

Курс «Экономика природных ресурсов»

*О.П. Грец, доцент, к.г.н.,*

*Г.Н. Ротанов, ст. преподаватель*

кафедра государственного и регионального управления

***Тема.1 Вопросы собственности как институциональная основа процесса использования природных ресурсов.***

Институциональной основой становления рыночных отношений служит преобразование отношений собственности. Поскольку основные производственные фонды основательно изношены, наиболее важную роль в качестве объекта собственности приобретают истощаемые ресурсы. Собственник источников сырья может быть уверен в прочности своего положения не только внутри страны, но и на мировом рынке.

Права собственности означают, что субъект собственности имеет следующие возможности относительно объекта собственности:

- устанавливать правила его эксплуатации;
- получать доход от его эксплуатации;
- передавать права распоряжения доверенной организации;
- передавать права пользования;
- продавать объект собственности, сдавать в залог и т.д.

Права собственника не являются абсолютными, и государство в лице законодательной власти имеет возможность устанавливать различные ограничения на процесс и характер использования природных ресурсов в зависимости от их значимости с точки зрения экологической, экономической, социальной и т.д.

***Тема 2. Изменение отношения собственности отдельных элементов природно-ресурсного сектора.***

В природно-ресурсном секторе необходимо дифференцированно подходить к решению вопроса о собственности на следующие объекты:

- неосвоенный природный объект;
- освоенный природный объект;
- освоенный природный объект вместе со сросшимися с ним иммобильными производственными фондами;
- мобильные производственные фонды природопользователя;
- природное сырье;
- информация.

Подходы к вопросам собственности на каждый из перечисленных элементов далеко не одинаковы. Чем меньше обладание данным элементом влияет на экологические последствия функционирования комплекса или может подхлестнуть процессы истощения, тем актуальнее становится вопрос о передаче его в частную (акционерную) собственность. Другой аспект данной проблемы заключается в том, что разные формы собственности могут по-разному влиять на формирование рыночных отношений. Например, обладание геологоразведочной информацией или информацией о лесах позволяет регулировать процессы природопользования. Поэтому на первом этапе она может оставаться собственностью государства, но при ограничении прав государственных ведомств в этом отношении. Параллельно должны формироваться альтернативные источники информации.

Наряду с предложенной выше классификацией объектов собственности целесообразно провести также классификацию собственно природных ресурсов, понимая под ними освоенные и подготовленные к использованию природные объекты.. Их можно подразделить на:

- 1) ресурсы местного значения, не представляющие интереса ни на мировом, ни на внутреннем рынке с точки зрения получения краткосрочных доходов;
- 2) сырьевые ресурсы, которым формирование рыночных отношений и либерализация внешней торговли наносит минимальный ущерб с точки зрения долгосрочной перспективы;
- 3) ресурсы, которые в наибольшей степени попадают в зону риска при происходящих изменениях.

В отношении первой и второй групп ресурсов можно ставить вопрос об их приватизации, не опасаясь разрушительных процессов. Что же касается третьей группы, то здесь целесообразна только приватизация производственных фондов при осуществлении целого комплекса компенсационных мер.

### *Тема 3. Механизм изъятия рентных доходов – налоговый подход.*

Финансовые поступления из природного сектора очень важны для любого государства. Они имеют форму прибыли государственных предприятий в природоэксплуатирующем секторе или отчислений от дохода частных предприятий. Для государственных предприятий величина прибыли зависит от ценности месторождения и эффективности его эксплуатации. Для частных предприятий поступления в бюджет государства имеют форму платежей, арендной платы, динамической ренты, зафиксированных в налоговом законодательстве, а также налогов (прямых и косвенных), зафиксированных в законах о налогах и инвестициях.

Все выплаты в зависимости от их природы можно разделить на две группы. К первой группе относятся платежи, покрывающие административные расходы на функционирование структур, которые обеспечивают управление и контроль за деятельностью природоэксплуатирующих предприятий. Во вторую группу входят налоги и платежи, предназначенные для изъятия дифференциальной ренты.

Платежи представляют собой плату за административное действие или услугу со стороны государства и уплачиваются за предоставление или возобновления права на природопользование сразу после подачи запроса до его рассмотрения.

Арендная плата, или земельная рента, - это плата за исключительное право использовать арендованные земли.

Величина платежа должна быть достаточной для того, чтобы предотвратить спекулятивное использование земель, а также избежать приобретения земли иностранным предпринимателем в целях ее интенсивного использования при приостановке им аналогичных работ у себя на родине.

