

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

*Михаил Иванович КЛЕАНДРОВ –
председатель Арбитражного суда
Тюменской области, доктор
юридических наук, профессор,
член-корреспондент РАН,
заслуженный юрист РФ*

УДК 346:622

ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В НЕФТЕГАЗОВОМ КОМПЛЕКСЕ РОССИИ

АННОТАЦИЯ. Исходя из ключевой значимости нефтегазового комплекса для экономики сегодняшней России, рассматриваются фундаментальные проблемы правоприменения (права собственности, законотворчества, формирование нового субъекта права — будущих поколений россиян, отрасли нефтегазового законодательства и одноименной учебной дисциплины) в нефтегазовом комплексе, решение которых способно обеспечить устойчивое развитие страны.

Taking into account the utmost importance of oil-and-gas complex for Russian economy the author considers several fundamental problems of law implementation (property law, law-writing, forming of a new law subject: future generations of Russia, branches of oil-and-gas legislation and corresponding academic discipline) in oil-and-gas complex, the solving of which will promote for the stable development of the country.

Значимость выявления, формулирования, разработки и решения проблем правоприменения в нефтегазовом комплексе нашей страны, причем проблем фундаментального, а не оперативно-прикладного уровня, определяется несколькими (здесь их перечень отнюдь не исчерпывающ) причинами. Если дать общую характеристику современного состояния правового обеспечения статуса нефтегазового комплекса России и деятельности его многочисленных и разнообразных — по организационно-правовой форме, функциям и предназначению — структур, то оно, хотя и не удручающее, но весьма далекое от достаточного. В целом таково же общее состояние современной фазы развития российского законодательства, обусловленное известными недостатками формирования концепции и обеспечения реализации правовой реформы в России.

Отсюда — первая причина заключается в следующем. Как отмечается в СМИ [1], бюджет России в настоящее время почти на треть формируется за счет доходов от нефти и газа: 7 млрд. долларов США в него поступает в виде налогов на нефть и газ, 3,5 млрд. долларов — в виде таможенных пошлин на экспорт нефти и еще 0,5 млрд. долларов — в виде пошлин на газ. Хорошо известные, в том числе тюменцам, специалисты в сфере нефтегазовых отношений Ю. К. Шафраник и В. А. Крюков в своей последней работе [2, с. 117] прямо указывают: сегодня экспортные отрасли ТЭК служат, образно говоря, спасательным кругом для тонущей российской экономики и государственного бюджета страны; благодаря реальным доходам, которые приносит экспорт нефти и газа, благодаря тому, что отрасли ТЭК субсидируют внутренних потребителей, поставляя энергоресурсы по низким ценам или вообще бесплатно, наш корабль все еще не пошел ко дну, более того, надежная работы ТЭК еще дает нам время и шансы на то, чтобы залатать пробоины, сняться с рифов и повести корабль под названием Россия по курсу прогресса и процветания. Вообще же Ю. К. Шафраник и В. А. Крюков, отмечая, что сегодня ТЭК — это «половина» России (в объеме промышленного производства доля ТЭК составляет 40%, в налоговых поступлениях в бюджет — 42%, в валютных поступлениях — 46%, и эти показатели гораздо больше, чем были 10 лет назад), пишут, что для страны это очень опасная тенденция, по крайней мере, в двух отношениях. Во-первых, глубокую зависимость национальной экономики от использования сырьевых и энергетических ресурсов можно уподобить наркотической. А вторая опасность связана с тем, что сейчас все отрасли российского ТЭК работают на грани возможного [2, с. 119]. Учитывая место и роль, которые занимает и играет нефтегазовый сектор экономики в народном хозяйстве, в социальной и политической сферах России, даже в обеспечении ее национальной безопасности, значение правового обеспечения организации и деятельности нефтегазового комплекса возрастает многократно, во всяком случае — по сравнению с иными секторами российской экономики. Чуть более совершенное законодательное обеспечение здесь способно дать огромный народнохозяйственный эффект и, в принципе, существенно улучшить жизнь народа; менее совершенное, чем могло бы быть, правовое обеспечение нефтегазового сектора этот положительный эффект резко снизит, может быть и до нуля, и до отрицательных величин, а при определенных условиях способно стать и деструктивно-разрушающим фактором. Здесь нужно принимать во внимание следующее: академическая наука устами Президиума РАН прямо провозгласила: выход нашей страны из кризиса зависит от того, насколько эффективно будет функционировать топливно-энергетический комплекс [3, с. 771], а до 2030 года нефть и газ останутся доминирующими энергоносителями: на их долю и в 2030 г. будет приходиться свыше 70% производимой энергии, хотя по естественным причинам роль нефти в балансе несколько снизится [3, с. 777-778].

