ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ
Наталья Владимировна Комарова

Главной задачей Комитета Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию является законодательная деятельность, направленная на рациональное, комплексное использование, воспроизводство и сохранение природных ресурсов. В своем Послании Федеральному Собранию от 26 мая 2004 года Президент России Владимир Путин поставил задачу создать эффективную систему использования природных ресурсов.

Одним из важнейших шагов в этом направлении является формирование национального режима природопользования. Это означает, что необходимо проводить такую политику в данной сфере, которая отвечала бы в первую очередь национальным интересам России и способствовала бы укреплению экономической безопасности нашего государства. Четкое, слаженное функционирование природно-ресурсного сектора имеет, без всякого преувеличения, важнейшее стратегическое значение для успешного развития российской экономики.

Природные ресурсы наряду с человеческими ресурсами являются одним из главных факторов, которые дают возможность добиться достойного уровня развития экономики нашей страны и благосостояния каждого конкретного человека. Поэтому все, что лежит в поле законодательства, регулирующего эти вопросы, является крайне важным.

Лесное хозяйство

В Концепции развития лесного хозяйства, принятой Правительством Российской Федерации, восстановлен принцип безусловной приоритетности лесоустройства, которое является источником получения достоверной и объективной информации о лесном фонде. Именно лесоуст-

ройство является основой для составления планов организации и ведения лесного хозяйства и лесопользования. Впервые за последние годы лесоустройством произведен контроль качества отводимых в рубку лесосек на аукционы и торги, что очень важно с точки зрения выявления истинных запасов древесины на корню и формирования платежей в бюджеты разных уровней. Лесовосстановление является составной частью государственной стратегии Российской Федерации по неистощительному природопользованию. В настоящее время наиболее значимыми нарушениями норм лесного законодательства являются: нарушение технологий очистки мест рубок от порубочных остатков; самовольный захват земель лесного фонда; самовольная рубка леса; нарушение правил отпуска древесины на корню в лесах; нарушение санитарных правил в лесах.

Исходя из указанных выше предпосылок, депутаты Государственной Думы рассматривают вопросы совершенствования лесного законодательства. В рекомендациях парламентских слушаний, проведенных Комитетом, была отмечена необходимость законодательного регулирования отношений по сохранению и воспроизводству лесов как естественной экологической системы и компонента окружающей среды, имеющей глобальное значение, а также как возобновляемого природного ресурса, являющегося основой жизнедеятельности граждан Российской Федерации. Необходимо разработать нормы, регулирующие порядок и критерии отнесения участков лесного фонда к соответствующей форме собственности.

Развитие гражданско-правовых отношений в лесном законодательстве необходимо осуществлять с учетом оптимального сочетания социальных, экологических и экономических интересов общества.

Введение гражданско-правовых отношений в лесное законодательство должно в полной мере учитывать правовые нормы Гражданского кодекса Российской Федерации.

Перевод лесных земель в земли иных категорий не должен препятствовать осуществлению законной хозяйственной деятельности и развитию инфраструктуры соответствующего региона, одновременно обеспечивая сохранение благоприятной окружающей среды.

Мы считаем, что основными задачами, которые необходимо решить лесному законодательству в нынешних условиях, являются повышение инвестиционной привлекательности бизнеса в лесном хозяйстве, рациональное, с ответственностью за исполнение, разграничение полномочий между федеральным центром и регионами с учетом особенностей лесопользования и социально-экономической и экологической значимости лесов для населения того или иного региона, обеспечение возможного применения различных механизмов предоставления участков лесного фонда в аренду в зависимости от сроков аренды, объемов и видов лесопользования, а также социально-экономической обстановки в регионе.

Актуальными являются такие направления, как урегулирование вопросов ведения лесного хозяйства в лесах, находящихся в собственности Российской Федерации и на которые нет заявок на аренду лесных участков, финансирование лесного хозяйства в таких лесах и проведение общесистемных лесоустроительных, лесоохранных и лесовосстановительных работ, реформирование прав собственности на лесной фонд с установлением приоритетов, ограничений и условий введения их многообразия, установление отношений между государством и иными лесовладельцами, а также лесовладельцев с населением.

