

Государственное регулирование использования минеральных ресурсов (на материалах ТЭК США)

Т. В. ДЕРКАЧ¹

В статье рассмотрены вопросы государственного регулирования использования минеральных ресурсов на материалах топливно-энергетического комплекса (ТЭК) США как важнейшей составляющей политики государства в сфере природопользования. Определено влияние зависимости экономики США от импорта энергоносителей на энергетическую безопасность страны, приведены результаты анализа основных направлений долгосрочной энергетической политики государства. Исследованы в статье положительные и отрицательные стороны современного американского государственного регулирования, в основе которого лежит двойственная система патентного доступа в отношении земель, находящихся в государственной собственности с определённым набором минеральных ресурсов, и система арендно-лицензионного доступа к эксплуатации месторождений первичных ресурсов земных недр, при том что максимальная эффективная дневная норма добычи ресурсов не наносит непоправимого ущерба процессу использования месторождения.

Ключевые слова: государственное регулирование, минеральные ресурсы, экологические проблемы, энергетическая безопасность.

УДК 338.45:622.6/9(73)

JEL коды: B22, F43, H76, N52, O51, Q48

Введение. Массовое использование природных ресурсов приводит к их истощению и необходимости бережного отношения к ним. Государственное регулирование обеспечивает энергетическую безопасность страны, а также долгосрочную стратегию развития.

Постановка проблемы. Противоречия во взглядах на проблемы сырьевой и, прежде всего, энергетической зависимости экономики развитых стран от импорта, продуцируют полярные оценки основных направлений государственной политики регулирования использования минеральных ресурсов, что обусловило настоятельную необходимость в исследовании этих проблем на материалах ТЭК США. В последнее время в научной литературе исследуются вопросы, посвящённые проблемам государственного регулирования минерально-ресурсной базы США. Весомый вклад в это исследование внесли такие известные учёные, как А. В. Корнеев, В. И. Соколов, М. А. Портной, Д. А. Удалов.

Цель статьи – анализ основных подходов и направлений государственного регулирования использования минерального сырья в условиях зависимости экономики развитых стран от импорта минерального сырья, в первую очередь нефти и газа (на материалах ТЭК США).

Результаты исследования. Энергетическая составляющая мирового развития на основе доминирования невозобновляемых энергоресурсов уже несколько десятилетий находится в центре внимания мирового сообщества. В начале XXI столетия такие

¹ Деркач Татьяна Вадимовна, кандидат географических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента Международного гуманитарного университета, г. Одесса.

© Т. В. Деркач, 2013



нетто-импортёры нефти и газа, как Китай и Индия, резко увеличили объёмы потребления ключевых видов энергоносителей и, соответственно, их импорта. По мнению большинства исследователей обостряющейся энергетической проблемы, эпоха низких цен на энергетическое минеральное сырьё канула в лету. Одновременно продолжает расти энергетическая зависимость экономик развитых стран от импорта энергоносителей, что находит адекватное отражение во внешнеторговых и платёжных балансах стран-импортёров. При этом со знаком плюс рассматриваются лишь сравнения себестоимостей непосредственно в процессе добычи (извлечении на дневную поверхность) энергетического сырья. Игнорирование и/или недоучёт полной стоимости (полезности) добываемого сырья, так называемой триады – «субстанции-энергии-информации», равной в стоимостном выражении стоимости конечного продукта, продуцируют алармистские представления о критической степени зависимости от импорта энергоносителей [2].

В реальности, согласно геоэкономической концепции формирования мирового дохода, импорт энергоносителей является эффективной составляющей процесса распределения мирового дохода, обеспечивая не только энергетическое, но и финансовое благополучие экономик развитых стран вследствие того, что полная стоимость энергетического сырья на порядок больше стоимости его импорта. Это в полной мере относится к США – крупнейшему импортёру энергоносителей в мировой экономике. В тоже время нельзя не принимать во внимание того, что в общественном и, особенно, в электоральном сознании населения сформировалось устойчивое мнение о сверхзависимости страны от импорта энергоносителей.