В свою очередь, элементарная недоработка в сфере правовой науки того ее сегмента, который нацелен (должен быть нацелен) на повышение эффективности правового обеспечения деятельности нефтегазового комплекса, видна из следующего. Общеизвестно, что в целом энергетических ресурсов наша страна потребляет в 10 раз больше, чем требуется [4]. К примеру, Канада потребляет в год 333 млн. тонн условного топлива, Россия же — 863 млн. тонн, но валовой внутренний продукт Канады превышает российский. Вообще же доля энергии в себестоимости валового продукта в России (и странах СНГ) достигает 50 процентов, в то время как в развитых странах — менее 5%. Но по количеству сжигаемых первичных топливно-энергетических ресурсов наша страна прочно удерживает третье место в мире (после США и Китая), поглощая их больше, чем все страны Европейского Союза, вместе взятые. Подсчитано, что у нас без всякой пользы уничтожается, значит выбрасывается на ветер, от 460 до 540 млн. тонн условного топлива ежегодно, то есть 40–45 процентов

его потребления в стране [5]. Это то, что можно спасти в основном простыми организационно-правовыми мерами, почти без затрат.

В настоящее же время «разбросанные» по различным отраслям законодательства и содержащиеся в основном во множестве законодательных и иных нормативных актов, регулирующих иные — не нефтегазовые — отношения, нормы нефтегазового законодательства не сконсолидированы, не синхронизированы, не нацелены на конечный (для отрасли экономики) результат, отсюда — не эффективны. Во всяком случае потенциал улучшения дел в экономике страны через совершенствование нефтегазового законодательства колоссален.

Другой причиной служит то, что имеются реальные возможности решать многие вопросы на региональном уровне. Причем не только в форме реализации права на законодательную инициативу, путем обращения в федеральные органы законодательной власти, но и в форме собственного регионального законотворчества, в правоприменительной области и пр.

Третьей причиной служит то, что студенты-юристы вузов (и, разумеется, средних специальных учебных заведений правового профиля) даже Тюменского — нефтегазодобывающего — региона не получают практически никакой не только нефтегазоправовой специализации, но даже простой ориентации в нефтегазовом законодательстве.

Но ни совершенствование нефтегазового законодательства, ни повышение эффективности правоприменения в нефтегазовом комплексе, ни тем паче устойчивый учебный процесс с ориентацией на углубленное изучение правового фундамента нефтегазового комплекса невозможны в принципе без фундаментальных научных исследований в этой области.

Хорошо известно, сколь сложно организовать названные выше «организационные меры», основанные на правовых предписаниях, особенно если они экономически невыгодны отдельным личностям, компаниям и/или регионам. Одними приказами и распоряжениями, даже облеченными в правовую форму, здесь не обойтись, необходимы глубоко эшелонированные, со множеством сопряженных по разным векторам исполнителей целевые программы, составной базисно-оформительской частью которых должны быть также взаимоувязанные законодательно-нормативные акты. Но уж тут без решающего воздействия правовой (и не только ведомственно-прикладной) науки даже к постановке проблемных задач приступать не следует. А поскольку воздействие правовой науки здесь должно быть не только мощным, задающим тон, даже не только долговременным, но вообще постоянным, ни изолированными действиями отдельных ученых-энтузиастов, ни даже созданием временных творческих коллективов (на основе выделенных грантов и в любых иных формах) проблему не решить. Нужна мощная, комплексная научно-исследовательская структура с достаточным количеством высокопрофессиональных разнопрофильных ученых-юристов, имеющая стабильное бюджетное финансирование.

