Б. Х. Краснопольский

ПРОСТРАНСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ (опыт штата Аляска, США)

В США накоплен богатый опыт создания систем управления природопользованием управления на уровне отдельных штатов¹. Каждый штат имеет свои специфические особенности. Региональные системы природопользования имеют схожие черты, но отличаются подчас довольно существенным образом в конкретных деталях, связанных с экологическими, природно-ресурсными, экономическими и социальными характеристиками каждой территории.

Рассмотрим особенности организации региональных систем управления природопользованием в США на примере штата Аляска. Выбор этого штата объясняется тем, что Аляска, как регион с ярко выраженной сырьевой специализацией на добыче таких природных ресурсов, как нефть, газ, твердые полезные ископаемые, рыбные и, частично, лесные ресурсы, является довольно близким аналогом подавляющего большинства ресурсодобывающих регионов Севера, Урала, Сибири и Дальнего Востока России, представляющих примерно 3/4 российской территории.

Эффективное регулирование прав собственности на землю и прав ресурсопользования, а также рациональный механизм изъятия природной, в частности нефтяной, ренты обусловил возможность направления большей части прибыли от добычи нефти в экономику штата. С начала массовой добычи нефти на Аляске (1977 г.) к настоящему времени совокупный доход штата составил

¹ Ранее автором были проиллюстрированы особенности системы управления природопользованием в США на межрегиональном уровне, в том числе посредством такого весьма действенного и перспективного института, как *Национальная система исполнительского партнерства по природопользованию* [1].

более 60 млрд долл. Значительная часть этих средств была направлена на развитие социальной и производственной инфраструктур, решение социально-экономических и экологических проблем, а также на создание *Постоянного фонда штата (Alaska Permanent Fund)* и *Дивидендной программы*, речь о которых пойдет ниже.

Главный вопрос, решение которого определялось Конституцией штата, принятой при его создании в 1959 г., — правовое регулирование владения землей и природными ресурсами на территории штата для различных групп собственников. После длительных дискуссий и в ходе острых конфликтов к середине 1980-х гг. распределение прав на землевладение между всеми собственниками сложилось следующим образом: федеральное правительство — 60% земель (12% — федеральные земли, 41% — национальные природоохранные территории, 7% — федеральный нефтяной резерв); штат Аляска — 27%; коренные жители штата, объединенные в национальные корпорации, — 12% и частные владельцы — около 1% [5].

В целом можно сказать, что в течение 25 лет на Аляске была проведена *массовая приватизация* земельных ресурсов, ранее являвшихся государственной (федеральной) собственностью. Особенностью этой приватизации было то, что возникла коллективно-частная форма собственности, что является основой народного (коллективного) капитализма в отличие от его олигархических (клановых) форм.

Если посмотреть на карту распределения земельной собственности штата, то выявляется привязка видов собственности к характеру промышленных узлов, кластеров, конгломератов и прочих природно-хозяйственных сочетаний и комплексов.

Именно *институт земельной собственности* является *ведущим фактором пространственной организации природопользования*. Каждый собственник в соответствии с выделенными в его владение землями, особенностями сложившихся на них экосистем и их природно-ресурсными особенностями организует собственную систему управления природопользованием, но, естественно, с учетом задаваемых на федеральном уровне требований, отражающих общие национальные интересы.

В 1969 г. началось освоение богатейших нефтяных ресурсов Аляски. В этом же году был проведен первый транш продажи лицензий на разведочное бурение скважин по 164 месторождениям, расположенным на территории и акватории штата. Эта операция принесла штату 900 млн долл., уплаченных нефтянодобывающими компаниями. По сравнению с бюджетом штата, который составлял тогда всего 112 млн долл., это была огромная сумма. Полученные средства были использованы штатом на различные общественные нужды, прежде всего на развитие объектов производственной и социальной инфраструктур в предполагаемых районах нефтедобычи [5].

В 1976 г. на референдуме была одобрена поправка к Конституции штата, в соответствии с которой утверждался Постоянный фонд штата, в котором с началом активной добычи сырья должна была аккумулироваться часть доходов от *природной ренты* (как абсолютной, так и дифференциальной). Эту ренту штат должен был получать как часть дохода от деятельности нефтедобывающих компаний на территории и в шельфовой зоне акватории штата.

Поправка определяла, что примерно 25% всех доходов штата от лицензионных и рентных платежей, основной суммы роялти, выручки от операций с роялти, других федеральных платежей по минеральным ресурсам в части, причитающейся штату, а также бонусов должны направляться в Постоянный фонд, который создается как резерв будущего развития штата, когда основные запасы нефти иссякнут [2; 3]. Таким образом, основной задачей фонда является сохранение и приумножение резервных средств, их использование на общественные нужды, в том числе и для инвестиционных целей. Для управления данным фондом была создана специальная Корпорация Постоянного фонда, в периодически обновляемом составе директоров которой представлены практически все общественные слои населения штата.

