

В поисках оптимального решения

В.Г. Нестеренко, главный редактор журнала «Нефть, Газ, Право», руководитель информационно-аналитического портала «Право ТЭК»

В течение недели юристы, представители нефтегазовых компаний и органов государственной власти имели возможность обменяться мнениями по самым насущим проблемам недропользования. На 2-й Неделе «НефтьГазПраво/RusEnergyLaw» Week-2004, проходившей в конце ноября в Москве, звучала острая критика в адрес исполнительной и законодательной власти, не предпринимающей достаточных усилий для создания условий, необходимых для эффективного и рационального недропользования. Эмоциональные оценки перемежались с конструктивными предложениями, и все же атмосфера форума была на редкость дружелюбной:

завязывались деловые контакты, намечалось создание рабочих групп, законодатели имели возможность делать выводы и необходимые обобщения. Польза от таких конференций несомненна: после их окончания каждый из участников чувствует себя чуточку богаче от приятного и необходимого общения в поисках оптимального решения.

По мнению Дарьи Василевской, начальника отдела подготовки законопроектных актов центра «СРП-Недра» МПР России, сосредоточение основного объема полномочий на федеральном уровне позволит государству обеспечить

эффективное управление на этапе подготовки государственной стратегии долгосрочной и среднесрочной программы геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы. Изменениями и дополнениями в Закон РФ «О недрах», которые вступили в силу 31 августа 2004 г., было установлено, что полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере регулирования отношений недропользования и прежде всего федерального органа управления государственным фондом недр значительно расширяются. Существовавший ранее принцип «двух ключей» заменяется принципом принятия решений на федеральном уровне. Что же касается субъектов Российской Федерации, то они в соответствии со ст. 4 Закона Российской Федерации «О недрах» наделяются полномочиями по распоряжению совместно с Российской Федерацией единым государственным фондом недр на своих территориях, по участию в разработке государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы Российской Федерации. Субъекты Федерации привлекаются также Центром к установлению порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых и наделяются другими малозначимыми полномочиями. Дарья Василевская подробно рассказала участникам конференции о ближайших законодательных планах МПР России, о судьбе уже принятых поправок, о том, как идет работа по принятию нормативных актов. Докладчик отметила, что сегодня чрезвычайно важна новая редакция статьи Закона РФ «О недрах», устанавливающая основание возникновения права пользования недрами. Им является решение Комиссии, которая создается Федеральным органом управления государственным фондом недр. В ее состав предполагается включить представителей исполнительной власти соответствующего субъекта федерации. Данная Комиссия правомочна принимать решения о предоставлении права пользования недрами в случае геологического изучения участков недр, за исключением участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации. Решения Комиссии правомочны и в том случае, если установление факта открытия месторождения полезных ископаемых зарегистрировано пользователем недр, проводившим геолого-разведочные работы за счет собственных (в том числе привлеченных) средств, правда, с одной оговоркой. Ее смысл заключается в том, что недропользователь вначале должен возместить государству его расходы на поиск и оценку полезных ископаемых

на конкретном участке недр, а уж потом окончательно вступить в право пользования недрами.

От инерции к инновациям

Переход на гражданско-правовые отношения является приоритетом новой редакции Закона РФ «О недрах», которую в скором времени мы сможем увидеть. В этом документе при распределении недр между соискателями предпочтение отдается аукционам, которые, по мнению Министра природных ресурсов Ю.Трутнева, менее коррупционны, чем конкурсы. Эту точку зрения разделяют не все участники форума. Так, по мнению Анатолия Чебунина, руководителя финансово-экономического управления Федерального агентства по энергетике, озвучившего доклад руководителя Федерального агентства по энергетике Сергея Оганесяна, следует вернуться к конкурсам по лицензированию, поскольку отказ от них в пользу аукционов существенно ослабляет регулируемую роль лицензий на разведку и добычу углеводородов. Использование новых технологий в процессе поиска, разведки и разработки новых месторождений связано со значительными финансовыми затратами. По этой причине, для того чтобы изыскательские работы сделать рентабельными, для добывающих предприятий необходима гибкая дифференцированная система налогообложения, освобождение от налогов в части средств, направляемых на создание новых технологий и оборудования.