Дифференциальная рента – это платеж государству за привилегию использовать истощаемые ресурсы.

Налог с дохода рассчитывается на общих для всех предприятий основаниях. Ввиду того, что объем добычи исчерпаемых ресурсов может сокращаться, в законодательствах различных стран предусмотрены налоговые скидки.

В основном, распространены три типа налогов, которыми облагаются производители истощаемого сырья:

- налоги собственника недр на выпуск;
- налоги на прибыль;
- налоги на активы в добывающей промышленности.

Учитывая сложности переходного характера и специфику современного механизма распределения доходов от природных ресурсов, целесообразно рассмотреть возможность введения новых налогов в форме долговых обязательств. Такой подход позволит поэтапно перейти от действующей системы налогов к новой системе, в которой доходы от природного сектора адекватны его месту в экономике страны.

#### **Тема 4. Доходы от использования природных ресурсов на уровне региона.**

В федеративном государстве в основе прямых налогов на природные ресурсы лежит дифференциальная рента, возникающая в процессе их эксплуатации. Налоги направлены на ее перераспределение. Система перераспределения рентных доходов подразумевает, что последние разделяются как между пользователем природных ресурсов и их собственником, так и между различными уровнями иерархии федеративного государства. Как правило, федеральный Центр получает доходы от использования ресурсов, находящихся в федеральной собственности; субъект федерации – доходы от природных ресурсов, находящихся в собственности субъекта федерации. В то же время Центр и субъект федерации могут договориться о разделе дохода от природных ресурсов, находящихся в федеральной собственности. Кроме того, субъект федерации может ввести свои налоги, косвенным образом перераспределяющие часть рентного дохода в его пользу.

Таким образом, можно выделить следующие типы налогов и формы распределения собираемых с их помощью доходов:

- 1) федеральные налоги на ресурсы, находящиеся в федеральной собственности, в том числе:
  - федеральные налоги, целиком поступающие в федеральный бюджет;
  - федеральные налоги, поступления от которых делятся в определенной пропорции между федеральным бюджетом и бюджетом субъекта федерации;
- 2) налоги субъекта федерации, устанавливаемые на природные ресурсы, которые находятся в его собственности;
- 3) налоги субъекта федерации на право разрабатывать природные ресурсы, расположенные на его территории («налоги суверена»);
- 4) налоги субъекта муниципального уровня (налоги на собственность).

Введение такой системы естественно будет подразумевать повышение налогов на природные ресурсы, поэтому необходимо иметь в виду, что существуют пределы их роста, определяемые следующими факторами:

- возможностью индуцирования рентных доходов и их аккумуляции у пользователя (необходимо учитывать ограничения на рост цен и кризис неплатежей, а также желание поддерживать внутренние цены на уровне ниже мировых, чтобы представлять потребителям косвенные субсидии);
- масштабами косвенного изъятия рентных доходов (преобладанием в российской экономике налогов на обрабатывающие отрасли);

- размерами неналогового прямого изъятия рентных доходов (договора о разделе продукции).

***Тема 5. Создание региональных траст-фондов как способ аккумуляции доходов от эксплуатации природных ресурсов на уровне региона.***

Принятие закона о траст-фондах должно создать правовую базу для формирования финансового механизма обеспечения устойчивого социально-экономического развития территорий. Опыт государств, имеющих территорию со специфическими условиями жизнедеятельности, показывает, что для подобных территорий применяются, как правило, специфические механизмы финансирования развития хозяйственной деятельности, социальной сферы, поддержания их ресурсного потенциала.

Обычная хозяйственная деятельность в таких регионах сопряжена с истощением природно-ресурсного потенциала, загрязнением окружающей среды, сокращением среды обитания и ухудшением условий жизни для местного населения.

Целью создания траст-фондов является формирование финансового потенциала, использование которого позволит компенсировать указанные выше негативные процессы. Создание данного специализированного институционального образования необходимо потому, что при существующей системе наблюдается отрицательный баланс в динамике национального богатства, сосредоточенного в различных регионах. Он проявляется в истощении природно-ресурсного потенциала территорий (исчерпание месторождений полезных ископаемых, усиленная эксплуатация лесных ресурсов, ухудшение состояния окружающей среды), не компенсированном в достаточной мере развитии других элементов экономического и социального потенциала регионов.

Дополнение существующей системы траст-фондами позволит приостановить процесс сокращения размеров национального богатства, сосредоточенного в различных регионах Украины.