Необходимо со всей определенностью сказать: многие наши сегодняшние неурядицы, сегодняшнее несовершенство общественной жизни, экономики, социальной сферы и т. д. проистекают исключительно из-за нерешенности, непроработанности (или, скажем мягче, недостаточной проработанности) многих фундаментальных правовых проблем, что вызвано, в свою очередь, недостаточностью фундаментальных научных исследований этих проблем. Помимо недооценки роли фундаментальной правовой науки со стороны властей придерживающих (со всеми вытекающими отсюда последствиями) свою роль играет и то, что сами ученые — юристы из академических структур (тем паче юристы — ученые-прикладники), по всей видимости, не осознают, что «смутное» время, в котором живет Россия и в котором общественные отношения должны регулироваться правом не в обычном, а в экстремальном режиме, вообще существует сегодня и, больше того, продлится еще долго. В газете «Поиск» за 17-30 октября 1998 г., где опубликованы результаты исследований по программе



«Преступность как угроза национальной безопасности», прямо сказано: «Если считать важнейшей причиной преступности социальные изменения и реформы, то ее высокий уровень, существующий ныне, сохранится еще полвека, так как период хаоса (по прогнозам футурологов) продлится до середины XXI века».

Пока же мы (прежде всего — законодатель) не осознаем, похоже, не только того, что экстремальные условия жизнедеятельности нашего общества требуют адекватных законодательства и правоприменения, но и того, что без научной фундаментальной проработки многих базовых проблем мы и текущие задачи решим совсем не лучшим способом. Доказательством тому служит критическая оценка ситуации с решением в нашей стране долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных задач, связанных с реализацией фундаментального для земной цивилизации, для всех ее общественно-экономических формаций института права собственности. До недавнего времени практических проблем здесь не возникало — все вокруг было государственным, и собственностью государства соответствующие государственные органы распоряжались без каких-либо проблем с помощью административных методов. Это также относилось (и относится) к нашим недрам, к углеводородному сырью, в них содержащемуся. Не было практической необходимости к более углубленному и расширенному подходу к институту собственности, не было, естественно, и научных исследований фундаментального толка в этой сфере, не было и результатов этих исследований. Несколько лет назад появилась объективная потребность в таких результатах, но она и до сих пор не осознана толком, задача не поставлена... Мы и сегодня знаем лишь три элемента права собственности: владение, пользование, распоряжение; французское же право, к примеру, таких элементов знает одиннадцать.

Какие базовые недостатки и крупные отрицательные последствия в несовершенстве законодательства о собственности (в том числе в нефтегазовом секторе экономики), вызванные непроработкой фундаментальных правовых проблем института права собственности в России сегодняшнего дня, можно отметить?

Видимо, в первую очередь следует назвать приватизацию объектов государственной и муниципальной собственности. Практически общепринятой является точка зрения (в том числе и среди юристов, и не только практикующих), что сама приватизация в России проведена по далеко не лучшему варианту, а результаты ее плачевны. Сегодня раздаются призывы пересмотреть эти результаты, провести новую приватизацию «более справедливо». Не говоря о том, что это неприемлемо по действующему законодательству (социально-политические последствия такого шага оставим за рамками), зададимся вопросом: если базовые составляющие наших представлений об институте права собственности останутся прежними (а без фундаментальных научных исследований их корректировка невозможна по определению), то почему вдруг локальные совершенствования приватизационного законодательства приведут к качественно иному результату? Произойдет элементарный и столь же несправедливый передел собственности, но результат — несправедливость при приватизации государственной и муниципальной собственности — неизбежно останется прежним.

Далее можно назвать ситуацию, все более усугубляющуюся, с применением в практике федерального законодательства о несостоятельности (банкротстве) предприятий. Здесь уже проблема не в изменении формы собственника и, в связи с этим, смены собственника имущества, а в умении (или неумении) этой собственностью эффективно управлять. Несвершенство по-настоящему научного обеспечения этого сегмента института права собственности к сегодняшнему дню привело — парадоксальным образом — к серьезным диффузионным процессам между законодательной и судебной ветвями власти. Действующее законодательство о несостоятельности (банкротстве) предприятий (а уже сегодня для нефтегазового комплекса оно в немалой мере воспринимается; то ли будет завтра) приводит к тому, что на судебную

