

УДК 330.15 (985)

Н.Я. Лобанов, М.А. Невская

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ

Рассмотрены основные проблемы управления природопользованием в Российской Федерации; обосновывается необходимость развития системы управления природно-ресурсным потенциалом, одним из составляющих элементов которой является экономическая оценка природных ресурсов. Определяются цели оценки в зависимости от уровня и целей управления природно-ресурсным потенциалом. Проведен анализ современных подходов к оценке природных ресурсов, в частности, минерально-сырьевых, в зависимости от целей и уровня оценки.

Ключевые слова: управление природопользованием, оценка природных ресурсов, экономическая оценка.

Современное природопользование в России развивается под влиянием двух тенденций:

1. Либерализации отношений природопользования (внедрение рыночных форм распределения природных ресурсов и прав на них, перевод в плоскость имущественных отношений использования отдельных видов ресурсов, в первую очередь, земли).

2. Усиления государственного контроля в области воспроизводства природных ресурсов, освоения стратегических видов ресурсов, экологической безопасности населения, что, в частности, определено «Долгосрочной государственной программой изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья» [1] разработанной в соответствии с «Основами государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования» [2].

Внедрение рыночных отношений в практику природопользования идет

по пути отработки и совершенствования отдельных элементов механизма регулирования отношений, возникающих в процессе эксплуатации природных ресурсов, тогда как необходимо менять саму парадигму управления природно-ресурсным потенциалом.

Природопользование в России характеризуется превышением темпов роста потребления над темпами восстановления природных ресурсов; недостаточной эффективностью использования природных ресурсов; ростом числа правонарушений в области природопользования и высокой долей теневой экономики в использовании природных ресурсов; техническим несоответствием производственной инфраструктуры необходимому уровню безопасности жизнедеятельности человека и защищенности окружающей среды. Остро стоит проблема уничтожения лесов, снижения качества водных объектов, снижения продуктивности и уничтожение сельскохозяйственных угодий, - ре-

сурсов, составляющих основу жизнеобеспечения населения и формирующих экологический потенциал территории. По данным Союза водопользователей России только 1 % объема воды, забираемой из поверхностных источников, соответствует нормативу класса качества для питьевых водозаборов, не менее 50 % населения страны потребляет некондиционную воду.

В водоносных горизонтах ряда крупных городов и регионов России - Москва, Санкт-Петербург, Брянск, Курск, Орёл, Калужская, Владимирская, Тульская, Томская области, Краснодарский, Красноярский, Ставропольский края, республики Дагестан и Алтай продолжают формироваться крупные депрессионные воронки, площади некоторых из них составляют до 50 тыс. км², а снижение уровня воды в центре таких воронок составляет от 25 до 130 м, что указывает на недопустимое истощение ресурсов пресных подземных вод [3].

Действующая концепция рационального природопользования (максимум эффекта при минимальных затратах) отводит государству ведущую роль в регулировании отношений природопользования, построенных на принципах:

- платности природопользования (плата за ресурсы);
- комплексного использования природных ресурсов;
- компенсации ущерба природной среде.

В реальных условиях эти принципы не соблюдаются:

- система ресурсных платежей и налогов носит чисто фискальный, а не стимулирующий характер;
- рациональное и комплексное использование природных ресурсов ограничено потребностями рынка и значительным объемом инвестиций в малоотходные технологии;

- компенсация ущерба природной среде носит декларативный характер из-за отсутствия методик, позволяющих оценить величину ущерба, особенно экологического, и перевести его в стоимостные характеристики.

Не срабатывают и «рыночные механизмы» рационального природопользования: экологическое страхование, предоставление льготных кредитов под экологические проекты и т.п. Основными методами регулирования природопользования остаются административные методы, а точнее – распорядительные, с привлечением административного ресурса. Другим проявлением действия административного ресурса является изменение стоимости базового ресурса – земли в результате принятия (не принятия, а иногда и только намерений) решений о развитии той или иной территории, следствием которого является повышение цен на жилье, рост арендной платы, спекуляция земельными участками.

