

Л. В. Ларченко

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ В КОНТЕКСТЕ ПЕРЕХОДА РОССИИ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

Показано, что преодоление кризисных явлений в экономике и выход на траекторию устойчивого экономического развития Российской Федерации должны быть связаны с кардинальным пересмотром всей государственной ресурсной политики, обоснованы концептуальные подходы по законодательному разграничению прав собственности на природные ресурсы.

Ключевые слова: устойчивое развитие, права собственности, природные ресурсы, недра, регион.

L. Larchenko

DELIMITATION OF PROPERTY RIGHTS ON NATURAL RESOURCES IN THE CONTEXT OF RUSSIA'S TRANSITION TO SUSTAINABLE ECONOMIC DEVELOPMENT

It is argued that to overcome the crisis developments in the economy and to start sustainable economic development, Russia should reconsider the entire state resource policies. Conceptual approaches are suggested for legislative delimitation of property rights on natural resources.

Keywords: sustainable development, property law, natural resources, mineral resources, region.

Теоретические основы концепции устойчивого развития. Мировое сообщество уже давно, после многих лет интенсивных междисциплинарных исследований, пришло к пониманию, что дальнейшее развитие цивилизации возможно лишь при условии гармоничного его сосуществования с окружающей средой. А это значит, что необходимо радикально изменить концепцию экономического развития, отказаться от достижения многих краткосрочных целей, если они не отвечают долгосрочным интересам.

Общество стало перед выбором: или продолжать наращивать промышленное производство ценой нарушения эколого-экономического равновесия, или ограничить

количественный экономический рост для стабилизации данного равновесия.

Тем не менее было бы неправильно сводить решение указанной проблемы просто к снижению экологической нагрузки на окружающую среду путем сокращения объемов производства и потребления. Каждому государству и мировому сообществу в целом требуется сформулировать качественно новые концепции социально-экономического развития, отвечающие вызовам времени. Эти концепции должны отвечать условию динамического эколого-экономического равновесия, то есть сбалансированного или устойчивого развития. Рассуждения такого рода и привели к необходимости формули-

ровки четких и простых принципов устойчивого развития.

Понятие *устойчивое развитие* экологи, экономисты, философы трактуют по-разному. Но все-таки главное заключается в следующем: устойчивое развитие — это движение общества в будущее на основе разумных компромиссов во взаимоотношении общества и природы.

Устойчивое развитие в социально-экономической трактовке правомерно определить как эксплуатацию ограниченных ресурсов на таком уровне, который, по крайней мере, не приводит к их сокращению, а последующие поколения могут ими пользоваться с не меньшей эффективностью, чем предыдущие. Т. Титенберг отмечает, что основным критерием устойчивости надо считать соблюдение условия, что среднестатистическая личность будущих поколений должна пребывать в не менее худших условиях, чем среднестатистическая личность нынешнего поколения [7].

К принципиальным вопросам экономики устойчивого развития относятся: благосостояние будущих поколений и управление *трансгенерационным капиталом* (или совокупным капиталом, переходящим от поколения к поколению). Рациональность в управлении трансгенерационным капиталом — основной принцип устойчивого развития, который сформулирован Комиссией ООН по окружающей среде и развитию [3].

Согласно экономической теории понятие *природные ресурсы* можно отождествлять с понятием *природный капитал*, который вместе с искусственным, т. е. произведенным человеком, и человеческим капиталом является необходимым ресурсом для создания материальных благ.

Использование нынешним поколением имеющихся ресурсов, а особенно полезных ископаемых, которые являются частью природного капитала, лишает возможности будущие поколения использовать их в своих интересах. Это важный факт, который никак нельзя игнорировать. Значит нужно сфор-

мулировать условие обязательного воспроизводства хозяйственных возможностей общества.