А. Чебунин видит выход из сложившейся ситуации в системе взимания платежей на восстановление минерально-сырьевой базы: «Необходимо стимулировать применение новых технологий при разработке месторождений, а также предусмотреть возможность возврата к взиманию ВМСБ. Но добиться этого возможно, только совершенствуя систему недропользования. Именно через лицензионные соглашения проектные документы по разработке нефтяных и газовых месторождений сегодня наиболее эффективно можно решать вопросы технической политики в отрасли. И наконец-таки отрегулировать отношения между государством и недропользователем».

По его мнению, основополагающими направлениями российской энергетики в ближайшем будущем станет добыча нефти и газа в Восточной Сибири, на Дальнем Востоке, на севере европейской территории России, а также на шельфах арктических и дальневосточных морей. Необходимо всячески способствовать ра-

звитию транспортной инфраструктуры с целью повышения эффективности экспорта газа, нефти и нефтепродуктов. При максимальном содействии со стороны государства необходимо строить транспортные системы в новых нефтегазодобывающих регионах, производить модернизацию и коренную реконструкцию действующих НПЗ, формировать привлекательный инвестиционный климат и многое другое.

В представлении Федерального агентства по энергетике предлагаемые Энергетической стратегией пути развития ТЭК должны обеспечить высокие темпы социально-экономического развития страны. От того, насколько эффективно они будут реализованы, зависит экономическая и политическая стабильность в обществе, возможности повышения благосостояния народа.

С тем, что государство должно способствовать развитию ТЭК, никто не спорит, а вот как это сделать, вопрос вопросов. Во всяком случае, необходимо иметь адекватную законодательную базу, считает Наталья Комарова, председатель Комитета Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию.

По ее мнению, несмотря на высокую степень изученности недр в России и значительное истощение фонда легкооткрываемых, уникальных и крупных месторождений, негативная картина с воспроизводством запасов связана с несовершенством действующего законодательства: «Очевидно, что при сохранении плоского налога на добычу полезных ископаемых, чрезвычайно удобного для администрирования, но абсолютно не чувствительного ни к стадии разработки месторождений, ни к их сугубо индивидуальным рентным возможностям, задача максимально полного освоения недр не может быть решена. По экспертным оценкам, стоимость невозполнимых потерь ресурсов недр, обусловленных воздействием плоского налога на добычу полезных ископаемых, многократно превышает его текущую эффективность».

Озабоченность докладчика вызывают и очевидная экспортная ориентация нефтяной отрасли, и то обстоятельство, что действующее законодательство никак не стимулирует развития сектора переработки добываемой нефти.

Удельный вес экспортируемого сырья в 2,5 раза превышает аналогичный показатель союзных времен, в то время как глубина первичной переработки нефти в России значительно отстает от аналогичных показателей стран с развитой нефтепереработкой, а что касается ко-

эффициента сложности переработки, то здесь российские заводы уступают западным в 2,5–3,5 раза. В этой части речь идет о необходимости перевода экономики России на новый технологический уклад, а инерционный тип развития нефтегазового комплекса необходимо изменить на инновационный, считает председатель Комитета.

Практически единственная возможность сохранения конкурентных преимуществ – переход на новые технологии. Действующее российское законодательство не содержит достаточно инновационно-стимулирующих норм, а также норм, запрещающих неэффективное использование первичных энергоресурсов. При этом Наталья Комарова ссылается на мнение члена-корреспондента РАН Юрия Малышева, которое полностью поддерживает:

«В настоящее время в России реализуется модель инновационного развития по формуле: «российские ресурсы, российский капитал + иностранные технологии, оборудование, сервисное обслуживание», а надо: «российские ресурсы, технологии, оборудование, сервис и специалисты + иностранный капитал».

