

Швед Александр Игоревич

**ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ ПРИНЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ В ТЭК НА УРОВНЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В 2004-2012 ГГ.**

Проанализированы изменения, произошедшие за период с 2004 по 2012 гг. в системе принятия государственных решений на уровне федеральных органов исполнительной власти, взаимодействующих с нефтегазовым бизнесом. Автор приходит к выводу, что в результате перехода сильного политического актора в Правительство РФ происходит смещение центра принятия стратегических решений в ТЭК на уровень Правительства РФ.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2014/7-1/56.html](http://www.gramota.net/materials/3/2014/7-1/56.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2014. № 7 (45): в 2-х ч. Ч. I. С. 203-206. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2014/7-1/](http://www.gramota.net/materials/3/2014/7-1/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

УДК 354

**Политология**

*Проанализированы изменения, произошедшие за период с 2004 по 2012 гг. в системе принятия государственных решений на уровне федеральных органов исполнительной власти, взаимодействующих с нефтегазовым бизнесом. Автор приходит к выводу, что в результате перехода сильного политического актора в Правительство РФ происходит смещение центра принятия стратегических решений в ТЭК на уровень Правительства РФ.*

*Ключевые слова и фразы:* федеральные органы исполнительной власти; государственное управление; принятие государственных решений; нефтегазовый бизнес; топливно-энергетический комплекс.

**Швед Александр Игоревич***Российский государственный гуманитарный университет**shved64@rambler.ru*

### **ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ ПРИНЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ В ТЭК НА УРОВНЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В 2004-2012 ГГ. ©**

Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации активно участвуют в регулировании нефтегазовой сферы и наряду с органами законодательной власти играют значимую роль в формировании нормативно-правовой базы, регламентирующей взаимоотношения акторов данной отрасли [14; 17]. В связи с этим исследование заявленной темы представляется весьма актуальным.

Цель данной работы заключается в определении тенденций в трансформации системы принятия государственных решений на уровне органов исполнительной власти, осуществляющих взаимодействие с нефтегазовым бизнесом, в период с 2004 г. по 2012 г., когда в РФ происходили значимые политические изменения (смена состава Правительства РФ и избрание нового Президента РФ).

Для реализации цели в статье проанализирован процесс перераспределения функций и полномочий органов исполнительной власти, регулирующих нефтегазовую отрасль в период работы правительств М. Е. Фрадкова (2004-2007 гг.), В. А. Зубкова (2007-2008 гг.), В. В. Путина (2008-2012 гг.).

Согласно Федеральному закону «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-ФЗ, владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр в пределах российской территории осуществлялись федеральной и региональной властью совместно [8]. Так называемый действующий принцип «двух ключей» предполагал, что недропользователь мог получить лицензию на разработку и добычу месторождений, если на это давали разрешение и федеральные, и региональные власти.

Министерство природных ресурсов Российской Федерации лоббировало изменения в законодательстве из-за проблем, возникающих с региональной властью в процессе выработки решений по распределению месторождений между инвесторами. К примеру, компания «Северное сияние» в марте 2001 г. выиграла конкурс на разработку Мусоршорского месторождения, но губернатор Ненецкого автономного округа В. Я. Бутов, ссылаясь «на многочисленные нарушения в ходе проведения конкурса», отказался подписывать лицензию, в то время как Минприроды России документ завизировало [10]. Министерство выступило за получение исключительного права принятия решений по распределению месторождений, аргументируя эту необходимость тем, что губернаторы часто использовали «второй ключ» в качестве формы шантажа потенциального недропользователя: «Никто не оспаривает право двух ключей, но сейчас зачастую это право используется регионами как форма шантажа. Свою подпись на лицензии губернатор может не ставить годами», – подчеркивал министр природных ресурсов Ю. П. Трутнев в 2004 году [16]. Он отмечал: «ни один губернатор не привел мне еще ни одного аргумента, зачем ему нужен «второй ключ», кроме как иметь право запретить недропользователям работать» [3, с. 6].

Представители власти субъектов федерации выступали против предложений Минприроды России, ссылаясь на Конституцию Российской Федерации [1]. Губернатор Камчатской области М. Б. Машковцев отметил, что «субъекты Российской Федерации, не обладая правом собственности на недра, лишаются права владения, пользования и распоряжения недрами, что не соответствует Конституции Российской Федерации» [9].

