

УДК 351.823.3:622.3

Государственное регулирование использования природных ресурсов в экономике иностранных государств

В.Е. Храпов, Т.В. Турчанинова

ОАО "Мурманская судовой верфь – СДП"

Аннотация. В статье исследован опыт зарубежных стран в области государственного регулирования использования природных ресурсов. Наглядно показано, что в основу этого процесса заложен механизм создания стабилизационных фондов за счет доходов от добычи минерального сырья.

Abstract. The paper has analyzed the experience of foreign countries of a state regulation of natural resources' use. The author has shown that stabilization funds are the basis of the process. They are created due to incomes of extraction of mineral raw material.

1. Введение

В современных условиях социально-экономической жизни российского общества важнейшее значение имеет усиление роли государства в вопросе регулирования пользования живыми и неживыми ресурсами. Недр в нашей стране по-прежнему принадлежат государству, но на практике частные компании получили сырьевые богатства России в свое безраздельное пользование.

Перед Россией стоят сложные задачи, без решения которых невозможно в перспективе возрождение страны в качестве члена мирового и европейского сообщества, значимость которого соответствует масштабам и традициям страны. Мировая экономическая наука разработала подлинно научные теоретические и методологические подходы к проблеме государственного регулирования использования природных ресурсов.

В большинстве стран мира действует принцип налогообложения сверхприбыли, полученной от эксплуатации природных ресурсов. В таких странах, как Норвегия, Венесуэла, Кувейт, Оман, США (Аляска) рентные платежи взимаются с пользователей нефтяных и газовых месторождений, в Чили их вносят компании, разрабатывающие медные рудники, что влечет за собой увеличение валового внутреннего продукта (ВВП). Например, в 2000 г. благодаря высоким ценам на нефть в Объединенных Арабских Эмиратах ВВП вырос на 14 % и достиг рекордного уровня – 60 млрд долларов США при численности населения 3,1 млн человек. ВВП на душу населения составил 17400 долларов США (Рогачева, Храпов, 2004).

В Америке конца XIX и начала XX века в период нефтяной лихорадки, действовало "правило захвата". Оно означало, что владельцы разных участков на одном месторождении имеют право добывать столько нефти, сколько смогут, даже если они при этом истощают месторождение или снижают добычу на соседних скважинах. США необходимо было пройти через массу потрясений, взлетов и спадов, закрытий истощившихся месторождений нефти и открытий новых, поглощение сильными компаниями более слабых, через кризисы перепроизводства (в годы Депрессии нефть стоила почти столько же, сколько вода) и дефицита, чтобы возобладала идея осуществления государством контроля за эксплуатацией недр с помощью различных механизмов (в том числе и заморозив большую часть месторождений). Сделано это ради будущих поколений: для них сохраняется база экономического развития и независимости.

Сегодня нефть в США добывается в Мексиканском заливе, на Аляске, на континентальном шельфе. В отношении к ренте сталкиваются противоположные интересы: собственник недр хочет получить максимум, добытчик – отдать минимум. В связи с этим американские чиновники внимательно следят за этим процессом. Но особенно драматично борьба за ренту протекала между обладающими запасами странами и добывающими транснациональными компаниями: концессии и экспроприации, заговоры и перевороты, войны и революции, дипломатические ристалища и финансовые комбинации.

С конца первой половины XX века к основным районам нефтедобычи стали относиться и страны Латинской Америки, Ближнего Востока, Северной Африки. На первом этапе подавляющую часть доходов компании присваивали себе. Но с 40-х годов ситуация стала меняться: новые страны-производители все настойчивее ставили вопрос о более справедливом распределении ренты. В 1943 г. в Каракасе произошло событие, ставшее вехой в истории нефтяной индустрии. Правительство Венесуэлы и компании "Стандарт Ойл" и "Шелл" подписали соглашение, получившее название "Пятьдесят на пятьдесят": согласно этому соглашению обе стороны становились равными партнерами и делили ренту

пополам. В результате государственные доходы Венесуэлы в 1948 г. по сравнению с 1942 г. выросли в 6 раз. Пример оказался заразительным. В 1950 г. такое же соглашение подписали Саудовская Аравия и компания "Арамко". По этому же пути пошли в Кувейте и Ираке. Знаковым событием стало создание в 1960 г. организации ОПЕК, которая поставила перед транснациональными компаниями ультиматум: концессия концессией, но не менее четверти добываемой нефти должно принадлежать государствам – владельцам месторождений. Это лишь некоторые эпизоды борьбы за распределение ренты, в которой годы относительного перемирия, переговоров и соглашений чередовались с жесткими кризисами и кровопролитными войнами и которая, в сущности, продолжается по сей день: война США с Ираком имеет очевидный нефтяной подтекст.

