

**ТОМСКИМ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**Часть 1**

**Под редакцией доктора юридических наук**

**В.Ф. Воловича**

**Издательство Томского университета**

**Томск - 1999**

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСВОЕНИЯ СЕВЕРА РОССИИ

В.Ф. ВОЛОВИЧ

Оптимизация социально-политических и рыночных преобразований, устранение имеющихся острых противоречий предполагает, во-первых, адекватную организацию и управление ключевыми направлениями развития страны и ее регионов, формирование оптимальных принципов и механизмов взаимоотношений центра и мест, юридическую ответственность всех субъектов исполнительной власти, органов местного самоуправления по реализации возложенных функций; во-вторых, совершенствование трудовых, национальных, этнических, социально-бытовых отношений, взаимоотношений работников и предпринимателей, администрации предприятий различных организационно-правовых форм и трудовых коллективов; в-третьих, повышение эффективности хозяйствования, совершенствование исполнительно-распорядительной деятельности, повышение профессионализма управленцев, укрепление законности, дисциплины и правопорядка и усиления социальной защиты населения. Управленческая деятельность - один из неперенных факторов функционирования предприятий независимо от их формы собственности. Главной мыслью в теории и практике управления является направленность деятельности администрации на обеспечение рационального ведения дела; особенно это актуально в условиях складывающейся дефицитности финансовых ресурсов.

В самом развитии страны наступил момент, когда дальнейшие преобразования во многом определяются комплексным освоением прежде всего Севера, Арктики. Российский Север - это 27 субъектов РФ с общей территорией 10 миллионов квадратных километров, на которой проживает 1,2 миллиона человек. Именно Север в известном смысле позволяет держаться на плаву всей отечественной экономике. Север - сосредоточение сложнейших проблем современной России, прежде всего наиболее рационального использования его минерально-сырьевой и топливно-энергетической базы. Несомненно, и в грядущем XXI веке одним из определяющих условий развития экономики страны будет ресурсообеспечение, эффективное использование сырья. Природа региона - резерв будущего благосостояния и хозяйствования, а территория Севера все более становится безальтернативным ресурсом. По сведениям Российской Академии Наук, Север дает 11% национального дохода и около 60% экспорта. На Севере России - уникальные запасы на суше и на

шельфе<sup>1</sup> углеводородного сырья. Одновременно Север весьма интересен как регион по организации туризма. Вот почему он имеет уникальное по своему хозяйственному и геополитическому положению значение для всей России.. Следует отметить и военно-стратегическое значение Севера. Усшивающиеся антропогенные нагрузки на природу ведут к необходимости комплексного учета возможностей Севера как региона, располагающего огромными природоохранными возможностями. Несомненно значение этого региона в сохранении климатогеографического и биогеохимического равновесия. Север России, а также примыкающая территория Ледовитого океана и воздушное пространство над ними представляют собой пространство, способствующее прокладке кратчайших связей России с наиболее развитыми регионами мира. Духовный мир народов Севера по-прежнему загадочен и неизвестен. Управление освоением Севера предполагает обеспечение его устойчивого развития, то есть гармоничного развития производства, социальной сферы, населения и окружающей природной среды.

Освоение этого региона предполагает усиление роли фундаментальных и прикладных исследований, в том числе по государствоведению и правоведению, в разработке концепции развития Севера, подготовке специалистов по управлению производством для нужд национальной экономики. Исследования по освоению Севера, Мирового океана, полярные изыскания в Антарктике наряду с космическими являются теми областями, которые позволяют утверждать международный престиж страны мирными способами.

В современных условиях повсеместного внедрения достижений научно-технического прогресса, революционизирующих производство, другие сферы, глобальная ориентация России на минерально-сырьевые и другие природные ресурсы в конечном счете окажется бесперспективной. Магистральным направлением развития экономики, в том числе и Севера, возможно только на базе современных технологий, высочайшего профессионализма всех работников, широчайшего научного обеспечения. Содержание и характер правового регулирования управления в столь своеобразном регионе определяются особенностями экономических условий жизнедеятельности страны, населения, северян в частности, социально-политическим климатом, конкретными задачами, стоящими перед государством. Имеющийся опыт и традиции по освоению Севера России, будучи во многом итогом предыдущей деятельности, являются важными факторами повышения результативно-

<sup>1</sup> Шельфовая зона Ледовитого океана может сыграть для России в XXI веке роль Западной Сибири. Только запасы нефти и газа в этой зоне оцениваются в 15-20 миллиардов тонн условного топлива («Известия», 11 марта 1997; Николаев М. Арктика в системе ценностей планеты.//Ресурсы регионов России. М., 1999 ). Север европейской части РФ. Сибирь и Дальний Восток - это территории будущего России, ее локомотивы.

сти исполнительно-распорядительной деятельности в сфере природопользования и охраны природы.

Правовое регулирование управления по освоению Севера - многоаспектная, многосложная и крайне трудоемкая проблема, характеризующаяся многолетней историей поиска наиболее эффективного воздействия правовых институтов применительно к региону, характеризующемуся экстремальными условиями жизнедеятельности. Управление протекает под непосредственным влиянием своеобразной системы социально-политических, психологических, экономических, международных, а равно и естественных факторов, состояния добывающей и перерабатывающей промышленности. Рациональное, неистощительное природопользование служат определяющим фактором эффективного и устойчивого социального развития на Севере. При этом первоочередной по важности государственной задачей является сохранение традиций природопользования на Севере, национальной культуры и духовной жизни малочисленных народов. Именно эти народы академик В. Казначеев назвал великими малыми народами. Несомненно, здесь один из будущих отечественных центров производства экологически чистых и биологических высокоэффективных продовольственных продуктов и фармацевтических средств. Основная тяжесть в организации освоения Севера России, его научное обеспечение, охрана окружающей среды, координация и согласование деятельности органов общей отраслевой и межотраслевой компетенции, содействие физическим и юридическим лицам, предпринимателям, подготовка высококвалифицированных специалистов, коммуникациям, материально-техническое обслуживание, энергетика, топливо, социальная защита населения, борьба с правонарушениями по-прежнему будут основными функциями исполнительной власти. Роль администрации значительная, складывающееся мнение, что, чем меньше административного вмешательства в хозяйственную и иные сферы, тем лучше, ошибочное. В Англии и США внешне роль администрации ничтожна, поскольку в этих странах не было в XX в. потерь рычагов управления, сложился мощный финансово-правовой механизм регулирования, функционирует большинство транснациональных компаний, обеспечена оптимальная правовая защита предпринимательства.

Одновременно можно констатировать, что не следует приписывать никакому из тех или иных факторов, условий, событий решающее значение в эффективности и результативности управления. Оптимальное управление - это сложные хитросплетения, влияние системы факторов, важнейшими из которых являются, видимо, научность и профессионализм управленцев, стиль и политическая воля руководства, доверие большинства народа, роль международных отношений. Нельзя не заметить, что некоторые авторы недостаточно реально оценивают социально-экономическую ситуацию в России. Так, А. Дортхолл в работе «Лондон - Токио. Проект века» тпсет: «Ухудше-

