

О. С. Нагаева, Н. Я. Шапарев

СИСТЕМА ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЫРЬЕВОЙ ТЕРРИТОРИИ¹

Рассматриваются основы перехода сырьевой территории на принципы устойчивого развития, анализируется действующая система специального налогообложения природоэксплуатирующего сектора с точки зрения создания условий для перехода территории на принципы устойчивого развития на примере Красноярского края, предлагается новый методический подход к реформированию системы природных налогов и платежей, отвечающий интересам устойчивого развития сырьевой территории.

Ключевые слова: устойчивое природопользование, платежи, Красноярский край.

Красноярский край обладает богатым природно-ресурсным потенциалом, но уровень жизни населения края, в особенности в тех его районах, где происходит освоение природно-ресурсного потенциала, остается на довольно низком уровне. В настоящее время на государственном уровне признана необходимость перехода к устойчивому развитию территории, обеспечивающему сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения жизненных потребностей нынешнего и будущих поколений [1]. Таким образом, основным критерием устойчивого развития территории должен выступать достойный уровень жизни как настоящих, так и будущих поколений.

Методический подход к обеспечению устойчивого развития сырьевой территории различается в зависимости от того, на использовании каких видов ресурсов (возобновимых или невозобновимых) базируется экономика территории.

В случае применения невозобновимых ресурсов, сущность перехода территории к устойчивому развитию заключается в соблюдении принципа замены невозобновимых ресурсов возобновимыми как основы развития экономики территории. При использовании возобновимых ресурсов, переход к устойчивому развитию предполагает поддержание запасов ресурсов на определенном уровне, при одновременном обеспечении необходимого уровня жизни населения территории. Это означает, что возобновимые ресурсы, особенно если они дефицитны, должны использоваться с темпом меньшим или равным темпу их возобновления, а эффективность, с которой используются невозобновимые ресурсы, должна быть результатом оптимизации заменяемости данных ресурсов возобновимыми.

Основным условием перехода сырьевой территории к устойчивому развитию и в том, и в другом случае является получение достаточного дохода от освоения ее природно-ресурсного потенциала. Таким образом, основу экономического механизма природопользования, нацеленного на создание условий для устойчивого развития территории, составляет система платежей за природные

ресурсы, функциональные характеристики которой представлены в [2]. В настоящей статье методический подход к установлению системы платежей за природные ресурсы рассмотрен на примере минерально-сырьевых ресурсов в качестве невозобновимых и лесных древесных ресурсов в качестве возобновимых.

В современной системе налогообложения минерально-сырьевого комплекса действуют следующие виды специальных природных платежей: платежи за пользования недрами, включающие разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы); регулярные платежи за пользование недрами, взимаемые для предоставления пользователям недр прав на поиск, оценку и разведку месторождений (ренталс); плата за геологическую информацию о недрах; сбор за участие в конкурсе (аукционе) и сбор за выдачу лицензий; налог на добычу полезных ископаемых.

Анализ современной системы налогообложения минерально-сырьевого комплекса с точки зрения создания условий для устойчивого развития сырьевой территории выявил следующее:

1. Несвершенство механизма специальных ресурсов налогов не позволяет определить величину ренты, изымаемой с недропользователей. В результате, величина ресурсных платежей может оказаться как ниже, так и выше действительных рентных доходов. Каналы распределения природной ренты во многом остаются завуалированы, большая часть рентных доходов от освоения минерально-сырьевых ресурсов уходит за пределы ресурсного региона, в результате чего ресурсные регионы лишаются возможности создания финансового резерва устойчивости для своего дальнейшего развития после отработки месторождений.

2. Отсутствие в механизме налогообложения дифференциации в зависимости от горно-геологических, экономико-географических и институционально-экономических факторов разработки месторождения приводит к тому, что налоговая нагрузка на одну тонну добытого сырья одинакова и для недропользователей, работающих в хороших природных условиях, с легко извлекаемыми запасами и с низкой обводненностью, и для компаний, работающих в сложных условиях. По сути, современная

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований и Красноярского краевого фонда науки (код проекта 09-05-98016 _р_сибирь_a) и гранта Президента Российской Федерации для ведущих научных школ – НШ 3428.2006.9.

система налогообложения минерально-сырьевого комплекса вместо выравнивания условий хозяйствования недропользователей, наоборот, усиливает неравенство, обусловленное природными факторами. При этом в первую очередь с рынка вытесняются мелкие и средние компании, работающие, как правило, с труднодоступными и трудноизвлекаемыми запасами и имеющие более высокие издержки.

3. Современная система налогообложения не содержит стимулов для эффективного использования природных ресурсов. Отсутствие учета условий залегания полезных ископаемых, структуры запасов, местоположения месторождений, качественных характеристик добываемого сырья делает неэффективной добычу трудноизвлекаемых запасов.

