О состоянии природоресурсного и природоохранного законодательства Российской Федерации и об основных направлениях по его совершенствованию

Ю. Шуваев, заместитель министра природных ресурсов Российской Федерации

1. Экономическое благополучие России определяется прежде всего состоянием природоресурсного потенциала, который, в свою очередь, в значительной мере определяет содержание внутренней и внешней политики государства. Особенность природоресурсного потенциала России — его крупномасштабность и комплексность.

Доля России в мировых запасах нефти составляет 12–13%, газа — 32%. По разведанным запасам большинства видов минерального сырья (железо, калийные соли, свинец, цинк, никель, уголь) страна занимает первое–пятое место в мире. Россия обладает 20% мировых запасов воды, 25% мировых запасов леса. Около 7,5% территории России имеют статус особо охраняемых природных территорий.

В целом запасы природных ресурсов Российской Федерации приведены в известность.

Вместе с тем эффективное государственное управление в области природопользования и охраны окружающей среды возможно только на основе системы законодательных актов, регулирующих указанные отношения, что обеспечивает предсказуемость и стабильность природоресурсной и природоохранной политики государства.

2. В основном завершено формирование законодательной и иной нормативно-правовой базы в области природопользования и охраны окружающей природной среды.

В целом в Российской Федерации в настоящий момент действуют более 200 федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере изучения, воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов (недра, водные объекты, леса, объекты животного и растительного мира), ведения лесного хозяйства, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности, а также около 1 тыс. нормативно-технических и инструктивно-методических документов, регламентирующих деятельность в указанных сферах.

Федеральное законодательство о недрах представлено законами: «О недрах», «О соглашениях о разделе продукции», «О континентальном шельфе Российской Федерации», «О внутренних морских водах, территориальном море и исключительной зоне Российской Федерации», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», Положением о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденным постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1, а также принятыми в их развитие подзаконными актами.

Основой лесного законодательства является Лесной кодекс Российской Федерации, принятый в 1997 г.

В развитие положений Кодекса Правительством РФ принято более 20 нормативных правовых актов, установивших основные требова-

ния по вопросам государственного управления лесным хозяйством, сертификации лесных ресурсов, лесопользования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. Утверждено более 30 ведомственных актов, регулирующих лесные отношения.

Отношения в области использования и охраны водных объектов урегулированы Водным кодексом Российской Федерации, федеральными законами «О внутренних морских водах, территориальном море и исключительной зоне Российской Федерации», «О плате за пользование водными объектами», а также принятыми в развитие Водного кодекса подзаконными актами общим числом более 15. Кроме того, утверждено свыше 300 методических указаний.

Отношения в области охраны окружающей среды регулируются федеральными законами «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе», «Об особо охраняемых природных территориях», «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления», «О животном мире» и др.

Кроме того, отношения, возникающие при использовании, охране и воспроизводстве природных ресурсов, урегулированы нормами гражданского, земельного, финансового, налогового, административного, уголовного законодательства Российской Федерации.

В целом природоресурсное и природоохранное законодательство Российской Федерации позволяет в границах правового поля осуществлять природопользование и обеспечивать охрану окружающей среды.

3. Вместе с тем в последние годы природные ресурсы в Российской Федерации осваиваются недостаточно полно, в том числе и по причине неразвитой конкурентной среды, отсутствия благоприятных механизмов инвестиционного и предпринимательского климата, неурегулированности действий органов государственной власти.

Поэтому одним из приоритетных направлений деятельности государства является дальнейшее совершенствование законодательства в области природопользования и охраны окружающей природной среды в целях создания гармоничного правого поля в этой области, обеспечивающего сочетание принципов рационального пользования природными ресурсами при минимальном воздействии на окружающую природную среду.

К таким направлениям относятся:

- разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по государственному управлению в области природопользования и охраны окружающей природной среды;
- формирование единой системы экономических и административных механизмов регулирования природопользования и охраны окружающей природной среды;
- нормативно-правовое обеспечение формирования единой системы государственного контроля в области природопользования и охраны окружающей природной среды;
- формирование системы нормирования в области природопользования и охраны окружающей природной среды;
- совершенствование системы стандартов природопользования и окружающей среды.

Сегодня наш стратегический приоритет — это установление правовых механизмов рационального, справедливого взимания платежей за пользование природными ресурсами — основного богатства России, введение при этом рентных принципов, обеспечивающих повышение экономической эффективности природопользования и сохранение благоприятной окружающей среды.

4. В целях обеспечения консолидированной и эффективной государственной власти для решения неотложных социально-экономических проблем первейшая задача — это определение конкретных, четких полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в рамках их совместной компетенции. На решение этих проблем направляет действия органов государственной власти всех уровней Президент РФ.