Дж. Хартвик доказал, что общество должно инвестировать рентные доходы от эксплуатации невозобновимых ресурсов в воспроизводимый капитал для того, чтобы поддерживать реальное потребление на минимально необходимом уровне [5; 4]. Ничто из рентного (чистого) дохода не должно потребляться текущим поколением. В целях повышения рациональности и бережливости в управлении капиталом всех поколений Т. Пейдж предположил, что каждое поколение должно компенсировать будущим поколениям любое безвозвратное сокращение ресурсов согласно правилу Хартвика [6]. Его суть заключается в том, что суммарные сбережения в экономике за вычетом амортизации совокупного капитала должны составлять неотрицательную величину. Это принципиально важно для правильного определения допустимых масштабов деятельности добывающих отраслей как в стране, так и в регионе.

Правило Хартвика может быть представлено в следующей форме:

$$\frac{dK}{dt} = \frac{d(K_C + K_H + K_R)}{dt} \geq 0, \\ S(t) - \Delta K(t) \geq 0,$$

где: K — совокупный капитал;

K_C — искусственный (произведенный человеком) капитал;

K_H — человеческий капитал (знания, профессиональные навыки);

K_R — природный капитал (природа, имеющая потенциальную стоимость для человечества);

$S(t)$ — инвестиции в компенсационный фонд;

$\Delta K(t)$ — уменьшение запасов совокупного капитала.

В соответствии с позицией неоклассической школы предполагается, что искусственный, человеческий, природный капита-

лы соизмеримы и взаимозаменяемы. Устойчивое развитие достигается реинвестированием природной ренты в экономический капитал, который должен быть передан последующим поколениям в пропорции, обеспечивающей поддержание стабильного уровня потребления. Компенсации между поколениями должны осуществляться посредством единовременных налогов на настоящие поколения и новых распределений (вложений в ресурсы).

Правило Хартвика можно принять за основное условие устойчивости развития общества: оно — необходимое, но недостаточное. Трудно согласиться с возможностью неограниченного замещения ресурсов, особенно если имеются в виду человеческий и природный капиталы. Естественно, что другие ученые сформулировали ряд дополнительных условий в зависимости от принадлежности к научным школам. В конечном итоге такая эволюция теоретических подходов определила несколько уровней устойчивости развития.

Р. К. Тернер дифференцировал эти уровни по четырем категориям: очень слабая устойчивость; слабая устойчивость; сильная устойчивость; очень сильная.

Исходное правило Хартвика представляет самую слабую (мягкую) устойчивость, когда замещение использованных природных ресурсов произведенным человеком капиталом не ограничено.

Вторую категорию устойчивости развития отстаивают представители *лондонской школы*: Д. Пирс, Г. Аткинсон, Е. Барбьер, А. Маркандия, Р. К. Тернер. На их взгляд, замещение природного капитала искусственным допустимо, но до некоторой критической отметки, т. е. замена природного капитала техногенным ограничена.

В какой-то мере представители лондонской школы придерживаются и позиции сильной устойчивости — замена потребленной части природного капитала допустима только каким-либо другим природ-

ным ресурсом, но не машинами и оборудованием.

И, наконец, позиции очень сильной (жесткой) устойчивости развития отстаивали и продолжают защищать представители так называемой *термодинамической школы*: Н. Георгеску-Ройген, Х. Дэйли. По их мнению, замещение природного капитала недопустимо в принципе — ни искусственным, ни природным другого вида.

Степень замещения использованных природных ресурсов произведенным человеком капиталом возрастает от слабой устойчивости к очень сильной.

На наш взгляд, наилучший результат в области использования невозобновимых природных ресурсов даст модель *слабой устойчивости* по Тернеру. А в области использования возобновимых природных ресурсов целесообразно применение модели *сильной устойчивости*.

Это очень важно для нашей страны. Аргументы следующие: а) такой подход не ограничивает темпы экономического роста, что очень важно для современной российской экономики; б) замещение природного капитала искусственным подходит для обеспечения устойчивого развития добывающих регионов, специализирующихся на эксплуатации невозобновимых полезных ископаемых.

