

ЗАКОНЫ И ПРИРОДНО-РЕСУРСНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РОССИИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ И ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Виктор Петрович Орлов

Россия уникальна по наличию и разнообразию природно-ресурсного потенциала, играющего ключевую роль в отечественной и мировой экономике и являющегося крупным резервом обеспечения жизнедеятельности человечества в будущем.

В недрах Российской Федерации разведана значительная часть мировых запасов важнейших видов полезных ископаемых (более половины запасов алмазов, около трети – никеля и природного газа, более 20% – палладия, порядка 10–12% – нефти, углей, золота и серебра). При численности населения 2,6% от общей численности населения Земли наша страна обеспечивает более половины мировой добычи палладия, четверть – никеля, природного газа и алмазов, свыше 10% – нефти и платины. За счет добычи, переработки и экспорта минерального сырья формируется около 50% поступлений в консолидированный бюджет страны и более 75% экспортной выручки государства.

Леса России имеют планетарное значение с точки зрения глобального регулирования состояния окружающей среды и предотвращения негативных изменений климата. Общая площадь земель лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, занимает порядка 70% территории страны и сосредоточивает около 25% мировых запасов древесины на корню.

Россия – одна из наиболее богатых природными водами стран. Реки, озера, болота, ледники, подземные горизонты, атмосферная и почвенная влага, прибрежные и континентальные моря – все это в совокупности образует единый государственный водный фонд.

Наличие лесов и природных водоемов (включая континентальные и прибрежные воды морей) как среды обитания животных обуславливает разнообразие биологических ресурсов. Наибольшее экономическое значение имеют ценные породы рыб, дикие копытные животные, бурый медведь и виды пушных зверей, от добычи которых получают мясо, кожевенное, пушное и лекарственное сырье.

Сложившееся за последние 10–12 лет природно-ресурсное законодательство России регулирует отношения, связанные с эксплуатацией и охраной недр, вод, лесов, биологических ресурсов, и основывается на конституционном положении, зафиксированном в статье 72 Конституции, согласно которой вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Однако, несмотря на наличие солидной правовой базы, регулирующей отношения в области использования и охраны природных ресурсов, природно-ресурсное законодательство требует своего совершенствования.

Недропользование

Основу действующего федерального законодательства о недрах (горного законодательства) составляют Закон Российской Федерации «О недрах» от 21 февраля 1992 года, Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 года, Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» от 26 марта 1998 года. Вопросы эксплуатации полезных ископаемых недр континентального шельфа и исключительной экономической зоны нашли отражение в Федеральном законе «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30 ноября 1995 года и Федеральном законе «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» от 17 декабря 1998 года.

Распоряжением Правительства Российской Федерации №494-р от 21 апреля 2003 года утверждены Основы государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования. В этом документе определены стратегические цели России и основные принципы государственной политики в области недропользования. Особое внимание обращено на необходимость совершенствования правового регулирования деятельности в сфере недропользования. План мероприятий по реализации Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования, являющийся приложением к данному документу, предусматривает в качестве первоочередных мер разработку и принятие новой редакции Закона Российской Федерации «О недрах» и подготовку предложений по внесению изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации с целью совершенствования системы налогообложения недропользователей.

Сегодня решение важнейших стратегических задач государства в экономической и социальной сфере заложено в структурных преобразованиях экономики, финансовое обеспечение которых возможно осуществить в основном путем привлечения свободных средств из минерально-сырьевого комплекса (МСК), и прежде всего из нефтегазовой промышленности.

В этих условиях законодательное обеспечение недропользования, формирование и совершенствование правовых механизмов, позволяющих повысить эффективность использования минерально-сырьевых ресурсов как национального богатства России, должны адекватно отвечать новым задачам и долгосрочным стратегическим целям государства.

Действующее законодательство о недрах при всех его недостатках и при неустойчивом его администрировании, обусловленном неоднократными реорганизациями органа исполнительной власти по управлению фондом недр, обеспечило более успешную адаптацию большинства отраслей минерально-сырьевого комплекса к условиям экономического кризиса 1992–1998 годов и устойчивые темпы их восстановления в последнем пятилетии. Однако рост количественных показателей, включая и общую экономическую эффективность, не сопровождался улучшением качественных параметров по важнейшим позициям состояния МСК, а в ряде случаев привел к их существенному ухудшению, а также к обострению некоторых проблем, унаследованных Россией после распада СССР.