***Тема 6. Доходы от эксплуатации природных ресурсов как основной источник финансирования региональных социально-экономических программ.***

Обращаясь к идеям создания источников финансирования мероприятий по развитию социально-экономического потенциала регионов взамен исчерпаемого природно-ресурсного и обеспечения их устойчивого развития, вполне логично было бы предположить, что в основу реализации этих идей должен быть положен механизм перераспределения части доходов от эксплуатации природно-ресурсного потенциала в пользу финансирования предприятий по социальному и экономическому развитию. В воспроизводственном отношении процесс истощения природно-ресурсного потенциала должен сопровождаться одновременным наращиванием социально-экономического потенциала.

Задача состоит в создании институциональных условий, обеспечивающих данный процесс. Под этим понимается разработка экономического и организационно-хозяйственного механизма и его законодательное закрепление.

Основным источником финансовых ресурсов для обеспечения социально-экономического развития регионов могут служить доходы от эксплуатации природно-ресурсного потенциала. Эксплуатируя эти ресурсы, пользователь получает дифференциальную ренту, которая является достоянием собственника природных ресурсов и должна быть изъята в его пользу. Что касается

возобновимых ресурсов (земельные ресурсы, водные источники и т.д.), то их способность приносить рентный доход воспроизводится в каждом новом производственном цикле (если, конечно, не нарушены естественные условия воспроизводства). Для такого рода ресурсов поддержание экономического потенциала означает обеспечение естественного воспроизводства. Причем рентная оценка ресурса не будет изменяться с течением времени. Соответственно неизменным будет и размер дифференциальной ренты, которую приносят эти ресурсы.

Ситуация с истощаемыми ресурсами иная. Их эксплуатация сопряжена с уменьшением общей (интегральной оценки) месторождения по мере накопления запасов. Добывая ресурс в настоящий момент времени, мы тем самым лишаем себя возможности получить соответствующий доход от эксплуатации данного месторождения в будущем. Такая связь между затратными и результатными характеристиками процесса эксплуатации, относящимися к различным временным промежуткам, приводит к образованию динамической ренты.

Для того, чтобы поддерживать социально-экономический потенциал на фиксированном уровне, необходимо вкладывать средства в смежные сферы экономики, которые давали бы доход, компенсирующий сокращение истощаемых ресурсов.

#### ***Тема 7. Специализированные налоги (платежи) на добычу истощаемых природных ресурсов на уровне региона.***

Цель специализированного налога – концентрировать финансовые ресурсы, необходимые для обеспечения социально-экономического развития региона за счет изъятия (полного или частичного) у организации, имеющей монопольное право на земельный ресурс как на объект хозяйствования, дифференциальной ренты, определяемой относительно лучшими (по сравнению с замыкающим объектом) условиями его эксплуатации (природные условия, местоположение, обеспеченность имущественными фондами, характер отдачи последовательных затрат и др.). В этом случае, отрабатывая месторождение, мы будем параллельно создавать финансовые ресурсы для компенсации его истощения путем наращивания других составляющих социально-экономического потенциала.

Величина налога зависит от двух параметров:

- размера средств, которые необходимо привлечь в траст-фонд субъекта федерации;
- прогнозного значения дифференциальной ренты, которую приносят месторождения, расположенные на данной территории и на эксплуатацию которых решено ввести налог.

Ставки налога являются переменной величиной и периодически пересматриваются в зависимости от ситуации с приходом и расходом траст-фонда, а также в зависимости от изменения условий эксплуатации каждого конкретного месторождения. Налог устанавливается на единицу погашенных запасов.

Механизм взимания налога. Налог уплачивается поквартально. Природоэксплуатирующее предприятие перечисляет в траст-фонд причитающуюся к оплате сумму и отражает ее в документах, представляемых в налоговую инспекцию. Налоговая инспекция следит за правильностью и своевременностью уплаты данного налога.

Специализированный налог в системе действующей налоговой системы. Введение специализированного налога видоизменяет налоговую систему.

Существующая система взимания налогов далека от совершенства. В настоящий момент центр тяжести смещен в сторону обложения косвенными налогами. Налог на добавленную стоимость является одним из существенных источников формирования государственного бюджета. При этом в действующей налоговой системе нет места платежам, отражающим дифференциальную ренту, которая будучи созданной в природоэксплуатирующем секторе, перераспределяет затем по звеньям воспроизводственной цепочки и присваивается на разных стадиях процесса переработки и распределения сырья или произведенной из него продукции.