Необходимость пересмотра современной государственной сырьевой политики. В последние годы в России если и был некоторый экономический рост, то он имел в основном конъюнктурный характер — сказывались высокие мировые цены на нефть. Экономика же развивалась неустойчиво — природный капитал эксплуатировался экстенсивно, но рента практически не инвестировалась ни в воспроизводимые природные ресурсы, ни в капитал наукоемких и природосберегающих отраслей. Условие Хартвика не выполнялось, так как поддерживалось неравенство $S(t) - \Delta K(t) < 0$.

Анализ тенденций развития России, правительственных стратегических разработок

(например, «Энергетической стратегии России на период до 2020 года») дает основание утверждать, что Россия еще долгое время будет оставаться страной с ресурсной ориентацией экономики. Отсюда следует, что значительная часть доходов страны будет образовываться в сырьевом секторе, главным образом за счет горной ренты. При этом наиболее высокий уровень горной ренты создается при добыче углеводородного сырья. Очевидно, что преодоление кризисных явлений в экономике и выход на траекторию устойчивого, а значит, сбалансированного экономического развития нашей страны должен быть связан с кардинальным пересмотром всей государственной ресурсной политики, что невозможно, во-первых, без четкого законодательного разграничения прав собственности на природные ресурсы, во-вторых, без создания действенного механизма изъятия и распределения доходов рентного характера между федеральным и региональным уровнями власти. При этом необходимо иметь в виду, что общая сумма ренты, получаемая государством, зависит не только от права собственности на недра, а от того, какое право собственности устанавливается на извлеченные из недр полезных ископаемых.

Таким образом, преодоление кризисных явлений в экономике автор видит в том числе в решении проблемы разграничений отношений прав собственности на природные ресурсы, которая отнесена к компетенции Российской Федерации.

Государственное регулирование отношений собственности включает решение следующих задач: разграничение прав собственности на природные ресурсы; формирование соответствующей институциональной структуры, обеспечивающей реализацию отношений собственности; определение экологических, экономических и других ограничений на способы использования природных ресурсов; определение механизма изъятия и перераспределения доходов от эксплуатации природных ресурсов.

В представленной статье мы не будем касаться проблемы изъятия и распределения доходов рентного характера, поскольку это — отдельная серьезная тема, а ограничимся рассмотрением не менее серьезной проблемы — разграничение прав собственности на природные ресурсы. Особый упор сделан на сферу недропользования, поскольку именно она является основным источником пополнения бюджета и поддержания отечественной экономики.

Разграничение прав собственности на природные ресурсы — дерегулирование или жесткое регулирование? Вопросы прав собственности на природные ресурсы в России относятся к числу недостаточно разработанных как в теории, так и в практике применения. Это обусловлено в первую очередь происшедшими конституционными преобразованиями в вопросах перехода от единой государственной собственности на природные ресурсы к многообразию форм собственности.

В теоретическом плане можно выделить две основные точки зрения по поводу регулирования отношений прав собственности на природные ресурсы, в рамках которых ведутся дискуссии, это — *дерегулирование* и жесткое и детальное *регулирование*.

Согласно первой точке зрения, природные ресурсы, принадлежащие всем, обречены на уничтожение. Основной вывод концепции: не эффективны все виды собственности на природные ресурсы, кроме частной. Данный подход широко используется в Российской Федерации для обоснования необходимости изменения государственной политики в отношении природных ресурсов. Основным аргументом выдвигаются такие преимущества частной собственности, как рациональная организация процесса природопользования, максимизация прибыли, внедрение инноваций.

Согласно другой концепции государственного регулирования, ввиду высокой значимости использования природных ресурсов для всего общества необходимо существ-

венное ограничение широкого введения частной собственности и преобладание федеральной государственной собственности. Государством должны разрабатываться самые ценные природные ресурсы, а вся рента — изыматься и перераспределяться.

Широкий спектр мнений, содержащийся в научной литературе, вызывает необходимость критического осмысления рекомендаций, основанных на зарубежных теориях и практическом опыте. Однако невозможно ориентироваться на готовые модели развития, хотя и опробованные в мировой практике, прежде всего из-за сложности и неоднозначности трансформационных процессов, происходящих в российской экономике.

