УДК 330.15 (985)

М.А.НЕВСКАЯ, *канд. экон. наук, доцент, Nevsk@rambler.ru*
Санкт-Петербургский государственный горный институт (технический университет)

M.A.NEVSKAYA, *PhD in ecort. sc, associate professor, Nevsk@rambler,ru*
Saint Petersburg State Mining Institute (Technical University), ite@imail.ru

УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДНО-РЕСУРСНЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Отношения природопользования все более приобретают характер имущественных отношений, объектом которых становится природно-ресурсный потенциал. Поэтому управление природно-ресурсным потенциалом следует рассматривать как одну из задач регионального и государственного развития.

Проанализированы институциональные предпосылки формирования методологии управления природно-ресурсным потенциалом: институт права собственности на природные ресурсы; формирование категории природных объектов недвижимости; множество самостоятельных участников управления природными ресурсами; различные формы и способы управления природными ресурсами; необходимость учета природных ресурсов в системе национальных счетов. Дан обзор российского ресурсного и гражданского законодательства.

Ключевые слова: природно-ресурсный потенциал, природные ресурсы, имущественные отношения, формы управления.

MANAGEMENT NATURAL-RESOURCE POTENTIAL: INSTITUTIONARY ASPEKT

Wildlife management relations more and more get character of the property relations the natural - resource potential becomes which object, therefore management in natural-resource potential should be considered as one of problems of regional and state development.

In article are analysed institutionary preconditions of formation of methodology of management in natural-resource potential: institute of the property right to natural resources, formation of a category of natural objects of the real estate, set of independent participants of management of natural resources, various forms and ways of management of natural resources, necessity of the account of natural resources for system of national accounts. Results of the review of the Russian resource and civil legislation are resulted.

Key words: natural-resource potential, natural resources, property relations, forms of government.

В современных условиях развитие форм собственности, хозяйственного использования, управления и регулирования природными ресурсами все более определяют имущественный характер отношений природопользования, объектом которых становится природно-ресурсный потенциал, или отдельные его составляющие*.

' В контексте статьи под природно-ресурсным потенциалом понимается территориальное сочетание природных ресурсов, объектов и условий.

Следует отметить, что имущественные отношения - лишь часть экономических отношений, в которые вступают все участники процесса природопользования. Кроме имущественных, предметом таких отношений могут быть обеспечение локальной, региональной, национальной, экологической безопасности, сохранение качества окружающей среды и ее воспроизводство, охрана природных ресурсов, предотвращение экологического ущерба, и др. Поэтому управление природно-ресурсным потенциа-

Таблица I

Отличительные признаки управления прнродно-ресурсным потенциалом и природопользованием

Элементы сравнения	Управление природопользованием	Управление природно-ресурсным потенциалом
Цель управления	Повышение экономической эффективности использования природных ресурсов при социальных и экологических ограничениях	Повышение социально-экономического и конкурентного потенциала территории
Субъект управления	Государственные (доминирующие) и муниципальные органы управления	Равноправные - Государственные и муниципальные органы управления, общественные организации, предпринимательские структуры, выступающие в качестве равноправных субъектов
Объект управления	Процесс природопользования	Природные ресурсы, природные объекты, права на природные объекты
Критерии управления	Эффективность процесса природопользования	Рост социально-экономического потенциала территории
Предмет управления	Отношения между субъектами природопользования	Имущественные отношения

лом следует рассматривать как одну из задач социально-экономического развития территории на любом уровне управления*.

Управление природно-ресурсным потенциалом представляет собой процесс, направленный на развитие конкретных хозяйствующих субъектов и связанный с реализацией всего комплекса управленческих функций, но при этом отличающийся от управления природопользованием по целям, субъектам, объекту, предмету и критериям, составляющим основу методологии управления (табл. 1).

К настоящему времени в целом сложились следующие институциональные предпосылки формирования методологии управления природно-ресурсным потенциалом:

• институт прав собственности на природные ресурсы, в первую очередь, на землю;

• формирование категории природных объектов недвижимости (участков недр, земельных участков, обособленных водных объектов);

• множество самостоятельных участников управления природно-ресурсным потенциалом (его элементами) с различными интересами, большая часть которых находится в плоскости имущественных отношений;

• различные формы и способы предоставления прав управления природными объектами и ресурсами;

• необходимость учета природных ресурсов в системе национальных счетов.