Прямая параллель в характеристике отношений стран, владеющих нефтяными ресурсами, с добывающими их компаниями и России с такими же компаниями вряд ли уместна: там добытчики – иностранцы, у нас пока свои, российские. Но сходство все-таки есть. Как бы патриотично ни были настроены российские нефтяные короли, стремление получить максимальную прибыль у них не меньше, чем у их зарубежных коллег. В то время, когда страны-производители на том же Ближнем Востоке начинали всерьез отстаивать свои интересы, ситуация у них во многом напоминала нашу: недра богатые, народ бедствует, а деньги "уплывают" за рубеж. Российская ситуация беспрецедентна: нигде в мире не приватизировалось ресурсопользование такого объема, с такой поспешностью и расчетливостью. Тем не менее, в арабских странах тоже происходили резкие колебания – то нефтедобыча осуществлялась частными транснациональными компаниями, то они национализировались, то создавался смешанный консорциум, но рента изымалась исправно и с тенденцией роста (*Экономические проблемы...*, 2003).

2. Государственные фонды Кувейта и Омана

Фонды, созданные в странах Персидского залива, с более или менее формальными правилами использования и пополнения своих средств существуют лишь в Кувейте и Омане. Остальные страны региона полагаются на менее формальные процедуры и на рыночные механизмы для сглаживания возможных последствий от изменения мировых цен на нефть.

В 1960-е годы в Кувейте был создан Общий Резервный Фонд. Кувейт является страной "нефтяной экономики" и занимает 6 место в мире по добыче нефти. Экспорт нефти и газа обеспечивает очень высокий жизненный уровень населению Кувейта и решает все экономические проблемы страны. В 1998 г. размер валового национального продукта на одного жителя Кувейта составлял 10 000 долларов США. В Кувейте семья вообще освобождена от налогов, пока дети не достигли совершеннолетия. Граждане могут получить бесплатное жилье. На каждого ребенка при рождении открывается счет в банке, куда поступает не менее 3 тыс. долларов США. Общий резервный Фонд финансируется за счет профицита бюджета, обеспеченного продажей нефти. В ведение Фонда были отнесены все правительственные инвестиции, включая владение зарубежными активами, а также участие в различных отечественных компаниях. В 1976 г. был учрежден Резервный Фонд Будущих поколений, целью которого стало обеспечение безбедного существования будущих поколений жителей государства. Изначально средства Фонда складывались из 50 % Общего Резервного Фонда, 10 % от всех доходов страны (как доходов нефтяного, так и не нефтяного сектора), а также из собственных доходов Фонда от инвестиционной деятельности. Активы Фонда, так же, как в Норвегии, вкладываются за рубеж, чтобы снизить зависимость от экономической ситуации на внутреннем рынке. В отличие же от предыдущих примеров, отчисления в Фонд производятся вне зависимости от ситуации на международном рынке нефтепродуктов. По политическим причинам разглашение информации о средствах Фонда законодательно запрещено. Однако можно предположить, что средства эти составляют значительную сумму, которой хватит для обеспечения безбедного существования многих грядущих поколений жителей этой страны. Правительство прибегло к использованию средств Фонда в начале 90-х годов для ликвидации последствий иракского вторжения в страну и восстановления ее нефтяной промышленности.

Использование средств Резервного Фонда Будущих поколений возможно лишь с согласия национальной ассамблеи. После образования Резервного Фонда Будущих поколений на Общий Резервный Фонд были возложены стабилизационные функции. Кроме того, Фонд управляет денежными потоками страны, включая обслуживание государственного долга и управление внутренними инвестициями правительства. В периоды роста цен на нефть не существует каких-либо жестко установленных процедур, регулирующих аккумуляцию Общим Резервным Фондом средств. Средства Фонда главным образом складываются из продажи принадлежащих государству активов, а также из отчислений доходов государственных предприятий, за исключением 10 %, направляемых в Резервный Фонд Будущих поколений.