Как представляется, в России на современном этапе развития отсутствуют благоприятные условия для рационального использования природных ресурсов частными собственниками, и уход государства из природно-ресурсного сектора экономики преждевременен.

Частная (даже крупная) компания не в состоянии вследствие отсутствия достаточных средств осуществлять крупномасштабное геологическое изучение недр, создавать развитую социальную и производственную инфраструктуру, включая энергетические, жилищно-коммунальные, транспортные коммуникации (в том числе и трубопроводы для транспортировки добываемого сырья). К тому же частные недропользователи всегда выступают временщиками, поскольку добываемые природные ресурсы являются невозпроизводимыми ресурсами и в перспективе в связи с исчерпанием запасов добывающие компании покинут сырьевой регион.

Таким образом, только государство может решать эти проблемы, ориентируясь не на максимизацию прибыли, а на устойчивое развитие региона в длительном периоде. Не идеализируя современное государство, необходимо добавить, что решение указанных проблем развития возможно при условии повышения эффективности государствен-

ных институтов и снижения уровня коррупции управления.

Опыт развития северных государств — США (Аляска), Канады, Норвегии, несмотря на определенные различия, указывает на то, что у них имеются общие черты в отношении форм собственности на природные ресурсы и методов регулирования: государственная собственность на большинство рентабельных природных ресурсов; предоставление права пользования на конкурсной основе; обеспечение за счет платежей за природные ресурсы весомой части доходов бюджета и т. д.

В России на особенности отношений прав собственности на природные ресурсы к тому же большое влияние оказывает федеративное устройство. Проблема разграничения государственной собственности на природные ресурсы между федеральным центром и субъектами федерации играет большую роль как фактор экономического развития регионов и стабильности Российской Федерации.

Объем получаемых доходов зависит не столько от права собственности на недра, сколько от того, какое право собственности устанавливается на извлекаемые из недр полезные ископаемые. В настоящее время в российском законодательстве нет правового акта о праве собственности на добытые полезные ископаемые. Согласно закону «О недрах» вопрос о праве собственности на добытые полезные ископаемые решается в лицензии на пользование недрами (ч. 1, ст. 12, п. 7). Вместе с тем в настоящее время в подавляющем большинстве действующих лицензий не указана форма собственности на добытые полезные ископаемые [1, с. 89]. Поэтому можно согласиться с Д. В. Кордас, который указывает на то, что формально все природные ресурсы находятся в собственности государства, однако результаты их эксплуатации приватизированы [2, с. 14].

Важность природных ресурсов для благосостояния нации вытекает, прежде всего, из их редкости и исчерпаемости. Исходя из

вышеуказанного, нерациональное использование природных ресурсов частным собственником в современных экономических условиях угрожает благосостоянию будущих поколений

Разграничения прав собственности на недра между федеральным и региональным уровнем. Одна из самых острых дискуссий, которая ведется в России длительное время, касается *разграничения прав собственности на недра между федеральным и региональным уровнем*. По сути, это борьба двух концепций федерального устройства Российской Федерации.

Взгляды ученых и практиков на проблему разграничения прав собственности на недра между двумя уровнями власти можно свести к следующим вариантам.

1. К федеральной государственной собственности относятся все участки недр с любыми полезными ископаемыми, кроме общераспространенных полезных ископаемых. К собственности субъектов РФ относятся исключительно участки недр, содержащие общераспространенные полезные ископаемые. Однако в данном случае необходимо отметить, что в федеральном законодательстве до сих пор не определен перечень общераспространенных полезных ископаемых, что крайне затрудняет проведение в жизнь не только рассматриваемой концепции, но и решение ряда важных вопросов разграничения прав собственности на недра.