В 2001–2004 годах в действовавшее законодательство внесены принципиальные изменения. Отменен экономический механизм воспроизводства минерально-сырьевой базы, интервальная ставка платы за пользование недрами заменена единой ставкой налога на добычу. Большая часть доходов рентного характера переориентирована на федеральный бюджет, полномочия регионов по управлению недрами, включая и участие их в геологическом изучении своих территорий, кроме общераспространен-



ных полезных ископаемых, переданы на федеральный уровень, практически приостановлено действие закона о СРП, конкурсная система доступа к недрам заменена на преимущественно аукционную.

В итоге произошло существенное изменение концепции недропользования, что, в свою очередь, привело к обострению ряда новых проблем, которые не ослабевают, а еще более проявляются по мере повышения цен на экспортируемое сырье, роста доходов государства и добывающих компаний.

Главная из них – систематическое усиление тенденций истощительного и расточительного недропользования, что проявляется в хроническом невосполнении минерально-сырьевой базы и нерациональном, нередко выборочном использовании распределенного фонда недр.

Вторая проблема – углубляющийся кризис в геологической службе страны, особенно в ее государственном секторе, практически полная ликвидация отдельных направлений и технологических блоков геолого-разведочного процесса, а также фундаментальной и прикладной науки, государственного геологического картирования, опытно-конструкторских работ.

Следующая проблема – продолжающееся старение основных производственных фондов минерально-сырьевого комплекса и усиливающаяся его зависимость от импортной техники, технологий и оборудования.

Принципиально важное значение имеет и перезревшая проблема перехода на дифференцированное налогообложение в недропользовании.

Усиление налоговой нагрузки на лучшие сырьевые отрасли и ослабление за счет этого налогового давления на все остальные сектора экономики на этапе недоста точной развитости самого МСК ошибочно и опасно дестабилизирующими последствиями в недалеком будущем.

В связи с реорганизацией системы управления недрами и отстранением от этого процесса региональных органов власти создается опасность снижения уровня администрирования законодательства и управляемости в недропользовании.

Для решения указанных проблем нужно прежде всего пересмотреть государственную минерально-сырьевую, налоговую и инвестиционную политику.

На новом этапе развития экономики, социальной сферы, политической системы и государственного управления перед МСК и недропользованием стоят задачи уже несколько иного характера, чем ранее, которые в общем виде можно определить как повышение народно-хозяйственной эффективности и устойчивости природоресурсных отраслей. Речь идет не просто о смене традиционно экстенсивного недропользования на высокотехнологичное и рациональное, а о повышении его комплексной эффективности, включающей бюджетную, коммерческую, социально-экологическую, технологическую и воспроизводственную составляющие. Новые задачи могут быть решены при условии существенной доработки и дополнения действующего законодательства в части:

- полноты, комплексности и рациональности использования минерально-сырьевой базы распределенного фонда недр;
- геологического изучения недр и мер по восстановлению принципа опережающего развития МСБ, оптимизации ее структуры и сбалансированности;
- усиления системы государственного управления и регулирования (включая регламентацию и все виды экспертиз, контроля, координации, отчетности, экономические и административные меры воздействия на нарушения и значимые отклонения от установленных технологических нормативов разработки недр);
- обязательности геолого-экономической и стоимостной оценки участков недр, подготовленных для разведки и эксплуатации, как основы развития новых экономических, в том числе рентных, отношений;
- регламентации горных отношений при пользовании недрами, имущественных отношений недропользователя и государства в процессе и после прекращения права пользования недрами;
- упрощения способов и форм предоставления права на пользование недрами на основе сочетания административно-правовых и гражданско-правовых отношений;
- закрепления участия в управлении недрами трех уровней власти: федерального, регионального, местного – как путем разграничения, так и путем делегирования полномочий;



- перехода на гибкие механизмы и специальные режимы налогообложения;
- социальной направленности государственного управления недропользованием.

Совершенствование законодательства должно идти по пути сохранения преемственности базовых принципов недропользования, на которых сформировался и развивается современный минерально-сырьевой комплекс. Именно такая позиция высказывалась в последние годы на международных форумах, парламентских слушаниях, отраслевых всероссийских съездах и конференциях, на других крупных мероприятиях общероссийского и регионального масштаба при обсуждении различных вариантов изменений Закона «О недрах».

Водопользование

Регулирование отношений в области использования и охраны водных объектов осуществляется в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации и нормативными правовыми актами, принятыми в его развитие.

Вместе с тем за десятилетний период, прошедший со дня принятия Водного кодекса Российской Федерации, его положения в полной мере так и не были реализованы.

