нижевартовского экономико-
правового института (филиал)
Тюменского государственного
университета

Административная реформа федеральных органов исполнительной власти в России

Новый этап административной реформы в России, который условно можно считать начавшимся с марта 2004 г., привел к существенным изменениям в сфере государственного управления нефтедобывающим комплексом в плане перераспределения властных полномочий между федеральными органами исполнительной власти и создания новых государственных органов.

На уровне федеральных министерств, осуществляющих (в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁾) функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности, специальными властными полномочиями в отношении хозяйствующих субъектов нефтедобывающего комплекса наделены Министерство промышленности и энергетики РФ и Министерство природных ресурсов РФ.

Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации

Министерство промышленности и энергетики РФ в соответствии с постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 179 «Вопросы Министерства промышленности и энергетики»² и Положением о Министерстве промышленности и энергетики РФ, утвержденным постановлением

Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 284³, занимается разработкой государственной политики и нормативно-правовым регулированием в сфере всего топливно-энергетического комплекса, в том числе в сфере освоения месторождений полезных ископаемых на основе соглашений о разделе продукции и осуществления функций федерального органа и уполномоченного органа по соглашениям о разделе продукции в отношении участков недр и месторождений всех видов полезных ископаемых.

Министерству промышленности и энергетики РФ подведомственны:

- ! *Федеральное агентство по энергетике*, являющееся федеральным органом исполнительной власти и осуществляющее функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и использованию топливно-энергетических ресурсов в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов⁴;
- ! *Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии*, являющееся федеральным органом исполнительной власти и осуществляющее функции по оказанию услуг, управлению государственным имуществом в сфере технического регулирования и метрологии.

Министерство природных ресурсов Российской Федерации

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 22 июля 2004 г. № 370 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации»⁵ и постановлением Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 160 «Вопросы Министерства природных ресурсов Россий-

¹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

² Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

³ Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2566.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2569.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3260.

ской Федерации»⁶ Министерство природных ресурсов РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере природопользования, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности.

В полномочия Министерства природных ресурсов РФ входят и вопросы, связанные с недрами, например, разработка и представ-

ление в Правительство РФ проектов федеральных конституционных законов и актов Президента РФ и Правительства РФ по геологическому и рациональному использованию и охране недр.

Министерство природных ресурсов РФ самостоятельно принимает нормативно-правовые акты по следующим вопросам:

- ! установлению порядков государственного учета и ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, постановке запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списанию с государственного баланса, переоформлению лицензий на пользование участками недр;
- ! классификации запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых по видам полезных ископаемых;
- ! методике геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр по видам полезных ископаемых;
- ! формам бланка лицензий на пользование недрами;
- ! порядку и условиям использования геологической информации о недрах, являющихся государственной собственностью и др.

Новый этап административной реформы в России, который условно можно считать начавшимся с марта 2004 г., привел к существенным изменениям в сфере государственного управления нефтедобывающим комплексом в плане перераспределения властных полномочий...

В целях выполнения возложенных на Министерство природных ресурсов РФ полномочий в его структуре созданы следующие органы:

- ! *Федеральное агентство по недропользованию*⁷, непосредственно осуществляющее функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования (например, организация государственного геологического изучения недр, экспертизы проектов геологического изучения недр; осуществление выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами);
- ! *Федеральная служба по надзору в сфере природопользования*⁸, на которую возложены функции по контролю и надзору в сфере природопользования, в частности, осуществление контроля и надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр.

Помимо Министерства промышленности и энергетики РФ и Министерства природных ресурсов РФ значительную роль в осуществлении государственного управления нефтедобывающим комплексом в пределах своих полномочий играют и другие министерства РФ.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации

Министерство экономического развития и торговли РФ⁹ осуществляет функции по выработке в целом государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса, внешнеэкономической деятельности, таможенного дела, торговли, имущественных отношений, несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления организаций, экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, инвестиционной деятельности, формирования межгосударственных и федеральных целевых программ, мобилизационной подготовки экономики РФ, управления государственным материальным резервом, формирования государственного оборонного заказа, закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд¹⁰.

⁶ Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1452.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2004. № 26. Ст. 2669.

⁸ Собрание законодательства РФ. 2004. № 32. Ст. 3347.

⁹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 36. Ст. 3670.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1480.

Именно этому министерству в соответствии с Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»¹¹ и Положением о Министерстве экономического развития и торговли РФ подведомственны:

- ! Федеральная таможенная служба¹²,
- ! Федеральное агентство по государственным резервам¹³,
- ! Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости¹⁴,
- ! Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом¹⁵ и др.