2. Все недра делятся на федеральную и региональную государственную собственность в соответствии с установленными критериями, такими как размер месторождений, количество запасов полезных ископаемых и т. д. При таком подходе к федеральной собственности нужно было бы отнести и полезные ископаемые местного значения, но имеющие значительные запасы, что явно не соответствует действительности.

3. Разграничение собственности на недра определяется договором (соглашением) между Российской Федерацией и субъектом федерации, в которых определяется перечень месторождений, передающийся в собственность субъекта федерации. Таким образом, в 1995 году подписано соглашение с Республикой Удмуртия о разграничении прав собственности на участки месторождений углеводородного сырья. В результате этого к объектам федерального значения отнесены 26 месторождений, республиканского значения — 37 месторождений. В этом случае может оказаться, что одни и те же виды природных ресурсов с равными по объему запасами в разных субъектах федерации могут быть отнесены к разным уровням собственников.

Как представляется, для разграничения прав собственности на недра наиболее годился бы подход, в основе которого лежит критерий *«соответствия функциям федеральных и региональных органов власти»*. При таком подходе к федеральной собственности следует отнести те недра, которые а) играют важную стратегическую роль и от использования которых зависит национальная безопасность; б) имеют большое значение для сохранения стабильности государства; в) являются «рентоносными».

Изучение проблемы эффективности использования природных ресурсов, практики изъятия и распределения доходов рентного характера дает основание утверждать, что наиболее приемлемой в современных условиях является федеральная государственная собственность на основные «рентоносные» природные ресурсы, поскольку, во-первых, это устраняет проблему противостояния центра и региона при принятии решений, связанных с недропользованием; во-вторых, за счет присвоения определенной части ренты от использованных природных ресурсов реализуется интересы всего общества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Кимельман С., Андрюшин С.* Экономика рентных отношений в условиях современной России // Вопросы экономики. 2005. № 2. С. 83–93.
2. *Кордас Д. В.* Государственное регулирование отношений собственности на природные ресурсы: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2002. 22 с.
3. Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) / Пер. с англ. / Под ред. и с послесл. С. А. Евтеева и Р. А. Перелета. М.: Прогресс, 1989. 376 с.
4. *Hartwick J. M.* Exploitation of many deposits of an exhaustible resource // *Econometrica*. 1978. № 46(1). P. 201–217.
5. *Hartwick J. M.* Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources // *The American Economic Review*. 1977. Vol. 67. № 5. P. 972–974.
6. *Page T.* Intergenerational equity and the social rate of discount. In: V. Kerry Smith (ed.). *Environmental resources and applied welfare economics. Resources for the Future*, Washington DC, 1988.
7. *Tietenberg T.* *Environmental and Natural Resource Economics* / 4th ed. Harper Collins College Publishers, New York, 1996. 614 p.

REFERENCES

1. *Kimel'man S., Andryushin S.* *Ekonomika rentnyh otnoshenij v uslovijah sovremennoj Rossii* // *Voprosy ekonomiki*. 2005. № 2. S. 83–93.
2. *Kordas D. V.* *Gosudarstvennoe regulirovanie otnoshenij sobstvennosti na prirodnye resursy: Dis. ... kand. econ. nauk. M., 2002. 22 s.*
3. *Nashe obwee buduwee: Doklad Mezhdunarodnoj komissii po okruzhajuwej srede i razvitiju (MKOSR): Per. s angl. / Pod red. i s poslesl. S. A. Evteeva i R. A. Pereleta. M.: Progress, 1989. 376 s.*
4. *Hartwick J. M.* Exploitation of many deposits of an exhaustible resource // *Econometrica*, 1978. № 46(1). R. 201–217.
5. *Hartwick J. M.* Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources // *The American Economic Review*. 1977. Vol. 67. № 5. P. 972–974
6. *Page T.* Intergenerational equity and the social rate of discount. In: V. Kerry Smith (ed.). *Environmental resources and applied welfare economics. Resources for the Future*, Washington DC, 1988.
7. *Tietenberg T.* *Environmental and Natural Resource Economics* / 4th ed. Harper Collins College Publishers, New York, 1996. 614 p.