В 1982 г. в Кувейте возникло такое положение, когда фонды аккумулировали значительные средства, что вызвало необходимость создания специального Управления Инвестициями. Управлению

были полностью переданы функции, ранее относившиеся к Министерству финансов, по управлению финансовыми запасами страны. Консервативная финансовая политика отразилась в бездефицитном бюджете страны на протяжении двух десятилетий, за исключением периода войны и послевоенного восстановления в начале 90-х годов. Фонды Кувейта способствовали проведению антициклической политики. Кроме того, доходы от инвестиций Фондов составляют вторую строку национальных доходов Кувейта после доходов от нефтяного сектора. В последние годы они достигали до 35 % общих доходов Кувейта (Рогачева, Храпов, 2004).

В Омане нефть стали добывать с 1967 года. В 1980 г. был создан Государственный Общий Резервный Фонд для замещения со временем уменьшающихся доходов от нефтяного сектора, так как по прогнозам исчерпание ресурсов нефти произойдет через 15-20 лет. Цель создания фонда декларируется как осуществление сбережений для будущих поколений, но средства Фонда часто используются для покрытия дефицитов бюджета, вызванных внешними воздействиями. Средства из Фонда выделяются решением Совета Министров по представлению Совета по финансам и энергетическим ресурсам. Правила, регулирующие деятельность Фонда, неоднократно менялись: изначально в Фонд отчислялись 15 % всех нефтяных доходов; в 1986 г. эта ставка была снижена до 5 %, а с 1989 г. все доходы, превышающие 15 долларов США за баррель нефти, должны были отчисляться в Фонд (Разовский, 2001).

С 1990 г. в Омане был учрежден Фонд непредвиденных расходов. Этот фонд был призван выполнять стабилизационные функции. Предполагалось, что средства в него будут поступать от нефтяных доходов, оставшихся после отчислений в Государственный Общий Резервный Фонд. Эта система просуществовала недолго, и в 1993 г. на замену Фонду непредвиденных расходов пришел Нефтяной фонд, цель которого состояла в инвестировании в нефтяной сектор. Были установлены следующие правила финансирования: доходы до двух долларов с барреля при превышении ценовой шкалы в 15 долларов за баррель, отчислялись в Государственный Общий Резервный Фонд; следующие полдоллара с барреля отчислялись в Нефтяной фонд; все доходы свыше 17,5 долларов США за баррель напрямую должны перечисляться в бюджет страны. Несмотря на эти процедуры, которые должны были обеспечить непрерывный прирост средств Фонда, его запасы с 1992 г. уменьшились из-за использования правительством страны средств Фонда для покрытия бюджетных дефицитов. Управление активами Фонда осуществляет Министерство финансов страны. Большая часть средств Фонда инвестирована в иностранные активы, а остальная часть помещена в виде депозита в Центральном Банке Омана.

3. Макроэкономический Стабилизационный Фонд Венесуэлы

В 1998 г. в Венесуэле был учрежден Макроэкономический Стабилизационный Фонд Венесуэлы для защиты экономики страны от возможных скачков, вызванных нестабильностью мировых цен на нефть. Основная цель фонда заключается в стабилизации нефтяных доходов центрального правительства, местных администраций и государственной нефтяной компании (Petroleos de Venezuela). Фонд ведет краткосрочную стабилизационную политику, при которой отчисления в Фонд осуществляются при превышении реальными ценами некоторой установленной отметки; если же реальные цены ниже этой отметки, правительство имеет право использовать средства Фонда для покрытия краткосрочных дефицитов. Кроме того, из средств Фонда осуществляются инвестиции в иностранные активы; этими инвестициями управляет Центральный Банк Венесуэлы.

С момента своего создания политика Фонда отличалась высокой степенью прозрачности. Все доходы, превышающие установленный уровень, должны были отчисляться в Стабилизационный фонд. Отчисления производятся из трех источников, которые представляют: центральное правительство, местные администрации и государственная нефтяная компания. Для каждого из этих источников устанавливается своя отметка цены: для центрального правительства – это скользящая средняя величина доходов от налога на прибыль, уплачиваемого нефтяным сектором за последние пять лет, ренты (royalties) и дивидендов, выплачиваемых нефтяной компанией, за вычетом обязательных трансфертных платежей региональным правительствам и обязательных отчислений в Фонд погашения долга; для региональных правительств эта отметка составляет скользящее среднее значение трансфертных платежей от центрального правительства за последние пять лет; для нефтяной компании – скользящий средний уровень цен на нефть за последние пять лет, очищенных от налогов. Для того чтобы получить доступ к ресурсам Фонда, правительство должно получить одобрение Конгресса.