Одной из причин этого стало принятие в указанный период законов, регулирующих смежные отрасли законодательства (земельное, лесное, экологическое), положения которых в должной мере не были согласованы с нормами Водного кодекса Российской Федерации.

Кроме того, отсутствие на сегодняшний день всех предусмотренных Водным кодексом Российской Федерации инструментов регулирования водных отношений оставляет до настоящего времени нормативно не урегулированными вопросы, связанные с использованием водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, порядком установления границ прибрежной полосы и режима ее использования, условиями и порядком возмещения ущерба, причиненного водным объектам, и т.д.

Более того, принятые в 1996–1999 годах в развитие Водного кодекса Российской Федерации нормативные правовые акты в связи с динамично меняющимися современными условиями требуют соответствующей корректировки. Одним из ярких примеров этого служит находящаяся сегодня в центре внимания ситуация с использованием водоохраных зон водных объектов, которая диктует необходимость поиска новых решений в нормативном правовом регулировании данного вопроса.

Приоритетной задачей текущего момента является приведение действующих нормативных правовых актов в области использования и охраны водных объектов в соответствие с изменениями, внесенными в Водный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 22 августа 2004 года №122-ФЗ.

Вместе с тем представляется, что изложенная ситуация с законодательным обеспечением в рассматриваемой сфере существенно изменится в 2005 году в связи с планируемым внесением на рассмотрение Государственной Думы новой редакции Водного кодекса Российской Федерации, доработка которого должна осуществляться с учетом мнений и позиций всех заинтересованных сторон.

Лесопользование

Порядок использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов регулируется Лесным кодексом Российской Федерации от 29 января 1997 года. Леса России могут служить неисчерпаемым источником древесины. Вместе с тем объем лесоматериалов, производимых Россией, составляет около 2% от их мирового производства, поэтому наращивание объемов лесозаготовок является реальной необходимостью. Однако делать это следует весьма осторожно, соблюдая баланс между экологической составляющей лесов и экономикой.

Исходя из этих противоречивых требований и следует улучшать новое лесное законодательство России.



Во-первых, лесное законодательство должно содержать нормы, предусматривающие максимально возможное сохранение природоохранных функций путем введения жестких санкций к нарушителям за нанесение ущерба лесам, выполняющим защитные функции, и при этом обеспечивать неукоснительное соблюдение этих норм.

Во-вторых, в законодательстве должны быть установлены нормы, позволяющие повысить экономическую эффективность использования лесных ресурсов.

В этих условиях прежде всего следует сформировать национальную лесную политику России, которая охватывала бы лесную торговлю, лесозаготовки, лесохозяйственное производство, охрану, защиту и воспроизводство лесных ресурсов, что составляет сущность лесопромышленного комплекса страны.

В отсутствие новой лесной политики и механизма ее реализации инвестирование капитала, в том числе иностранного, в лесной сектор экономики России не дает возможности государству защитить свои экономические и экологические интересы и выполнять в полной мере свои международные обязательства. Одной из важнейших причин такого положения является многократное за последнее десятилетие реформирование системы управления лесами, что привело к «выбросу» за ее пределы большого количества профессионалов. Поэтому одним из приоритетов государственной лесной политики должно быть обеспечение функционирования специализированного федерального органа по управлению лесами России.

Утвержденная в 2002 году Правительством Российской Федерации Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2002–2010 годы обозначила приоритеты планирования и действий органов управления, определила стратегические направления развития лесной политики России на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Большое внимание было уделено развитию института частной собственности на лесной фонд.

Однако Концепция, на наш взгляд, не смогла ответить на основные проблемные вопросы, стоящие перед отраслью. Более того, это представляется невозможным ввиду отсутствия четкой государственной политики. По этой же причине не поможет решить стоящие перед отраслью проблемы и разработка новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации. Более того, некоторые вопросы оказываются еще более запутанными.

Законодательное обеспечение функций государственного управления лесами и организации рационального использования лесных ресурсов должно быть ориентировано на такие аспекты, как:

- создание регламентирующих условий и обязательств, обеспечивающих реализацию лесного и природоохранного законодательства;
- разработка понятных механизмов действий всех субъектов лесных отношений в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации;
- обеспечение экономических и финансовых условий реализации всеми субъектами лесных отношений своих экономических интересов при использовании и воспроизводстве лесных ресурсов;
- формирование условий соблюдения прав граждан на достоверную информацию о состоянии лесных ресурсов.

Исходя из этих положений, в первую очередь необходима разработка новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации.