Эти проблемы можно воспринимать как следствие скоропалительной денационализации имущества и проведения земельной реформы 90-х годов прошлого столетия. Земля, как конкретная территория, участок, является одновременно и базовой составляющей любого вида природопользования и объектом имущественных отношений; последнее обстоятельство позволяет вовлекать землю в активный оборот и спекуляцию. Введение частной собственности на землю и развитие этого института безотнositельно с перспективами освоения других видов природных ресурсов осложнило решение задач воспроизводства минерально-сырьевых, водных, лесных ресурсов. В настоящее время нет эффективных государственных мер, противодействующих

«самозахват» (и формально законному захвату) территорий водоохраных и рекреационных зон, лесных угодий; излишнему дроблению территорий, нарушающему естественные ландшафты; отсутствуют действенные механизмы контроля незначительного отношения к земельной собственности, нарушения прав других собственников и частных лиц, соблюдения прав граждан.

По данным Росстата, число экологических преступлений за 2000-2007 гг. увеличилось в три раза; в 2007 году количество нарушений земельного законодательства составило более 47000, в т.ч. связанных с самовольным занятием земельных участков или использованием их без правоустанавливающих и разрешающих хозяйственную деятельность документов, составляет более 34000 (73%) от общего их числа.

Остро возникает проблема резервирования территорий под рекреацию, разработку участков месторождений. Для минерально-сырьевого комплекса, особенно на освоенных территориях Северо-Запада, ощутима проблема выкупа актуализированных земельных участков у частных лиц для разработки месторождений строительных материалов.

Таким образом, в основе многих современных проблем природопользования в России, лежат не до конца сформированные имущественные отношения, чему способствует и непроработанность и несогласованность ресурсного законодательства.

В этой связи усилия, направленные на совершенствование действующего механизма управления природопользованием, себя не оправдывают. Возможно, проблема кроется не в отдельных элементах механизма природопользования, а в отсутствии побу-

дительных мотивов к разумному, рациональному природопользованию.

Современный мир живет в изменяющихся природных условиях, но по законам рыночной экономики, которые не отменит ни концепция устойчивого развития, ни какая-либо другая концепция. Специфика российских условий, определенная всем историческим опытом развития государства (отличного от европейского), состоит в том, что государство выступает одновременно и как регулятор, и как участник имущественных отношений, объектом которых становятся как отдельные природные ресурсы, так и природно-ресурсный потенциал в целом. В этом, возможно и заключается и основное противоречие и специфика российского управления природопользованием и связанной с ним системы управления.

Роль государства как участника процесса природопользования до конца не определена: в России она сводится либо к авторитаризму – принятие ключевого решения высокопоставленным должностным лицом, либо к радикальной либерализации, а по сути, к бесконтрольности природопользования.

В настоящее время основной рыночной деятельностью государства является распродажа собственного имущества, тогда как существуют реальные возможности с помощью рыночных рычагов, регулировать «притоки-оттоки» природных ресурсов на рынок, тем самым побуждая субъектов природопользования к комплексному использованию природных ресурсов, переработке отходов производства и ресурсосбережению.

В то же время на сегодняшний день отсутствуют объективные методы, позволяющие оценить природные ресурсы и условия, учесть их потери; нет и единых подходов к их опреде-

лению, следовательно, возникает сложность локализации природного ресурса как объекта оценки. Более того, российское ресурсное законодательство не дает четкого определения категории природных ресурсов, а понятия природно-ресурсного потенциала и природного капитала не определены вовсе, хотя в научной литературе им даются различные формулировки.

Исследование категории природно-ресурсного потенциала продиктовано необходимостью приведения методологии оценки, учета и управления природными ресурсами в соответствие с экономическими реалиями и потребностями общества.

Эффективное природопользование обеспечивается эффективным управлением природными ресурсами. В свою очередь, говорить об эффективном управлении можно только тогда, когда оно опирается на объективную информацию и данных об объектах управления. И здесь следует отметить, что слабая востребованность стоимостных показателей оценки природных ресурсов для целей управления, в частности обусловлена историческим опытом формирования и функционирования российской информационной базы. В связи с этим возрастает роль экономической оценки природных ресурсов как элемента системы государственного управления природно-ресурсным потенциалом.

Как элемент системы управления экономической оценка природных ресурсов должна отражать основные цели и задачи государственного управления на различных уровнях, а методы оценки – соответствовать целям оценки.

Национальное богатство России уже не носит замкнутого характера, а постепенно превращается в состав-

ную часть мирового национального богатства, чему способствуют и развивающиеся процессы глобализации. Поэтому укрепление экономических позиций России в системе мирохозяйственных связей при преодолении тенденции к однополюсной глобализации может рассматриваться как национальная стратегия *мега-уровня*, которая должна обеспечиваться оценкой природно-ресурсного потенциала в составе национального богатства по методологии системы национальных счетов (СНС).