Министерство финансов Российской Федерации

Министерство финансов РФ¹⁶ призвано осуществлять функции по выработке единой государственной финансовой, кредитной, денежной политики и нормативно-правовое регулирование в финансовой сфере, включая налоговую, страховую, валютную сферы, сферу государственного долга, в области аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности, таможенных платежей, включая определение таможенной стоимости товаров и транспортных средств¹⁷.

Министерству финансов РФ в числе других структур подведомственны:

- ! Федеральная налоговая служба России¹⁸;
- ! Федеральная служба страхового надзора¹⁹.

Министерство регионального развития Российской Федерации

Министерство регионального развития РФ²⁰ наделено функциями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе районов Крайнего Севера; административно-территориального устройства РФ; разграничению полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления²¹.

Сравнительный анализ управления нефтедобывающим комплексом в других государствах

Если посмотреть на институт государственного управления нефтедобывающим комплексом с исторической точки зрения, то вывод очевиден: государство постоянно находилось и находится в поиске оптимального варианта государственного управления нефтедобывающим комплексом и взаимодействия с его хозяйствующими субъектами. Как отмечает С.В. Рогинский, «данный сектор экономики традиционно является трудным объектом управления, и отношения между нефтяными компаниями и правительством часто доходят до конфликтов»²². Каждое государство пытается найти свой, наиболее приемлемый, вариант в решении данного вопроса.

Опыт Норвегии

В Норвегии сегодня, по существу, создана вертикальная структура управления развитием и функционированием нефтяной отрасли.

...государство постоянно находилось и находится в поиске оптимального варианта государственного управления нефтедобывающим комплексом и взаимодействия с его хозяйствующими субъектами.

На этапе зарождения структуры управления в Норвегии ключевую роль в вопросах государственного регулирования играло Министерство

промышленности. В начале 70-х годов Министерство промышленности было реорганизовано и сформирован норвежский нефтяной директорат, а также создана государственная нефтяная компания «Статойл». К середине 70-х годов государство признало необходимость существования отдельного министерства в этом секторе экономики — было создано Министерство нефти и энергетики, что продемонстрировало приоритет отрасли для экономического развития стра-

¹¹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.

¹² Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3337.

¹³ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3263; Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1491.

¹⁴ Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3554.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2004. № 49. Ст. 4897.

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

¹⁷ Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1478.

¹⁸ Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3961.

¹⁹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2904.

²⁰ Собрание законодательства РФ. 2005. № 3. Ст. 390.

²¹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3956.

²² Рогинский С.В. Государство и нефтегазовый комплекс: Опыт Норвегии и России. М.: Макет «Сирин», 2002. С. 72.

ны. Между министерством, директором и нефтяной компанией «Статойл» существуют прямые связи, где каждый из компонентов отвечает за определенное направление деятельности государства.

Вся административная ответственность за формирование политики государства возложена на Министерство нефти и энергетики, выполняющее следующие функции:

- ! обеспечение порядка работ различных нефтяных компаний в соответствии с установленной в стране законодательной базой;
- ! формирование государственной политики в отрасли и ее реализация;
- ! планирование развития энергетики в различных районах Норвегии;
- ! выдача лицензий на разведку, добычу и транспортировку нефти и газа;
- ! управление прямыми финансовыми интересами государства на различных месторождениях;
- ! обеспечение участия других отраслей норвежской промышленности в работе нефтяного комплекса;
- ! установление на основании решения парламента предварительной и окончательной нормативных цен, служащих основой для налогообложения.

Основу Министерства нефти и энергетики составляет Департамент нефти и газа, включающий в себя отделы: исследований, нефти, природного газа, промышленности, окружающей среды, управления государственной собственностью, юридический и отдел экономики.

Исследователи государственной модели регулирования как нефтяной отрасли в частности, так и экономики Норвегии в целом отмечают, что

...в Норвегии прослеживается концентрация государственного управления по отраслевому принципу в отличие от России, где отраслевой принцип управления отдельными отраслями промышленности практически сведен на нет.

создание специализированных министерств и наделение их достаточно широкими полномочиями обеспечивает нормальное функционирование нефтяного комплекса²³.

«Главенство Министерства нефти и энергетики и директората в отношении нефтяного комплекса способствует урегулированию разногласий между вторичными организациями»²⁴ (Министерством здравоохранения и социальной политики, Министерством окружающей среды, Министерством местного самоуправления и труда и др.), которые имеют незначительное влияние на разработку концепции нефтяной политики.

Таким образом, в Норвегии прослеживается концентрация государственного управления по отраслевому принципу в отличие от России, где отраслевой принцип управления отдельными отраслями промышленности практически сведен на нет.