Сегодня для юристов и законодателей работы — поле непаханое. Очевидно, что без правового решения поставленных вопросов добиться эффективного использования минерально-сырьевой базы ТЭК и его устойчивого функционирования просто невозможно. Инновации — это прежде всего инвестиции: собственные инвестиции компаний и привлеченные извне. И здесь нам было бы неплохо учесть как положительный, так и отрицательный опыт Казахстана, имеющего достаточно продвинутое законодательство в сфере недропользования.

Приоритет права над целесообразностью

Ситуация, сложившаяся в этой стране, тем поучительна, что вполне может быть экстраполирована на российскую почву. Дело в том, что Казахстан достаточно давно прошел те фазы развития природоресурсного законодательства, к которым Россия только-только подходит. Одним из первых казахстанских законов в сфере недропользования был Кодекс «О недрах и переработке минерального сырья», принятый 30 мая 1992 г. Он был построен на административных принципах предоставления недр в пользование, хотя и предусматривал заключение договора о недропользовании, который,

впрочем, имел второстепенное значение и не был должным образом урегулирован. По этим причинам Казахстан был застигнут врасплох нашествием в Республику нефтяных транснациональных корпораций, таких как «Шеврон», «Элф-Акитен», «Бритиш газ», «Бритиш петролеум» и другие, считает М.К. Сулейменов, директор НИИ частного права КазГЮА. Контракты с иностранцами заключались без должной законодательной основы, с большими финансовыми, организационными и правовыми проблемами для Казахстана. В итоге у страны возникли проблемы экономического и юридического характера, и после длительных колебаний Мажилисом была выбрана контрактная система. Это означало расширение прав инвестора в отношениях с государством, расширение гражданско-правовых начал в регулировании недропользования, переход от административных к гражданско-правовым отношениям. Однако опыт Республики Казахстан показал, что простое изменение формы взаимоотношений государства и бизнеса не решало всех проблем.

По словам М.К. Сулейменова, в последние несколько лет в Республике наблюдается набирающий обороты откат от принципов рыночной экономики. Усиливается необоснованное вмешательство чиновников в хозяйственную деятельность предприятий, растет число законов, предусматривающих применение режима лицензирования, сертификации, согласования и прочих разрешительных процедур. И все эти изменения вводятся под эгидой усиления контролирующей и регулирующей роли государства, защиты интересов власти и народа.

Между тем, за громкими декларациями, как правило, стоят узковедомственные корпоративные интересы чиновников, пытающихся получить для себя обоснованные и необоснованные льготы и преимущества, возможность что-либо разрешать и лицензировать. На пике построения цивилизованного правового государства Казахстан столкнулся с проблемой соотношения законности и целесообразности. Именно она стала камнем преткновения для многих государств, стоящих на распутье.

По мнению М.К. Сулейменова, власть предлагает поступиться законностью во имя целесообразности. И для фиксации такой позиции у государства, казалось бы, есть все основания: инвесторы ведут себя слишком самоуверенно, не подчиняются чиновникам, обращаются в суды для решения споров.

Что произойдет в результате отката от гражданско-правовых норм, легко просчитать: государство расширит свое влияние за счет вытеснения иностранных инвесторов, в мире о Казахстане сформируется негативное мнение как о стране, которая не выполняет своих обязательств, и серьезные инвесторы уйдут восвояси, опасаясь потерять бизнес и деньги. Но главное, считают идеологи перемен, в этом случае интересы республики и народа будут надежно защищены.

До ситуации, сложившейся в Казахстане, нам, возможно, предстоит дожить, а пока проблемы российского недропользования следует решать, не откладывая в долгий ящик, и многие из них можно было бы урегулировать при заинтересованном отношении федеральной исполнительной власти.