За последние 35 лет доля США в мировой добыче большинства видов минерального сырья, за исключением угля, последовательно снижалась. Одновременно, абсолютно и относительно рос импорт энергоносителей. В современных условиях развития экономики страны становится всё более актуальной минимизация энергопотребления в энергоёмких сырьевых отраслях и стадиях промышленности, ориентация на укороченный производственный цикл получения конечной продукции на базе готовых сырьевых полуфабрикатов, повышение среднего уровня ресурсосбережения в промышленности, а также выпуск новых видов продукции с пониженными материалоёмкостью и энергоёмкостью [1]. Переходя на разработку более богатых месторождений в других странах, американские компании не только стали получать основную долю прибыли на базе эксплуатации иностранных природных ресурсов, но и обеспечили дальнейший рост самого высокого в мире уровня потребления минерального сырья и топлива у себя в стране по относительно низким ценам (до 2006 г. в большинстве штатов средние цены на бензин были ниже, чем на очищенную и расфасованную питьевую воду) [1].

Более трети находящегося в федеральной собственности земельного фонда страны обладает значительным ресурсным потенциалом. Именно здесь, включая ресурсы континентального шельфа, находятся 80% запасов нефти и природного газа, 50% угля, свыше 80% нефтеносных песков и сланцев. В последнее время американское государство направляет усиленное внимание на регулируемое использование ресурсной базы, что связано с растущими потребностями в минеральном сырье и энергоносителях, а также кризисным состоянием горнодобывающей промышленности [1]. Необходимость постоянной государственной поддержки сырьевых отраслей обусловлена такими негативными тенденциями, как снижение средней нормы прибыли, рост текущей задолженности предприятий, падение цен на

сырье, увеличение безработицы, рост числа мелких производителей и деконцентрация производства, замедление темпов при внедрении технологических новшеств. Вместе с тем государственное вмешательство в сырьевые отрасли дополнительно диктуется объективной необходимостью соблюдать добывающими предприятиями все более жёсткие экологические нормы и стандарты, а также заинтересованностью федеральных властей в снижении материалоемкости экономики и увеличении потребления вторичного сырья [1]. В основе современного американского государственного регулирования, при использовании природных запасов всех видов минерального сырья, лежит двойственная система патентного доступа, предусматривающая регистрацию заявок и горных патентов операторов на исключительное право каждого конкретного месторождения при внесении однократных государственных пошлин, а также арендно-лицензионного доступа к эксплуатации месторождений с выплатой регулярных рентных отчислений в процентах от стоимости добываемого сырья без передачи предпринимателям прав собственности на первичные ресурсы земных недр.

Система патентного доступа к минеральным ресурсам применяется в США только в отношении земель, находящихся в государственной собственности и к определённому набору ископаемых ресурсов, который включает железные и урановые руды, медь, свинец, никель, серебро, полевой шпат, а также ряд видов строительных материалов [1]. По сравнению с временной арендой система патентного доступа приносит незначительный доход государственному бюджету, почти равный расходам на её поддержание, в то время как даже по нетопливым видам сырья арендные платежи оказываются в 3-4 раза выше всех соответствующих административных затрат. Именно поэтому в результате принятия более поздних законов все месторождения угля, нефти, природного газа и многих других наиболее ценных видов сырья в недрах федеральных территорий и участков, проданных в частную собственность, были зарезервированы только с лицензионным характером доступа.