#### **Тема 8. Актуальные проблемы эффективности использования природных ресурсов.**

Проблемы совершенствования управления природными ресурсами стали особенно актуальны для Украины в последние годы, когда в стране началось формирование рыночных отношений. В советский период доходы рентного характера, возникающие в природоэксплуатирующем секторе, изымались путем поддержания стабильных цен, централизованного распределения ресурсов и конечных продуктов, а также монополии внешней торговли.

Изучение структуры затрат и доходов в добывающих отраслях позволяют сделать вывод, что при политике сдерживания роста цен на природные ресурсы, и в первую очередь на энергоносители, практически нет резерва для дальнейшего увеличения платежей. А учитывая необходимость осуществления инвестиций, направленных на поддержание объемов добычи природных ресурсов, прежде всего углеводородного топлива, ощутимая доля этих поступлений должна быть возвращена добывающему сектору.

Для того, чтобы ввести в природно-ресурсном секторе налоги, имеющие в основе дифференциальную ренту, необходимо:

- провести поэтапную либерализацию цен на природные ресурсы, и прежде всего на энергоносители;
- решить проблемы неплатежей природоэксплуатирующим отраслям.

Определению размеров налогов должны предшествовать макроэкономические расчеты.

Соответственно требуются новые решения для получения доходов от эксплуатации сырьевого сектора. Возможны два основных подхода: первый – преимущественное налогообложение обрабатывающих отраслей; второй – введение системы платежей за право пользования природными ресурсами, приближающихся по уровню к величине рентных доходов, которые возникают в этих отраслях.

Для упорядочения отношений по поводу распределения дохода от использования природных ресурсов и его использования для нужд формирования консолидированного бюджета долгосрочная реформа налогообложения ресурсодобывающего сектора предполагает:

- разграничение прав собственности на природные ресурсы;
- формирование соответствующей институциональной структуры, обеспечивающей реализацию отношений собственности;
- определение экологических и некоторых других общесистемных ограничений на способы использования природных ресурсов;
- определение механизма изъятия и перераспределения доходов от эксплуатации природно-ресурсного потенциала.

### **Тема 9. Учет природно-ресурсного потенциала.**

Реализация системы отношений собственности на природные ресурсы предполагает необходимость учета природно-ресурсного потенциала. В связи с этим возникает ряд задач:

- натуральная оценка состояния природных ресурсов;
- экономическая оценка природных ресурсов;
- анализ экономических показателей, характеризующих взаимоотношения природы и общества по поводу использования природно-ресурсного потенциала.

Натуральная оценка состояния природных ресурсов. В ее основе лежит составление кадастров природных ресурсов. Для этого при бюро должна быть создана кадастровая служба, имеющая сеть региональных отделений. Минприроды обеспечивает кадастровую службу инструктивными и методическими документами, которые должны быть выполнены в соответствии с законодательными актами.

Кадастровое управление отслеживает натуральную динамику природно-ресурсного потенциала. При этом определяются основные задачи в области воспроизводства природных ресурсов. Результаты работы кадастрового управления являются основой для экономической оценки природных ресурсов.

Экономическая оценка природных ресурсов. Задача экономической оценки природных ресурсов заключается в определении их ценности в денежном выражении. Экономической оценке подлежат все без исключения природные ресурсы, независимо от их принадлежности. Экономическая оценка используется для определения макро- и микроэкономической стратегии эксплуатации и воспроизводства природных ресурсов, определения экономических показателей, характеризующих процесс взаимодействия природы и общества.

Экономическая оценка природных ресурсов может не совпадать с рыночной стоимостью природных объектов. Однако она может приниматься во внимание при сдаче в аренду природных объектов.

### **Тема 10. Организация вовлечения природных ресурсов в процесс хозяйственной деятельности.**

В рыночной экономике процессы вовлечения природных ресурсов в сферу хозяйственной деятельности определяются рыночными процессами. Государство может вмешиваться в рыночные процессы с целью реализации государственной политики в области эксплуатации природных ресурсов.

Выделяются следующие задачи, стоящие перед государством в этой области:

- 1) разгосударствление природных ресурсов;
- 2) приватизация и национализация природных ресурсов;
- 3) распоряжение природными ресурсами, находящимися в федеральной собственности;
- 4) регулирование экономических отношений по поводу перераспределения природных ресурсов между различными собственниками.

Таким образом, государственный орган выполняет функции распоряжения природными ресурсами, находящимися в федеральной собственности, а также регулирует взаимоотношения между негосударственными собственниками, с одной стороны, и пользователями ресурсами – с другой.