Водные ресурсы

В прошлом году была завершена разработка проекта Национальной программы «Развитие водохозяйственного комплекса России». Этот проект стал предметом рассмотрения на заседании президиума Государственного совета Российской Федерации под председательством Президента Российской Федерации В.В. Путина в сентябре 2003 года.

В числе приоритетов развития водохозяйственного комплекса – такие направления, как обеспечение потребностей населения и хозяйственного комплекса в водных ресурсах на основе их рационального и комплексного использования, обеспечение безопасности гидротехнических сооружений и водохозяйственных систем, водосбережение, выполнение международных конвенций по трансграничным водам.

Отношения в водохозяйственной и водоохранной сфере с субъектами Российской Федерации выстроены сегодня на долгосрочной договорной основе. Законодатель дал регионам в этой сфере самые широкие полномочия. Здесь главным инструментом являются долго-

срочные бассейновые соглашения. С их помощью регулируются вопросы охраны и рационального использования водных ресурсов, достигается координация финансового и организационного потенциала центра, регионов и водопользователей.

Типичными нарушениями водного законодательства являются: самовольное (безлицензионное) пользование водными объектами, нарушение правил водопользования при заборе воды, сбросе сточных вод, несоблюдение установленных нормативов сбросов загрязняющих веществ со сточными водами предприятиями и организациями.

В этой связи Комитет обратил внимание разработчиков новой редакции Водного кодекса на следующие основные проблемы, не нашедшие решения в предлагаемой редакции. При разграничении собственности на водные объекты целесообразно исходить из положения: если акватория и бассейн водного объекта ограничивается территорией муниципального образования, то такой водный объект относится к муниципальной собственности. Если же акватория и бассейн водного объекта ограничивается территорией субъекта Российской Федерации, то такой водный объект относится к собственности субъекта Российской Федерации. Остальные водные объекты относятся к федеральной собственности.

Другим приоритетным направлением мы считаем вопрос определения собственника обособленного водного объекта, расположенного на земельном участке, выкупленном юридическим лицом в соответствии с земельным законодательством. Необходимо разработать нормы, регулирующие порядок разграничения государственной собственности на обособленные водные объекты и согласования интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, формирования у собственников таких водных объектов источников финансирования для их использования и охраны, а также предусмотреть особенности использования и оборота обособленных водных объектов для каждой формы собственности с учетом экологических требований, требований гражданского законодательства.

Считаю, что необходимо не запрещать использование водоохранных зон и прибрежных защитных полос в различных целях, а ужесточить экологические требования к использованию этих зон за счет применения строгих экологических регламентов и соответствующей ответственности за их нарушение. В этих зонах целесообразно было бы дать в законопроекте нормы, определяющие режим этих видов хозяйственной деятельности исходя из предельно допустимых объемов и концентраций вредных веществ, содержащихся в стоках и сбросах, поступающих в водные объекты.

В водном законодательстве, в частности в Водном кодексе, должны быть нормы, четко регламентирующие гармонизацию взаимоотношений между пользователями водных ресурсов. В случае если деятельность одного водопользователя наносит ущерб другим пользователям водных ресурсов, то должен быть прописан механизм соответствующих компенсаций. Ныне действующая методика компенсаций далека от совершенства.

Недропользование

В связи с подготовкой к внесению в Государственную Думу новой редакции Закона «О недрах» Комитет провел ряд парламентских слушаний, совещаний и заседаний Комитета, на которых обсуждались различные аспекты совершенствования законодательства о недрах.

Особое значение приобретает проблема налогообложения природно-ресурсного сектора. В настоящее время недра остаются исключительно у государства. Недропользователи обязаны сполна направить в бюджет государства налоги за право использования ими месторождений. Месторождения в зависимости от качественных и количественных характеристик могут отличаться рентными особенностями, быть разной доходности.

