

МЕЖДУНАРОДНЫЙ НЕЗАВИСИМЫЙ ЭКОЛОГО-ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИНСТИТУТ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ
ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ

ОТЧЕТ

ПО ОБУЧЕНИЮ ПО ПРОГРАММЕ КРАТКОСРОЧНОГО ПОВЫШЕНИЯ
КВАЛИФИКАЦИИ ПО ТЕМЕ «ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ»

В.Н. Федорев,
Директор ФГУ «ТФИ по
Камчатской области и
Корякскому АО»

Москва
2006

В представляемой работе на примере Федерального государственного учреждения «Территориальный фонд информации по природным ресурсам и охране окружающей среды МПР России по Камчатской области и Корякскому автономному округу» (ТФИ) очень бегло затронуты вопросы правового и нормативно-методического обеспечения деятельности учреждения и обозначены возникающие в связи с этим проблемы в историческом отрезке от создания ТФИ до настоящего времени.

Автор не претендует на признание его личного мнения единственно правильным и готов воспринять иные взгляды по обозначенной теме.

ФГУ «КамТФГИ» создано Министерством природных ресурсов Российской Федерации (приказ от 01.12.1999г. № 259) на основе отдела территориального геологического фонда (ТГФ) Комитета природных ресурсов по Камчатской области и Корякскому АО. Фактическую юридическую и финансово-хозяйственную самостоятельность учреждение получило в январе 2000г., после регистрации Устава в Регистрационной палате г. Петропавловска-Камчатского (17.12.1999г.), регистрации учреждения в налоговых и других органах (21-23.12.99г.), открытия счета в Отделении Федерального казначейства по г.Петропавловску-Камчатскому. Законодательной основой деятельности ФГУ ТФГИ служил Закон РФ «О недрах», в ст.ст. 22 и 27 которого конкретно говорится о территориальных геологических фондах.

Основанием, скорее поводом, для образования ФГУ послужил перевод работников территориальных органов МПР в ранг государственных служащих. Поскольку работники отделов территориальных фондов к госслужащим не относились, но выполняемая ими работа была крайне необходима для нормального функционирования территориального органа МПР, в Министерстве было принято решение создать ФГУ для информационного обеспечения деятельности своих терорганов. Но, сделав такой шаг, МПР организационно не подчинило ТФГИ терорганам, а замкнуло управление ими на аппарат МПР. Что сразу же породило массу вопросов о характере взаимоотношений между ТФИ и терорганом МПР.

В начале 2000г., после выхода приказа МПР РФ от 30.01.2000г. № 104 «О возложении функций аналитического контроля» и утверждения первым заместителем Министра дополнений к Уставу ФГУ «КамТФГИ», значительно расширяющих функции учреждения, в состав ФГУ, в качестве структурного подразделения, вошла Специализированная лаборатория аналитического контроля (бывшая СИАК – Специализированная инспекция аналитического контроля Госкамчатэкологии).

Расширение уставных задач ФГУ обуславливалось еще и тем, что по Указу Президента РФ № 867 от 17 мая 2000г. к МПР РФ присоединялись экологическая и лесная государственные службы. Ранее, в 1999г., в состав МПР вошла водная служба. Таким образом, на ФГУ ТФГИ возлагались обязанности **по комплексному информационному обеспечению** деятельности территориальных органов МПР - Управлений (Главных управлений) по природным ресурсам в субъектах Федерации, а также органов власти и управления субъектов Федерации и Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Федеральном округе.

Однако, выполнять расширенные функции, то есть, помимо геологической информации предоставлять пользователям информацию по водным ресурсам, лесному хозяйству, охране окружающей среды ТФГИ не имели возможности, так как финансировались по отрасли «геология». Выполнение таких работ рассматривалось бы как нецелевое использование бюджетных средств. Поэтому даже упоминание в годовых планах работ ТФГИ видов деятельности, не связанной с геологической информацией, безжалостно вычеркивалось работниками МПР при рассмотрении таковых. (Поскольку основными кураторами ТФГИ были работники геологической службы). Следовавшие одна за другой реорганизации МПР не оставляли времени работникам аппарата МПР полноценно руководить деятельностью ТФГИ. Фактически, ТФГИ были предоставлены сами себе. Плановых заданий МПР им не выдавало, естественно, контроля за тем, что и как выполнено, не вело. Главным критерием оценки работы ТФГИ было отсутствие претензий со стороны территориального органа МПР.