В развитие положений Лесного кодекса следует законодательно закрепить обязательность проведения и статус лесоустроительных работ, ведение государственного лесного кадастра, статус мониторинга лесного фонда по направлениям хозяйственной деятельности – мониторинг лесных земель и земель лесного фонда, противопожарный, специальные виды – мониторинг состояния лесов в зонах промышленных выбросов и радиационного загрязнения, мониторинг малоосвоенных лесов и др.

В соответствии с этим в дальнейшем следует обеспечить внесение изменений в федеральные законы «О животном мире», «Об охоте», в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации.

В соответствии с компетенцией Правительства Российской Федерации необходимо рассмотреть вопросы «О минимальных ставках платы за древесину, отпускаемую на корню», «О поряд-



ке ведения государственного лесного кадастра», «О концессии участков лесного фонда Российской Федерации», «О порядке аренды земель лесного фонда» и ряд других. Необходимо также пересмотреть ряд положений о региональных правилах и порядке проведения рубок главного пользования, ухода за лесом, противопожарных правил в лесах и других.

Обеспечение рационального использования лесных ресурсов при условии соблюдения экологических требований, даже при наличии соответствующего законодательного обеспечения, на данном этапе не может быть осуществлено при отсутствии специальных федеральных целевых программ по совершенствованию использования, охраны, защиты лесов, усилению их экологических свойств на основе внедрения достижений науки и техники.

Охрана окружающей среды

Законодательство Российской Федерации в области охраны окружающей среды и экологии регулируется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами: «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года; «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 года; «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 29 декабря 2000 года; «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 года; «Об охране озера Байкал» от 1 мая 1999 года; Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года, а также международными договорами Российской Федерации в области охраны окружающей среды и экологии.

К числу основных факторов деградации природной среды Российской Федерации относятся:

- преобладание ресурсодобывающих и ресурсоемких секторов в структуре экономики, что приводит к быстрому истощению природных ресурсов;
- низкая эффективность механизмов природопользования и охраны окружающей среды, включая неразвитость системы рентных платежей за пользование природными ресурсами;
- ослабление управленческих, и прежде всего контрольных, функций государства в области природопользования и охраны окружающей среды;
- высокая доля теневой экономики в использовании природных ресурсов;
- низкий технологический и организационный уровень экономики, высокая степень изношенности основных фондов;
- последствия экономического кризиса и невысокий уровень жизни населения.

Для того чтобы решить природоохранные и экологические проблемы, необходимы нормативно-правовое обеспечение и правоприменение государственной политики в сфере экологии, экологической безопасности, создание эффективного правового механизма обеспечения сохранения природной среды, а также совершенствование правоприменительной практики в целях обеспечения ответственности за экологические преступления.

В связи с выходом за последние несколько лет ряда законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды значительно возросла роль правоохранительных органов в части надзора за предупреждением, пресечением природоохранных преступлений, своевременного принятия мер по их выявлению и расследованию.

Необходимо расширять практику использования независимого экологического контроля во всех сферах природоохранной деятельности как на федеральном уровне, так и на региональном.

Нехватка финансовых ресурсов сдерживает прогрессивное развитие и внедрение ресурсосберегающих, малоотходных технологических процессов, экологически обоснованное размещение производительных сил, перераспределение материально-технических и трудовых ресурсов в приоритетные сферы природопользования. Переломить негативные тенденции в природоохранной сфере можно путем создания эффективного экономического механизма обеспечения экологической безопасности страны.



Водные биологические ресурсы

Действующие федеральные законы «О животном мире», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», «О континентальном шельфе Российской Федерации» и некоторые другие лишь в незначительной степени могут обеспечивать охрану водных биологических ресурсов. Содержащиеся в этих законах нормы, регулирующие предоставление водных биологических ресурсов в пользование, противоречат друг другу и не в достаточной мере обеспечивают эффективное использование этих ресурсов.

Отсутствие современного механизма определения общих допустимых уловов (ОДУ) и распределения квот вылова водных биологических ресурсов не позволяет своевременно проводить установление объемов ОДУ, приводит к ошибкам и ежегодному сокращению этих объемов. Отсутствуют возможности реально влиять на решение вопросов охраны и защиты водных биоресурсов от хищнического вылова.

В целях полного и эффективного использования запасов водных биологических ресурсов внутренних вод России, ее территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны правовая база должна регламентировать различные формы предоставления в пользование водных биоресурсов и создавать возможности для их воспроизводства и развития аквакультуры.

Эти и другие проблемы позволило решить принятие Государственной Думой 26 ноября 2004 года Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

8 декабря 2004 года Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации этот федеральный закон был одобрен.