Как отмечал Президент РФ в своем послании Федеральному Собранию еще в 2001 г, это разграничение должно осуществляться в рамках Конституции РФ и только федеральными законами.

Четкое разграничение полномочий между федеральным центром и региональным уровнем управления позволит минимизировать это по-

тенциально конфликтное поле, исключить споры, мешающие проводимому сейчас курсу на укрепление Федерации.

Так, четкое разграничение полномочий и функций федерального, регионального и местного уровней предусмотрено в подготовленных нами законопроектах (новые редакции Лесного кодекса, Водного кодекса, проект Федерального закона «О недрах».

В них предусматривается совершенствование процедуры предоставления разрешений на осуществление хозяйственной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, введение норм, способствующих формированию доходной части федерального бюджета за счет платежей за пользование природными ресурсами и платы за негативное воздействие на окружающую среду. Законопроекты, подготавливаемые МПР России, направлены прежде всего на развитие и внедрение гражданско-правовых отношений между органами государственной власти и природопользователями.

5. Законопроектная и нормативная деятельность на федеральном уровне неразрывно связана с законодательством на региональном уровне, поскольку вместе они создают единое правовое поле.

В соответствии с Конституцией РФ водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации.

В настоящее время основное условие эффективного государственного управления в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности состоит в правильном определении федеральными, региональными и местными органами власти наличия или отсутствия правового поля в пределах определенных норм федерального законодательства.

Функции министерства, его территориальных органов и функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в части правового регулирования отношений в области природопользования и охраны окружающей природной среды определены базовым Законам «О недрах», Лесным и Водным кодексами, Федеральным законом «Об охране окружающей среды».

Так, непосредственно за МПР России закреплено осуществление более чем 250 функций, из них в области недропользования — 60, водопользования — 70, лесопользования — 35, охраны окружающей среды — 86. За территориальными органами министерства закреплено более 170 функций, из них в области недропользования — 40, водопользования — 50, лесопользования — 66 (в том числе за лесхозами — более 50), охраны окружающей среды — 32 (в том числе за заповедниками и национальными парками — около 20). За органами государственной власти субъектов Российской Федерации закреплено осуществление около 100 функций, из них в области недропользования — 25, водопользования — 30, лесопользования — 20, охраны окружающей среды — 20.

В целом действующим законодательством нам предоставлены обширные полномочия, и мы должны их эффективно использовать.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации отношения в области охраны окружающей природной среды регулируют около 8 тыс. актов; в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов — более 5,3 тыс.; в области использования и охраны водных объектов — более 1,6 тыс.; в области геологического изучения, использования и охраны недр — более 3 тыс.

Вместе с тем не урегулированными нормами права остаются вопросы, отнесенные к компетенции субъектов Федерации. В ряде субъектов Федерации органы государственной власти принимают нормативные правовые акты по вопросам, отнесенным к компетенции Российской Федерации.

Существующие противоречия между положениями нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и федерального законодательства в области природопользования и охраны окружающей природной среды приводят к случаям нарушений законодательства Российской Федерации в отношении установленного порядка природопользования в части лицензирования, платежей за пользование природными ресурсами, целевого использования бюджетных средств.

В настоящее время работа федеральных органов исполнительной власти строится исключительно на требовании Президента РФ обеспечить соблюдение Конституции РФ и привести

законы, иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством.

Одной из причин выхода регионов за пределы собственной компетенции является недостаточный учет особенностей природоресурсного и природоохранного законодательства как комплексной отрасли. При обосновании любого регионального нормативного акта о природопользовании или охране окружающей природной среды следует соотнести его не только с одноименным или иным отраслевым федеральным законом (подзаконным актом), но и со всем тем массивом федерального законодательства, сферу регулирования которого так или иначе затрагивает разрабатываемый региональный акт. А таковыми сферами могут быть гражданское, бюджетное и иное законодательство.

Поэтому как никогда необходимо четкое взаимодействие на федеральном и региональном уровне по подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды, особенно при их рассмотрении и принятии. В пределах компетенции соответствующих органов, эта работа должна быть организована в плановом режиме и во взаимодействии с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах, органами прокуратуры, Минюста России. При этом следует четко придерживаться принципов исключения параллелизма в работе, наличия инициативы, обеспечения сопровождения проектов документов от стадии разработки до принятия.

При этом следует учитывать, что нормы федеральных законов обеспечивают единство, а не единообразие правового регулирования в природоресурсной и природоохранной сфере. Региональные нормативные правовые акты не должны копировать федеральное законодательство, так как в этом случае теряется смысл их принятия.

Кроме того, отдельные вопросы, не нашедшие достаточного развития в федеральных законах, могут находить решение в соглашениях между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области природопользования и охраны окружающей природной среды в соответствии с требованиями Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», поправки в который были внесены в июле текущего года.