Вопрос о расходовании средств Фонда поднимается только в том случае, если существующие цены на нефть ниже установленной отметки, либо если запасы Фонда превышают 80 % от среднегодового уровня доходов государства за последние пять лет. В последнем случае средства, извлекаемые из Фонда, могли быть использованы только на погашение внешнего долга, либо на финансирование капитальных проектов региональных правительств. Кроме того, было установлено законодательно, что резервы Фонда в конце года не должны опускаться ниже одной трети от их

величины по состоянию на конец предыдущего года. Но уже в 1999 г. в устав Фонда были внесены значительные изменения, из-за которых стабилизационная роль Фонда значительно снизилась: изменилась процедура определения отметочной цены, использование средств из Фонда стало возможным по решению президента, средства Фонда стали ассигноваться на социальные и инвестиционные нужды, погашение внешнего долга государства. Новые, более низкие отметки цен были установлены на период 1999-2004 г., а из сумм, превышающих эти значения, только 50 % должны отчисляться в Фонд.

Конечно же, в связи с происходящими в настоящее время изменениями в государственном строе и экономике Венесуэлы невозможно предсказать дальнейшую судьбу и принципы работы Макроэкономического Стабилизационного Фонда.

4. Цели и задачи Государственного Нефтяного Фонда Норвегии

В 1990 г. в Норвегии был создан Государственный Нефтяной Фонд Норвегии. Причиной создания фонда стали демографические тенденции, связанные с увеличением числа граждан старшего и преклонного возраста в населении страны. Это повлекло за собой необходимость роста отчислений в пенсионные фонды и создание накопительного резервного фонда, средства которого использовались бы на социальные нужды.

Нефтяной фонд выполняет и стабилизационную задачу, так как его средства могут привлекаться для покрытия дефицита в исполнении бюджета. В долгосрочном плане Фонд призван служить для удовлетворения возрастающих социальных потребностей при уменьшении производства нефтепродуктов. Отчисления в Фонд осуществляются в периоды роста мировых цен на нефть и нефтепродукты, что сопровождается периодами экономического подъема внутри страны. Отчисления в Фонд производятся лишь в том случае, если бюджет центрального правительства выполняется с профицитом. В свою очередь, профицит бюджета зависит от таких факторов, как цены на нефть и состояние бюджета до включения в него доходов от нефтяного сектора. Таким образом, все государственные доходы от нефтяной промышленности поступают в бюджет. Принятие решения о доле доходов, перечисляемых в фонд, становится частью ежегодного бюджетного процесса.

Фонд стал важным инструментом проведения финансовой политики страны, так как благодаря фонду снизилось бремя пенсионных отчислений. Использование средств Фонда для сглаживания экономических циклов повысило эффективность фискальной политики правительства. В периоды снижения цен на нефть средства Фонда могут использоваться на финансирование дефицита, вызванного высокими расходами на социальные нужды. Тем самым снижается негативное влияние падающих нефтяных цен на инвестиционный климат и экономический рост страны. Фонд придерживается консервативной политики, что позволило государству стабильно добиваться профицита бюджета, который был зафиксирован даже в 1998 г., когда произошел обвал мировых цен на нефть. К концу 1999 года Фонд саккумулировал значительные активы, которые составляли сумму, эквивалентную 26 млрд долларов США, что равнялось 18 % ВВП Норвегии. Активы Фонда вложены в иностранные инвестиционные инструменты, часть которых является облигациями с фиксированным доходом и часть – акциями зарубежных компаний. В основном речь идет о финансовых инструментах, представляющих низкий риск. Фонд инвестирует свои средства лишь в акции компаний, не занятых в нефтяном секторе, с тем, чтобы по возможности сгладить влияние скачков мировых цен на нефть.

В Норвегии, как и в Великобритании, изъятие природной ренты происходит в виде налога на дополнительный доход. В Норвегии ставка этого налога составляет 80 %. Уровень жизни в Норвегии самый высокий в Европе. Например, в 1998 г. валовой национальный продукт на человека составлял в Норвегии 25 800 долларов США, в России – 2 680 долларов США (*Экономические проблемы...*, 2003).

Таким образом, в Норвегии, шагнувшей за черным золотом в Северное море, в Государственный Нефтяной Фонд поступают все доходы государства от нефтедобычи. Причем часть из этих доходов идет на погашение дефицита по остальным статьям бюджета. Норвежцы понимают, что нефтяной поток в конце концов иссякнет, и уже сегодня страхуются от возможных проблем. Ожидается, что к 2040 г. доходы от нефтедобычи снизятся до 3 % внутреннего валового продукта, между тем к этому же времени на выплату пенсий и пособий по инвалидности потребуется 17 % ВВП. Будущие пенсионеры сегодня могут спать спокойно. Норвегия откладывает деньги в Фонд, составляющий уже более 45 млрд долларов (*Разовский*, 2001).