Институт прав собственности на природные ресурсы, в первую очередь, на землю. Имущественные отношения в Российской Федерации регламентируется гражданским законодательством. Так, правовой основой для признания права собственности на землю Российской Федерации и субъектов Российской Федерации является Гражданский кодекс РФ, который в отношении земли закрепил три принципиально важных положения:

• земля, не находящаяся в собственности граждан, юридических лиц, либо муниципальных образований, является государственной собственностью (п.2, ст.214);

• отнесение государственного имущества к федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном законом (п.5, ст.214);

• владение, пользование и распоряжение землей в той мере, в какой ее оборот допускается законодательством о земле и других природных ресурсах, осуществляется собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не

* *Невская МА.* Определение природных ресурсов как объекта экономических отношений: экономико-правовой аспект // Проблемы геологии, планетологии, геоэкологии и рационального природопользования. Новочеркасск, 2010. С.I44-149.

Nevskaya MA. Determination of natural resources as object of economic relations: economic-legal aspect // Problems of geology, planetology, geoecology and rational wildlife management Novocherkassk, 2010. P.144-149.

нарушает прав и законных интересов других лиц (п.3, ст.209).

Нормы, определяющие права собственности пользования содержатся в Земельном, Водном, Лесном кодексах, законе «О недрах». Напомним содержание этих норм в отношении различных объектов права и различных видов собственности;

• недра (участки недр) - государственная собственность РФ и субъектов РФ;

• добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы - в зависимости от условий лицензии государственная, муниципальная, частная и иная;

• земельные участки - государственная, муниципальная и частная собственность;

• лесной участок в составе земель лесного фонда - федеральная, лесной участок в составе земель иных категорий - собственность субъекта РФ, муниципальная, частная;

• лесные ресурсы - федеральная, если получена при использовании лесов на землях лесного фонда, частная в соответствии с гражданским законодательством;

• водные объекты или часть водного объекта - государственная собственность;

• обособленные водные объекты - государственная, муниципальная и частная собственность;

• особо охраняемые водные объекты как часть уникального природного комплекса или особо охраняемой территории - государственная собственность РФ и субъектов РФ.

Недостатком российского «ресурсного» законодательства является отсутствие единых принципов разграничения понятия собственности на сами природные ресурсы и на получаемые при этом первичные продукты*. Так, согласно закону «О недрах» участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме, но добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы могут находиться в частной и иных формах собственности. Аналогичная ситуация наблюдается и с лесными ресурсами, а Водный кодекс, например, исключает воды, забираемые из водных объектов, из объектов водных отношений.

Следует отметить и наличие противоречий в самих определениях природных ресурсов и природных объектов. Согласно закону «Об охране окружающей среды», природные ресурсы - компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность. В том же законе под природным объектом понимается естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства. Нет. четкого разделения понятий природный ресурс, природный объект и в ресурсном законодательстве. Например, в Водном кодекса РФ водный объект определяется как сосредоточение вод (т.е. компонент природной среды - природного ресурса) на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима.

В законе РФ «О недрах» недра как часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения, рассматриваются как естественная экологическая система.

В Земельном кодексе РФ земля характеризуется как природный объект и природный ресурс, в Лесном кодексе лес определяется как экологическая система или как природный ресурс.

Такая размытость определений природных объектов (ресурсов) в конечном итоге искажает информацию о реальных объемах (запасах) природных ресурсов, что отража-

* *Трушееский ВЛ.* Некоторые рекомендации по оптимизации управления природопользованием в регионе / В.Л.Трушевский, П.В.Березовский, М.А.Невская // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер.7. 2001. Вып.3. С.45-58.

Trushevsky УХ, Berezovsky P. V., Nevskaya МЛ. The recommendation about optimisation of management by wildlife management in region // The Saint Petersburg State University Bulletin. Series 7. 2001. Release 3. P.45-58.

Таблица 2

Отличительные особенности обязательств

Обязательство	Вид приобретаемых прав	Оформление прав	Доходы сторон	
			Продавец, арендодатель, учредитель управления, правообладатель	Покупатель, арендатор, Доверительный управляющий, пользователь
Купля-продажа	Владение, пользование, распоряжение	Договор купли-продажи	Определенная договором сумма платы	Доходы от владения, пользования н распоряжения
Аренда	Срочное пользование и владение	Договор аренды	Арендная плата	Доход от пользования имуществом
Доверительное управление	Распоряжение	Договор доверительного управления	Доход от пользования имуществом	Вознаграждение за управление
Концессия	Владение и пользование	Концессионное соглашение	Концессионный платеж Экономия на инвестициях	Доход от пользования имуществом

ется на достоверности оценки природно-ресурсного потенциала".