В 2003г., согласно приказу МПР России от 11.02.03г. № 95, ФГУ «Камчатский ТФГИ», как и прочие учреждения такого типа, было переименовано в ФГУ «Территориальный фонд информации по природным ресурсам и охране окружающей среды МПР России по Камчатской области и Корякскому автономному округу» (ТФИ). Устав учреждения, предусматри-

вающий дополнительные функциональные обязанности, утвержден приказом МПР России 21.04.03г. № 333.

Казалось бы, теперь ТФИ должны были в полной мере заняться сбором, систематизацией и предоставлением именно комплексной информации. Но все оставалось по-прежнему, поскольку финансирование осуществлялось только по отрасли «геология». Более того, ТФИ потеряли законодательное обоснование своей деятельности. В законе «О недрах» о фондах природоресурсной информации (ТФИ) упоминания не было. Легитимным, с точки зрения законодательства, оставался только Росгеолфонд. Было бы логичным, если бы МПР в приказе о переименовании ТФГИ в ТФИ отдельным пунктом возложило на новую организацию выполнение функций территориального геологического фонда. К сожалению, этого сделано не было. Пытаясь как-то узаконить свой новый статус в части работы с геологической информацией отдельные руководители ТФИ сохранили в структуре своих ФГУ отделы территориальных геологических фондов. Поскольку МПР так и не озаботилось утверждением типовой структуры ТФИ, то практически в каждом ФГУ была создана своя, отличная от других.

В этом же году МПР РФ учредило ФГУ «Российский фонд информации по природным ресурсам и охране окружающей среды МПР России» (РФИ МПР России) – головную организацию в системе отраслевых информационных служб: ФГУ «Фонд информации по водным ресурсам МПР России», ФГУ «Фонд информации по лесным ресурсам МПР России», ФГУ «Фонд экологической информации МПР России», ФГУННП «Российский федеральный геологический фонд».

Однако, 28.10.2003г. вышел приказ МПР России № 957 «О совершенствовании работы по ведению государственного экологического мониторинга», согласно которому из состава ФГУ «ТФИ...» выделялась Специализированная лаборатория аналитического контроля в качестве Камчатского филиала вновь создаваемой структуры - ФГУ «Центральная лаборатория анализа и мониторинга окружающей среды МПР России по Дальневосточному федеральному округу». (Такие изменения коснулись большинства ТФИ, в которых были лаборатории). Таким образом, предоставив ТФИ возможность работать со всей природоресурсной информацией, МПР в тоже время вычленило из состава учреждения подразделение, ведущее экологическое направление, создав в СФ первичное звено экологической информационной ветви.

Интуитивно осознавая, что для принятия управленческих решений как на министерском, так и на территориальном уровнях необходимо пользоваться комплексной информацией, МПР так и не смогло четко определиться с организационной структурой информационной службы. Даже утвержденные в 2003г. «Основные положения Концепции создания Единой информационно-аналитической системы природопользования и охраны окружающей среды» (приказ МПР от 02.04.03г. №269) не устранили многоотраслевого принципа направленности потока информации. По сути дела, каждая государственная служба в составе МПР имела или создавала свои собственные информационные структуры. Многочисленные попытки нарисовать схему организационной структуры МПР каждый раз приводили к четырем самостоятельным информационным потокам. Единая информационная вертикаль в МПР не вырисовывалась. Фактически разноотраслевые информационные потоки либо проходили мимо ТФИ, либо предоставляли ему роль чисто передаточного (причем дублирующего) звена.