5. Использование природной ренты на Аляске (США)

Наибольшей открытостью во всем, что касается формирования и использования природной ренты, отличается Аляска. Для осуществления сберегательных и стабилизационных функций на Аляске созданы два Фонда – Постоянный фонд Аляски и Конституционный бюджетный резервный фонд.

Первый из них функционирует с 1976 г., второй был учрежден в 1990 г. в связи с мировым снижением цен на нефть в конце 1980-х годов.

Цель Постоянного фонда – накопление резервов в пользу будущих поколений, когда в результате исчерпания ресурсов снизится добыча нефти в штате. Фонд подотчетен народу штата, а не правительству. Этот фонд нельзя использовать для покрытия дефицита бюджета. С момента основания Фонда его средства быстро росли и к 1999 г. составляли 27,1 млрд долларов. Средства Фонда инвестировались, и среднегодовая доходность их за период с 1978 по 1999 годы составила в среднем более 7 %. В 1996 г. доход Фонда от инвестиций превысил его доход от нефтяной промышленности (Рогачева, Храпов, 2004). В Постоянный фонд отчисляется как минимум 25 % от всех нефтяных доходов штата, включающих лизинг месторождений минеральных ресурсов, арендную плату, платежи федерального правительства за минеральные ископаемые. Таким образом, значительная часть этих доходов минует бюджет штата. Основная часть суммы постоянно инвестируется, и ее использование невозможно без внесения соответствующей поправки к Конституции штата, которая может быть принята посредством референдума. Таким образом, запасы, находящиеся в управлении Фонда, пополняются практически постоянно вне зависимости от тенденций на мировых рынках энергоресурсов и финансового положения штата. Строгих правил в отношении расходования доходов Фонда не существует. Решение принимается на ежегодной основе. Часть средств выплачивается жителям Аляски в виде так называемого "постоянного дивиденда" (установлены правила, в соответствии с которыми определяется, кто имеет право на получение дивиденда), часть реинвестируется с тем, чтобы нейтрализовать эффект инфляции, а часть доходов переводится в разряд основного капитала, как сбережение для будущих поколений. Дивиденд жителям Аляски выплачивается Фондом с 1982 г. с целью заинтересовать население в своей деятельности. С тех пор порядка 40 % доходов Фонда были выплачены в качестве дивиденда.

Конституционный бюджетный резервный фонд был создан в качестве вспомогательного источника средств на случай возникновения дефицита бюджета. Законодательно ежегодно устанавливается лимит средств, которые могут быть взяты из Фонда в данном году; однако в случае необходимости этот лимит может быть изменен. Так, лимит на 1999 г. был установлен в размере 700 млн долларов, однако, он был увеличен, когда стало очевидно, что из-за падения цен на нефть доходов бюджета не хватит для финансирования в полном объеме предусмотренных расходов. Средства, передаваемые Фондом в бюджет, оформляются в виде долга и должны быть возвращены в Фонд в годы, когда бюджет выполняется с профицитом.

В 2000 г. каждый из 600 тысяч жителей Аляски получил почти 2000 долларов США из Постоянного Фонда. В 1999 г. был проведен референдум, где был поставлен вопрос: "Можно ли за счет средств, полученных от ренты, погасить дефицит бюджета Аляски?". На данный вопрос 70 % жителей ответило: "Ни в коем случае".

6. Заключение

Исследование опыта зарубежных стран по проблеме государственного регулирования использования природных ресурсов наглядно показывает, что в основу этого процесса заложен механизм создания стабилизационных фондов за счет доходов от добычи минерального сырья.

Стабилизационные фонды, создаваемые на основе национальных методологических подходов, являются важнейшим государственным инструментом социализации бизнеса, направленным на повышение жизненного уровня нации за счет перераспределения природной ренты в добывающем секторе экономики. Создание стабилизационных фондов означает, что рентный доход используется государственной системой в интересах общества.

Литература

Разовский Ю.В. Сверхприбыль недр. М., УРСС, 222 с., 2001.

Рогачева И.А., Храпов В.Е. Государство и природные ресурсы. СПб., Наука, 515 с., 2004.

Экономические проблемы развития рыбного хозяйства. Сб. науч. статей. М., Изд-во ВНИЭРХ, 332 с., 2003.