Стратегия роста национального богатства предусматривает не только абсолютное его увеличение, но и совершенствование структуры, увеличение доли материальных (произведенных) и нематериальных (интеллектуальных) активов в национальном имуществе страны.

Стратегия социально-экономического развития РФ *макроуровня* в части управления природно-ресурсным потенциалом направлена на воспроизводство природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности и социальной стабильности. В этой стратегии цели экономической оценки (рисунки):

- обоснование приоритетных направлений освоения природно-ресурсного потенциала для построения прогнозов социально-экономического развития страны;
- определение ограничений природопользования;
- обоснование направлений воспроизводства природно-ресурсного потенциала (включая поиски альтернативных источников сырья и энергии, экстенсивное воспроизводство минерально-сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, культивирование биологических ресурсов, формирование отрасли переработки вторичных ресурсов и отходов).



Рис. 1. Уровни управления природно-ресурсным потенциалом и цели оценки

Государственная стратегия регионального уровня должна отражать приоритеты общенационального развития, но при этом учитывать специфику и интересы региона. Здесь целями экономической оценки природных ресурсов могут выступать:

- выбор варианта использования природных ресурсов (альтернативных);
- обоснование сохранения природных ресурсов, обеспечивающих жизнедеятельность населения региона;
- обоснование допустимых потерь природных ресурсов.

Принципы экономической оценки природных ресурсов должны соответствовать принципам управления природно-ресурсным потенциалом. В качестве методологических принципов экономической оценки природных ресурсов можно выделить: *принцип комплексности* (учет всех природных

ресурсов при оценке); *принцип количественного и качественного воспроизводства* возобновимых природных ресурсов, составляющих основу жизнеобеспечения населения; *принцип экономического воспроизводства* невозобновимых природных ресурсов; *принцип оптимизации экономической оценки*; *принцип сопоставимости и согласованности показателей* оценки. Эти принципы соответствуют принципам управления природно-ресурсным потенциалом: *альтернативности, сбалансированности, субсидиарности.*

Альтернативность в управлении ПРП означает выбор из возможных альтернативных вариантов использования природного объекта наиболее эффективного.

Принцип сбалансированности позволяет учитывать комплекс природных ресурсов, а также возможности вос-

производства (в натуральной или экономической форме).

Субсидиарность в управлении природно-ресурсным потенциалом предусматривает ответственность всех уровней управления за состоянием природно-ресурсного потенциала и ответственность более высокого уровня управления за решение вопросов, которые не способны решать нижние уровни (например, качество и физическое воспроизводство возобновимых ресурсов).

В странах, располагающих значительными запасами рыночных природных ресурсов (Канада, Австралия, США, Индонезия и др.) наиболее широко применяются методы стоимостной оценки природных ресурсов. В то же время в ряде стран (Франция, Норвегия, Испания и др.) ведется детальный учет природных ресурсов и состояния окружающей среды в натуральных показателях, составляются различные типы экологических и ресурсных счетов и балансов, на основании которых устанавливаются оптимальные параметры и ограничения устойчивого развития.

Эволюция теории оценки природных ресурсов, оценки недвижимости определили следующие основные подходы: *доходный, сравнительный и затратный*, каждый из которых включает различные группы методов.

Природные ресурсы, учитываются в национальном богатстве как не произведенные активы, поэтому для их оценки могут применяться затратные методы, а использование данных о сравнительных продажах не всегда возможно из-за отсутствия рынка природных ресурсов (кроме земли).

Стоимостная оценка природных ресурсов в статистике национального богатства ориентирована на освоение методологии системы национальных счетов, в основе которой лежит ряд согласованных на международном уровне понятий, определений, классификаций и правил учета. В классификации эко-

номических активов СНС 2008 г. к природным ресурсам относятся экономические активы естественного происхождения, не являющиеся результатом человеческой деятельности, на которые могут быть установлены права собственности и которые способны принести экономические выгоды своим владельцам [4].