Если к этому добавить, что ФГУ ТФИ в МПР практически никто толком не занимался, а дополнительного финансирования на выполнение иных работ, кроме работы с геологической информацией не поступило, то нетрудно догадаться, что, называясь ТФИ, учреждение по роду своей деятельности оставалось ТФГИ. По разным оценкам, доля работы с геологической информацией в ТФИ по всем Федеральным округам в те годы составляла от 80 до 95%. Возможно, сейчас она несколько уменьшилась, но незначительно.

Указ Президента России от 09.03.04г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и последовавшая вследствие этого реорганизация МПР лишили ТФИ еще и юридической легитимности. Уже около 2-х лет ТФИ, в нарушение распоряжения Правительства РФ от 31.12.04г. № 1746-р, обязывающее МПР в 2-х месячный срок привести учредительные документы ТФИ в соответствие с законодательством РФ, не имеет утвержденного Устава. Действующий до реорганизации МПР Устав ТФИ вошел в противоречие с реалиями времени. Был ликвидирован территориальный орган МПР в субъекте Федерации (СФ), информационным обеспечением деятельности которого согласно Уставу занимался ТФИ. По ФЗ № 122 от 22.08.04г. часть функций по недропользованию, касающаяся общераспространенных полезных ископаемых, и, естественно, связанный с ними учет, систематизация и хранение геологической информации, были переданы в ведение СФ. Большая часть функциональных обязанностей ТФИ, в части геологической информации, оказалась закрепленной за Федеральным агентством по недропользованию, которому ТФИ не подведомствен. Единственным светлым моментом было то, что в бюджете 2005г. и последующего 2006г. финансирование ТФИ было прописано отдельной строкой. Однако, так и не было добавлено средств на выполнение работ, не связанных с геологической информацией.

2. Организационно-нормативные документы, регламентирующие деятельность ТФИ.

Увлеченных вопросами лицензирования объектов недропользования, МПР как-то упустило из виду, что информация о недрах – серьезный информационный ресурс. А историческая фраза «кто владеет информацией, тот владеет миром» - важна не только в военном деле и дипломатии. Руководители МПР прошлых лет, не будучи специалистами-геологами, не понимали, что месторождение полезных ископаемых – это участок земных недр, ценность которого зависит от информации о том, что там разведаны (изучены с какой-то долей вероятности) какие-то полезные компоненты. Если по уже разведанному месторождению утратить геологическую информацию, то это опять будет просто участок недр, для вовлечения которого в разработку потребуются значительные средства и многие годы. Даже на уже разрабатываемых нефтяных (газовых) месторождениях не начнется бурение ни одной новой добычной скважины без серьезного анализа имеющейся геологической информации.

Естественно, что добываемые полезные ископаемые имеют большую ценность. Но такую же ценность имеет информация о недрах. К сожалению, приходится констатировать, что вопросы сбора, учета, хранения и предоставления в пользование геологической информации, в том числе первичной и вещественной (образцы, коллекции, шлифы и т.д.) долгое время оставались вне сферы внимания руководства МПР и его геологической службы.

За все годы деятельности ТФИ МПР не издало ни одного документа, регламентирующего работу с первичной и вещественной информацией. Более того, отдельные руководители геологической службы МПР считали, что ТФИ и не должны заниматься первичной и вещественной геологической информацией. То, что в ТФИ собраны, а не утеряны, не разграблены многочисленные геологические архивы ликвидируемых и приватизированных геологических организаций – это личная инициатива и заслуга многих руководителей ТФИ.

В советское время, когда вся геологическая информация создавалась за счет государственных средств, существовали свои нормативные документы, регламентирующие ее предоставление пользователям. Сейчас ситуация кардинально изменилась. И геологическая информация создается за счет различных финансовых источников, и пользователи информации, в большей своей части, не являются государственными структурами. В этой связи весьма странным выглядело МПР, не торопившееся создать и утвердить Положение о порядке предоставления геологической информации и взимание платы за нее. Достаточно сказать, что со дня принятия Постановления Правительства «О плате за геологическую информацию» (25.01.2002г. № 57) до выхода приказа МПР (от 12.12.05г. № 340), утвердившего

Порядок и условия использования геологической и иной информации о недрах, являющейся государственной собственностью», прошло 3 года. Здесь нельзя не отметить, что и Постановление Правительства и Порядок пользования подготовлены не достаточно корректно с юридической точки зрения. В них говорится о плате за информацию, правда, в Порядке все-таки есть уточнение, что речь идет о плате за *пользование* информацией. У пользователя информации может возникнуть мнение, что он покупает информацию т.е. является ее собственником. Кстати, подобные недразумения уже имели место.

