УДК 338.5:553.98:622.3

Е.А.СОЛОВЬЕВА, П.В.БЕРЕЗОВСКИЙ, Л.И.ИСЕЕВА, М.А.НЕВСКАЯ, Т.А.ТАРАБАРИНОВА
Санкт-Петербургский горный институт

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ

Обоснованы и выделены приоритетные направления социально-экономической и организационно-правовой политики в сфере регионального управления природными ресурсами. В качестве общей методологической базы приняты единые принципы государственного управления природно-ресурсными комплексами. Рассмотрены пути совершенствования экономического механизма регионального природопользования с учетом сочетания интересов федерального центра и территорий.

Разработан комплекс управленческих задач на примере Департамента природных ресурсов по Северо-Западному региону, выделены функции региона в области управления минерально-сырьевым комплексом, определены задачи по развитию минерально-сырьевой базы территории.

Выполнен анализ сложившейся системы налогообложения в природно-ресурсном блоке. Предложена концепция и механизм стимулирования налогами эффективного освоения и использования минерально-сырьевых ресурсов. Исследована эффективность финансово-кредитных и налоговых механизмов в недропользовании. Даны методические рекомендации по созданию специальных стимулирующих налоговых режимов для горно-добывающих отраслей с учетом их отраслевой специфики, но на единой методологической основе.

Priority directions of social-economic and organizational-legal policies in the sphere of regional natural resources management stated and grounded. The united principles of state management of natural-resources complexes are taken as a general methodological base. A way of improvement of economic mechanism regional natural resources management with provision for combinations of interests of the federal center and territories is considered.

A complex of management problems is developed on the example of the Department of natural resources of the North-West region, functions of region in the field of management in the sphere of subsurface management are stated, the problems of development of territories are determined.

An analysis of the established system of taxation in the sphere of natural resources is executed. A conception and mechanism of stimulation by taxation of efficient development and use of mineral resources are offered. Efficiency of financial-credit and tax mechanisms in mineral resources management is investigated. Methodical recommendations are given on creation of special stimulated tax systems for mining blanches with provision for their branch specificities, but on at unified methodological base.

Цель исследования – разработка концепции рационального освоения и использования природно-ресурсного потенциала, формирование экономического механизма регионального природопользования. В ходе исследования были решены следующие основные задачи:

- обоснованы приоритетные направления совершенствования экономического механизма регионального природопользования;
- разработаны предложения по комплексу управленческих функций в области регионального природопользования (на примере Департамента природных ресурсов по Северо-Западному региону);
- выполнена оценка эффективности финансовых и налоговых механизмов в не-

дропользовании с учетом введения новой модели налогообложения в минерально-сырьевом комплексе (МСК);

• разработаны концептуальные положения и основные направления реформирования налоговой системы в области недропользования;

• проведен анализ и оценка хозяйственно-финансовой деятельности предприятий геологоразведки в регионе (на примере предприятий геологоразведки Северо-Западного региона);

• изучен зарубежный опыт управления сферой природопользования и охраной окружающей среды, обобщена практика налогообложения в горно-добывающих отраслях развитых стран.

В целях повышения эффективности управления природными ресурсами необходимо выделить приоритетные направления социально-экономической и организационно-правовой политики в этой сфере:

• согласование природопользования с долгосрочными целями социально-демографической, экономической, научно-технической и инвестиционной политики в регионе;

• разработка и осуществление действенных мер по согласованию деятельности всех природопользователей на территории региона;

• регламентация режимов работы и ограничения лимитов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в воздушный и водный бассейны, почвы и грунт, сбор и утилизация промышленных и бытовых отходов;

• координация природоохранных служб по осуществлению инвестиционной политики из бюджетов всех уровней, экологических фондов и других источников финансирования;

• создание социально-экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды с учетом постоянно обновляющихся нормативов и лимитов, штрафных санкций за нарушение нормативно-правовых актов, поощрительных мер за «оздоровление» территории, за внедрение ресурсосберегающих малоотходных технологий;

• инфраструктурное обустройство территории, выделение особо охраняемых территорий.