Поэтому целесообразно использовать данные о стоимости капитализированных чистых доходов (ренты), ожидаемых в будущем от эксплуатации запасов ресурсов. Модель оценки запаса ресурса имеет вид:

$$C_R = \sum_{t=1}^{T_p} \frac{(C_t - Z_t - P_t) \cdot Q_t}{(1 + E)^t},$$

где: C_R – стоимость запаса ресурса; C_t – цена единицы ресурса в t -м году; Z_t – затраты на добычу, переработку, реализацию ресурса, или продукта его переработки в t -м году без учета затрат на ресурсные налоги и платежи; Q_t – объем добываемого (эксплуатируемого) запаса ресурса в t -м году; P_t – нормативная (или средняя) по добывающей (эксплуатирующей) отрасли прибыль от добычи (использования) единицы запаса природного ресурса t -м году; E – норма дисконта, численно равная 0,03; T – срок отработки, эксплуатации ресурса.

На региональном уровне, появляется возможность оценивать природные ресурсы как объекты недвижимости, локализованные в границах земельного отвода (участки недр, лесных, сельскохозяйственных угодий) или в границах водного объекта. При этом учитывая потери, истощение альтернативного ресурса.

Оценка локализованного природного ресурса может производиться по следующей модели (при этом рентный принцип сохраняется):

$$Co_R = \sum_{t=0}^T \sum_{i=1}^I \frac{(C_{ii} - Z_{ii} - Y_{npt} - P_t) Q_{ii}}{(1 + E)^t},$$

где Co_R – стоимость природного объекта; U_{it} – цена единицы i -го ресурса, или продукции его переработки в t -м году; Z_t – затраты на добычу, переработку, реализацию ресурса, или продукта его переработки в t -м году без учета затрат на ресурсные налоги и платежи; Y_{prt} – ущерб от потерь, или истощения альтернативных ресурсов в t -м году.

Выводы

Результаты оценки должны служить основанием для установления платы за пользование природными ресурсами, обоснования величины инвестиций, установления компенсационных выплат, штрафов и платежей за деградацию природной среды, причинение убытков имуществу и собственности; контроля потерь природных ресурсов.

Появляется возможность, при сопоставлении доходов от природных

ресурсов и их стоимости оценивать эффективность использования природных ресурсов как имущества – составной части национального богатства.

Создаются предпосылки эффективного государственного управления природно-ресурсным сектором, осуществления регулирования и прогнозирования в этом секторе и реализации соответствующих государственных функций в сфере социально-экономического развития России.

Вместе с тем, реализация предложенного подхода требует совершенствования информационной базы, налаживания соответствующих информационных потоков, дальнейшего развития системы государственного статистического учета.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Приказ Минприроды России от 16.07.2008 № 151
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2003 года № 494-р.
3. *Маслов Б.С.* Еще раз о воде и Волном кодексе. Природно-ресурсные ведомости №8 (347), 2009.
4. *Ромашкина Г.Н., Гордонов М.Ю., Фоменко Г.А., Фоменко М.А., Арабова Е.А.* О развитии стоимостного учета природных ресурсов в России. Вопросы статистики. Научно-информационный журнал, 2010. – №9. – С.32-43.
5. *Незамайкин В.Н.* Комплексное управление природными ресурсами территорий. - М.: Экзамен, 2006. – С. 72.
6. *Ромашкина Г.Н., Гордонов М.Ю., Фоменко Г.А., Фоменко М.А., Арабова Е.А.* О развитии стоимостного учета природных ресурсов в России. Вопросы статистики. Научно-информационный журнал, 9, 2010.
7. *Маслов Б.С.* Еще раз о воде и Волном кодексе /Природно-ресурсные ведомости №8 (347), 2009.
8. *Невская М.А.* Институциональные предпосылки методологии управления природно-ресурсным потенциалом» / «Экономические проблемы развития минерально-сырьевого и топливно-энергетического комплексов России». Сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции, СПб, 20-21 мая, 2010. – С. 22-26.
9. *Невская М.А., Трушевский В.Л.* Современные научные подходы к исследованию природно-ресурсного потенциала. Проблемы системной модернизации экономики России: социально-политический, финансово-экономический и экологический аспекты. Сб. научных статей. Вып. 9 под общей редакцией проф. В.В. Тумалева.- С-Пб.: НОУ ВПО Институт бизнеса и права, 2010.- С. 438-443. **ИДБ**

КОРОТКО ОБ АВТОРАХ

Лобанов Н.Я. – доктор экономических наук, профессор,
Невская М.А. – кандидат экономических наук, доцент, nevsk@rambler.ru
Санкт-Петербургский государственный горный институт (технический университет),
rectorat@spmi.ru