власть, точнее на арбитражные суды субъектов РФ, возложены функции органов хозяйственного руководства по управлению — посредством института арбитражных управляющих — банкротящимися предприятиями. В производстве арбитражного суда Тюменской области сегодня около ста пятидесяти таких дел; по ряду из них представители трудовых коллективов требуют именно от суда выплаты зарплаты (!) Но судебное управление собственностью даже предприятия-банкрота, базирующееся на конституционном принципе разделения властей, такого положения не может вытерпеть по определению, точнее — оно ни при каких условиях и обстоятельствах не должно быть создано. По существу, здесь диффузия исполнительной и судебной ветвей государственной власти, что недопустимо в принципе.

Можно назвать в этом ключе и один из концептуальных огрехов налогового законодательства. Стало общим правилом бранить действующее налоговое законодательство, позволяющее предприятиям нефтегазового комплекса, дислоцирующимся в Тюменском регионе, основную долю местных налогов уплачивать в г. Москве. Ситуация более чем противоестественная: уж местные-то налоги должны выплачиваться по любой логике предприятиями по месту их основной производственной деятельности. Но в сложившейся ситуации «виновато» отнюдь не налоговое законодательство: местные налоги уплачиваются по месту нахождения юридического лица, которое располагается, в соответствии с действующим гражданским законодательством РФ, в месте нахождения его администрации, органа управления. А управленческие структуры многих нефтегазовых компаний находятся именно в г. Москве; естественно, там они и платят налоги. И для изменения ситуации нужно менять не налоговое законодательство, а ГК РФ, сравнительно недавно принятый.

С фундаментальными проблемами права собственности, имеющими самое прямое отношение к нефти и газу, связана еще одна особенность этого института, правда, едва проглядываемая и современной юридической наукой не увиденная. Речь идет о том (видимо, это можно считать аксиомой), что правом собственности на нефть и газ, углеводородное сырье, находящееся еще в недрах земли, как, впрочем, и на иные невозобновляемые природные ресурсы, обладает не только наше общество (в смысле — наш народ, создающий основу нашего государства), но и наши будущие поколения.

Мы — наше общество, общество сегодняшнего дня — есть будущее прошлых поколений и прошлое будущего общества. Каким будет будущее общество и какими ресурсами оно будет располагать — во многом, если не целиком, зависит от нас. Обобщенно: зависит от того, будет ли сегодняшнее наше общество развиваться вообще и будет ли это развитие устойчивым.

По всей видимости, современное определение понятия «устойчивое развитие» применительно к рассматриваемым здесь отношениям нашло свое закрепление в докладе Комиссии ООН по окружающей среде и развитию под председательством Глу Брутланд в 1987 г. Там оно было сформулировано следующим образом: «... развитие, которое отвечает потребности настоящего без ущемления возможности будущих поколений для достижения своих целей» (о возможности применения методологии ООН относительно устойчивого развития к субъекту РФ, в частности к Тюменской области, недавно убедительно высказался В. Р. Цыбульский [6]).

Это ключевая цель нашего сегодняшнего общества — не ущемлять возможности будущих поколений. Цель, не закреплённая правом ни де-юре, ни де-факто. Но, справедливости ради, надо отметить, что определенный законодательный «просвет» здесь обозначился. Он, кстати, «возник» из сопряжения с понятием «устойчивое развитие». Это понятие — «устойчивое развитие» (в контексте — «обеспечение устойчивого развития») — встречается в российском федеральном законодательстве, в частности в Указе Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспе-



чению устойчивого развития». Несомненный интерес в плане рассматриваемой проблемы представляет преамбула Основных положений государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития — приложение к названному Указу. Здесь определены три цели, три направления и одновременно три объекта — адресаты реализации стратегии. Сказано, что осуществление данной стратегии предусматривает реализацию закрепленного в Конституции Российской Федерации права граждан на благоприятную окружающую среду; прав будущих поколений на пользование природно-ресурсным потенциалом в целях поддержания устойчивого развития; а также решения текущих социально-экономических задач в неразрывной связи с осуществлением адекватных мер по защите и улучшению окружающей среды, сбережению и восстановлению природных ресурсов.