Формирование категории природных объектов недвижимости* Действующая редакция Гражданского кодекса РФ относит недра, земельные участки и все, что прочно связано с землей, к недвижимости. Согласно определению, оценка объектов недвижимости осуществляется на основе действующих нормативно-правовых и подзаконных актах: федеральных законов «Об оценочной деятельности в РФ», «О государственном кадастре недвижимости», «Об утверждении федерального стандарта оценки»; приказах Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации; методических рекомендациях по определению рыночной стоимости права аренды земельных участков (распоряжение Минимущества России) и др. Однако основные положения этих документов проработаны и действуют только в отношении земельных участков.

Множество самостоятельных участников управления природ но-ресурсным **потенциалом (его элементами) с различными интересами, большая часть которых находится в плоскости имущественных отношений.** В качестве самостоятельных участников управления природными ресурсами выступают коммерческие, муниципальные и государственные структуры, общественные организации и объединения, частные лица. Наличие множества земельных собственников и различных форм собственности и обременении на землю в условиях свободного рынка может сдерживать использование альтернативных видов ресурсов. К примеру, такая проблема возникает при разработке участков месторождений полезных ископаемых.

Различные формы и способы предоставления прав управления природными объектами и ресурсами. Действующие **в** Российской Федерации формы управления имуществом опираются как на административное (лицензирование), так и на вещное и обязательственное имущественное право. Самыми распространенными формами обязательств по приобретению тех или иных прав на природные ресурсы являются договоры купли-продажи, аренды, доверительного управления и концессии (табл.2). Существуют также ограничения для недр, лесов Гослесфонда, водных объектов. Кроме того, для Российской Федерации в настоящий период характерно непосредственное государственное участие в управлении имуществом, включая природные объекты, что проявляется в формах частно-государственного партнерства.

' По различным данным, абсолютное значение природно-ресурсного потенциала страны, подавляющая часть которого приходится на запасы полезных ископаемых, может составлять от десятков до тысячи (и более) триллионов рублей.

В условиях конкуренции, основными способами предоставления имущественных прав на природные объекты, в первую очередь государственной и муниципальной собственности, выступают аукционные торги и конкурсы.

Необходимость учета **природных ресурсов в системе национальных счетов.** Российской статистикой признается необходимость включения природных ресурсов, вовлеченных в экономический оборот, в состав национального богатства, однако из-за отсутствия стоимостной оценки данного элемента их учет ведется только в натуральном выражении. Система национальных счетов (СНС) относит к национальному богатству только следующие виды активов:

- вовлеченных в хозяйственный оборот;
- тех, на которые конкретные хозяйствующие субъекты могут предъявить права собственности;
- оцененных в рыночных ценах, существующих на момент оценки национального богатства.

Учет материальных непроизведенных активов (природных ресурсов) должен вестись на специальных счетах.

Вместе с тем СНС не включает **в** национальное богатство следующие природные ресурсы:

- разведанные, но не вовлеченные **в** оборот;
- те, на которые не установлены (или их невозможно установить) права собственности (например, сила ветра, солнечная энергия, морские течения - силы природы, вовлекаемые в хозяйство);
- выявленные, но не вовлеченные **в** оборот.

Выводы

1. В современных условиях природные ресурсы все больше приобретают черты «актива», обремененного различными правами, а отношения природопользования - характер имущественных отношений.

2. К настоящему моменту в целом сложились предпосылки формирования методологии управления природно-ресурсным потенциалом (его составляющих) как капитальным активом.

3. Совершенствование институциональных отношений может быть обеспечено приведением в согласованный вид основных понятий и определений; устранением противоречий между отдельными положениями гражданского и «ресурсного» законодательства (четкое установление видов прав на природные ресурсы); определением принципов разграничения прав собственности на природные ресурсы; развитием форм управления природно-ресурсным потенциалом территорий; формированием методологии оценки, адекватной целям управления природно-ресурсным потенциалом на различных уровнях управления.