ние ситуации в России в ближайшее время сделает не достаточной уже не только формальную поддержку, но даже прямые гарантии государства... При сегодняшнем и завтрашнем состоянии России единственным гарантом такого рода является контроль за самим государством<sup>1</sup>. Такие высказывания, являясь заблуждением, снижают возможности равноправного вхождения России в мировую экономику. Несомненно, государство, используя административно-правовые меры, способно сдержать негативные процессы и обеспечить экономическую стабилизацию в стране. Разумное администрирование, четкая организация хозяйственных связей и отношений, планирование и государственное регулирование являются необходимыми условиями развития экономики, в том числе и рыночной. Дееспособное государство, используя организационно-правовые и другие рычаги, должно обеспечить систему экономической и политической безопасности страны, ее регионов, обуздать преступность и коррупцию. Крайне необходимо наконец осознать, что в России до сих пор нет продуманной и рассчитанной на длительный период концепции развития природоресурсного сектора народного хозяйства и прежде всего применительно к Северу. Попытки разработки концепции, разумеется, были, но не дали результатов, и природопользование, охрана окружающей среды не имеют четкого прогноза, необходимого правового регулирования. Будучи фундаментом отечественной экономики, энергетические и иные сферы природопользования (нефть, газ, удобрения, цветные и черные металлы, лес, пиломатериалы, пушнина, морское и другое сырье) не имеют взвешенной, базирующейся на современных технологиях, концепции текущего и перспективного развития, ее организационно-правового обеспечения, законодательного закрепления. Целенаправленная государственная политика по освоению Севера может быть обеспечена на основе объективного (научного) представления ситуации в данной сфере. Системно-ситуационный анализ, своевременное выявление новых тенденций, предупреждение негативных процессов, ведущих к формированию и развитию первоначальных локальных социально-бытовых очагов напряженности, краткосрочное и долгосрочное прогнозирование развития важнейших процессов, своевременная корректировка правового регулирования усиливают эффективность хозяйствования. Управление, будучи целенаправленной организаторской деятельностью органов исполнительной и местной власти, прежде всего заключается в правовом обеспечении хозяйственной деятельности, в разработке целевых программ природопользования, профессиональном организационном наполнении управленческого воздействия, контроля, оперативном регулировании деятельности государственных органов. Специальный орган управления природными ресурсами обязан применительно к добыче полезных ископаемых

<sup>1</sup> Цкг. По: "Российской газете", 8 июля 1999.

контролировать весь цикл функционирования горного предприятия, начиная с его учреждения, проектирования, строительства, последующей разработки месторождения, первичной переработки, обогащения, минерального сырья и заканчивая консервацией горных выработок, рекультивацией ландшафта, ликвидацией предприятия. На всех этапах этой деятельности под непосредственным контролем органов государственной власти, должностных лиц, специалистов, субъектов государственного горного и промышленного надзора должны быть вопросы охраны природы. В законодательстве специально подчеркивается, что природопользование носит комплексный характер. В ст. 4 ФЗ Российской Федерации «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» говорится, что промысел живых ресурсов - комплексный процесс, включающий поиск и вылов, добычу водных биологических ресурсов, приемку, обработку, транспортировку, хранение продукции, перегрузку, а также снабжение промысловых судов и установок топливом, водой, продовольствием, тарой и другими материалами.

Одновременно рациональное использование природных ресурсов, их исследование, охрана внутри страны, в территориальных водах, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ, а также в открытом регионе Мирового океана возлагаются прежде всего на Министерство природных ресурсов РФ, Государственный комитет РФ по охране окружающей среды. Научное исследование организационно-правовых аспектов освоения Севера имеет первостепенное фундаментальное и прикладное значение в обеспечении развития российской государственности, оптимальной реализации договорных обязательств участников хозяйственного освоения северных территорий, укрепления законности и правопорядка в сфере природопользования, охраны окружающей среды, защиты законных прав и интересов малочисленных коренных народов, физических и юридических лиц. История специального государственного управления освоением Севера России имеет свою логику организационно-правового развития от администрации Северного морского пути при Правительстве СССР к современному Государственному комитету Российской Федерации по делам Севера (председатель Государственного комитета на правах министра). Правовое регулирование применительно к освоению Севера является системой, остовами которой составляют нормы административного права, прежде всего, уполномочивающие, стимулирующие, рекомендательные. Государственная стратегия освоения этого пространства должна содержать систему мер по стабилизации социально-экономической, нравственной и психологической обстановки в регионе с использованием ситуационного подхода к каждому из его составных районов. Реалистичная отраслевая и межотраслевая деятельность по реализации государственной политики по освоению Севера - это долговременная профессиональная организаторская работа аппарата управления, тер-

пение и настойчивость специалистов, строгое следование природоохранному и иному законодательству. Важно не только выработать научно обоснованную стратегию, но и обеспечить политическую, государственную волю по усилению динамики развития, сосредоточенного на разрешении фундаментальных социально-экономических проблем, укрепить дисциплину, повысить эффективность управления, развить инициативу местного населения, физических и юридических лиц, предпринимателей, инвесторов. Методологические, теоретико-прикладные и организационно-правовые аспекты рассматриваемой проблемы наиболее существенно проработаны в США, России, Канаде, Норвегии, Дании, Исландии. Имеющиеся различия в правовом регулировании системы отношений названных стран применительно к Северу определяются особенностями национального социально-экономического и государственного устройства, уровнем развития правовой системы, обычаями, традициями, имеющимися ресурсами, уровнем развития науки и технологий, задачами, которые решает страна, применительно к переживаемому периоду, стилем межгосударственных отношений и другими факторами и условиями. Вполне закономерно и логично рассмотрение проблемы освоения Севера России в качестве приоритета при разработке концепции стратегии развития страны на ближайшие 25 лет грядущего века. Минерально-сырьевые и другие ресурсы Севера России все более становятся базовыми источниками экономического и социального благополучия, устойчивого развития Федерации, ее субъектов, жизнеобеспеченности коренных народов, этнических общностей, всего населения Севера.

Следует подчеркнуть, что научно обоснованное освоение Севера - необходимое условие функционирования международных экономических связей и отношений. Вот почему Комитет Государственной думы Федерального Собрания РФ по проблемам Севера и Дальнего Востока, Государственный комитет по делам Севера (специальный орган государственного управления) призваны, реализуя возложенные на них полномочия, обеспечить в высших органах законодательной и исполнительной власти первоочередное и своевременное решение вопросов о дальнейшем комплексном освоении этих территорий. В июле 1999 года на заседании Правительства РФ обсуждались вопросы организации завоза на Север и территории, приравненные к нему. Отмечено, что организация северного завоза станет предметом постоянного внимания на заседаниях Правительства России, его Президиума, правительственной комиссии по оперативным вопросам. По свидетельству Председателя Госкомсевера, в 1999 году необходимо завезти на указанные территории: 2,7 млн. тонн нефтепродуктов, 4,7 млн. тонн угля, 870 тысяч тонн продовольствия, общая стоимость завоза 3 млн. рублей.

В Ст.9 Конституции РФ в качестве принципа закреплено, что земля, другие природные ресурсы составляют объект собственности особой общест-

венной значимости, используемые и охраняемые в России как основа жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. Природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Недропользование осуществляется хозяйственными субъектами различных организационно-правовых форм. Обычаи, традиции нашей страны, а также правовая доктрина связывают прежде всего использование этих ресурсов с государственной собственностью, что особо важно учитывать при освоении столь своеобразного по природно-климатическим условиям региона. В ФЗ "О недрах" говорится, что недра в границах территории РФ, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находились в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Содержание ст. 19 Лесного Кодекса свидетельствует, что леса находятся в федеральной собственности и могут быть объектом собственности субъекта Федерации, если об этом будет говориться в федеральном законе. В ст. 1 ФЗ "О недрах" подчеркивается, что "добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности".