В Порядке...совершенно не прописаны роль и место ТФИ в этом процессе. Там, со ссылкой на закон «О недрах» говорится только о территориальных геологических фондах.

Кроме того, в Порядке... не дано определения, что понимается под геологической информацией, не проведено разделение ее по значимости и доступности, что, естественно, влияет на оплату за ее использование. На наш взгляд, было бы правильнее геологическую информацию по региональным работам отнести к общедоступной, бесплатной, как это делается во всем мире, с целью повышения интереса пользователей к геологическим исследованиям. А вот информацию по поисковым, поисково-оценочным, разведочным работам, определению свойств, качества и запасов полезных ископаемых - сделать платной. При этом не пришлось бы вступать в противоречие с Постановлением Правительства, поскольку разработка Правил пользования геологической информацией отнесена к компетенции МПР.

Механическое применение утвержденного Правительством минимального размера платы за геологическую информацию, отраженное в другом приказе МПР «Об утверждении методики определения конкретного размера платы за геологическую информацию о недрах, полученную в результате государственного геологического изучения недр» (от 15.12.05г. № 344) ставит под сомнение саму возможность пользоваться геологической информацией студентам. Трудно представить, что среди студентов найдется человек, готовый для получения информации для написания курсовой или дипломной работы выложить 10 000 руб.

Но если вопрос с оплатой за пользование геологической информацией как-то сдвинулся с места, то вопрос об оказании услуг ТФИ по предоставлению информации (ксерокопирование, сканирование и др.) так и не решен, поскольку на это до настоящего времени нет решения Минфина. Практически ТФИ вынуждены либо оказывать эти услуги бесплатно, либо отказывать посетителям.

До настоящего времени не нашла своего решения проблема взаимодействия ТФИ с органами власти СФ. ФГУ ТФИ, как учреждение федерального подчинения, должны решать задачи федерального уровня. Но если не наладить взаимоотношений ТФИ с администрациями СФ, то значительная часть информационных ресурсов, и не только геологических, минует фондохранилища ТФИ. Администрации СФ расположены к сотрудничеству с ТФИ, более того, готовы оплачивать услуги ТФИ. Однако, ТФИ не имеют возможности что-то делать для местных властей. Если какую-то работу выполнять для СФ бесплатно, то это будет нецелевым использованием бюджетных средств. А оказывать услуги по договорам (см. выше) ТФИ не имеет права.

Как уже отмечалось выше, за все годы существования ТФИ у МПР так и «не дошли руки» до анализа существующих организационных структур ТФИ в СФ, разработки и утверждения типовой структуры для всех ТФИ. Отсутствия единообразия в этом вопросе, на мой взгляд, не позволяет создавать типовые годовые планы работ ФГУ и, как следствие, определять объемы финансирования выполняемых работ, численности работников. До настоящего времени ФГУ в сметах на содержание учреждения обосновывает затраты вне связи с конкретными функциональными задачами и объемом выполняемых работ.

3. Обеспеченность ТФИ инструктивно-методическими документами.

Выполнение возложенных на ТФИ функций невозможно без инструктивно-методических документов. К сожалению, большинство из них создано еще в советское время. За примера-

ми далеко ходить не надо. Инструкция по государственной регистрации работ по геологическому изучению недр утверждена в 1986г. Методические рекомендации по составлению паспортов ГКМ вышли в 1985г. Инструкция по сбору и хранению каменных коллекций утверждена в 1969г. Не отмененная до сих пор «Инструкция по регистрации лицензий на недропользование» до сих пор обязывает проводить регистрацию лицензий в ТГФ. Список можно продолжать. Кроме устаревших инструктивно-методических документов существует масса не отмененных приказов и распоряжений Росгеолкома и МПР. К чести МПР нужно сказать, что год назад была предпринята попытка проанализировать весь комплекс ранее созданных ведомственных нормативно-методических документов. К сожалению, чем это мероприятие закончилось, нам пока не известно.