Однако в 2004 г. в результате принятия Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ произошло перераспределение полномочий в пользу РФ. Федеральные органы исполнительной власти стали распоряжаться ресурсами континентального шельфа, территориальных и внутренних морей. Ресурсы местного значения остались в ведении субъектов федерации [5]. Принцип «двух ключей» был отменен. Процедура выдачи лицензий упростилась: решение стала принимать комиссия, в состав которой вошли представители федерального органа и администрации соответствующего субъекта РФ [Там же].

На уровне законодательной власти сопротивления инициативам Минприроды России не было. Поправки были приняты Государственной думой Российской Федерации в первом чтении.

Данные изменения привели к тому, что решения по поводу распределения наиболее значимых месторождений в меньшей степени стали зависеть от региональных властей. Произошла централизация полномочий по принятию решений в Минприроды России.

Межбюджетные отношения федеральной и региональной власти также претерпевали изменения в части, связанной с топливно-энергетическим комплексом. Федеральная власть постепенно перераспределяла доходы от налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) в федеральный бюджет (Табл. 1) [4].

**Таблица 1.**

**Распределение налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) на нефть между бюджетами**

Годы	Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов РФ	Местные бюджеты
До 01.01.2002	40	30	30
С 01.01.2002	80	20	-
С 01.01.2004	85,6	14,4	-
С 01.01.2005	95	5	-
С 01.01.2010	100	-	-

С 2005 г., по новому порядку разграничения доходов и расходов между федеральным центром и регионами, НДПИ на 95% стал федеральным налогом, а регионам достались оставшиеся 5% [12]. «НДПИ как аналогия рентных платежей должен централизоваться в федеральном бюджете и служить общефедеральным целям и выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов РФ», – объяснял нововведение министр финансов А. Л. Кудрин [15, с. 14]. В дальнейшем с 2010 г. федеральный бюджет стал полностью получать НДПИ. Как отмечали в Минфине России, такое решение объяснялось снижением поступлений в федеральный бюджет нефтегазовых доходов, которое произошло из-за падения цен и объема экспорта природных ресурсов, и необходимости привлечения дополнительных доходов, направляемых на финансирование нефтегазового дефицита федерального бюджета [2].

В период с 2004 г. по 2007 г. субъектами лоббирования ведомственных интересов выступили Минприроды России и Минфин России. Министерства, участвующие в процессе принятия решений, связанных с нефтегазовым рынком, проявили себя как сильные акторы политического процесса, которым удалось получить от региональных властей функции и полномочия. Федеральные органы исполнительной власти смогли сместить на себя внимание нефтегазового бизнеса, то есть централизация полномочий привела к смещению объекта лоббирования интересов нефтегазового бизнеса с региональной власти на федеральную. Сложившаяся система принятия решений значительно облегчила для федеральной власти процесс взаимодействия (в том числе обмена политическими, экономическими, административными ресурсами) с нефтегазовым бизнесом. Удалось добиться права перераспределения средств, которые стали поступать в федеральный бюджет. В результате региональная власть как группа интересов, участвующая в процессе принятия решений в ТЭК, лишилась не только административной базы, но и экономической. В исследуемый период региональная власть не смогла выступить против инициатив федеральных органов исполнительной власти на законодательном уровне. Это связано с ограниченными возможностями глав субъектов федераций представлять региональные интересы на федеральном законодательном уровне.

В период с 2007 г. по 2008 г. продолжился процесс распределения полномочий в пользу федеральной власти (т.е. централизация власти), при этом шел процесс расширения функций Правительства Российской Федерации. С переходом туда сильного политического актора – В. В. Путина – властный ресурс концентрируется у данного органа исполнительной власти России. Полномочия субъектов федерации продолжили сужаться.

Согласно редакции Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»» от 29.04.2008 № 58-ФЗ, в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства отдельные участки недр стали относиться к участкам недр федерального значения [6]. Право распоряжаться ими имело Правительство РФ. Субъектам федерации остались недра местного значения, а недра регионального значения оказались во введении федеральных органов власти при участии субъектов РФ. Правительство РФ также оставило за собой возможность принятия решений об отказе иностранным инвесторам в предоставлении права пользования участком недр федерального значения [11; 13]. Кроме того, федеральный центр забрал у субъектов возможность установления перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции [6].

Таким образом, Правительство РФ сконцентрировало на себе решения, касающиеся распределения наиболее ресурсоемких месторождений, сместив на себя внимание не только российских нефтегазовых компаний, но и иностранных инвесторов.