Особое значение проблемы собственности для обеспечения эффективного правового регулирования отмечал еще И. Бентам. В исследовании "Принципы гражданского кодекса" он писал, что собственность и право родились вместе, уберите законы и собственность исчезнет. Весьма важно четко определить правовой статус и правовой механизм добычи, рационального использования природных объектов федерального, регионального и местного значения, публичного контроля в этой области. Подобные формы и способы правоохранительной деятельности неотделимы от гражданско-правовых норм, регулирующих отношения собственности на природные ресурсы и их использование. При этом следует учитывать, что гражданское законодательство отнесено к ведению Федерации, а административное - к совместному ведению РФ и ее субъектов. Пользуясь несоответствием федеральных законодательств в природных ресурсах, ряд субъектов РФ в своем законодательстве стремятся обеспечить максимум суверенитета применительно к использованию природных ресурсов, чем ущемляют интересы Федерации в целом. Несмотря на содержание ч. 1, п. "в" ст. 72 Конституции РФ, предусматривающей перечень вопросов, относящихся к совместному ведению Федерации и ее субъектов, включая владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водами, другими (природными) ресурсами, не дожидаясь четкого

правового разграничения (размежевания) компетенции, полномочий Федерации и ее субъектов в данной сфере, приняты нормативно-правовые акты, которые отнесли к их ведению все вопросы регулирования эксплуатации природных ресурсов. Подобная правотворческая практика обостряет актуальность проблемы укрепления конституционной безопасности, законности и правопорядка, предполагает осуществление административно-правовых мер по обеспечению единого правового пространства, согласование и координацию деятельности Федерации и ее субъектов по организации сохранения, добычи и рационального использования природных ресурсов. Скорее всего следует говорить о наличии в современный период в этой сфере двух ключей в регулировании природопользования, усиления роли горизонтальных административно-правовых отношений. Согласно принципу конституционности, провозглашенному в ФЗ РФ от 24 июня 1999 года "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации", не могут быть приняты федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, заключены договоры, соглашения, если принятие (заключение) указанных актов ведет к изменению конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, ущемлению или утрате установленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности Российской Федерации и единства системы государственной власти в Российской Федерации.

Право государственной собственности на природные ресурсы в совместном ведении Федерации и ее субъектов одновременно объясняется еще и тем, что земля является территорией, на которой реализуется их суверенитет. В современный период распоряжение собственностью реализуется не посредством правил регулирования отношений собственности, а через административно-правовой механизм, в основе которого предметы ведения, реализация управленческих функций субординационного и вертикального характера. Следует согласиться с утверждением Б.Д. Клюкина, что отнесение к недвижимости всех природных ресурсов и регулирование их нормами гражданского права являются весьма сомнительными<sup>1</sup>. В большинстве стран ни недра, ни леса, ни воды не являются объектами частной собственности. Форма собственности определяет диапазон, границы управленческого воздействия.

Эффективная система управления освоением Севера является существенным стабилизирующим фактором и гарантией успешного решения примени-

<sup>1</sup> Клюкин Б.Д. Многообразие форм собственности на природные объекты//Право и экономика, 1998, № 1. С. 37.

тельно к современному этапу текущих и долговременных, стратегических задач. В основе управления и организации освоения Севера лежит необходимость сохранения его природы. Вот почему важно четко определить стратегические и тактические цели в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов региона. Важно сбалансировать процессы воспроизводства и использования возобновляемых природных ресурсов, рациональное использование минерального сырья, добываясь включения в производство отходов горнодобывающей и других отраслей. Организация производства должна базироваться на широком использовании опыта северян, их определенной гармонии с природой<sup>1</sup>. Рациональное, неистощимое природопользование обеспечивает эффективную организацию управления и устойчивое социально-экономическое развитие. Управление - дело тонкое, особенно, когда речь идет о природопользовании, рациональной эксплуатации минерально-сырьевой базы, освоении столь чувствительного к внешнему вмешательству региона, правовом обеспечении всей системы федерального, регионального и местного воздействия на северные территории. Именно здесь переплелись нити интересов не только отечественных предпрятий, местного населения, но и в целом, государства. Отстаивая эти интересы, необходимо учитывать буквально все: как политику, экономику, так и историю, культуру, религию, традиции и обычаи и, не в последнюю очередь психологию и национальное самосознание живущих здесь коренных Нефодов, этнических общностей. Администрация призвана не допустить усиления процессов люмпенизации, маргинализации северного населения. Р^очной экономике, правовому государству наиболее отвечает принцип партнерства. В процессе освоения Севера следует помнить ориентацию на сочетание общегосударственных и местных интересов. Настоятельно нужна краткосрочная программа стабилизации в рамках долгосрочной стратегии развития и интеграции в мировую экономику. Россия должна быть способной конкурировать на мировом рынке готовыми потребительскими товарами и наукоемкой продукцией. Этот путь базируется на отечественном товаропроизводстве, используются современные технологии, разнообразные минерально-сырьевые и энергетические ресурсы. Программа должна соответствовать национальным (государственным) интересам России, ее возможностям и месту в мире, традициям отечественной культуры. Проблемы направлений, методов, форм и средств реализации программы, ее духовное и социально-культурное обеспечение должны быть предметом научных исследований. Несомненно, оптимальная реализация программы возможна при усилении роли и ответственности исполнительной и других ветвей власти, непосредственной поддержке всего народа.

<sup>1</sup> Арктическое беспокойство. Проблема не местного масштаба//Российская газета, 1999, 21 сентября.

Именно сочетание в управлении методов рынка, иерархии и культуры при надлежащем ресурсном обеспечении, высоком профессионализме инженерных кадров может эффективно решать стоящие задачи. В 80-е годы истекающего столетия академик Н.В. Мельников писал, что горный инженер несет ответственность перед государством и обществом за целесообразность и правильность разработки месторождений полезных ископаемых, представляющих собой общенациональное достояние, залегающее в недрах минерального сырья определяет потенциал будущего нашей Родины. Он отмечал, что в Сибири, на ее севере должны вестись обширные геологоразведочные работы, а корпус горных инженеров должен дать комплексную оценку выявленных месторождений и установить очередность их освоения. Совершенно прав был Н.В. Мельников, утверждая, что ответственность перед государством за извлечение минерального сырья из недр является особенностью специальности горного инженера<sup>1</sup>. Осторожность, высокоразвитая интуиция, доброжелательность, элитное образование, серьезное изучение менеджмента, здравый смысл, честность, твердость и интеллект, физическая выносливость, организаторские способности, умение завоевать доверие работников, местного населения - черты, наиболее соответствующие горному инженеру, ифугим специалистам, работающим на Севере. Именно горный инженер генерирует достижения науки и передового опыта. Усложнение его функций еще более усиливается, когда общество вступило в исключительно сложное, во многом противоречивое состояние. Высококвалифицированные специалисты должны дать достоверные расчеты: сколько и какого сырья можно вывозить за рубеж. Управление в сфере природопользования на Севере представляет собой сложную динамически развивающуюся систему. Профессиональная организаторская работа составляет основу деятельности администрации при решении сложных, а порой и экстремальных задач. Ничто в управлении не происходит спонтанно, все имеет свою причину и условия реализации, определяясь в конечном счете архисложным хитросплетением многих факторов, внешних и внутренних. Хотя управление - это всегда определенный уровень предвидения, люди не знают, какой результат они достигнут, пока они не решат полностью поставленную задачу. Степень, в пределах которой субъекты управления действуют с ясным и четким пониманием результатов, к которым они стремятся, значительно преувеличена. Значительная часть действий администрации продиктована желанием узнать, что из этого получится.

Не следует упускать из виду, что управление - это одновременно и опыт, искусство, а само достижение успеха обеспечивается с помощью соединения нескольких факторов, из которых только некоторые находятся под контролем администрации. Данное утверждение приводится не для того, чтобы ад-

<sup>1</sup> Мельников Н.В. Горные инженеры. М., 1981. С. 258.