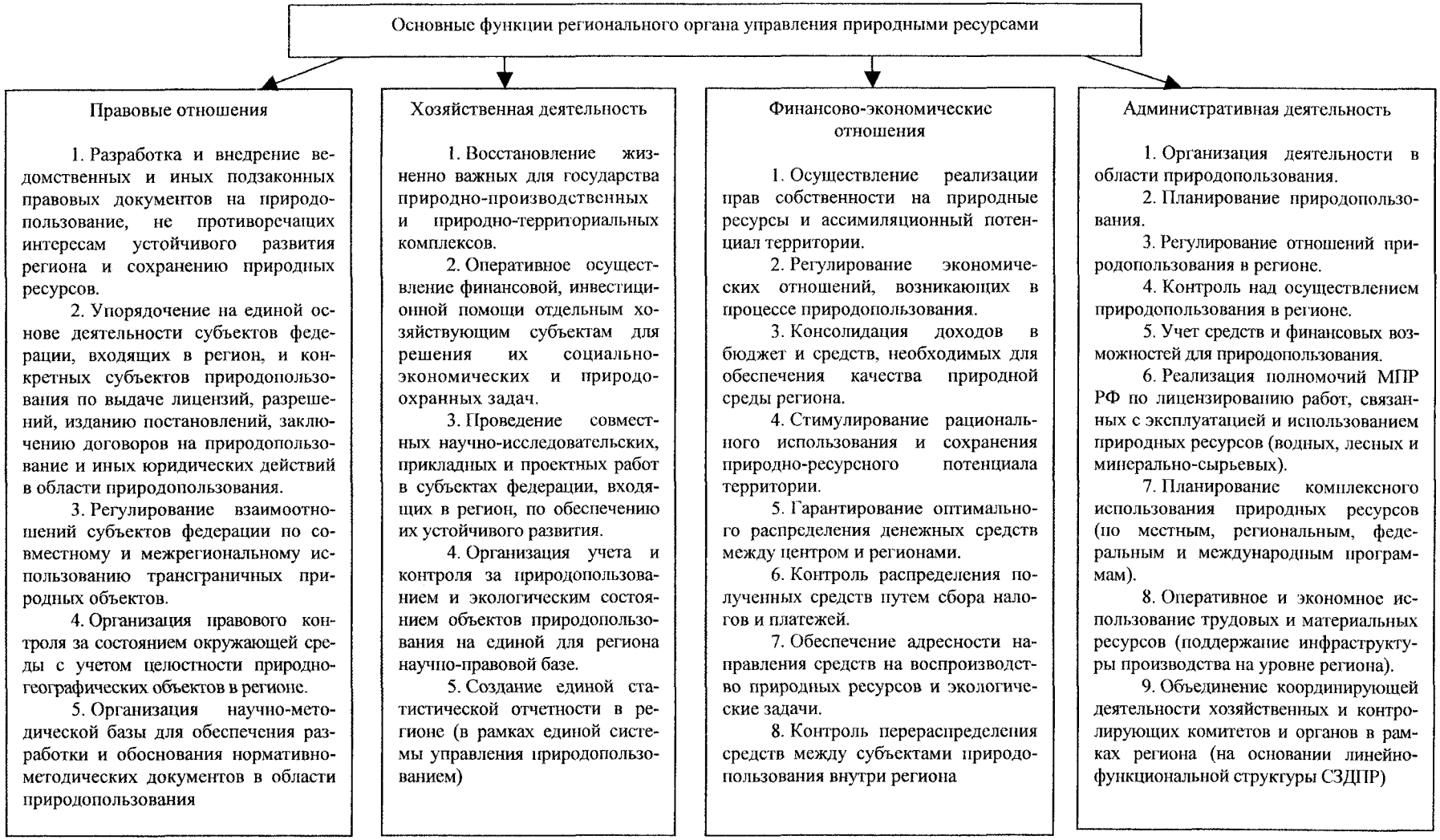
На этой основе формируются функции и формы государственного управления в сфере регионального природопользования. При этом общей методологической базой должны быть единые принципы государственного управления в сфере природопользования.