Уже отмечалось, что изданные за последнее время документы МПР, недостаточно полно прописывают те или иные действия. Более того, в них не обозначена роль ТФИ. Утвержденный приказом МПР «Порядок государственного учета и ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр» (№ 348 от 21.12.05г.) возлагает обязанности по государственному учету на Роснедра и его территориальные органы. Раньше этим занимались ТФИ. В «Порядке...» кратко приведены некоторые положения Инструкции «О государственной регистрации работ...» (1986г), но сама Инструкция не отменена. Как это понимать? Если она действует, то - в каком объеме? Если уже не действует, то почему не отменена? Инструкцией предусматривалось, что после поступления в ТГФ отчета по выполненным, ранее зарегистрированным в ТГФ, работам, ТГФ должен выдавать справку, являющуюся основанием для списания затрат по объекту. Нужна ли теперь такая справка? Кто и на каком основании будет ее выдавать? Каким образом теперь будут взаимодействовать ТФИ и территориальные органы Роснедра? Это далеко не праздные вопросы. Оставляя их не решенными, МПР постоянно ставит ТФИ в тупик.

В упоминавшемся выше «Временном Регламенте взаимодействия ФГУ ТФИ... ничего не сказано о взаимоотношениях ТФИ и Росгеолфона, являвшегося ранее методическим куратором ТФИ. Видимо, поэтому из Росгеолфонда в ТФИ уже давно не поступают методические разработки.

Задержка с утверждением новых Уставов ТФИ, передача части функций, касающихся геологической информации, территориальным органам Роснедра и органам власти СФ, а главное, отсутствие у МПР четкой и внятной стратегии по использованию ТФИ, оставляет ТФИ в «подвешенном» состоянии. МПР не определило место ТФИ в организационной структуре министерства, не поставило перед ТФИ конкретные задачи, не наметило цели. Проводимая в настоящее время реорганизация ТФИ по СФ – перевод их в ранг филиалов ТФИ по ФО – чисто тактическая задача, позволяющая аппарату МПР значительно сократить число объектов управления (7 вместо 59). Как это скажется на деятельности ТФИ в дальнейшем, сказать сложно. Россия – огромная страна. И если для решения какой-то проблемы директору филиала ТФИ по Центральному Федеральному округу потребуется несколько часов, максимум сутки, чтобы приехать в Москву. То для поездки с Чукотки в Хабаровск нужен месяц, поскольку самолеты из Анадыря в Хабаровск летают один раз в две недели.

Не менее острой для ТФИ является проблема кадров. Основной костяк сотрудников ТФИ по Камчатской области и Корякскому АО составляют специалисты-геологи далеко пенсионного возраста. За шесть лет существования ТФИ к нам не прибыл ни один молодой специалист-геолог. Принимать специалистов других профессий (экологов, водников, лесников) ранее было нельзя, а в настоящее время на это не выделено средств. Поэтому выполнение информационных работ по другим природоресурсным направлениям (обозначенным еще действующим Уставом) находится под угрозой срыва. Найти опытного специалиста для ТФИ большая проблема из-за крайне низкой заработной платы. Особенно катастрофически дело обстоит с программистами и специалистами по обслуживанию компьютерной техники.

В качестве краткого резюме можно констатировать: на сегодняшний день ТФИ имеет законодательное обоснование на финансирование выполнения работ природоресурсного направления (Закон «О бюджете РФ на 2006г»), но не имеет прописанного в законе «О недрах» права на получение и хранение геологической информации. Кроме того, ТФИ лишено возможности выполнять работы по договорам, оказывая платные услуги. Отсутствие нового утвержденного Устава ФГУ теперь уже можно объяснить продолжающейся реорганизацией ТФИ в СФ – переводом их в качестве филиалов ТФИ по ФО.