министрация могла избежать ответственности, а для того, чтобы управленцы были готовы встретить сложную ситуацию так, чтобы преодолеть ее. Не следует упускать из виду и то, что управление на уровне предприятий, организаций, учреждений - это и самореализация профессионала. Компетенция, знания - это чисто индивидуальный ресурс, это способность применить информацию к конкретной ситуации, а это уже качество прежде всего конкретного руководителя, специалиста. Специалисту недостаточно профессиональных знаний, информированности, необходимо новаторство, восприятие новых идей, подходов и современных технологий, постоянное повышение профессиональных знаний, углубление их аспектов, связанных с состоянием горного дела, лесного, рыбного, охотничьего хозяйства, охраны окружающей среды. Успех освоения Севера и Дальнего Востока в значительной мере зависит от отношения отраслевых органов, правительственных учреждений, органов исполнительной власти, субъектов РФ к подготовке кадров, материальном и моральном их вознаграждении, социально-бытовом устройстве. В настоящее время нет привязанностей к работе на Севере, которые наблюдались еще 10-15 лет тому назад. Очень важно возродить энтузиазм, уверенность в завтрашнем дне северян, организовать филиалы ведущих вузов России в Норильске, других городах Севера. Нельзя не согласиться с М. Потаповым, что образование является главным фактором решения многих проблем и прежде всего экономических и социально-культурных. Отставание Севера в сфере образования от других регионов страны можно и необходимо преодолеть.

Наличие высокопрофессиональных кадров, хорошо знающих местные условия, этнодуховные и этносоциальные особенности, явится одним из определяющих условий развития Севера в грядущем столетии. В этой связи открытие филиала Томского государственного университета в Норильске, образование других высших и средних специальных учебных заведений - вопрос времени. Важно ли это? Несомненно, что очень важно. Не случайно Норвегия для того, чтобы обозначить свой "суверенитет на Шпицбергене, содержит там университет. Студенты учатся там 4-5 лет и возвращаются на материк. Может быть, они ни разу больше не побывают на Шпицбергене, они помнят, что он часть их страны". Крупный специалист в области науки управления К. Франсис в своем "Курсе планирования и администрации" (1969 г.) отмечал, что можно купить время человека, можно купить его физическое присутствие в данном месте, можно даже купить установленное количество отработанных мышечных движений в час или день. Но никогда никто не может купить энтузиазм, нельзя купить инициативу, нельзя купить лояльность. Все это должно быть заработано.

<sup>1</sup> Николаев М. Арктика в системе ценностей планеты/ХРесурсы регионов России. М.,1999.

Современный этап освоения Севера характеризуется тем, что роль и значение согласованных совместных действий специалистов, всех работников предприятий и организаций в решении экономических и социальных вопросов существенно возросли. Обусловлено это не только экстремальными условиями функционирования трудовых коллективов, в результате чего значительно усложняется оптимальное использование ресурсов<sup>1</sup>. Не меньшее значение имеет обеспечение охраны окружающей среды, социальной защиты трудящихся. Важную роль играет фактор времени, динамизм производственного развития, быстрое обновление всех условий хозяйствования под воздействием современных технологий, научно-технических достижений. Под воздействием глобализации хозяйственных и других связей ключевой составляющей успеха предприятий, экономической и национальной безопасности страны становится конкурентная способность предприятий, максимально эффективное использование имеющихся природных, производственных, технологических и интеллектуальных ресурсов для обеспечения высоких темпов развития предприятий, наиболее оптимального и рационального природопользования<sup>^</sup>.

Природа Севера - стратегический резерв благосостояния и хозяйствования России, нынешних и последующих поколений россиян. На этой территории не только множество природных ресурсов, но и все они высокого качества. Так, рыба и дичь этих мест отличаются отменными вкусовыми, целено-диетическими качествами. Ведущие медики страны отмечают высокие биологические и целебные свойства флоры Севера.

Динамизм хозяйствования, происходящие качественные изменения как в производительных силах, так и в социально-экономических отношениях требуют оперативности и гибкости в управлении, постоянного улучшения стиля и методов деятельности во всех звеньях управления, очищение хозяйственных и предпринимательских структур от контроля со стороны организованной преступности и коррупции, стимулирование инвестиционной и инновационной активности. Успешное осуществление преобразований во всех регионах России возможно только в результате обеспечения стабильного и эффективного правопорядка. Нельзя не видеть, что современная социальная и общественно-политическая обстановка в России характеризуется ростом криминальных тенденций, распространением коррупции и политического

Об организации работы и основных направлениях деятельности научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации//Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Материалы научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации (октябрь 1995-декабрь 1997 г). - М., 1998. Вып. 2. С.9

<sup>^</sup> Известный специалист в области управления О. Ланге под оптимальным, рациональным способом использования средств подразумевал такой, который соответствует принципу реального хозяйствования. Ланге О. Оптимальное решение. М., 1967. С.11

экстремизма, усилением угрозы терроризма и организованной преступности. Важными направлениями борьбы с этими наиболее тяжкими проявлениями антиобщественных и антигосударственных устремлений являются: последовательная защита национальных интересов России, надежное обеспечение личной и имущественной безопасности населения, достижение политической стабильности, обеспечения нормального функционирования всех органов государственной власти, институтов общества. Укрепление правопорядка, дисциплины и законности является необходимым компонентом успешного решения социальных, экономических задач, укрепления обороноспособности страны.

Повышение эффективности и результативности управления в условиях освоения Севера во многом определяется непосредственным вниманием к этому региону органов законодательной власти Российской Федерации, высших органов исполнительной власти, более четким определением задач и функций межотраслевых и отраслевых органов управления, своевременным внедрением результатов научных исследований в повседневную практику, выработкой более действенных форм и интеграцией как с производством, так и научно-образовательным комплексом. Возможности управления могут быть повышены в результате использования знаний, опыта, профессиональной подготовки широких масс трудящихся, значительного развития инициативы трудовых коллективов. Требования научно-технического прогресса объективно предполагают повышение роли профессиональных работников. Использование достижений науки, новых технологий не противоречит, а соотносится с тенденцией устойчивого развития общества, отвечает его интересам. Широкое использование достижений науки при строжайшем выполнении требований законодательства по охране окружающей среды углубляет демократические начала управления, укрепляет принцип законности.

Еще в 30-е годы отмечалось, что нельзя управлять без знания науки управления, без определенного научного образования. Современные достижения науки и техники, новейшие технологии, продуманное использование в созидательных целях многократно могут увеличить эффективность и результативность производства. Роль техники и особенно технологий (достижений прежде всего физических и химических наук) в повышении интенсивности производства непрерывно будет возрастать. Однако главной производительной силой общества всегда были и останутся люди, вступающие в процессе производства в различные общественные отношения, создающие своим трудом материальные и духовные ценности. Поэтому в управлении производством главным является человек, организация труда работников, особенно на уровне предприятия. История хозяйствования учит, насколько важно для эффективного управления подкрепить достоинства демократии жесткими требованиями законности, дисциплины, заботой о конкретном человеке. На

практике все еще происходит недооценка проблемы человека и его участия в качестве движущей силы в системе политико-правовых отношений.

Известный теоретик управления П. Друкер заметил в этой связи, что менеджер должен иметь дар видеть запросы и интересы подчиненных, обладать искусством доводить свои мысли до подчиненных, так же как и искусством узнавать, выявлять мнения других людей. Чтобы управлять, надо быть компетентным, глубоко и всесторонне знать дело, уметь профессионально организовать труд коллективов, эффективно воздействовать на работника. Объектом прямого управления является человек с его интересами, волей, сознанием, мотивацией поведения, целевой ориентацией<sup>1</sup>. Что это значит? Во-первых, четкое определение его социальной роли в коллективе, на производстве, функций, прав, обязанностей и ответственности. Это находит отражение в должностных инструкциях, уставах, положениях. Во-вторых, усвоение работником своей роли, места в решении общих задач организации, предприятия, учреждения, трудового коллектива. Это требование реализуется посредством повседневного профессионального обучения и воспитания, которые в различных организациях приобретают специфическое содержание, формы и методы. В-третьих, создание благоприятных условий для реализации возможностей работника, что достигается материальными и моральными поощрением, повышением уровня культуры, производства, укрепление дисциплины, социальная защита человека.