4. Практически не выполняется стимулирующая функция специального налогообложения минерально-сырьевого сектора в проведении геолого-разведочных работ. С введением НДС были отменены отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы (ОВМСБ) и ликвидирован целевой бюджетный фонд на том основании, что в условиях рынка воспроизводство минерально-сырьевой базы является проблемой недропользователей. Однако представляется, что отмена ОВМСБ является преждевременной. Во-первых, отмена ОВМСБ значительно уменьшает роль государства, в том числе и органов власти сырьевых регионов, в регулировании функционирования минерально-сырьевого сектора в целом и процесса геологического изучения недр в частности. Во-вторых, ранее основная часть поступлений от ОВМСБ (до 70 %) оставалась у недропользователей и использовалась ими для выполнения территориальных программ геологического изучения недр. Сейчас же, в связи с отменой ОВМСБ, имеются серьезные опасения, что недропользователи резко сократят вложения средств в геолого-разведочные работы, тем более, что в налоге на прибыль отменена льгота, согласно которой ранее можно было до 50 % прибыли направлять на капитальные вложения, включая геолого-разведочные работы. Так, по некоторым данным, объем геолого-разведочных работ сокращен в 2005 г. по сравнению с 2000 г. почти на 30 % [3].

5. Отсутствуют рычаги налогового регулирования недропользования на региональном уровне. Практически все элементы специальных природных налогов и платежей установлены федеральным законодательством. Помимо этого, вследствие недавних изменений налогового и бюджетного законодательства большая часть доходов от специального налогообложения минерально-сырьевого сектора сосредотачиваются в федеральном бюджете, таким образом, ресурсные регионы лишаются основного условия для перехода на принципы устойчивого развития.

Что касается платежей за пользование лесным фондом, то тут следует отметить следующее. Платежи за пользование лесным фондом взимаются в виде лесных податей или арендной платы. Лесные подати вносятся при краткосрочном пользовании участками лесного фонда, арендная плата – при аренде участков лесного фонда. Минимальные ставки лесных податей устанавливаются Правительством РФ и дифференцированы по основным

и неосновным породам, по лесотаксовым районам (для основных пород) и лесотаксовым поясам (для неосновных пород), деловой и дровяной древесине (с делением древесины по размерам), а также в зависимости от расстояния вывозки (по лесотаксовым разрядам). Конкретные ставки устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области лесного хозяйства или органом исполнительной власти субъекта РФ в пределах их компетенции или определяются по результатам лесных аукционов. Размер арендной платы устанавливается договором аренды на основе ставок лесных податей. Органы исполнительной власти субъектов РФ также по предоставлению органов управления лесным хозяйством соответствующих субъектов РФ распределяют лесные ресурсы по лесотаксовым разрядам. Таким образом, региональные власти имеют возможность влиять на указанные бюджетные потоки. Однако ставки лесных податей устанавливаются на очень низком уровне. Так, несмотря на то, что Красноярский край обладает огромной расчетной лесосекой, поступления от платежей за пользование лесным фондом в бюджет края весьма незначительны и не покрывают минимальных затрат лесной службы для охраны лесов, лесовосстановления, борьбы с лесными пожарами и незаконной вырубкой леса. На охрану, защиту, восстановление лесного фонда Красноярского края и управление, по нашим оценкам, требуется ежегодно около 0,5 млрд руб. Платежи за пользование лесным фондом в бюджете края составляют не более 0,3 млрд руб.

Учитывая недостатки действующей системы специального налогообложения ресурсного сектора, а также значительную потенциальную роль платежей за природные ресурсы при создании условий для перехода сырьевой территории на принципы устойчивого развития, считаем целесообразным полностью реформировать систему природных налогов и платежей.

Представляется, что система налогообложения минерально-сырьевого комплекса в целях создания условий и предпосылок для устойчивого развития сырьевой территории должна удовлетворять следующим условиям:

– обеспечивать достаточные финансовые средства территории в период активного освоения невоспроизводимых природных ресурсов;

– обеспечивать адекватное изъятие рентных доходов;

– учитывать динамику разработки месторождений.

Особо следует отметить, что в настоящее время налоги и платежи за природные ресурсы не имеют целевого назначения. Вся их совокупность зачисляется в бюджеты соответствующего уровня и используется на финансирование расходных статей без целевой привязки. Единственный «природный налог», носящий целевой характер, – отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы – был отменен в результате изменений налогового законодательства в 2002 г. Безусловно, строгая целевая привязка всех налоговых платежей является нецелесообразной и труднореализуемой мерой в связи с разнообразием государственных расходов. Однако, как представляется, в отношении платежей за природные ресурсы должно действовать как раз обратное положение. Целевое использование природных налогов и платежей обусловлено принципами устойчивого развития и в первую

очередь принципом сохранения стоимости совокупного капитала региона. Основным механизмом реализации этого принципа в процессе экономического развития является надежная система реинвестирования доходов от использования природных ресурсов в возобновимый капитал как природный, так и другие виды капитала (финансовый, человеческий). Поскольку простое зачисление доходов от природных налогов в бюджетную систему не является гарантией использования их на цели устойчивого развития, необходимо, чтобы финансовые потоки, формирующиеся за счет экологических платежей и природно-ресурсных налогов, были связаны с финансовыми потоками, создающими резерв устойчивости в будущем.