Правительство В. В. Путина продолжило получать полномочия, регулирующие нефтегазовый рынок. В июле 2008 г. в Федеральный закон «О континентальном шельфе РФ» от 30.11.1995 № 187-ФЗ были внесены

поправки от 18.07.2008 № 120-ФЗ, которыми устанавливается, что «предоставление в пользование участков недр континентального шельфа осуществляется без проведения конкурсов и аукционов» [7]. Согласно закону, Правительство РФ по предложению федерального органа управления государственным фондом недр или его территориальных органов утверждает перечни участков недр, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов, участков недр федерального значения континентального шельфа РФ, участков недр федерального значения, расположенных на территории России и простирающихся на ее континентальный шельф, участков недр федерального значения, содержащих газ, для разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии [Там же].

Таким образом, решения, связанные с работой «Роснефти» и «Газпрома» на континентальном шельфе, стали приниматься на уровне Правительства РФ. Это позволило решать противоречия между компаниями (а также политико-административными группами, контролирующими компании) в оперативном режиме, избегая долгих межведомственных конфликтов.

В период с 2004 г. по 2007 г. министерства, участвующие в процессе принятия решений, связанных с нефтегазовым рынком, выступили как сильные группы, которым удалось получить от региональных властей функции и полномочия (централизация государственного управления в ТЭК). В период с 2007 г. по 2008 г. (Правительство В. Зубкова) продолжился процесс распределения полномочий в пользу федеральной власти, при этом расширялись функции Правительства РФ. Правительство В. В. Путина (2008-2012 гг.) также увеличило свои полномочия в сфере регулирования нефтегазового рынка. В рассматриваемый период произошло смещение центра принятия решений в ТЭК сначала на уровень федеральной власти, затем на уровень Правительства РФ.

Из вышесказанного следует, что изменения в системе принятия государственных решений в ТЭК в рассматриваемый период были обусловлены политическими событиями. Переход сильного актора в Правительство РФ определил наращивание функций и полномочий этого органа исполнительной власти. В целом можно говорить о том, что в РФ политические акторы сильнее политических институтов. Иными словами, система управления формируется в зависимости от силы политических акторов.

В дальнейшем материалы данного исследования могут быть использованы для формирования модели эффективного государственного управления топливно-энергетическим комплексом. С практической точки зрения, выводы статьи могут быть востребованы GR-специалистами и топ-менеджерами нефтяных и газовых компаний, занимающимися проблемами взаимодействия нефтегазового бизнеса и власти в России. Выводы позволяют более точно оценивать политические риски работы российских и иностранных нефтегазовых компаний в РФ.

#### Список литературы

1. Долгов В. В. Модели взаимодействия топливно-энергетических компаний и российской власти на региональном уровне // *Власть*. 2011. № 1. С. 15-17.
2. Конищева Т. Нефть потечет в бюджет: За счет НДС предложено пополнить доходы казны [Электронный ресурс] // *Российская Бизнес-газета*. 2009. URL: <http://www.rg.ru/2009/09/29/dohod.html> (дата обращения: 11.12.2012).
3. Корнышева А. Юрий Трутнев объявил мобилизацию недр // *Коммерсантъ*. 2004. 2 августа.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации от 05 августа 2000 г. № 117-ФЗ. Часть вторая [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=157077> (дата обращения: 15.12.2012).
5. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=121817> (дата обращения: 15.12.2012).
6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»: Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=122359> (дата обращения: 15.12.2012).
7. О внесении изменений в Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 18 июля 2008 г. № 120-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=78422> (дата обращения: 15.12.2012).
8. О недрах: Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/popular/nedr/66\\_1.html](http://www.consultant.ru/popular/nedr/66_1.html) (дата обращения: 10.11.2012).
9. Поиски правильного ключа [Электронный ресурс] // *Экономика и ТЭК сегодня*. 2012. URL: [http://www.rusoil.ru/opinions/o09\\_06\\_06.html](http://www.rusoil.ru/opinions/o09_06_06.html) (дата обращения: 11.12.2012).
10. Прокурор Ненецкого округа докопался до отставки [Электронный ресурс] // *Известия*. 2002. URL: <http://izvestia.ru/news/262832> (дата обращения: 15.12.2012).
11. Рогожа И. В. Нефтяной комплекс России: государство, бизнес, инновации: монография. М.: ИНФРА-М, 2010. 244 с.
12. Садькова Р. Ш. Проблема дифференциации налоговых платежей в нефтегазодобывающей отрасли [Электронный ресурс] // *Регионология*. 2009. № 2. URL: <http://regionsar.ru/node/318?page=0,0> (дата обращения: 10.12.2012).
13. Симонов К. В. Энергетическая сверхдержава. М.: Алгоритм, 2006. 272 с.