Вот почему важными направлениями деятельности отраслевых и внутриотраслевых органов управления являются: охрана окружающей среды, ее оздоровление, вопросы занятости, оплата труда, условия труда, его охрана, бытовые нужды северян, гарантии предоставления им жилья в южных районах страны, регионов, пенсионное обеспечение, медицинское и иное обслуживание. Эти направления в деятельности администрации являются оправданными при разработке и принятии политических и хозяйственных решений высшими, региональными и местными органами, создают при их положительной реализации возможности руководству, специалистам, трудовым коллективам эффективно противостоять негативным факторам и условиям, гуманизируют организацию трудовых отношений, содействуют удовлетворению материальных, моральных, профессиональных и духовных потребностей северян. Предприятия на Севере первой четверти XXI века будут обновленными, мощными, с новыми технологиями, рабочие места потребуют профессионалов. Все более в технологической системе производства будут стираться отличия в организации и функционировании предприятий Севера и

<sup>1</sup> Афанасьев В.Г. Социальный аспект управления производством/Известия АН СССР. Серия экономики. М., 1973. №2. С. 17. И в зарубежных исследованиях подчеркивается, что администрация должна сосредоточиться на главном, обеспечении заинтересованности работника. См.: Зигерт В., Ланге О. Руководить без конфликта. М., 1990. С. 10

других регионов, труд все более будет определяться автоматизацией и компьютеризацией. Тот, кто правильно осознает предстоящие изменения в технологическом оснащении производства, найдет себе место. Организационно-технологическая сторона производства характеризуется связью между участниками производства, степенью овладения современными технологиями, рациональным использованием материально-технических средств и рабочей силы. Социальная сторона характеризует сущность управления, материальное и моральное стимулирование, самостоятельность, инициативу и ответственность работников, их участие в управлении производством. Вот почему формирование высококвалифицированных и дееспособных руководящих кадров, специалистов невозможно без учета психологических особенностей северян, без соблюдения социально-психологических требований при подборе кадров.

Анализ сложившейся практики управления трудовыми коллективами свидетельствует, что руководители предприятий, специалисты не всегда и не на всех уровнях обеспечивают рациональную организацию труда, эффективно формируют комфортный психологический климат, что резко снижает эффективность функционирования управленческих объектов. П. Друкер отмечал, что и популярные меры могут не дать положительного эффекта, если коллективы работников не осознают их важности, полезности. В частности, он писал, что теоретики управления еще не знают ответов на все вопросы, им понятны сами вопросы<sup>1</sup>.

В условиях современного хозяйственного руководства пройти путь от специалиста предприятия до крупного руководителя чрезвычайно сложно. Как правило, руководителем могут стать только те специалисты, кому удалось воспитать в себе твердую волю, выдержку, настойчивость в достижении цели, умение повелевать и подчиняться, кто ставит во главу угла такие основополагающие ценности, как Родина, отечественная экономика, честь, слово и дело. Для подлинного хозяйственника неприемлемы коррупция, хищения, пьянство, неисполнительность, грубость: Кое-кому еще удастся достичь успехов в карьере не трудолюбием и высоким профессионализмом, а попранием нравственных и юридических требований при занятии должности. Таким образом, создаётся питательная почва для синектуры, протекционизма и коррупции.

Весьма важно не стоять на месте; дело, хозяйство должно двигаться, прогрессировать. Команда должна постоянно обновляться, пополняться самыми подготовленными профессионалами-организаторами, прошедшими тщательный отбор, конкурс. Разумеется, необходимо сохранить преемственность, разумное сочетание опыта, мудрости с дерзанием, новыми взглядами на про-

<sup>1</sup> Друкер П. Новые реальности. В правительстве, в экономике и бизнесе, в обществе и мировоззрении. М., 1994

блвмы, определенной раскрепощенностью. Не менее важно уметь сформировать команду. С.Ю. Витте писал: "Я имел счастье вообще, где бы ни служил, щиглашать талантливых сотрудников, что, по моему мнению, составляет одно из самых главных и необходимых достоинств администраторов по крупным делам, и по государственным в частности. Лица, которые не умеют выбирать людей, не имеют нюха к людям, которые не могут оценить их способностей и достоинств и недостатков, мне кажется, не могли быть хорошими администраторами и управлять большим делом". В основе хорошо подготовленного и с необходимым государственным кругозором, культурой и образцовым поведением руководителя лежит высокий уровень профессиональных и общих знаний, строгое следование этическим требованиям, умение брать ответственность на себя.

Предприятия на Севере должны войти в XXI век обновленными, мощными, оснащенными технологиями. Соответственно потребуются работники, команды управленцев-специалистов в обновленном составе единомышленников. Учиться лучше на чужих ошибках. Тактические промахи руководитель может допустить, стратегических (основных) нет. Нельзя не отметить необходимости усиления роли руководителя в организации производственной деятельности, укреплении дисциплины, соблюдения принципа единоначалия в обновленном виде применительно к современному периоду. Это позволит четко разграничить полномочия и ответственность всех должностных лиц и специалистов, оптимизировать контроль за хозяйственной и иной деятельностью, исключить подмену демократических методов разработки программ и необходимых кадровых перестановок личным усмотрением. В конечном счете названные меры приведут к сокращению постоянно разрастающегося аппарата администраторов.

В основе управленческой деятельности на предприятии лежит формирование комплексного плана, охватывающего все стороны концепции развития предприятия и характеризующихся конкретностью. А. Гастев обоснованно заметил: "План никогда нельзя смешивать с программой... Программой называется такой документ, который расписывает плановые задания по времени и который определяет формы проведения этого плана".<sup>^</sup> Каждое предприятие должно иметь свои плановые рубежи, ясно поставленные задачи, что позволит сократить издержки производства, улучшить контроль, повысить эффективность хозяйствования, снизит социальную напряженность.

Выдвигая программу переоснащения технической основы добычи природных ресурсов, необходимо предусмотреть льготы предприятиям и за период возврата кредитов, взятых на выполнение определенного заказа. Вы-

<sup>^</sup> Витте С.Ю. Воспоминания. М., 1960. Т.1. С. 142-143

<sup>^</sup> Гастев А. Плановые предпосылки. М., 1924. Т.1. С. 107-108

двинуты предложения о том, что 50 % оборудования должно быть отечественного производства, отбор машин и оборудования, как правило, желательно осуществлять на конкурентной основе как по цене, так и по качеству. Целесообразно освободить от таможенных пошлин ввоз в Россию суперсовременного оборудования и машин, которые у нас не производятся. По свидетельству министра природных ресурсов РФ, отечественная промышленность все еще не производит некоторых сортов стали, необходимых для выпуска морских буровых установок. Современное оснащение добычи минерального сырья, других природных ресурсов, строгое соблюдение законодательства об охране окружающей среды, социальной защите работников будут содействовать развитию конкурентоспособной промышленности, подготовке отечественных кадров системного мышления. Технологические процессы должны обеспечить при безопасных условиях труда, охране окружающей среды максимум экономически целесообразного извлечения всех компонентов, содержащихся в рудах и песках. В процессе отраслевого и межотраслевого управления реализуются полномочия по созданию и прекращению функционирования субъектов хозяйствования, планированию, регулированию и контролю. Само управленческое действие может быть представлено в виде конкретного юридического акта, например целевой программы, планового задания, разрешения квоты, лимита предписания, стандарта, лицензии.