По мнению Александра Наталенко, председателя совета директоров ОАО «НОВАТЭК», в стране нет государственной политики в области недропользования и федеральный центр по-прежнему смещает акцент с необходимости стимулирования восстановления минерально-сырьевой базы, восполнения отработанных запасов на продолжение раздела государственного фонда недр. Все вовлечены в дискуссию о том, стоит ли регулировать недра в рамках административного права или перейти полностью на гражданско-правовые отношения, как лучше осуществлять предоставление права пользования недрами — на аукционах или на конкурсной основе, — в то время как запасы истощаются, и ничего не делается для их восстановления. Существующее природо-ресурсное законодательство не решает всех возникающих проблем. Минерально-сырьевая база страны нуждается в том, чтобы у компаний был стимул к занятиям геологоразведкой, а он начисто отсутствует, полагает А. Наталенко. По его мнению, все споры вокруг законодательства о недропользовании свелись к тому, как проще для официальных органов собрать налоговые платежи, НДС, а предполагаемые варианты введения скрытого налога на запасы через арендную плату ухудшают и без того тяжелый климат, сложившийся в отрасли. Очень политизирована тема справедливого изъятия природной ренты. По мнению экс-министра, говорить об этом можно будет только в том случае, если страна перейдет на индивидуальный подход к месторождениям. Месторождение — залежь, только у нее существует природная рента и нигде больше. Если бы период налогового реформирования в недропользовании не совпал по времени с благоприятной ценовой конъюнктурой, пороки действующего

законодательства были бы видны не только специалистам, но и обществу в целом, утверждает А. Наталенко.

Поскольку пороки законодательства очевидны, тяжесть решения большинства возникающих проблем переносится на суды, которые, рассматривая дела, по существу, находят справедливое решение.

Каждый прав по-своему, если молчит закон

О практике разрешения споров, возникающих при поставках газа потребителям, и о проблемах отрасли, которые требуют законодательного разрешения, говорит доклад Елены Михайловой, заместителя генерального директора ООО «Межрегионгаз». По ее мнению, проблемы существуют там, где поставка газа осуществляется не подконтрольными группе предприятий ОАО «Газпром» газораспределительными организациями, например, в Южном федеральном округе.

Так, при заключении договоров на поставку газа часто возникают ситуации, когда стороны не могут достигнуть соглашения относительно договорных условий. В этом случае закон предусматривает возможность передачи такого спора на рассмотрение арбитражного суда. Основными разногласиями при заключении договора поставки газа, как правило, являются определение объемов газа, подлежащего поставке, условия оплаты поставленного газа. Достаточно часто возникают претензии к поставщикам газа и со стороны антимонопольного ведомства.

По мнению Е. Михайловой, Федеральная антимонопольная служба не всегда занимает справедливую позицию. Наиболее ярким и широко освещенным в средствах массовой информации спором является спор по заявлению «Межрегионгаза», «Газпрома» и ФЭК России о признании недействительными решения и предписания, выданных МАП России. Этими документами антимонопольный орган признавал действия газовых компаний, отказавшихся заключить договор поставки газа с ГРО, приобретающей газ для дальнейшей перепродажи конечным потребителям, согласованными действиями, направленными на ограничение доступа на рынок реализации газа.

Естественно, газовые компании не могли встать на позицию, высказанную антимонопольными органами, и обратились за судебной защитой своих прав.

Решения и предписания Федеральной антимонопольной службы РФ, призванные обеспечить конкуренцию на рынке реализации газа населению между поставщиками газа, по мнению Е. Михайловой, могут привести к возникновению монополии газораспределительной организации, поскольку только ГРО имеет газораспределительные трубопроводы, идущие в квартиры граждан. Помимо обжалования решений антимонопольных органов, в деятельности юристов «Межрегионгаза» видное место занимают споры, связанные с защитой интересов компаний в налоговых правоотношениях.

Так, например, Межрегиональная компания по реализации газа была вынуждена обжаловать действия налоговых органов, выразившиеся в отказе произвести зачет переплаты по акцизу в сумме 1,5 млрд руб. на газ, поставленный для использования на собственных нужды газодобывающих и газотранспортных организаций. В результате обращения в арбитражный суд действия налоговых органов были признаны незаконными, и налоговая инспекция была обязана произвести зачет излишне уплаченной суммы.