Налог на добычу полезных ископаемых эффективно исполняет фискальную функцию, он эффективно администрируемый. Однако он не влияет на обеспечение создания равных условий для инвесторов, работающих с месторождениями, отличающимися своими параметрами.

Попытка изъятия сверхдоходов с помощью модернизации налога на прибыль сопряжена с очевидной опасностью введения запретительных мер для инновационной деятельности

из-за того, что природа этого налога не позволяет отделить горную ренту от так называемой инновационной, которую получают недропользователи за счет применения новейших, более эффективных методов добычи и оптимального управления.

Решение этих проблем следует начинать с четкого определения того, нужна ли дифференциация налогов и платежей при пользовании недрами, которая учитывала бы различие экономико-географических, технологических условий разработки месторождений, или существующая система налогообложения является достаточной. Если дифференциация все-таки необходима, то в какой форме лучше ее реализовать – через введение новой системы рентных платежей или ввод дифференциации ставки налога на добычу полезных ископаемых, или существуют иные механизмы. Мы считаем, что невозможно создавать и развивать действующее законодательство в природно-ресурсной сфере без глубокого анализа ситуации в топливно-энергетическом комплексе России, тенденций на мировых рынках энергетического сырья, технологического состояния и потребностей экономики России.

Комитет Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию заинтересован в объективной оценке состояния ТЭКа, существующих проблем, перспектив его развития с учетом всех внутренних и внешних факторов.

При таком подходе вполне реально создавать эффективно работающее нормативно-правовое обеспечение ТЭКа, позволяющее получить максимальные текущие и перспективные выгоды от его функционирования, стимулировать развитие нефтегазодобывающих , перерабатывающих, нефте- и газохимических производств, обеспечить полное и рациональное использование разведанных запасов.

Проблемы полноты использования разведанных запасов нефти, конденсата и газа, безусловно, являющихся национальным достоянием России, их восстановления должны рассматриваться законодателями и Правительством Российской Федерации как ключевые. К сожалению, действующее законодательство не обеспечивает решение этих проблем.

Темпы изъятия запасов из недр превышают темпы разведки новых запасов.

Выработанность относительно дешевого и технологически простого («сухого») природного газа превысила 50%. Резерв для новых открытий месторождений такого газа на суше практически исчерпан. Уникальные по запасам, системообразующие для газовой отрасли месторождения перешли в режим падающей добычи. Выработанность освоенных месторождений по нефти составляет 60–83%. Федеральный закон «О недрах» и сопряженное с ним законодательство, регулирующее отношения в недропользовании, не содержат достаточных стимулов и механизмов для решения проблемы простого восстановления (воспроизводства) изъятых запасов.

Нет проработанных правовых механизмов создания новых мощностей и реконструкции действующих газотранспортных систем единой системы газоснабжения с участием капитала частных газодобывающих компаний. Нет их и для более активного покрытия дефицитов в нефтепроводах и нефтепродуктах за счет средств частных нефтедобывающих компаний при одновременном соблюдении условия закрепления вновь создаваемых трубопроводных магистралей в собственности государства. Требуют законодательного регулирования такие проблемы, как установление четких разграничений полномочий между федеральным центром и субъектами РФ в сфере недро- и природопользования, сохранение государственной собственности на недра, эффективное налогообложение, переход национальной экономики на ресурсосберегающий технологический уклад, стимулирование геолого-разведочных работ за счет внебюджетных источников, порядок предоставления и прекращения прав пользования недрами.

В качестве примера можно привести состязательность при предоставлении прав пользования недрами. Внешне все правильно. Максимальный разовый платеж, почти прозрачная процедура (если нет сговора), минимизация ответственности федеральных структур за эффективное использование государственной собственности. В результате, оценивая последствия – лучший механизм для продолжения монопольного раздела недр России, возможность утраты национального режима недропользования, как это было с Федеральным законом «О соглашении о разделе продукции» (СРП), доступ к недрам богатого, но недобросовестного недропользователя, полное искоренение мелких и средних нефтегазодобывающих компаний, что, собственно, сейчас и происходит.