14. Толстых П. А. GR. Практикум по лоббизму в России. М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. 379 с.
15. Шаповалов А. МЭРТ намерен вернуть НДС регионам // Коммерсантъ. 2006. 29 мая.
16. Ю. Трутнев хочет забрать «второй ключ» у губернаторов [Электронный ресурс] // Oilcapital.ru. 2004. URL: <http://www.oilcapital.ru/industry/94166.html> (дата обращения: 12.12.2012).
17. GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством / под ред. Л. В. Сморгунова и Л. Н. Тимофеевой. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. 407 с.

#### TRANSFORMATION OF SYSTEM OF STATE DECISION-MAKING IN FUEL-ENERGY COMPLEX AT LEVEL OF FEDERAL BODIES OF EXECUTIVE POWER IN 2004-2012

Shved Aleksandr Igorevich

Russian State University for the Humanities  
shved64@rambler.ru

The changes made in the period of 2004-2012 in the system of state decision-making at the level of the federal bodies of executive power interacting with oil and gas business are analyzed in the article. The author concludes that as a result of the move of the strong political actor to the Government of the Russian Federation the shift of the centre of strategic decision-making in fuel-energy complex to the level of the Government of the Russian Federation is occurred.

*Key words and phrases:* federal bodies of executive power; state administration; state decision-making; oil and gas business; fuel-energy complex.

УДК 355.48(470.324)

#### Исторические науки и археология

*В статье рассматривается наступательная операция 60-й армии 2-го формирования в районе Воронежа в июле 1942 г. На основе архивных документов раскрывается цель наступления, дается характеристика частей армии накануне боевого крещения, в сжатой форме освещается ход боевых действий в междуречье Дона и на окраинах Воронежа и рассматриваются причины временных неудач. Приводятся ранее неизвестные примеры героических подвигов советских воинов.*

*Ключевые слова и фразы:* боевые действия; Воронежский фронт; 60-я армия; наступательная операция; стрелковая дивизия; танковый корпус.

Шендриков Евгений Александрович, к.и.н., доцент

Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I  
generals78@mail.ru

#### БОЕВЫЕ ДЕЙСТВИЯ 60-Й АРМИИ В РАЙОНЕ ВОРОНЕЖА В ИЮЛЕ 1942 ГОДА<sup>©</sup>

В 2015 г. наша страна отметит 70-летие Великой победы советского народа над фашистской Германией и её сателлитами. За прошедшее время по истории Великой Отечественной войны опубликовано огромное количество книг и статей, значительная часть которых приходится на советский период. Казалось бы, что все вопросы по данной тематике освещены и в изучении истории боевых действий не осталось белых пятен. Однако при детальном рассмотрении данного вопроса напрашивается неутешительный вывод. В советский период проводились очень серьезные и качественные исследования, но в силу разных причин, и в первую очередь идеологических, многие вопросы обходились стороной, замалчивались или освещались фрагментарно. После распада СССР многие архивные документы были рассекречены, и процесс их обнародования продолжается до настоящего времени. Тем не менее, серьезных и качественных работ больше не стало. Многие исследователи из одной крайности впали в другую, а именно в очернение героического прошлого Красной Армии под видом правдоискательства и борьбы с чрезмерной героизацией и идеологизацией. В то же время, как и прежде, малоизученные периоды Великой Отечественной войны обходятся стороной. Одним из таких периодов являются бои в районе Воронежа в 1942-1943 гг. С одной стороны, достаточно подробно освещены боевые действия в районе Воронежа в июле-сентябре 1942 и январе 1943 г. С другой стороны, в описании боевых действий содержатся ошибки и фрагментарность. В частности, до сих пор многие уверены, что 60-й армией изначально командовал генерал-майор И. Д. Черняховский. О первом командующем 60-й армии 2-го формирования генерал-лейтенанте М. А. Антоножке знает лишь незначительное число исследователей. Что касается боевых действий в октябре-декабре 1942 г., то они еще ждут своего исследователя. Целью данной публикации является освещение боевых действий 60-й армии 2-го формирования в июле 1942 г.