Сколько людей — столько и мнений. И вполне можно допустить, что взгляды на одну и ту же проблему у представителей компаний и государственных чиновников, мягко говоря, сильно отличаются. В этом участники конференции могли убедиться сами.

Анатолий Голомолзин, заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы рассказал участникам форума о сложившейся практике применения антимонопольного законодательства в России. Она достаточно разнообразна, поскольку чиновникам ФАС приходится регулировать многие отрасли народного хозяйства, подверженные монополистическому влиянию, как хозяйствующих субъектов, так и властных структур различного уровня, действующих, увы, заодно с нарушителями закона.

Подобная практика свидетельствует о том, что на долю организаций, которые злоупотребляют своим доминирующим положением на рынке, в сфере газоснабжения, приходится 8 % нарушений. Это далеко не самая большая доля, поскольку газовики занимают четвертое место в числе нарушителей. На первом стоят электроэнергетики, на втором связисты, на третьем месте — железнодорожники, а уж потом идут ОАО «Газпром» и другие газодобывающие организации. За год ФАС выявляет и пресекает примерно 40 правонарушений у газовиков. Эти нарушения в основном касаются проблем до-

ступа независимых организаций на рынки газа. Здесь проблемы достаточно разнообразны, и одна из них — вопрос доступа «независимых» к газовым сетям. Достаточно серьезные проблемы возникают на рынке реализации газа конечным потребителям. Отдельные организации, которые занимаются реализацией газа, действуют в согласованном режиме с органами власти. Недавно ФАС возбуждено дело по факту нарушения статьи 8 закона о конкуренции, касающейся согласованных действий хозяйствующих субъектов (в данном случае речь идет о группе из «Газпрома») и Федеральной энергетической комиссии — ныне Федеральной службы по тарифам (вспомните позицию Е. Михайловой. — *Ред.*) Правонарушение монополистов и федеральных чиновников, обнаруженное ФАС, отягощается еще и тем, что к согласованным действиям в ряде случаев подключаются субъекты Федерации. Речь идет о том, что в целом по региональным рынкам субъектов Федерации «Межрегионгазом» с участием «Газпрома» и ФЭК проводились совещания, на которых говорилось о необходимости передачи функции реализации газа в регионах организациям, аффилированным с «Газпромом». А газораспределительным компаниям, которые до этого времени занимались реализацией газа на региональных рынках, отводилась лишь скромная функция организации услуг по транспортировке газа.

И в обоснование этой дискриминационной меры командой федеральных чиновников и их подельниками выдвигался целый ряд аргументов, связанных с необходимостью разделения естественных монополий и их потенциальных конкурентов. При этом, разумеется, аналогичные требования не выдвигались к организациям, близким к «Газпрому». По словам А. Голомолзина, данное дело находится в стадии судебных разбирательств и близкого конца ему не видно, поскольку участвуют в нем весьма влиятельные структуры.

Налоговые лабиринты

В Правительстве начинают всерьез задумываться над тем, что же делать на месторождениях с истощенными запасами и сложными условиями добычи полезных ископаемых, экономические условия разработки которых крайне неблагоприятны. Сегодняшняя система налогообложения не позволяет недропользователям получать прибыль при работе на данных месторождениях. Но было бы неспра-