И хотя в основном в Указе и приложении к нему понятие «устойчивое развитие» сопряжено с понятием «экологическая безопасность», главное в плане рассматриваемой правовой проблемы — здесь иное: 1) впервые назван новый субъект права — будущие поколения и 2) поставлена стратегическая задача — обеспечить реализацию их субъективных прав на пользование природно-ресурсным потенциалом. Это качественно новый для нашего права подход к субъекту права.

Традиционно считается, что субъективными правами у нас обладают правоспособные лица; у граждан, физических лиц, правоспособность возникает с рождением и прекращается смертью, у юридических лиц она совпадает с дееспособностью, и не о них разговор. Ясно, что такой субъект права, как «будущие поколения» — это граждане, люди, физические лица, которых пока нет, они только появятся в будущем, соответственно об их сегодняшней правоспособности и разговора быть вроде бы не должно. Правда, наше да и зарубежное право знает случаи, когда законодатель учитывает права не правоспособного субъекта (еще не родившегося, но уже зачатого человека — человеческого эмбриона). Отдельные нормы уголовного, наследственного, жилищного, семейного, трудового, иных отраслей законодательства эти вопросы регулируют совершенно недвусмысленно. Например, к высшей мере наказания не может быть приговорена беременная женщина и именно по причине наличия беременности; наследодатель может завещать свое имущество зачатому, но еще не родившемуся ребенку, а если тот через секунду после рождения умрет, уже он сам становится наследодателем — по закону, разумеется, а не по завещанию и т. д.

Но во всех этих и подобных ситуациях субъектом права выступает совершенно определенный человеческий эмбрион, да к тому же следует признать, что его субъективные права непосредственно связаны (и в прямом смысле — пуповиной), если не сказать — производны, с правами женщины, им беременной и заведомо являющейся правоспособной. Будущие же поколения — это качественно иной субъект права; а субъективное право будущих поколений вряд ли можно считать производным от субъективного права настоящего поколения — нас, ныне живущих. Конечно, каждый человек — посредническое звено между своими предками и потомками; в этом смысле настоящее поколение — звено между предыдущим и будущим поколениями. Но права правоспособных субъектов по такой схеме — от предыдущего через настоящее к будущему — не переходят; да и можно ли рассматривать нынешнее поколение людей в качестве самостоятельного субъекта права? Такого субъекта права и законодательства, строго говоря, ни одна правовая отрасль не знает, как не знает и такого субъекта, как общество — как современное, так и предыдущих или будущих социально-экономических формаций.

Но как бы то ни было мы должны осознать: субъективные права будущих поколений есть, и их надо учитывать как в законотворческой, так и в правоприменительной сферах деятельности. А это требует существенной корректировки наших базовых правовых методологий, и без глубоких фундаментальных научно-правовых изысканий здесь даже подступы к решению проблемы не определить.

Как эти права учитывать, как закреплять, как охранять, как, наконец, защищать в случае их нарушения ныне живущими — это не только правовая проблема, это проблема и психологии, и социологии, и идеологии. Но это — не футурологический изыск. Уместен задаваемый по самому большому счету вопрос: разве у наших будущих (именно так, еще не рожденных) детей, внуков, правнуков и более далеких потомков нет прав на то минеральное, углеводородное, биологическое сырье, на тот естественный ресурсный потенциал, который и нашим предкам, и нам — нашему поколению — достался не в результате выработки прибавочной стоимости и который мы без всяких на то оснований вдруг посчитали своим?

Но если будущие поколения рассматривать в качестве субъекта права и этот субъект «вмонтировать» в наше отраслевое, прежде всего нефтегазовое, законодательство, положение может принципиально измениться.

Можно назвать и некоторые иные фундаментальные научные проблемы, без решения которых совершенствование законодательства и практики его применения в нашей стране весьма проблематично. Это и необходимость усиления роли государства в управлении экономикой, но не административными методами; это и необходимость разработки методологии регионального законодательства (принимаемые субъектами РФ законы на треть дефектны — противоречат Конституции РФ и федеральному законодательству; приведение их в соответствие с федеральным законодательством в связи с созданием федеральных округов и назначением в них полномочных представителей Президента РФ — пожарный экспромт, латание дыр и т. п., на общие федеральные подходы к методологии регионального законо-, нормо- и правотворчества влияющие недостаточно), а особенно — законодательства в сфере совместной (РФ и ее субъектов) компетенции; это и разработка механизма правового мониторинга, способного отслеживать и градуировать эффективность (и неэффективность) правовых предписаний, определять лакуны в правовом регулировании конкретных общественных отношений и многое иное.