В общем виде система налогообложения минерально-сырьевого комплекса и использования налогов, на наш взгляд, должна отвечать целям устойчивого развития и иметь следующий вид:

1. Платежи за пользование недрами. По сути, данный вид платежей представляет собой арендную плату. Поскольку в настоящее время недра в соответствии с законодательством являются государственной собственностью, то передача их в пользование должна осуществляться за плату. Размер данного платежа зависит, главным образом, от площади предоставляемого в пользование участка недр. При этом недропользователь обязан уплачивать данный платеж независимо от результатов его предпринимательской деятельности. Данные платежи должны идти на финансирование социальных программ.

2. Рентный платеж. В идеале данный платеж должен устанавливаться отдельно по каждому месторождению, изымать дифференциальную ренту, образуемую на лучших месторождениях, и использоваться для формирования фондов будущих поколений и диверсификации экономики сырьевой территории.

3. Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Данный платеж должен обеспечивать воспроизводство минерально-сырьевой базы в регионе.

4. Экологические налоги и сборы. Должны быть направлены на компенсацию ущерба, наносимого окружающей среде в результате осуществления добычи, и на развитие сетей особо охраняемых и резервных территорий. Сюда относятся различные налоги и платежи за выбросы в атмосферу, сбросы загрязняющих веществ в воду, размещение отходов и прочее вредное воздействие на окружающую среду. Поскольку основные последствия негативного воздействия на окружающую среду проявляются на территории непосредственного воздействия, большая часть поступлений по данным налогам и сборам должна оставаться в бюджетах региона и, преимущественно, в местных бюджетах и направляться на ликвидацию экологического ущерба, а также развитие сетей особо охраняемых и резервных территорий.

Поскольку природные ресурсы являются общественным достоянием, представляется совершенно справедливым, что доходы, получаемые государством от предоставления этого ресурса в пользование, должны использоваться прежде всего в интересах жителей ресурсного региона. Поэтому доходы, получаемые от платежей за пользование недрами, должны направляться на финансирование социальных программ региона.

Как уже указывалось выше, в настоящее время сложилась довольно трудная ситуация с воспроизводством минерально-сырьевой базы, поэтому имеет смысл возвратиться к отчислениям на воспроизводство минерально-сырьевой базы с целевым использованием данных средств на финансирование геолого-разведочных работ.

Рентные доходы в целях устойчивого развития сырьевой территории должны направляться на формирование фондов будущих поколений, а также на диверсификацию моноотраслевой экономики сырьевых добывающих территорий.

Экологические налоги и платежи призваны в первую очередь обеспечить ликвидацию экологического ущерба, причиняемого хозяйственной деятельностью природным ресурсам и экосистемам. Сегодня ставки платы за негативное воздействие на окружающую среду установлены на чрезвычайно низком уровне, что в совокупности с отсутствием инвестиционных льгот по налогу на прибыль, слабым контролем со стороны компетентных органов за воздействием предприятия на окружающую среду отнюдь не способствуют осуществлению природоохранных инвестиций.

Учитывая недостатки действующей системы платежей за пользование лесными ресурсами, а также их возобновимый характер, представляется, что система специального налогообложения лесного сектора должна включать в себя следующие платежи:

1. Арендную плату, уплачиваемую собственнику лесного фонда за пользование лесными ресурсами. Арендная плата должна устанавливаться на минимально приемлемом уровне и взиматься в постоянной сумме в зависимости от площади лесного фонда. Использоваться данные поступления должны на финансирование социальных программ.

2. Платежи на возобновление лесного фонда, которые следует установить исходя из нормативных затрат на лесоустройство, возобновление, защиту и охрану лесных ресурсов.

3. Рентные платежи, направленные на изъятие дифференцированной лесной ренты на каждом отведенном под рубку участке, должны быть использованы на развитие лесоперерабатывающих производств, а также на развитие экологических видов природопользования (туризм, переработка дикоросов и т. д.).

4. Экологические платежи, носящие штрафной характер, должны уплачиваться в случае незаконного нанесения ущерба лесному фонду (загрязнение, уничтожение и т. д.) и обеспечивать полную компенсацию экологического ущерба, наносимого лесному фонду, и развитие сети особо охраняемых и резервных территорий.