Опыт Канады

В другой нефтяной стране — Канаде — нет специализированного министерства, как в Норвегии. Институтами, которые по своему статусу призваны рассматривать вопросы развития и функционирования энергетической системы, включая нефтедобычу, на федеральном уровне являются:

- ! Министерство природных ресурсов Канады и Национальный энергетический совет (НЭС);
- ! провинциальные министерства энергетики и энергетические советы — на провинциальном уровне.

На Министерство природных ресурсов Канады, в составе которого имеется Энергетическая служба, возложена задача по определению стратегии устойчивого развития, безопасного и эффективного использования канадских энергетических ресурсов через выработку соответствующей политики, программ, научных разработок и технологий. Оно определяет перечень и объемы потенциальных экономических, региональных, международных и других ресурсов, необходимых для реализации своих разработок по производству и использованию энергетических программ. Оно также обеспечивает техническую и информационную помощь промышленности и правительству страны в вопросах энергетики,

²³ См., например: *Воронов В.К.* Норвегия вчера и сегодня. М.: Знание, 1998; *Маде Т.В.* Роль государства в решении энергетических проблем в странах Северной Европы // Ученые записки Тартуского университета. 1982. Вып. 597; *Законодательство Норвегии по нефти и газу.* М.: ЭПИцентр, 1999, и др.

²⁴ *Rees J., Odell P.* The international oil industry. New York: St. Martin press, 1987. P. 65.

разрабатывает и применяет экономические, регулирующие и другие рычаги для успешного развития энергетических ресурсов²⁵.

Полномочия по контролю и выработке рекомендаций Министерству природных ресурсов Канады в вопросах эффективного и рационального использования и сбережения энергоресурсов страны возложены на Национальный энергетический совет (Федеральный закон «National Energy Board Act»; R.S. 1985. P. N-7).

Несмотря на отсутствие специализированного министерства, Канада, по утверждению Стивена А. Кеннета и многих других исследователей, изучающих недропользование в Канаде, смогла добиться такого государственного управления нефтедобычей, которое обеспечивает «разработку природных ресурсов в «интересах общества» или, иными словами, в интересах широкой общественности»²⁶.

Сравнительный анализ

Сравнительный анализ института отраслевого управления нефтедобывающим комплексом Норвегии и Канады с российским институтом позволяет, на наш взгляд, сделать вывод о большем сходстве последнего с канадским.

Это представляется не совсем оправданным, так как не учитывается исторический опыт государственного управления нефтяной промышленностью с существованием отраслевого министерства, переходный период экономики, опыт последних 15 лет, показавший, что страна не готова к ослаблению отраслевого управления.

При другой ситуации, очевидно, возможность добиться желаемого результата, то есть соблюдения интересов всего общества при добыче и использовании нефтяных ресурсов, присутствует и в обеих моделях отраслевого управления.

Создание на основе примера Норвегии четкой вертикальной структуры управления позволило бы сегодня:

- 1) усилить в России государственные позиции в отрасли;
- 2) обеспечить эффективную разработку месторождений;

3) разработать политику предоставления льгот различным компаниям;

4) обеспечить рациональность действий федеральных исполнительных органов власти по отношению к субъектам нефтедобывающего комплекса;

5) наладить прямые связи между отраслевым министерством и государственной нефтяной компанией «Роснефть».

...Канада... смогла добиться такого государственного управления нефтедобычей, который обеспечивает «разработку природных ресурсов в «интересах общества» или, иными словами в интересах широкой общественности».

Значительный уровень государственного воздействия на деятельность нефтедобывающего комплекса, безусловно, необходим для того, чтобы гарантировать:

! уважение законов и подзаконных нормативных правовых актов, в том числе правительственных решений;

! реализацию планирования развития комплекса;

! координацию усилий государственных органов и частных субъектов предпринимательской деятельности;

! технический контроль.

Кроме того, такой уровень государственного воздействия способствует сохранению контактов с научными учреждениями, которые занимаются проблемами нефтедобывающего комплекса, а также обеспечением постоянного информационного потока, на основе которого осуществляется принятие тех или иных управленческих решений. □

Кроме того, такой уровень государственного воздействия способствует сохранению контактов с научными учреждениями, которые занимаются проблемами нефтедобывающего комплекса, а также обеспечением постоянного информационного потока, на основе которого осуществляется принятие тех или иных управленческих решений. □

²⁵ Опыт Канады по регулированию энергетического сектора экономики [Электронный ресурс] / Режим доступа:// [http://www.exportsupport.ru/law.tv?n\\$docid=195390](http://www.exportsupport.ru/law.tv?n$docid=195390).

²⁶ Анализ нормативно-правовых баз по недропользованию, действующих в России и Канаде. М.: ВНИИОЭНГ, 2001. С. 91.