Управление базируется на совокупности принципов; уважения прав человека и гражданина; последовательного соблюдения при пользовании живыми и неживыми ресурсами экологических требований; платности пользования; финансового обеспечения изучения, воспроизводства и защиты среды; ответственности за нарушение условий хозяйствования. В ст.3 ФЗ от 1996 г. "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации" подчеркивается, что основными направлениями государственного регулирования социально-экономического развития Севера являются; государственный протекционизм (поддержка), направленный на создание на Севере для населения и значительной части отраслей хозяйства режима развития и обеспечения государственных нужд в производимой в этом регионе продукции; селективность государственной поддержки производства на Севере. Помощь оказывается в первую очередь организациям, обеспечивающим государственные нужды,\* а также участвующим в решении социальных задач; создание условий для нормального развития производства, социальной сферы, населения и сохранения окружающей природной среды; регулирование промышленного освоения Севера в целях бережного использования его природных ресурсов, сохранения окружающей природной среды и защиты традиционных основ хозяйствования и образа жизни коренных малочисленных народов Севера; опережающее развитие объектов инфраструктуры, в первую очередь связи и транспорта, включая Северный

морской путь; сохранение и развитие коренных малочисленных народов Севера; оптимизация численности населения на Севере. Следует подчеркнуть, что в ведении Администрации Севморпути следует сосредоточить ледокольный и грузовой флот, авиацию, сеть метеостанций, энергетические предприятия, транспортный конвейер. В законодательстве четко проводится мысль, что использование природных ресурсов и охрана окружающей среды — это разные виды деятельности, хотя и взаимозависимые. Использование природных ресурсов - это хозяйственная деятельность по их добыче и переработке.

Содержание управления освоением Севера - система экономических, финансовых, социальных, политических, природоохранных, организационных, этических, правовых и иных мер по обеспечению рационального и эффективного использования его потенциала, воссоздания природной среды.

Разнообразие и множество природных объектов предопределили множественность специальных органов исполнительной власти на уровне Федерации и субъектов РФ, осуществляющих отраслевое руководство освоением Севера. Использование природных ресурсов в различных сферах предполагает наличие в компетенции отраслевых органов межотраслевых полномочий. Следует согласиться с утверждениями ученых, что разнообразие регулируемых отношений по природопользованию обусловило широкую правовую основу<sup>1</sup>. Согласно Конституции РФ, законодательству о природных ресурсах к ведению Федерации отнесено установление основ государственной политики, утверждение федеральных программ использования природных ресурсов России и отдельных регионов, программ международного сотрудничества в этой сфере, основные направления их реализации. Правительство РФ направляет, согласовывает, координирует деятельность специальных органов государственного управления по вопросам природопользования, контролирует деятельность Государственного комитета РФ по делам Севера, решает оперативные вопросы общегосударственного значения. Например, в соответствии с федеральными законами "О соглашениях о разделе продукции" и "Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции" распоряжением правительства РФ от 5 августа 1999 г. (№ 1234-р) была создана комиссия по разработке условий пользования недрами и подготовке проекта соглашения о разделе продукции по Кириинскому блоку проекта "Сахалин-3", расположенному в пределах территориального моря и на континентальном шельфе России в Охотском море. Комиссия, строго следуя законодательству, обязана разработать оптимальную программу реализации проекта "Сахалин-3". Правительство РФ учреждает государственные корпорации, концерны, акционерные общества, утверждает их уставы. В аппарате правительства РФ функционирует

<sup>1</sup> Корнев А.П. Административное право России. М., 1997. Ч. 2. С. 278

департамент природопользования. Органы исполнительной власти субъектов РФ разрабатывают, утверждают и организуют реализацию местных программ добычи и использования природных ресурсов, ведут учет и дают оценку состояния минерально-сырьевых и других природных ресурсов, направляют работу природоохранных органов. Важные функции выполняет местная администрация, в частности, она проверяет использование хозяйствующими субъектами вод, лесов, недр, растительного и животного мира, участвует в предоставлении горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых, организует проведение природоохранных мероприятий. В концепцию управления природными ресурсами, охраной окружающей среды положено базовое начало - активное участие центра, регионов и мест. Вот почему в разработке правовых основ сырьевой базы, охраны природы принимают участие субъекты Российской Федерации. Так, в Башкирии были приняты Экологический кодекс (28 октября 1992 г.) и Кодекс о недрах (1992 г.).

Проведение государственной экологической экспертизы, государственно-экологического контроля и государственного мониторинга состояния определенной территории осуществляется с обязательным привлечением органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Учет законных интересов физических и юридических лиц, при осуществлении ими деятельности по изучению и промыслу живых ресурсов, разведке и разработке неживых ресурсов, защиты и сохранения природной среды, осуществляемой на основе федерального законодательства, составление программ и планов с учетом экологической экспертизы, а также повседневный контроль за обеспечением интересов малочисленных коренных народов и этнических общностей, всего населения Севера и Дальнего Востока - основные направления компетенции субъектов РФ. В центре и на уровне субъектов Российской Федерации функционируют отраслевые системы специальных органов, реализующих функции управления, связанные с отдельными видами ресурсов. К таким органам на федеральном уровне относятся: Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации, Министерство топлива и энергетики. Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству. Федеральная служба лесного хозяйства России, ЦДЮиГи другие специальные органы. В систему отраслевых органов управления природопользованием входят территориальные (региональные) органы управления определенными природными ресурсами.

Так, согласно постановлению Правительства РФ от 24 октября 1996 г. (№ 1260) в систему Министерства природных ресурсов России входят территориальные (региональные) органы управления государственным фондом недр, бассейновые водохозяйственные Управления и территориальные органы

управления водным хозяйством, а также подведомственные предприятия, организации и учреждения. Логика развития законодательства о системе отраслевых органов природопользования свидетельствует о возрастании роли Министерства природных ресурсов РФ. Отраслевые органы призваны обеспечить реализацию правовых предписаний, регулирующих добычу полезных ископаемых, всего цикла функционирования горного предприятия, начиная с его учреждения, проектирования, строительства, последующих разработок месторождений, первичной переработки и заканчивая периодом истощения месторождения, консервацией горных выработок, рекультивацией ландшафта и ликвидацией предприятия. Государственный комитет Российской Федерации по делам Севера является территориальным органом межотраслевой компетенции. Применительно к проблемам освоения Севера функции межотраслевого управления реализуют Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Министерство науки и технологий Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство труда и социального развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономики Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды. Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Федеральная пограничная служба Российской Федерации, Федеральная служба геодезии и картографии. Федеральный горный и промышленный надзор России.

Государственное регулирование и межотраслевую координацию по вопросам сохранения и рационального использования рыб, других водных животных и растений осуществляет Государственный комитет РФ по рыболовству. Госкомрыболовство является органом отраслевой компетенции, обеспечивающим функциональное регулирование в порученной отрасли государственного управления. Согласно законодательству Госкомрыболовство осуществляет единую государственную политику в области рационального использования биологических ресурсов, их исследования, охраны и воспроизводства во внутренних водоемах в территориальных водах, на континентальном шельфе и исключительной экономической зоне РФ, а также в открытых районах Мирового океана<sup>1</sup>. Госкомрыболовство участвует в разработке нормативно-правовых актов, лицензирует промышленное рыболовство и рыболовство, определяет квоты вылова, ведет учет и государственный кадастр водных биологических ресурсов, осуществляет государственный контроль и охрану водных биологических ресурсов.

Важным элементом административно-правового статуса Госкомрыболовства РФ является утверждение правил промысла водных биологических ре-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995, Хо 22, ст 2057

сурсов, спортивного и любительского рыболовства, руководства научными исследованиями по искусственному воспроизводству водных биологических ресурсов; проведение рыбохозяйственной экспертизы. В систему органов Госкомрыболовства входят территориальные органы, бассейновые управления и другие органы по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства. В компетенцию органов по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства бассейновых управлений входит рассмотрение дел о нарушениях правил рыболовства и охрана водных биологических ресурсов, эти органы налагают административные взыскания, предъявляют иски о возмещении причиненного ущерба.

В Положении о Федеральной службе лесного хозяйства России, ее органах в субъектах РФ подчеркивается, что эти органы исполнительной власти, а также их местные подразделения - лесхозы и лесничества <sup>^</sup> составляют систему государственных органов, осуществляющих регулирование и контроль в сфере использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов<sup>1</sup>. Рослесхоз, обладая регулятивной разрешительной, контрольной функциями, разрабатывает основные направления государственной политики в сфере отраслевого управления лесным хозяйством; принимает меры, направленные на непрерывное и неистощимое лесопользование, сбережение и приумножение лесных ресурсов. На основе лесного законодательства контролирует соблюдение всеми владельцами порядка пользования лесным фондом, правил ведения лесного хозяйства, правил учета и отчетности.