К настоящему времени в целевую аренду сдано более 50 млн га федеральных земель. Платежи за добычу минеральных ресурсов (коммерческое недропользование) включает три основных элемента: бонусы, рентные платежи и роялти. Компенсирующую плату эксплуатации природных ресурсов дополняют налоговые выплаты [1]. Современные рентные платежи за разведку и разработку ресурсов на государственных землях обычно имеют символический характер. Например, оплата аренды земель, связанных с поисками или разработкой месторождений фосфатов, нефтяных сланцев, натриевых солей, серы и других ископаемых, составляет несколько долларов за 1 га в год. Существенную роль в регулировании геологической разведки и горного дела в США играют специфические налоговые меры. Налоговые скидки на истощение недр являются одним из наиболее сложных финансовых инструментов регулирования добычи природного сырья. При добыче нефти и газа в США мелкие и средние независимые предприятия получают такие скидки в размере до 15%. Самая высокая скидка (22%), представляется производителям наиболее дефицитных в США видов минерального сырья: асбеста, урановых руд, а также свинца, ртути и бокситов. Скидка в 15%, кроме добытчиков нефти и газа, доступна американским производителям обогащённого рудного сырья для чёрной металлургии и медеплавильного производства [1]. Специальные налоговые льготы действуют при добыче остаточных объёмов нефти на истощённом месторождении перед закрытием предприятия. На прямые затраты предпринимателей в сфере поисково-разведочных работ распространяется налоговая скидка на истощение капитала в размере 30%

соответствующих вложений. На штатном и региональном уровнях выборочно применяется налог на стоимость используемого месторождения (*ad valorem tax*). В некоторых штатах установлен прямой налог на горную продукцию, исходя из объёма добываемого сырья (*per unit tax*) или из валового дохода, получаемого от его добычи и реализации (*gross proceeds tax*). Широко применяется местный налог на компенсацию ущерба окружающей среде и истощения сырьевой базы (*severance tax*) [1]. Для каждого месторождения в индивидуальном порядке государственными регулирующими органами устанавливается максимальная эффективная дневная норма добычи, которая не наносит непоправимого ущерба процессу его использования. Первичные нормы являются основными параметрами для последующего регулирования объёма производства на основе комплексной модельной оценки оправданного рыночного спроса и предложения. Недопустимыми ресурсными потерями в США считаются неполное извлечение минерального сырья и длительное сжигание попутного газа [1]. В состав американского топливно-энергетического комплекса входят многочисленные, технологически тесно взаимосвязанные между собой, предприятия по добыче первичного минерального энергетического сырья – угля, нефти, природного газа, урана, а также по их переработке, обогащению и утилизации отходов.

Темпы увеличения энерговооружённости американской экономики за последние 25 лет практически полностью совпадали с аналогичными показателями прироста ВВП. Население Соединённых Штатов составляет 4,5% мирового, при этом страна потребляет свыше четверти объёма энергии, используемой во всем мире. Соотношение основных первичных энергоносителей в приходной части энергетического баланса было в 2006 г. следующим: нефть – 40%, природный газ – 24%, уголь – 23%, уран – 9%, гидроэнергия – 3%, прочие возобновляемые источники – 1% [1]. Для расширения внутренней базы за два года – с 2009 по 2011 г. – нефтегазовым компаниям сдано в аренду 1,5 млн га перспективных для нефте- и газодобычи земель. В 2010 г. были предоставлены для аренды участки континентального шельфа площадью свыше 9 млн га. Газодобыча в США достигла в 2010 г. своего исторического максимума в 736 млрд м³, на максимальном уровне идёт и добыча нефти (свыше 2 млн баррелей в сутки). При этом надо отметить, что ресурсная база заметно расширилась в географическом плане: интенсивно вовлекаются в оборот отдалённые месторождения полезных ископаемых на Аляске, в пустынных юго-западных штатах. Совершенствуются технологии разведки, добычи и обогащения полезных ископаемых. Повышенное внимание в последнее время уделяется месторождениям, которые ранее считались нерентабельными. Располагая менее 2% мировых запасов нефти, США потребляют более 20%. При таком соотношении Соединённые Штаты не могут обеспечить своё экономическое развитие за счёт национальных ресурсов. Поэтому остро стоит задача диверсификации используемых источников энергии. В частности, была поставлена задача повысить вдвое долю возобновляемой энергии в энергобалансе страны [2]. В целях повышения энергетической эффективности всего федерального хозяйства к 2020 г. ожидается экономия энергии, эквивалентная использованию 205 млн баррелей нефти, что в стоимостном выражении будет равно 8-11 млрд долларов.