Концептуальной основой закона послужили необходимость правового обеспечения предоставления в пользование водных биоресурсов и механизм распределения квот вылова водных биоресурсов, обеспечивающие их эффективное использование в условиях развития рыночных отношений.

В основу стабилизации работы рыбохозяйственного комплекса легло предоставление долгосрочного права пользования водными биоресурсами на основе закрепления за пользователями водными биоресурсами долей в общем объеме квот добычи (вылова) водных биоресурсов сроком на 5 лет.

Одновременно с этим в федеральном законе предусмотрен механизм оборота долей в общем объеме квот добычи (вылова) водных биоресурсов и квот добычи (вылова) водных биоресурсов. В законе также предусмотрен механизм предоставления в пользование водными биоресурсами рыбопромыслового участка на основании договора пользования рыбопромысловым участком.

Определены основные принципы законодательства о водных биоресурсах, одним из основных положений которых является установление дифференцированного правового режима использования водных биоресурсов, в соответствии с которым должны учитываться их научно обоснованные биологические особенности, экономическое значение, доступность для использования, район промысла и другие факторы.

Предусмотрена передача органам исполнительной власти ряда полномочий по управлению водными биоресурсами: регулирование любительского и спортивного рыболовства, рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Учтены приоритеты российских рыбопромышленников при осуществлении рыболовства.

Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» должен послужить основой для разработки и принятия ряда нормативных актов, призванных регулировать деятельность рыболовной отрасли, в частности, федеральных законов «О сохранении осетровых рыб и рациональном использовании их запасов», «Об охране водных биологических ресурсов», «О прибрежном рыболовстве».

Принятие базового Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» не решило всех вопросов, касающихся работы рыбохозяйственного комплекса, таких как обеспечение сырьем береговых рыбоперерабатывающих предприятий, развитие и обновление рыбопромыслового флота, пресечение попадания на рынок браконьерской рыбной продукции, развитие



аквакультуры, ограничение экспорта и стимулирование развития внутреннего рынка рыбной продукции и других. Дальнейшими шагами в развитии законодательства о рыболовстве должно стать приведение в соответствие с базовым законом Водного кодекса Российской Федерации, Таможенного кодекса Российской Федерации, Федерального закона «О плате за пользование водными объектами», а также упомянутых выше федеральных законов «О животном мире», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», «О континентальном шельфе Российской Федерации» и других.

Представляется целесообразным рассмотреть вопросы разработки таких федеральных законов, как: «О сохранении и рациональном использовании лососевых рыб», «О развитии аквакультуры», «О сохранении и регулировании использования морских млекопитающих».

Таким образом, речь идет о пакете новых законов по комплексному регулированию отношений в области изучения, воспроизводства, охраны и использования водных биологических ресурсов.

В развитие базового Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» должны быть подготовлены нормативные акты Правительства Российской Федерации, которые позволят регламентировать вопросы:

- создания и внедрения эффективной системы ежегодного определения и структурирования общих допустимых уловов (ОДУ) по направлениям использования, субъектам Российской Федерации и пользователям;
- разработки и утверждения Концепции развития прибрежного рыбохозяйственного комплекса (прибрежного рыболовства и аквакультуры) и Концепции о приоритетах использования отечественного рыболовного флота в Мировом океане;
- утверждения Правил рыболовства;
- разработки мер по стимулированию отечественного промысла в открытых районах Мирового океана и исключительных экономических зонах иностранных государств (в виде государственной внешнеполитической поддержки);
- создания и функционирования отраслевой системы мониторинга водных биоресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов и т.д.

В заключение необходимо отметить, что новое природоресурсное и природоохранное законодательство России имеет еще слишком короткую историю, чтобы быть образцовым. Оно проходит лишь второй этап развития, а по некоторым направлениям находится в стадии начального формирования. Пока это только каркас из базовых законов, кста ти говоря, далеко не всегда увязанных между собой. Гармонизация природоресурсного законодательства, его дополнение и кодификация, развитие и детализация за счет законодательства субъектов Российской Федерации представляют важнейшую и в то же время весьма непростую задачу на ближайшие годы.

Не менее важными проблемами можно считать дополнение его подзаконными актами и обеспечение надежного администрирования. Мониторинг, анализ правоприменительной практики – основа для дальнейшей законотворческой работы. Преемственность подходов и законодательных решений на концептуальном уровне – залог стабильности законодательства, устойчивости развития экономики на основе природоресурсного комплекса и сохранения окружающей среды для нынешнего и будущих поколений граждан России.