Федеральная служба лесного хозяйства разрабатывает нормативно-правовые акты<sup>^</sup>, организует государственную лесную охрану, принимает меры по организации тушения лесных пожаров. Служба лесного хозяйства организует лесовосстановительные и гидролесомелиоративные работы; обеспечивает учет лесного фонда; осуществляет охрану лесов от незаконных порубок, защиты их от болезней и вредителей. Федеральная лесная служба управляет федеральными национальными парками; организует егерскую службу и ведение охотничьего хозяйства. Служба лесного хозяйства дает обязательные к исполнению предписания (указания) по устранению нарушений лесного законодательства, принимает меры по устранению причин и условий, их породивших. Рослесхоз направляет материалы о правонарушениях по подведомственности, вправе рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания. Совместно с органами государственной власти субъектов РФ Рослесхоз принимает решения о приостановлении, прекращении деятельности предприятий, учреждений и организаций при установлении нарушений ими лесного законодательства.

<sup>1</sup> СЗ РФ, 1998, X» 8, ст. 945

13 ноября 1998 г. руководитель Федеральной службы лесного хозяйства России утвердил Положение (общее) о лесхозе Федеральной службы лесного хозяйства России

Основным органом управления в сфере природопользования является прежде всего Министерство природных ресурсов РФ. Именно этот федеральный орган исполнительной власти проводит государственную политику в сфере изучения, воспроизводства, использования и охраны всех видов природных ресурсов, координирует деятельность в этой сфере иных федеральных специальных органов и осуществляет управление государственным фондом недр, а также использованием и охраной водного фонда. МПР организационно обеспечивает государственную систему лицензирования пользования недрами и осуществляет лицензирование водопользования.

Права и обязанности пользователя недрами возникают с момента получения лицензии на пользование недрами. Выбор пользователя недр, которому государство в лице МПР России готово передать в пользование недра, может осуществляться на основе либо конкурса (гражданско-правовой метод), либо административного распоряжения (административно-правовой метод). В целях обеспечения эффективного использования ресурсов Государственного фонда недр МПР России совместно с заинтересованными государственными органами РФ и органами исполнительной власти субъектов Федерации проводят инвентаризацию наиболее важных объектов природопользования, проверку соответствия законодательству России ранее выданных лицензий на пользование недрами и анализ выполнения условий пользования.

При выявлении лицензий на пользование недрами и заключенных с пользователями недр соглашений, не соответствующих законодательству России, а также нарушений условий пользования недрами (в частности, по срокам начала работ, по уровням добычи полезных ископаемых, объемам геолого-разведочных работ, по своевременному и правильному внесению платежей, обеспечению рационального использования минерально-сырьевых ресурсов) принимаются меры по их устранению, включению в лицензии дополнительных условий, нацеленных на неукоснительное обеспечение соблюдения законодательства РФ. Лицензия является официальным документом, который разрешает осуществление указанного в ней вида деятельности в течение установленного срока, а также определяет условия этой деятельности. В современный период МПР осуществляет доизучение месторождений, расположенных в 100-километровой зоне БАМа (наиболее перспективными из них являются: Удоканское медное и Чинайское ванадий-титаново-магнетитовое, Эльгинское коксующихся углей; Орехитканское молибденовое, Холоднинское свинцово-цинковое и другие). Как правило, лицензирование необходимо для привлечения инвесторов к их разработке. После лицензирования МПР выносит вопросы использования месторождений на Комиссию Правительства РФ по оперативным вопросам. МПР несет ответственность за подготовку крупных месторождений к торгам на конкурсной основе.

ФЗ РФ "О соглашениях о разделе продукции" предусматривает право пользования недрами на основании соглашения. Лицензия на право пользования недрами должна быть выдана в 30-дневный срок со дня подписания соглашения. Лицензия выдается на срок действия соглашения и может быть продлена, переоформлена либо утрачивает свою силу на основании условий соглашения. При предоставлении участков недр в пользование преимущественно используется аукционная система предоставления лицензии. Органы управления природными ресурсами призваны обеспечить включение в лицензию на пользование недрами и заключаемые с пользователями недр соглашения условия, направленные на повышение эффективности использования недр.

МПР России несет ответственность по определению месторождений, пригодных для сдачи в аренду, концессию, совместного или эксклюзивного освоения российским или зарубежным организациям. В июне 1999 года началась добыча нефти на Сахалинском шельфе по проекту "Сахалин - 2". Правовое регулирование отношений, возникающих в процессе реализации проекта, обеспечивается прежде всего на основе Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции". По прогнозируемым уровням добычи нефти и газа проект имеет глобальный характер в решении проблемы снабжения углеводородным сырьем Дальнего Востока. По мнению Председателя правления ОАО "Центральная топливная компания", правовое регулирование добычи нефти на основе этого закона - перелом в подходах к решению основных вопросов эксплуатации месторождений Сахалинского шельфа. А само внедрение принципов СРП (Соглашения о разделе продукции) может явиться одним из существенных направлений инвестиционной политики, изменений в подходах иностранного бизнеса и международных финансовых организаций к сотрудничеству с Россией'. Согласно ФЗ "О соглашениях о разделе продукции" право собственности на запасы нефти и газа принадлежит России. Иностранному консорциуму несет все расходы, связанные с освоением месторождений и, кроме того, выплачивает российской стороне бонусы (разовые платежи), приуроченные к основным этапам реализации проекта. С началом добычи нефти доходы от реализации продукции в первую очередь пойдут на выплату "роялти" (регулярные платежи за пользование недрами) российской стороне, а затем на компенсацию затрат инвестора.

Согласно Положению о составе и порядке возмещения затрат при реализации соглашений о разделе продукции, утвержденному постановлением Правительства РФ от 3 июля 1999 г. (№740) фактически осуществленные инвестором и (или) оператором возмещенные затраты при выполнении работ по соглашению включают, помимо других возмещаемых затрат: затраты ин-

вестора на компенсацию государству затрат на поисково-разведочные работы, геолого-экономическую оценку и другие исследования, необходимые для подготовки участка недр и передачи в пользование инвестору; затраты на поиски, оценку и разведку месторождения минерального сырья, включая компенсацию юридическим лицам затрат по этому участку недр, осуществленных ими за счет собственных средств; затраты на разработку и <sup>о</sup>ртройство месторождения минерального сырья; затраты коммунального хіраігтера и эксплуатационные затраты на добычу, хранение и транспортировку минерального сырья до установленного в соглашении пункта доставки или щпкта раздела, а также другие затраты инвестора и (или) оператора с даты вступления соглашения в силу и в течение всего периода действия соглашения возмещаются инвестору в размере, обоснованном в утвержденной управляющим Комитетом программе работ и смете затрат.

Следует иметь в виду, что инвестор обязан выплачивать российской стороне налог на прибыль. Соглашение по проекту "Сахалин-2" обязывает иностранную сторону делать все возможное для того, чтобы в течение срока реализации проекта доля участия в нем российских предприятий могла бы достичь 70-процентного уровня. Лицензия на добычу нефти и газа компаниям, как государственным, так и частным, выда&гся Минтопэнерго РФ по согласованию с органами исполнительной власти субъекта РФ.

МПР России организует государственное геологическое изучение недр территории и континентального шельфа РФ, дна Мирового океана<sup>1</sup>, недр Арктики, обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, рационального использования и охраны недр. МПР России осуществляет государственный геологический контроль во взаимодействии с Федеральным горным и промышленным надзором<sup>2</sup>. Согласно законодательству министр природных ресурсов РФ одновременно по должности является главным государственным инспектором РФ по геологическому контролю.