Экологической перестройки всего энергетического сектора страны требуют и международные решения. Изменения в энергетическом планировании заключаются еще в том, что впервые после более чем трёх десятилетий правительство США разрешило строительство новых атомных станций, а также выделило из бюджета 2 млрд долл. на строительство трёх электростанций на солнечной энергии (в Аризоне, Колорадо и

Индиане). Обама отметил, что «...мы будем двигаться от экономики, функционирующей на ископаемом топливе и импортируемой нефти, к экономике, опирающейся на внутренне получаемое топливо и экологически чистую энергию» [2].

В американской экономике продолжается внутренняя структурная перестройка, нацеленная на уменьшение топливно-энергетических затрат на единицу ВВП, дальнейший рост энергосбережения и снижение уровня стратегической уязвимости страны в случае возможных перебоев с энергоснабжением. Вместе с тем, США не отказались от своего традиционно более высокого по сравнению с другими развитыми странами общего уровня потребления энергии и по этой причине не смогли добиться ослабления зависимости от импорта нефти, который продолжает последовательно возрастать [3]. По имеющимся американским прогнозам, в перспективе до 2020 г. увеличение общего уровня потребления энергии будет способствовать росту потребления первичного энергетического сырья как в целом по стране, так и в расчёте на душу населения. По мере роста энергосбережения удельные энергетические затраты в экономике в расчёте на каждый доллар ВВП, которые непрерывно сокращались, начиная с 1970 г., скорее всего будут продолжать снижаться. Ради долгосрочной перспективы США в стратегических целях пока предпочитают интенсифицировать более выгодную эксплуатацию энергетических ресурсов других стран. Все эти особенности американской политики, равно как и стремление к диверсификации зарубежных партнёров по торговле топливно-энергетическими продуктами, все сильнее сказываются на повышении интенсивного политического и военного вмешательства США в международные события во многих регионах [3]. Повышенные расходы американских потребителей на энергоносители постоянно ухудшают общие экономические показатели страны. В США отчётливо намечается переход после 2025 г. к энергетике нетрадиционного типа с использованием новых промежуточных энергоносителей и альтернативных источников энергии [3].

Анализ стратегии США в области энергетики, с учётом сложности международной ситуации на Ближнем и Среднем Востоке показал, что их основная стратегическая линия на ближайший период заключается в повышении доли поставок более дешёвой нефти из прилегающих стран Центральной и Южной Америки, поддержании устойчивого уровня импорта нефти и природного газа из Канады, а также в принятии мер для сохранения стабильного объёма добычи нефти в странах Ближнего Востока и Африки. В более отдалённом будущем для Соединённых Штатов особо важное значение будут иметь новые перспективные зарубежные нефтедобывающие регионы и, в первую очередь, – Каспийский, что объясняет современный высокий политический и экономический уровень вовлечения американского бизнеса в его развитие [3]. Американская электроэнергетическая промышленность имеет свою характерную специфику: ей предстоит завершить переход от традиционных вертикально интегрированных, регулируемых естественных монополий к независимым коммерческим предприятиям различного функционального профиля, способных успешно работать в условиях открытого конкурентного рынка энергетической продукции и услуг. Именно в сфере электроэнергетики на уровне отдельных штатов и крупных регионов сейчас активно развиваются процессы, направленные на дальнейшее уменьшение доли государственной собственности, дерегулирование потребительских цен, стимулирование свободной конкуренции независимых энергетических операторов, а также способствующие развитию многоступенчатых оптово-розничных схем реализации конечной продукции.