Фонд состоит из двух частей: основной (*principal*) и доходной (*income*). Основная часть инвестируется в высокодоходные отрасли и не может быть использована администрацией штата без общего голосования всех жителей на референдуме. Доходная часть может быть использована на основании совместного решения губернатора и Законодательного собрания штата. Данное решение вырабатывается каждый год и перед его окончательным принятием передается на обсуждение общественности штата через прессу и различные политические и общественные организации.

В 1979 г. Законодательное собрание штата учредило специальную Дивидендную программу Постоянного фонда. В соответствии с данной программой определенный процент (около 10%) от доходной части фонда направляется на выплату дивидендов всем жителям Аляски как долевым собственникам на землю и природные ресурсы штата, вне зависимости от их возраста и сфер занятости, в случае, если они являются резидентами штата не менее одного года. С конца 1982 г. жители Аляски начали получать этот дивиденд после решения Конституционного суда США о соответствии этой программы Конституции США [2; 3].

Постоянный фонд позволяет трансформировать доход от использования невозобновляемых минеральных ресурсов в возобновляемый финансовый доход, инвестируемый в поддержание благосостояния как существующих, так и будущих поколений жителей штата.

В начале 1977 г. пошла первая нефть по 800-мильному трансаляскинскому нефтепроводу — одному из крупнейших нефтепроводных сооружений того

времени, и Постоянный фонд впервые получил 734 тыс. долл. в качестве 25-процентного отчисления от рентных платежей.

В 2004 г., после 26 лет функционирования фонда, только его основная часть составляла уже более 26 млрд долл. [4], что почти в 3,5 раза превышает консолидированный годовой бюджет штата (7,4 млрд в 2002 г.) и почти в 1,3 раза превышает Стабилизационный фонд России (на конец 2004 г. немногим более 600 млрд руб., или 20 млрд долл.).

В среднем поступления в основную часть Постоянного фонда составляли 1 млрд долл. в год. Эта сумма — чистый рентный доход, отчисляемый вне зависимости от форм собственности на земельные и природные ресурсы и выведенный в общественные фонды для решения социально-экономических задач для всего населения штата Аляска.

При этом в среднем на Аляске добывается примерно 1 млн баррелей нефти в сутки, причем в 1980—1985 гг. суточная добыча превышала 2 млн баррелей. Таким образом, получение дохода в 1 млрд долл. в год при средней добыче 1 млн баррелей в сутки является реальной возможностью, сохраняющей нормальную доходность нефтяных компаний и обеспечивающей наполнение текущего бюджета региона. Такие соотносительные уровни чистой ренты и добычи определяют достаточно сбалансированные взаимосвязи в системе рентных отношений государства, штата и нефтяных компаний. Эта пропорция универсальна, особенно для северных нефтедобывающих территорий мира, в том числе — для северных районов России, условия добычи минерального сырья в которых весьма близки к штату Аляска. Кроме того, эта зависимость отражает и рыночные условия, т. к. все сделки осуществляются по мировым ценам, складывающимся для всех операторов рынка на определенный период времени вне зависимости от их национальной принадлежности.

Механизм изымания доходов и рентных платежей от нефтедобычи, который сложился в штате Аляска, характеризуется следующим образом (*табл.*).

Штат получает доходы от нефтедобычи из четырех основных источников:

- налог на добычу нефти,
- налог на собственность,
- природная рента (роялти),
- корпоративный подоходный налог.

Основная часть нефтедоходов штата идет в общий фонд для использования на текущие социально-экономические цели. Примерно четвертая часть от роялти аккумулируется в Постоянном фонде, и 0,5% направляется в так называемый Доверительный фонд общественных школ (Public School Trust Fund), из которого получает дополнительную финансовую поддержку система школьного образования штата.

Таблица

Основные источники формирования доходов штата Аляска

Источник дохода	2003		2004*	
	млн долл.	в % к итогу	млн долл.	в % к итогу
Налог на добычу нефти	599,0	28,5	637,4	27,5
Налог на собственность	48,7	2,3	48,5	2,1
Нефтяная рента (включая бонусы и проценты), направленная в общий текущий фонд штата	840,3	40,1	1 022,6	44,1
Корпоративный подоходный налог	151,1	7,2	240,0	10,3
Нефтяная рента, направленная в Постоянный фонд и Фонд общественных школ	403,8	19,2	349,6	15,1
Рентные отчисления и лизинговые платежи, причитающиеся штату Аляска в фонде Национального нефтяного резерва (National Petroleum Reserve – Alaska)	34,6	1,6	2,9	—
Отчисления от налога на добычу и рентных платежей в Фонд конституционного бюджетного резерва (Constitutional Budget Reserve Fund – CBRF)	22,3	1,1	20,0	0,9
Итого	2 099,8	100,0	2 320,9	100,0

* Оценка.

Источник: [4].