Особое место в управлении природопользованием занимают недавно созданные департаменты природных ресурсов Министерства природных ресурсов РФ в регионах. Изучение деятельности, например, Департамента природных ресурсов по Северо-Западному региону показывает, что в настоящее время еще идет процесс формирования самой административной структуры и научно-производственной базы для его функционирования. На наш взгляд, нуждаются в уточнении функции региональных органов управления природопользованием. Представленная на рисунке схема основных функций регионального органа управления природными ресурсами наиболее полно отражает весь комплекс управленческих задач этого органа в хозяйственной деятельности, в правовых и финансово-экономических отношениях, в административной деятельности. Эти функции должны быть конкретизированы с учетом специфики объекта управления. В качестве примера приведем функции Департамента природных ресурсов по Северо-Западному региону (СЗДПР) в области управления минерально-сырьевым комплексом:

• Государственное регулирование работ по геологическому изучению недр региона и контроль за их рациональным использованием.

• Оптимизация государственных инвестиций в развитие минерально-сырьевой базы (МСБ).

• Государственный геологический контроль за соблюдением установленных требований к проведению геолого-разведочных работ (ГРР) и контроль за качеством работ, выполняемых предприятиями, независимо от их подчиненности и форм собственности.



Функции регионального органа управления природопользованием

• Организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами.

• Хранение, систематизация и распоряжение геологической информацией, полученной за счет государственных средств.

• Государственная регистрация ГРР и учет запасов полезных ископаемых.

• Координация совместно с субъектами региона внешнеэкономической деятельности предприятий в области изучения и использования МСБ.

• Экспертиза запасов полезных ископаемых, подземных вод и кондиций на них в рамках полномочий департамента.

Выполняя названные функции, Департамент может решать следующие задачи по развитию минерально-сырьевой базы региона:

• Определение стратегии использования МСБ, темпов воспроизводства и путей качественного улучшения МСБ региона.

• Разработка и реализация совместно с субъектами региона программы развития МСБ, НИР и ОКР; участие в составлении федеральных программ по Северо-Западному региону.

• Определение стратегии и методологических принципов ведения региональных геологических, геофизических, геохимических, гидрогеологических, геоэкологических исследований, размещение заказов на их проведение.

• Подготовка материалов для выдачи лицензий на право пользования недрами для субъектов региона, осуществление государственной регистрации недропользования.

• Выдача лицензий на право пользования недрами в рамках полномочий.

• Размещение государственных заказов на ГРР и их финансирование. Формирование и функционирование территориального геологического фонда.

• Ведение государственного баланса полезных ископаемых и государственного мониторинга подземных вод Северо-Западного региона.

• Осуществление контроля за ведением работ по геологическому изучению недр, рациональным и комплексным использованием полезных ископаемых.

• Информационное обеспечение маркетинга, изучение конъюнктуры рынка, тенденций потребления и спроса на продукцию геологической деятельности.

Наиболее слабым звеном экономического механизма природопользования является сложившаяся система налогообложения в природно-ресурсном блоке. Это подтверждается анализом действующей налоговой системы в сфере недропользования. Основной ее недостаток заключается в слабом использовании стимулирующей функции налогов. В результате исследований нами даны рекомендации по переходу на стимулирующий тип налогообложения в МСК. Разработана концепция и механизм стимулирования налогами эффективного освоения и использования минерально-сырьевых ресурсов. Сформулированы цели и задачи стимулирующего налогообложения, определены этапы реализации перехода от фискального к стимулирующему типу налоговых отношений. В настоящее время назрела потребность в разработке методических рекомендаций по созданию специальных стимулирующих налоговых режимов для всех отраслей МСК на основе общих методологических принципов с учетом отраслевой их специфики. Эти рекомендации должны быть отражены в федеральном законе «О налогообложении в недропользовании», который следует разработать и принять наряду с введением соответствующих разделов второй части Налогового кодекса РФ.

Работа выполняется по договору с ВИЭМС МПР РФ в соответствии с приказом № 288 МПР РФ от 05.04.2001 г. «О размещении заказов для федеральных нужд по созданию и поставке НТПр на 2001 год».