Повышение эффективности энергетического производства в США происходит в первую очередь в результате снижения внутренних непроизводственных затрат и замены устаревшего оборудования за счёт реинвестирования получаемой прибыли. Существенную роль в защите экономических интересов общества призваны сыграть специальные дополнительные меры государственного контроля и регулирования. США устойчиво занимают первое место в мире не только по объёмам производства и суммарного потребления энергии, но также и по масштабам загрязняющих окружающую среду промышленных выбросов. На передний план национальных приоритетов резко выдвинулись экологические проблемы в экономике. И связано это не столько с тяжёлыми последствиями для природы в энергетическом секторе хозяйства, сколько с новыми задачами правительства США в освоении альтернативных источников энергии и экологически чистых технологий производства энергии. Соединённые Штаты занимают ведущее место среди других западных стран по объёму средств, затрачиваемых на природоохранные цели, уровню развития природоохранного законодательства, разработке передовых технологий и систем контроля в области борьбы с загрязнением окружающей среды. Американская экономика, отличавшаяся весьма расточительным использованием ресурсов, была вынуждена одновременно приспосабливаться к растущим ценам на сырьё и энергию и к новым требованиям природоохранного законодательства [2]. Технологическая реконструкция ведущих отраслей, которые несут более 70% всех природоохранных расходов в американской промышленности, отказ от старых и морально устаревших производств в немалой степени произошли в последние годы под влиянием экологического регулирования [2].

На сегодняшний день энергетическое развитие и экологическая безопасность в США рассматривается как двуединая задача. Экологические проблемы в энергетике оказались в фокусе внимания современной администрации США как в силу необходимости решения энергетических задач, так и вследствие катастрофы в Мексиканском заливе. Именно на платформах залива производится свыше 90% нефти и газа, добываемых в США на континентальном шельфе. Одновременно почти треть вылова рыбы и морской продукции обеспечивает для США всё та же акватория [2].

Государственная программа нацелена на создание новых технологических центров на месте бывших промышленных районов, многие предприятия которых закрыты в последнее время из-за переноса производства в другие страны. Источником финансирования масштабной программы по внедрению экологически чистых источников энергии являются налоговые поступления от крупных нефтегазовых корпораций [5].

Выводы. Энергетическая безопасность в США входит в число важнейших приоритетов национальной безопасности государства. В соответствии с действующим законодательством разработка стратегии и реализация национальной энергетической политики возложена на президента страны и шесть специализированных федеральных ведомств: Министерство энергетики, Министерство торговли, Государственный департамент, Министерство сельского хозяйства, Министерство внутренних дел и Агентство по охране окружающей среды. В конце 90-х Министерством энергетики было выделено пять основных стратегических направлений долгосрочной политики США в области энергетики, остающейся в силе до настоящего времени. К ним относятся: 1) улучшение эффективности существующих энергосистем при сохранении целостности окружающей среды и повышения уровня энергетической безопасности; 2) поддержание бесперебойного энергетического снабжения экономики, независимо от возможных внешних угроз сокращения поставок энергоносителей или инфраструктурных сбоев; 3) внедрение новых энергосберегающих и более безопасных

видов энергетического производства; 4) проведение фундаментальных научно-технических исследований и технологических разработок для освоения более экономичных и экологически чистых энергетических источников; 5) развитие международного торгового-экономического и технологического сотрудничества по глобальным проблемам энергетической безопасности в интересах США.

Применение инновационных энерготехнологий и использование альтернативных источников, находящихся также в сфере государственного регулирования, позволит в долгосрочной перспективе ликвидировать негативные тенденции развития американского ТЭК.

В энергетической повестке дня правительства США стоят следующие вопросы: 1) обеспечение будущей энергетической безопасности страны за счёт ответственного и безопасного производства энергоресурсов на внутренней ресурсной базе и уменьшение зависимости от импортируемой энергии; 2) повышение энергетической эффективности транспортных средств, инфраструктурных объектов и производства при одновременном снижении издержек на потребление энергии; 3) снижение удельной энергоёмкости ВВП и национального дохода в целом; 4) развитие инновационных подходов к освоению экологически чистых источников энергии; 5) поддержание оптимального равновесия между внутренним производством первичной энергии и растущим импортом энергоносителей. Новая долгосрочная энергетическая стратегия США уделяет особое внимание стабильности развития национальной энергетики, охране окружающей среды, использованию достижений научно-технического прогресса для энергоснабжения и роста эффективности топливно-энергетических отраслей, а также участию в международных проектах, направленных на повышение общей безопасности и обеспечения стабильного энергетического снабжения.

