УДК 334.012.35: 334.012.824

В.Н. ВОЛОВИЧ
Санкт-Петербургский государственный горный институт (технический университет)

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В УПРАВЛЕНИИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕМ В РОССИИ

Рассмотрены проблемы формирования государственного механизма управления недропользованием в Российской Федерации. Предложены экономические и организационно-распорядительные методы и рычаги совершенствования государственного управления недропользованием. В этой связи проанализированы и обобщены экологические функции Российского государства в рамках управления сферой природопользования в условиях рыночной экономики.

This paper considers the problems of the formation of the state mechanism of management of use of natural resources in the Russian Federation. The economic and organization and regulatory methods and controls aimed at improving the state management in the area of natural resources use are offered hereinafter. The ecological functions of the Russian state as a part of management in the area of use of natural resources under the conditions of market economy are analyzed and generelised in this context as well.

Опыт недропользования в развитых рыночных странах и в странах с переходной экономикой показывает, что так называемые «провалы рынка» в сфере природопользования во всех рыночных странах могут быть ликвидированы только с помощью государства. Причем, когда мы говорим о «провалах рынка», то речь идет не только о государственном регулировании всем известных экстерналий (побочных эффектов) в области природоохранной деятельности, но и о регулировании рыночных отношений в сфере природопотребления, одной из форм которого является недропользование. Именно в этой сфере природопользования (как нигде в другой) государство (в данном случае Российское государство) выполняет двоякую роль. С одной стороны, оно выступает в роли хозяйствующего субъекта, поскольку является собственником недр, с другой стороны, как и в других сферах народного хозяйства, – в роли регулятора рыночных отношений.

Опыт недропользования России показывает, что роль государства как собственника недр, и, следовательно, как хозяйствующего субъекта недооценивается. Последнее проявляется в том, что добыча полезных ископаемых, а также их переработка собственником (государством) полностью переданы в частные руки. В этом случае все доходы в сфере природопользования, включая и рентные доходы (на которые в цене ресурса приходится чуть ли не 2/3 удельного веса), в большей мере получает недропользователь, а не собственник, каковым является в нынешних условиях государство. Экономическая абсурдность такого положения очевидна. Частные природоэксплуатирующие компании реально присваивают все три вида ренты: абсолютную, дифференциальную и монопольную. Налоги (в частности ныне действующий налог на добычу полезных ископаемых) не возмещают государству и половины доходов природоэксплуатирующих отраслей. Вот почему все чаще звучат предложения об огосударствлении сферы природопользования в нашей стране. Рассуждения неолибералов о якобы неэффективности государственных природоэксплуатирующих компаний экономически несостоятельны, поскольку как любой собственник государство объективно заинтересовано в эффективном использовании своих

объектов собственности, в данном случае недр. Оптимальному решению проблемы не соответствует и ныне действующая в России фискальная (налоговая) система в сфере природопользования. В этом смысле реально (применительно к российскому недропользованию) можно говорить лишь об одном экологическом налоге, каковым является на сегодняшний день налог на добычу полезных ископаемых. Как показывает практика мирового хозяйствования, в сфере природопользования оптимальной на сегодняшний день считается следующая триада экологических налогов:

- платежи за право пользования природными ресурсами (ресурсные платежи);
- платежи на воспроизводство природных ресурсов (отчисления пользователей недр на воспроизводство минерально-сырьевой базы);
- платежи за загрязнение природной среды;
- различного рода акцизные сборы, сборы на выдачу лицензий на недропользование.

Однако по большому счету только первые три налога в общей системе экологических налогов играют определяющую роль. Как уже было сказано, в современных условиях в сфере российского недропользования реально действует один экологический налог – налог на добычу полезных ископаемых. Вполне естественно, в этом налоге в полной мере не нашли отражения ни затратные, а тем более рентные составляющие в цене природного ресурса. Из-за этого государственный бюджет ежегодно теряет даже по самым приблизительным подсчетам от 200 до 300 млрд руб.

Отсутствие экологического налога на воспроизводство природных ресурсов привело к полной деградации геологоразведки как важной подотрасли добывающей промышленности. Вполне естественно, никакая частная природоэксплуатирующая компания ни экономически, ни организационно не в состоянии решить эту общенациональную экономическую проблему. Объективно та или иная компания может заниматься только доразведкой, и то в рамках ее географических и экономических границ. Что же касается геологоразведочных работ в целом и на перспективу, то это, безусловно, общегосударственная задача, поскольку она обеспечивает воспроизводство природных ресурсов на перспективу. Эту задачу можно решить только за счет бюджетных средств, формируемых путем оптимального использования указанной триады экологических налогов, которые в России реально не используются. Данный вопрос государством, по существу, пущен на самотек, отчего страдает, прежде всего, государственный бюджет, следовательно, и население страны, в большинстве своем оказавшееся в нищенском положении, поскольку государство постоянно ссылается на нехватку финансовых средств.

По признанию самого правительства вывоз в текущем году финансового капитала составит свыше 12 млрд долларов, по более точным подсчетам свыше 20 млрд долларов. Как известно, вывозом финансового капитала, в первую очередь, занимаются российские частные недродобывающие компании, причем сумма вывоза из России финансового капитала в несколько раз превышает сумму иностранных инвестиций, т.е. сумму ввозимого в Россию финансового капитала. Налицо инвестирование российскими частными компаниями других национальных экономик мира, а не российской экономики. И виновно в этом, прежде всего, государство, которое свою уникальную собственность, каковой является собственность на полезные ископаемые (недра), бесконтрольно передало в руки частного капитала.

Говоря о роли государства в управлении недропользованием, необходимо иметь в виду, что его роль в этой сфере не сводится только к роли хозяйствующего субъекта и проводника фискальной политики, но и к таким функциям как управление экологической безопасностью страны, разработка экологических стандартов и нормативов, создание полноценной базы природно-ресурсного законодательства, орга-

низация так называемого экологического мониторинга. Все вышеперечисленные экологические функции государства, как показывает практика хозяйствования последних лет, требуют своего дальнейшего уточнения и совершенствования. Хотелось бы в этой связи коротко остановиться на такой важнейшей функции государства как организация экологического мониторинга.

Экологический мониторинг – это организованная государством система наблюдения и оценки качества окружающей природной среды в рамках национальных границ. В этом смысле можно сказать, что экологический мониторинг характеризует собой степень укрепления в стране экологической безопасности. Как в бывшем СССР, так и в нынешней России функцию экологического мониторинга осуществляют различные государственные органы управления. Разрозненность их действий обусловливает отсутствие целостной информации о состоянии природной среды в стране. Поэтому в настоящее время вполне оправданно выдвигается идея о создании в России единой государственной системы экологического мониторинга (ЕГСЭМ), которая органически должна войти в единую глобальную систему мониторинга природной среды на планете. В то же время, на наш взгляд, эта система должна не заменить собой ведомственные и региональные службы мониторинга, но выступить своего рода информационно-аналитическим центром по сбору, обработке и анализу экологической информации в стране.

Подытоживая все вышесказанное, необходимо со всей определенностью еще раз подчеркнуть особую роль государства в управлении сферой природопользования и более конкретно сферой недропользования. Это объясняется тем, что сама по себе природная среда как объективная реальность по отношению к обществу выступает в качестве всеобщего экономического блага, призванного удовлетворить не только потребности отдельного человека, но и общества в целом, что требует государственного управления этим уникальным экономическим благом.