ведливо во всех грехах нынешнего недропользования обвинять только финансистов и налоговиков: порой решения, принимаемые законодателями, оказываются трудноисполняемыми ввиду того, что правовые акты оказались недостаточно продуманными на предмет практики осуществления контроля и взимания налогов. У налоговиков существуют проблемы с изъятием налогов в том случае, если компания использует в своей деятельности общераспространенные полезные ископаемые, имея лицензию, скажем, на строительство подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Как пояснил Михаил Юмаев, заместитель начальника Управления ресурсных и имущественных налогов Федеральной налоговой службы, она все равно обязана выплачивать НДС, поскольку добывает песчано-гравийные смеси, являющиеся объектом налогообложения. В том числе, если организация, помимо основного полезного ископаемого, добывает сырье, которое необходимо для отсыпки дорог, строительных работ (то есть фактически она его не реализует), тем не менее оценивать песчано-гравийные смеси необходимо, указывает Михаил Юмаев. Налоговый кодекс Российской Федерации определяет, что в данном случае следует полностью подсчитать расходы на добычу всех полезных ископаемых на конкретном участке и распределить полученную сумму расходов между нефтью, газом, песком и щебнем. Именно это заложено нормами Налогового кодекса, а именно, компании считают затраты, разделяя их по долям в общем составе добываемых полезных ископаемых. Затраты на добычу какого-то подсобного продукта иногда перетягивают затраты на добычу нефти и газа. О чисто фискальном характере российского налогообложения в недропользовании свидетельствует то, как указывает ФНС, что уплачивать налог на добычу полезных ископаемых необходимо и в местах аварий и утечек нефти! Выходит так, что осушение нефтяных разливов, земляных каверн и оврагов, заполненных нефтью в результате различных происшествий техногенного характера, налоговики классифицируют не больше не меньше, как добычу полезных ископаемых с месторождений техногенного углеводородного сырья. По всей видимости, налоговое ведомство намерено классифицировать очистку загрязненных территорий как добычу углеводородного сырья и облагать это нужное для страны дело НДС по полной программе... независимо от того, указан ли конкретно в Налоговом кодексе Российской Федерации вид данного полезного ископаемого. Мотивируется распоряжение тем, что согласно п. 1 ст. 337

у нас полезное ископаемое — это продукция, которая содержится в минеральном сырье (в данном случае — в сырье техногенного происхождения), комментирует М. Юмаев. Так-то оно так, но если подходить к делу по существу, как любят говорить юристы, что же получается? Здесь, как говорится — без комментариев.

Итак, проблема обозначена, и ее следует решать сообща как представителям бизнеса, так и федеральным структурам. Очевидно, что в данном случае на первое место выходит экологическая составляющая, а она тянет за собой и экономику. Экологические проекты добывающих компаний весьма затратные, и до сих пор не решен вопрос, кому и в какой степени отвечать перед обществом и государством за антропогенное воздействие на окружающую среду предприятий нефтегазовой отрасли.

Кому платить за старые грехи?

Тенденцией нынешнего времени, по словам Михаила Бринчука, руководителя Центра эколого-правовых исследований Института государства и права РАН, является стремление к экологизации российского законодательства. Охрана окружающей среды и восстановление ее благоприятного состояния достигается за счет регулирования экологических отношений как гражданским, так и административным, уголовным и другими отраслями российского законодательства. Экологические требования предусмотрены во многих федеральных законах: «Об использовании атомной энергии», «О защите прав потребителей», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», а также в Уголовном кодексе РФ и иных актах законодательства. Признавая определенный прогресс в развитии экологического законодательства в современной России, ученый сетует на многочисленные проблемы, которые сводят к нулю усилия тех, кто пытается применить юридические нормы на практике. В эколого-правовом механизме слабыми звеньями являются такие важнейшие инструменты, как экологическая сертификация, экологический аудит, экологическое страхование. Так, Законом РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» предусматривалось, что порядок экологического страхования и использования его фондов устанавливается Правительством России. В связи с принятием в 2002 г. нового Федерального закона «Об охране окружающей среды» прежний закон утратил силу. По этой причине порядок экологического страхования в России до сих

пор не установлен. Только сейчас в Совете Федерации пытаются вновь реанимировать эти вопросы. В ближайшее время там состоится «круглый стол» по обозначенным проблемам.

Первая задача государства, вытекающая из Конституции, — формирование экологического законодательства, содержащего механизмы, обеспечивающие рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей среды, реализацию, соблюдение, а также охрану и защиту экологических прав человека. В соответствии с Конституцией такие механизмы должны быть достаточными для достижения основной цели — сохранения (поддержания) благоприятного состояния окружающей среды и его восстановления. Но сегодня в России происходит деградация природы, налицо системный экологический кризис. Социальные последствия загрязнения природы ужасны по своим масштабам. По экспертным оценкам, в России ежегодно по экологическим причинам преждевременно умирает 300–350 тыс. человек. По данным санэпиднадзора, ежегодно до 30 тыс. человек погибает от загрязнения воздуха. Эта цифра отражает лишь последствия загрязнения воздуха, хотя известно, что для России проблема номер один — загрязнение воды, проблема номер два — радиационное загрязнение и лишь на третьем месте по степени угрозы здоровью нации стоит загрязнение воздуха.