Следует также отметить, что арендная плата и рентные платежи носят неналоговый характер, так как построение системы платности пользования лесным фондом исключительно в рамках законодательства о налогах и сборах не позволяет в должной мере обеспечить соответствующее изъятие ренты, поскольку законодательное закрепление порядка определения налоговой базы и объекта налогообложения не учитывает особенности каждого объекта лесопользования, большое число рентообразующих факторов отдельного объекта лесопользования не

может быть заранее учтено механизмом установленного налога. В связи с этим конкретный размер рентных платежей должен определяться по конкретному отведенному в рубку участку лесного фонда и устанавливаться в соглашении между собственником и лесопользователем. Основной расчёта лесной ренты должна стать технико-экономическая оценка проекта лесосеки. Рента должна устанавливаться при оформлении аренды и вноситься в договор аренды в виде абсолютной суммы в расчёте на 1 м³ заготавливаемой древесины с ежегодным уточнением в зависимости от изменения рентообразующих факторов.

Платежи на воспроизводство лесного фонда в случае выполнения лесопользователем лесовосстановительных работ за свой счёт следует сократить на величину фактически осуществлённых затрат, но не выше нормативной стоимости работ.

Следует также отметить, что сегодня большая часть лесопользователей края находится в тяжёлом финансовом положении, что обусловлено рядом причин объективного свойства: неразвитостью транспортной инфраструктуры, удаленностью от рынков сбыта, слабым развитием в районах лесозаготовок лесоперерабатывающих производств, монополией рынка сбыта. Поэтому повышение налогов на лесные ресурсы ещё более ухудшит положение лесозаготовителей, что, в свою очередь, может не лучшим образом сказаться на социально-экономических показателях развития лесных районов края. Выходом из данной ситуации является изменение системы специального налогообложения лесного комплекса с одновременным уменьшением налоговой нагрузки на такие факторы производства, как труд и капитал. На положительность этого социально-экономического эффекта данных мер неоднократно указывалось в экономической литературе [4].

В то же время наибольшая часть экономического эффекта от использования древесины реализуется на стадии ее переработки. В связи с этим для повышения эффективности использования лесных ресурсов в целях устойчивого развития лесных районов края необходимо не только изменить систему налогообложения лесного сектора, но и развивать перерабатывающие производства, в том числе предприятия глубокой переработки древесины, использующие низкосортное сырьё. Может быть также рассмотрен вариант, предусматривающий

взимание рентных платежей за древесные ресурсы не только с лесозаготовителя, но и с деревообрабатывающих предприятий, использующих древесное сырьё.

На наш взгляд, данные направления использования доходов от лесных платежей отвечают интересам устойчивого развития сырьевой территории и позволяют создать условия для эффективного использования лесного фонда.

Таким образом, действующая система специального налогообложения природоэксплуатирующего сектора не стимулирует рациональное использование природных ресурсов и не позволяет создать условия и предпосылки для перехода сырьевой территории на принципы устойчивого развития. В связи с этим предлагается реформировать всю систему природных налогов и платежей с учётом особенностей используемых ресурсов и в интересах сырьевой территории. Также, на наш взгляд, является целесообразным целевое закрепление природных налогов и платежей для их использования по направлениям, способствующим созданию условий и предпосылок устойчивого развития сырьевой территории. При этом следует повториться, что наряду с изменением состава и структуры природных налогов требуется значительное увеличение их размера с одновременным сокращением налоговой нагрузки на такие факторы производства, как труд и капитал.

Библиографический список

1. Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: указ Президента РФ от 01.04.1996. № 440. М., 1996.
2. Нагаева, О. С. Роль платежей за природные ресурсы в создании условий для устойчивого развития региона / О. С. Нагаева, Н. Я. Шапарев // Регионология. 2008. № 3. С. 227–235.
3. Орлов, В. П. Проблемы инвестиций в недропользовании / В. П. Орлов // Минеральные ресурсы России: экономика и управление. 2005. № 6. С. 4.
4. Львов, Д. С. Механизм налогообложения как главное условие экономического роста (обеспечение ускоренного экономического роста России на основе эффективного использования ресурсной ренты) / Д. С. Львов, А. А. Гусев, О. Е. Медведева // Экономика природопользования. 2003. № 2. С. 2–20.

O. S. Nagaeva, N. Ya. Shaparev

THE SYSTEM OF PAYMENTS ON NATURAL RESOURCES FOR THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RESOURCE TERRITORY

In this article the grounds of resource territory transition on principles of the stable development are considered. The present system of special taxation of the natural resource sector is analyzed from the point of view of conditions formation for the transition of the territory on the stable development principles from Krasnoyarsk territory example. The new methodical approach to reform the system of natural resource taxes satisfying interests of the stable development of resource territory is suggested.

Keywords: stable nature use, payments, Krasnoyarsk territory.