В процессе организаторской, исполнительно-распорядительной деятельности по освоению Севера России, как видим, функционирует множество специализированных органов управления, различающихся задачами, функциями, другими элементами руководства подведомственными вошюсами. Одновременно возникла необходимость более конкретного разграничения полномочий, предметов ведения на уровне Федерации и ее су<sup>1</sup>ектов, повы-

<sup>1</sup> Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от августа 1998 г. (Х°919) МПР России является государственным заказчиком подпрограммы "Минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктиды" в рамках федеральной целевой программы "Мировой океан"

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1998 г. (№132) "Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр"

шения роли регионального законодательства в регулировании охраны окружающей среды, рационального природопользования. Усложнение социально-экономического положения, отсутствие системы постоянного мониторинга за мировым рынком минерально-сырьевых ресурсов, а также высококвалифицированного анализа постоянно изменяющейся ситуации, недостатки в координации отраслевой деятельности по организации природопользования, низкая эффективность по международным договоренностям, современные требования к статике и динамике управления, не позволяют довольствоваться сложившимися организационно-правовыми формами и методами государственного регулирования в этой сфере<sup>1</sup>. Устранение имеющихся негативных тенденций объективно свидетельствует о новых, более сложных и масштабных задачах, чем те, которые решались в недалеком прошлом.

Как нам представляется, в основу управления освоением Севера может быть положено программно-целевое начало, представляющее собой разновидность исполнительно-распорядительной деятельности, способствующее реализации комплексных, долгосрочных и краткосрочных программ и преодолению противоречий между динамизмом, взаимосвязью социально-экономических и политических процессов, с одной стороны, стабильностью и преемственностью организационной структуры управления, территориальной, функциональной и отраслевой специализацией его элементов, с другой<sup>2</sup>. Именно эффективное управление предполагает постоянные поиски новых организационно-правовых форм и возможностей. Одной из характерных черт программно-целевого подхода в управлении освоением Севера является одновременная разработка системы взаимосвязанных производственно-хозяйственных и социальных задач, решение которых будет содействовать рациональному природопользованию, охране окружающей среды, созданию необходимых условий для обеспечения жизнедеятельности людей. Программно-целевое начало способствует координации организационных и иных усилий всех специализированных органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов, местного самоуправления, предприятий, организаций и учреждений по рациональному природопользованию, внедрению современных технологий, четкому определению предметов ведения каждого звена управления, его юридической ответственности, исключает фрагментации регионов и страны в целом, а имеющиеся ресурсы и средства будут эффективно использоваться в четко обозначенных целях.

В истории управления известно, когда научно обоснованные программы не были реализованы не только и не столько в силу недостаточности материального обеспечения, наличия современных технологий, сколько из-за отсут-

<sup>1</sup> Россия уже фактически перенасытила Запад энергоресурсами (нефть, газ, уголь). См.: Орлов В. БАМ начинает предпродажную подготовку//Российская газета. 1999. 14 августа

<sup>2</sup> Мильнер Б.З. Теория организации. М., 1998. С. 59-104

ствия подлинной политической воли и силы по их реализации, профессиональной организаторской работы, надлежащего правового регулирования. При решении вопросов, связанных с повышением эффективности организаторской работы, целесообразно ответить на следующие вопросы: во-первых, соответствует ли органоационно-правовая форма целям и задачам, которые стоят перед органом, перед исполнительной властью в целом; во-вторых, установлено ли правильное соотношение между руководителем, должностными лицами и специалистами, рационально ли разделены полномочия на прочной функциональной основе; в-третьих, четко и эффективно ли определены функции структурных подразделений, их полномочия и ответственность; в-четвертых, наличествует ли повседневная связь между основными направлениями деятельности сложных органов, подразделений и организаций; в-пятых, принимаются ли ответственные и компетентные решения в самом низовом звене производственно-хозяйственной деятельности и, наконец, в в-шестых, имеется ли действенный контроль и проверка исполнения на всех уровнях управления. Уровни управления программой по освоению Севера и уровни руководства в структуре существующих систем взаимодействия могут не совпадать. Одной из особенностей программно-целевого управления является то, что подчиненность одного уровня структуры управления программой другому связана не с местом уровня в существующей иерархии управления, а с приоритетом интересов, устанавливаемых в соответствии с целями программы.

Выбор управленческой структуры прежде всего определяется уровнем развития конкретной отрасли производства, возможностями центра и регионов, степенью международной конкуренции, течением научно-технического прогресса и экономическим развитием определенной территории Севера и экологической защищенности согласно обоснованности советов и рекомендаций специалистов. Опытные эксперты и аналитики могут лишь рекомендовать ту или иную тактику, но только высшие органы общей компетенции, профессионалы-управленцы должны четко оценить ресурсное обеспечение, учесть особенности Севера, и взять на себя полноту ответственности по совершенствованию государственного регулирования социально-экономическими и иными процессами в этом регионе.

Логика развития управления, государственного регулирования в сфере природопользования и охране окружающей среды на Севере России поставила вопрос о всестороннем законодательном закреплении основ хозяйствования и жизнеобеспечения населения. Важно установить особый режим природопользования, осуществляемого с учетом природно-климатических, этнических, демографических, социально-экономических и других особенностей; обеспечить согласование и увязку конституционной законности и природоресурсного, природоохранного законодательства Федерации и ее субь-

ектов, усилив роль правовых гарантий рационального природопользования и охраны окружающей среды. Важно предусмотреть существенное расширение особо охраняемых территорий, на Севере все еще, по мнению руководителей субъектов Федерации, крайне недостаточная сеть заповедных территорий. Несомненно, заповедное дело должно опережать производственно-хозяйственной деятельности. Законодательному закреплению подлежит предложение о сохранении традиционных схем поселения и приоритет традиционных для коренных малочисленных народов видов природопользования. Научный уровень управления резко повысится, если органы общей компетенции субъектов Федерации, а также органы местного самоуправления будут обладать своевременной, объективной и достоверной информацией об антропогенной обусловленности негативных изменений окружающей природной среды, о состоянии в целом природной сферы. Отсутствие подобной информации зачастую приводит к тому, что развитие событий может принять неожиданный непредвиденный оборот с плохо предсказуемыми последствиями, возникновением конфликтов, социальной напряженности.

Кстати, следует отметить, что уже достаточно серьезно поставлен вопрос по обеспечению защиты интересов государства в горнодобывающей, топливно-энергетической и алюминиевой промышленности нашей страны. Весьма важно вывести алюминиевые и другие предприятия из-под влияния преступных элементов и лиц, представляющих интересы криминала, отсечь мафиозные и коррумпированные группировки от экономических рычагов управления народным хозяйством установить повсеместно ограничения на вхождение в совет директоров лиц, имеющих судимость, ввести ответственность за "теневое" руководство предприятиями, хозяйствами, как это фактически при разработке и принятии законодательных актов в большинстве стран рыночной экономики, ужесточить ответственность за неуплату налогов<sup>1</sup>.

Несомненно, должна быть повышена роль региональных природоохранных прокуратур, местных органов внутренних дел. Федеральной пограничной службы в охране окружающей среды, защиты государственных интересов России. В развитии северных территорий большую роль сыграет последовательное и неукоснительное выполнение ФЗ РФ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации". Развитие, своевременное обновление и последовательная реализация законодательства о Севере будут способствовать социальной защите населения, развитию экономики этого региона, укреплению правопорядка, защите геополитических и хозяйственных интересов России в грядущем столетии.

<sup>1</sup> Западня. В нее попала алюминиевая промышленность России, так как иностранцы благодаря толлингу беспощадно вывозят за рубеж продукцию и активы заводов. В итоге экономика страны теряет миллиарды долларов//Российская газета. 1999. 7 октября