К фундаментальным научным правовым проблемам следует отнести и целевое формирование отрасли нефтегазового законодательства. Весьма условно, в первом приближении, можно говорить о совокупности правовых норм, регулирующих всю гамму отношений по геологической разведке, бурению, обоснованию и обустройству месторождений газа и нефти, по добыче, транспортировке и первичной переработке углеводородного сырья, реализации этого сырья, а также продуктов его переработки, в том числе и на внешнем рынке и т. д. Здесь действует одновременно (целиком или частично, отдельными нормами) огромное, никак не систематизированное количество законов и иных нормативных правовых актов, федеральных и субъектов РФ, ведомственных и иных. Субъекты хозяйствования нефтегазового комплекса находятся в поле действия международных много- и двусторонних договоров и соглашений, являются сторонами внешнеэкономических сделок; предпринимательская и управленческо-организующая деятельность звеньев нефтегазового комплекса определяется сформировавшейся и разрозненной общесудебной и арбитражно-судебной практикой и т. п.

Ситуация с таким современным правовым регулированием в нефтегазовом комплексе сложилась, с одной стороны, стихийно, с другой — естественным путем, т. е. закономерно. Правоприменитель нефтегазового законодательства, например хозяйствующий субъект, осуществляющий геологоразведку (или «качающий» нефть, или ее транспортирующий и т. д.), одновременно применяет нормы и целые институты многих систематизированных, в основном кодифицированных отраслей законодательства. А также те нормы и институты, которые еще только формируют отрасли, например инвестиционного, муниципального... права. Специальные же нормы и институты нефтегазового законодательства считаются на практике включенными в отрасль, именуемую горным правом, под которым понимается совокупность уста-



новленных государством правовых норм, регулирующих общественные отношения в области использования и охраны недр. Это более или менее устоявшаяся точка зрения, фактически сводящая предмет горного права к правовому регулированию недропользования. Само горное право, как наука и как отрасль, имеет корни еще в дореволюционном законодательстве; при советской власти развитие этой отрасли, постепенно и уверенно консолидирующейся и формирующейся в самостоятельную (наряду с лесным и водным правом), прошло ряд этапов. Официальная классификация научных специальностей в 1995 и 2000 гг. (приказ Министерства науки и технологий РФ от 25 января 2000 г. №17/4 «О номенклатуре специальностей научных работников») горное право заменила на природоресурсное право (точнее, такая замена была произведена Миннаукой РФ еще 28.02.95 г., а в 2000 г. это было повторено); теперь под шифром 12.00.06 значится природоресурсное право, наряду с аграрным и экологическим. С определенной долей условности можно также считать, что нормы экологического права регулируют не только отношения по охране, но и отношения по использованию окружающей природной среды. Возможны и иные подходы, например, в отрасль экологического права включают две подотрасли — природоресурсное и природоохранное право и т. д.