Наиболее крупными источниками нефтедоходов штата, которые непосредственно зависят от объемов добычи и складывающихся цен на мировом рынке, являются налог на добычу нефти и нефтяная рента. Из таблицы видно, как существенно отразился рост цен на нефть в 2004 г. на увеличении этих показателей, в особенности — на сумме доходов, полученных от нефтяной ренты. Целесообразно дать краткую характеристику методическим подходам к расчету двух основных финансовых источников в системе природопользования штата Аляска — налогов на добычу нефти и нефтяной ренты.

Определение ставки налога на добычу нефти находится в тесной зависимости от «возраста» (длительности эксплуатации) данного месторождения и от так называемого *экономически ограничивающего фактора (Economic Limited Factor — ELF)*, который, в свою очередь, зависит от общего объема дневной добычи и средней продуктивности нефтяных скважин на каждом нефтяном месторождении. Установленная законом ставка налога на добычу нефти равняется 12,25% от ее общей стоимости для пяти первых лет эксплуатации данного месторождения и 15% — для последующих лет. Минимальная ставка налога установлена в 80 центов за каждый налогооблагаемый баррель нефти.

Индивидуальная ставка налога на добычу для данного месторождения рассчитывается умножением установленной законом ставки, даже если она минимальна и равна 80 центам, на величину экономически ограничивающего фактора — ELF. Данный фактор рассчитывается по формуле, включающей в себя ряд переменных, отражающих объемы ежедневной добычи и количество скважин на конкретном месторождении, и ряд констант, отражающих среднетехнические и среднеэксплуатационные характеристики нефтедобычи. В результате расчетов по данной формуле устанавливается индивидуальное значение фактора для каждой комбинации показателей общей ежедневной добычи нефти на конкретном месторождении и средней ежедневной добычи нефти по каждой скважине. Данный фактор можно рассматривать как модификацию тех коэффициентов, которые обычно используются при расчетах *дифференциальной горной ренты* и учитывают в достаточно полной степени пространственные особенности размещения объектов недропользования. Главный результат действия этого фактора состоит в том, что он позволяет снизить ставку налога для небольших и малопродуктивных месторождений, при этом находящихся в сложных горногеологических условиях, и повысить ставку для крупных высокопродуктивных месторождений, имеющих достаточно хорошие эксплуатационные кондиции.

Что касается определения ставок *нефтяной (абсолютной) ренты*, то как земле- и недровладелец, предоставляющий права аренды и продающий лицензии на разведку и добычу нефтяных ресурсов, штат Аляска получает эту составляющую своих доходов в виде бонусов (разовых выплат), годовых рентных отчислений и удерживаемых рентных процентов от нефтедобычи. Наибольшая часть этого вида дохода поступает именно от удержания рентных процентов, ставка которых держится в среднем на уровне не менее 12,5%. По некоторым арендным договорам эта ставка увеличивается вплоть до 20%. Ряд арендных договоров составляется по принципу соглашений о разделе продукции или прибыли.

Традиционно заключаемые штатом арендные договоры предполагают, что штат может забирать свою нефтяную ренту либо прямо продукцией в баррелях, либо в денежном виде в процентах от стоимости произведенной продукции. Например, в 2003 г. штат забирал свою ренту в натуральном виде от эксплуатации месторождений в Prudhoe Bay (50 500 баррелей ежедневно) и на Северном склоне (125 000 баррелей в день) и продавал ее аляскинским нефтяным компаниям для переработки в нефтепродукты.

Система природопользования и реализующих ее функционирование управленческих институтов, сформированная в штате Аляска, является серьезным экспериментом, подкрепленным Конституцией штата и развивающими ее законодательными актами, по широкому вовлечению различных социальных групп

населения в управление природопользованием на территории штата, учитывая при этом особенности как природно-ресурсного, так и традиционно-национального размещения производительных сил данной территории [2; 3]. Этот эксперимент представляет практический интерес для российских ресурсодобывающих регионов.

В штате Аляска практически была создана некая социальная корпорация, впитавшая в себя и рыночные механизмы, и методы государственного регулирования, и исторически сформировавшиеся природные, национальные и социальные особенности пространственной организации жизнедеятельности населения на данной территории. Несмотря на ряд трудностей и нерешенных проблем, новые формы организации управления региональными системами природопользования в целом отвечают идеям создания гражданского общества на базе реального совместного владения населением территории общественной собственностью на землю и ее природные ресурсы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Краснопольский Б. Х.* Опыт пространственной организации управления природопользованием в США // Пространственная экономика. 2005. № 1.
2. *Хикл Уолтер.* Проблемы общественной собственности: модель Аляски — возможности для России. М.: Прогресс, 2004.
3. *Hickel Walter J.* Crisis in the commons: The Alaska Solutions. Institute of the North, Anchorage, Alaska, 2002.
4. Revenue Sources Book. Alaska Department of Revenue. The State of Alaska. 2004. — <http://www.tax.state.ak.us/sourcebook/>.
5. Trends in Alaska's People and Economy. Institute of Social and Economic Research, University of Alaska Anchorage, 2001.