

К ВОПРОСУ ФОРМИРОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

М.Ю. Щербинин

Пермский филиал Института экономики УрО РАН

Рассмотрены вопросы формирования эффективного правового механизма рационального использования природных ресурсов; разграничения между уровнями власти полномочий по управлению природными ресурсами.

В России проблемы рационального использования природных ресурсов поднимались неоднократно: много раз менялся подход в годы перестройки, и в 2004 г. изменение концептуальных подходов к правовому регулированию природопользования происходит в очередной раз. Вопрос правового регулирования является неустойчивым, а именно: за последние 12 лет концептуальные подходы к правовому регулированию природопользования изменялись многократно.

Главные проблемы рационального природопользования это — использование не возобновляемых природных ресурсов; возобновление возобновляемых природных ресурсов; обеспечение условий охраны окружающей среды; система платежей и налогов за пользование природными ресурсами; система отношений между государством и природопользователем, включая лицензионные соглашения и соглашения о разделе продукции.

Основные дискуссии ведутся по вопросам использования минерально-сырьевой базы, и при этом проблема использования нефтяных и стратегических природных ресурсов затушевывает вопросы использования лесных, водных и биологических ресурсов.

Единый подход к созданию правовой системы природопользования бесполезен. Правовой подход должен быть дифференцирован по видам ресурсов и по местам их разработки с учетом региональных и территориальных особенностей.

Способ решения правовых вопросов является дискуссионным. Отсутствие четкой концептуальной правотворческой деятельности по вопросам природопользования приводит к принятию противоречивых решений и к частой корректировке принятых решений.

Правовые проблемы рационального природопользования всегда связаны с вопросами экономики природопользования и с вопросами устойчивого развития.

Вопросы экономики природопользования ориентированы на извлечение максимального дохода из деятельности по использованию природных ресурсов. Вопросы устойчивого развития сформулированы в Концепциях устойчивого развития ООН и Российской Федерации, и содержат 14 пунктов, которые определяют комплексные решения устойчивого развития мировой цивилизации (ООН) и российской территории (РФ). Суть Концепций устойчивого развития территорий сводится к тому, чтобы мотивировать и стимулировать технический прогресс для решения современных социально-экономических задач, и одновременно сохранить благоприятную окружающую среду и природно-ресурсный потенциал для будущего поколения [1].

Противоречия между экономикой природопользования и вопросами устойчивого развития территорий заключаются в том, что максимальное извлечение природных ресурсов обездоливает потомков, а хищнические способы добычи загрязняют окружающую среду.

В «доперестроечный» период природопользование осуществлялось государственными предприятиями в рамках плановой экономики, основываясь на принципе национальной (государственной) собственности на все природные ресурсы страны. В этот период государство, по методам ведения своей деятельности, организационной структуре и распорядительно-властному характеру отношений между центром и государственными предприятиями, можно сравнить с огромным монополистическим предприятием-гигантом. Соответственно, увеличение природно-ресурсного потенциала, восполнение природных ресурсов, сбалансированность добывающих и обрабатывающих предприятий обеспечивались в рамках Госплана в интересах развития страны как единого организма.

В настоящее время в условиях рыночной экономики государство регулирует отношения, возникающие в связи с использованием природных ресурсов, посредством законотворческих экспериментов на основе среднесрочной Стратегии социально-экономического развития России на 2003–2005 гг. и Стратегии до 2010 года.

Основные стратегические решения, регламентирующие социально-экономическую деятельность в настоящее время определяются Законом «О недрах», Лесным кодексом, Водным кодексом, Земельным кодексом, законом «О животном мире». В этих законах и кодексах указаны правовые границы деятельности природопользователя.

Неустойчивость проводимых экспериментов характеризуется частыми изменениями и дополнениями, вносимыми в эти законы и кодексы. Это указывает на то, что в ходе экспериментов выявляются проблемы нерационального использования природных ресурсов. Это естественно, т.к. природопользователи не являются собственниками природных ресурсов. Они заинтересованы лишь в извлечении максимального дохода из своей деятельности, и не заинтересованы в увеличении расходов на техническое усовершенствование оборудования и восполнение природно-ресурсной базы, что ведет к хищническим способам добычи и истощению запаса природных ресурсов.

В настоящее время назрела необходимость коренного пересмотра существующих правовых механизмов и формирования эффективного гибкого правового механизма рационального использования природных ресурсов, который в том числе:

- 1) будет ограничивать объемы извлечения природных ресурсов;
- 2) установит экономические рычаги, регулирующие деятельность по использованию природных ресурсов и восстановлению природно-ресурсной базы;
- 3) будет регламентировать технологическое антропогенное воздействие на природную среду.

Данный правовой механизм должен быть сформирован с учетом наиболее рационального разграничения между уровнями власти полномочий по управлению природными ресурсами.

В свете последних направлений реформирования экономики природопользования и наиболее характерных изменений (отмена принципа «двух ключей» и передача всех полномочий в федеральный центр) возникает вопрос: Каковы будут правовые возможности регионального регулирования рациональным использованием природных ресурсов?

В настоящее время муниципальные образования практически не имеют прав на использование природных ресурсов, права регионов ограничены до предела (например, в недропользовании за регионами оставлены только общераспространенные полезные ископаемые, такие как: песок, гравий, торф). Полномочия по управлению в существующей правовой среде сконцентрированы в федеральном центре.

До 1992 года управление осуществлялось в федеральном центре в рамках системы государственного планирования экономики. В переходный период значительная часть полномочий находилась в регионах. В настоящий период, который можно назвать «постперестроечным», полномочия перетекают в федеральный центр.

Федеральный центр не в состоянии реализовать свои полномочия в интересах рационального регионального управления. Новая государственная система в виде сформированных после марта 2004 года Министерств, Федеральных служб и Агентств находится в стадии становления, и пока не будет завершен этап организационной перестройки новых правительственных структур, включая территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, будут иметь место негативные проявления несогласованного изменения федерального законодательства и формирования новых федеральных структур.

Основные проблемы текущего момента:

Определить структуру изменений в федеральном законодательстве и региональных законах, которые должны обеспечить условия рационального управления природными ресурсами после завершения происходящих изменений.

Главный вопрос:

Будет ли у регионов возможность самостоятельного управления развитием экономики с учетом имеющихся в регионе природных ресурсов.

Рациональная модель:

Разграничение полномочий должно быть построено с учетом отношений собственности, включая собственность федеральную, региональную, муниципальную и собственность юридических и частных лиц.

Для управления федеральной собственностью, находящейся в регионах России должны быть сформированы правовые отношения, обеспечивающие использование функций федерального собственника региональными властями в интересах федерации и регионов.

Литература

1. Платонов В.М. Актуальные проблемы устойчивого развития России — электронный документ <http://www.platonovvm.ru>