Применительно к недрам наиболее актуальной для общества является задача нормирования предельно допустимого изъятия минерально-сырьевых ресурсов недр, считает профессор М. Бринчук. Сегодня нефтедобывающие компании просто «рвут» месторождения, иначе как объяснить тот факт, что показатели по добыче нефти 2010 г., зафиксированные в Энергетической стратегии, уже достигнуты. О какой рациональной разработке может идти речь?

Общие положения о нормативах допустимого изъятия предусмотрены в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Он, в свою очередь, отсылает нас к природоресурсному законодательству. В соответствии со ст. 42 и 18 Конституции РФ законодатель обязан установить нормативы допустимого изъятия. Можно надеяться, что в новой редакции Закона РФ «О недрах» это положение Основного Закона найдет свое отражение.

Злободневную тему «Кому платить за старые грехи недропользователей», поднимают профессором М. Бринчуком, развивает Елена Новикова, ведущий научный сотрудник Института го-

сударства и права РАН. По ее мнению, реорганизация государственной собственности, продажа предприятий как имущественных комплексов, отчуждение их имущества или смена собственника неизбежно порождают проблемы, связанные с разграничением обязательств между прежними и новыми владельцами предприятий в отношении экологического ущерба от хозяйственной деятельности. В связи с этим первоочередной задачей является выработка оптимальных, юридически обоснованных подходов к ограничению потенциальных обязательств по возмещению ущерба, причиненного окружающей среде и ее отдельным компонентам. С учетом возможных масштабов экологического вреда, накопленного в результате деятельности всех загрязняющих производств, ответственность их владельцев может привести к банкротству таких предприятий либо серьезно снизить их инвестиционную привлекательность.

Правовая база для решения таких проблем в России не разработана. Ни гражданское законодательство, ни законодательство о приватизации, ни законодательство об инвестициях не содержат положений, которые бы прямо регулировали указанные отношения. Судебно-арбитражная практика здесь весьма скудна и не позволяет делать каких-либо обобщающих выводов.

Несмотря на это, ответственность недропользователя по экологическим обязательствам может быть ограничена применительно к каждой конкретной ситуации. Все отношения, которые прямо не урегулированы специальным законодательством об охране окружающей среды, подпадают под действие общих норм Гражданского кодекса РФ об ответственности и других актов гражданского законодательства. По мнению Е. Новиковой, необходимо

юридическое закрепление подходов к разграничению экологических обязательств в соответствии с принципами правового регулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды в специальном законодательстве, применение которого является приоритетным. Решение этого вопроса возможно путем включения как в действующий Федеральный закон «Об охране окружающей среды», так и в головные акты природоресурсного законодательства соответствующих положений, смысл которых заключается в том, чтобы создать исключение из принципа универсального правопреемства в отношении нового собственника имущества с учетом специфики использования каждого природного объекта.

Такая возможность существует, если договором либо иным правоустанавливающим актом будет предусмотрено возложение на иное лицо, включая учредителя и даже государство, ответственности по экологическим обязательствам прошлых лет при всех случаях перехода права собственности.

В этом случае, считает Елена Новикова, было бы справедливо ограничить ответственность нового природопользователя, в силу чего он может быть признан ответственным лишь по тем экологическим обязательствам, которые возникли в период и в результате его производственной деятельности. Это — так называемая остаточная ответственность, известная зарубежной юридической науке.

Осталось немного: привести отечественное законодательство в соответствие с тем временем, в котором мы живем, и тогда, может стать, приоритет права над целесообразностью восторжествует.