Как бы то ни было, ясно одно: существующая градация научных правовых отраслей не «видит» никакой разницы между разведкой, добычей и пр. из недр нефтегазового сырья, с одной стороны, и иных полезных ископаемых — с другой. Разумеется, здесь соотношение рода и вида: считается, что отрасль законодательства, нормы которого регулируют отношения недропользования, состоит из подотраслей, регулирующих отношения по геологоразведке, добыче и т. д. полезных ископаемых безотносительно к виду этих ископаемых. Именно таков стержневой в этой отрасли законодательства федеральный закон «О недрах». Но нет сомнений в том, что геологоразведка, добыча, транспортировка, реализация и т. п. нефти и газа с технической, технологической, экономической, организационной и иных точек зрения имеют мало общего с геологоразведкой, добычей, транспортировкой и реализацией, например, угля, руды, торфа, золота и пр. Соответственно, нет сомнений и в том, что правовое регулирование отношений по разведке, добыче, транспортировке и реализации столь различных природных ресурсов также имеет (по крайней мере должно иметь, и если не имеет, то исключительно из-за слабости правовой базы) мало общего. Соответственно можно говорить об отрасли и подотраслях экономики; сегментом топливно-энергетического комплекса при определенном взгляде будет являться нефтегазовый комплекс. Но значимость нефти и газа, добываемых в нашей стране, для экономики России столь велика, что можно говорить (с определенными оговорками) и о самостоятельности совокупности правовых норм, регулирующих всю гамму отношений с нефтью и газом, для формирования самостоятельной — нефтегазовой — отрасли законодательства. Дополнительным доводом этому может служить колоссальный объем правовой материи, «посвященный» сугубо нефтегазовым отношениям, несопоставимо больший, чем весь массив, регламентирующий остальные отношения по недропользованию, по использованию иных видов недр. И присовокупить следует, что на подходе здесь весьма важные на эту узкую тему федеральные законы, основной из которых — закон «О нефти и газе».

В перспективе можно, по всей видимости, говорить о кодифицированной отрасли нефтегазового законодательства и об одноименной учебной дисциплине. С этих позиций можно, в первом приближении, говорить и о системе отрасли законодательства, причем — традиционно — о двухчастевой системе. Особенную часть при таком подходе будут составлять подотрасли (либо институты), представляющие собой совокупность норм, регулирующих общественные отношения по всей цепочке — от геологоразведки (где одним из важных будет вопрос о праве собственности на информацию о состоянии того или иного участка недр с точки зрения перспективы на

нефтегазоносность), добычи, транспортировки, переработки и т. д. до реализации нефти, газа как сырья либо как продуктов первичной (либо вторичной) их переработки. Именно так должны будут выглядеть подотрасли особенной части: правовое регулирование отношений по геологоразведке на нефть и газ; правовое регулирование отношений, связанных с обустройством месторождений, на нефть и газ; правовой режим газо(нефте)проводного транспорта и т. д.

В свою очередь, общую часть отрасли будут составлять подотрасли (институты), представляющие собой совокупность норм, распространяющихся на всю (или в значительной мере) особенную часть отрасли. Это отношения в сфере инвестиций (где важное место будет занимать законодательство о соглашениях о разделе продукции); о взаимодействии хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса с органами местного самоуправления, с аборигенным населением; по налогообложению; по землеотводу; экологического характера; регулирующие выдачу лицензий на отдельные виды деятельности и т. д.

ЛИТЕРАТУРА

1. Независимая газета. 2000. 17 ноября.
2. Шафраник Ю. К., Крюков В. А. Западно-Сибирский феномен. М., 2000.
3. Конторович А. Э., Добрецов Н. Л., Лаверов Н. П. и др. Энергетическая стратегия России в XXI веке // Вестник Российской Академии наук. 2000. Т. 69. № 9.
4. Труд. 2000. 16 июня.
5. Труд. 2000. 24 июля.
6. Цыбульский В. Р. Устойчивое развитие. Методология ООН // Налоги. Инвестиции. Капитал: Тюмень, 2000. № 3-4. С. 123-130.

*Виктор Данилович ПЛЕСОВСКИХ –
доцент кафедры административного
и финансового права Института
государства и права,
кандидат юридических наук*

УДК 340. 115; 35. 077. 3

ПОРЯДОК УПРАВЛЕНИЯ. НОВЫЕ ПОДХОДЫ В МЕТОДОЛОГИИ ИССЛЕДОВАНИЯ

АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются актуальные возможности использования синергетического, кибернетического подходов и мониторинга в исследовании административно-правовых проблем порядка управления.

The author considers several topical opportunities of synergetic and cybernetic approaches and monitoring method in the research of Civil Procedure problems concerning administration rules (order).

Рост и масштабность возникших перед человечеством проблем в предверии нового тысячелетия требуют адекватных изменений в деятельности государственных институтов, призванных решать общественно значимые, публичные дела на базе таких основополагающих принципов, как рыночная экономика, демократически организуемая и эффективно действующая власть, обеспечивающая законность и безопасность личности, социальных групп и слоев населения и общества в целом. Механизм государственной власти, рассматриваемый в качестве упорядоченной