Литература

1. *Корнеев, А. В.* Современное состояние добывающих отраслей и энергетики США / А. В. Корнеев, В. И. Соколов // США v Канада: экономика, политика, культура. – М. : НАУКА РАН, 2007. – № 12. – С. 17–36.
2. *Никольский, А. Ф.* Резервы и узкие места устойчивого развития в мировой экономической системе / А. Ф. Никольский // География мирового развития. Выпуск 2 ; под ред. Л. М. Синцера. – М. : Товарищество научных изданий КМК, 2010. – 496 с. – С. 107–125.
3. *Соколов, В. И.* Экологическая повестка дня правительства Б. Обамы / В. И. Соколов // США v Канада: экономика, политика, культура. – М. : НАУКА РАН, 2012. – № 3. – С. 99–114.
4. *Портной, М. А.* Рецензируем книгу: А. В. Корнеев. Государственное регулирование в энергетике США / М. А. Портной // США v Канада: экономика, политика, культура. – М. : НАУКА РАН, 2004. – № 11. – С. 93–102.
5. *Удалов, Д. А.* Подходы к энергетике нового президента США / Д. А. Удалов // США v Канада: экономика, политика, культура. – М. : НАУКА РАН, 2009. – № 2. – С. 73–84.

Получено 14.03.2013 г.

Державне регулювання використання мінеральних ресурсів (на матеріалах ПЕК США)

ТЕТЯНА ВАДИМІВНА ДЕРКАЧ*

** кандидат географічних наук, доцент, доцент кафедри менеджменту
Міжнародного гуманітарного університету,
вул. Фонтанська дорога, 33, м. Одеса, 65009, Україна,
тел.: 00-380-63-6176699, e-mail: igd62@mail.ru*

У статті розглядаються питання державного регулювання використання мінеральних ресурсів на матеріальних ПЕК США як найважливішої складової політики держави у сфері природокористування. Визначено вплив залежності економіки США від імпорту енергоносіїв на енергетичну безпеку країни, наведено результати аналізу основних напрямів довгострокової енергетичної політики держави. Досліджено також позитивні та негативні сторони сучасного державного регулювання, в основі якого лежить двоїста система патентного доступу відносно земель, що знаходяться у державній власності з визначеним набором мінеральних ресурсів, та система орендно-ліцензійного доступу до експлуатації родовищ первинних ресурсів земних надр, при тому що максимальна ефективна денна норма видобутку ресурсів не наносить непоправного збитку процесу використання родовища.

Ключові слова: державне регулювання, екологічні проблеми, енергетична безпека, мінеральні ресурси.

Mechanism of Economic Regulation, 2013, No 2, 98–105
ISSN 1726-8699 (print)

**State Regulation of the Mineral Resources Use
(on Materials of US Fuel and Energy Complex)**

TETIANA V. DERKACH*

* *C.Sc. (Economics), Associate Professor,
Department of Management of International Humanitarian University,
Fontanskaya Street, 33, Odessa, 65009, Ukraine,
phone: 00-380-63-6176699, e-mail: igd62@mail.ru*

Manuscript received 14 March 2013.

In article are considered questions of state regulation to use of mineral resources on the materials of the fuel and energy complex of the USA as the most important component of the state policy in the sphere of nature. To determine the influence of the dependence of the U.S. economy from the import of energy resources to the energy security of the country, the results of the analysis of the main directions of long-term energy policy of the state. In article are investigated positive and negative aspects of modern American government regulation, which is based on a dual system of patent access for lands owned by the state with a certain set of mineral resources and system lease and license to access exploitation of primary resources the Earth's interior, while the maximum effective daily rate of resource extraction does not cause irreparable damage to the process of exploitation of mineral deposits.

Keywords: energy security, environmental problems, mineral resources, state regulation.

JEL Codes: B22, F43, H76, N52, O51, Q48

References: 5

Language of the article: Russian

References

1. Korneyev, A. V. and Sokolov V. I. (2007), "Mining Industries and Energy Power in USA," *SSHA v Kanada: ekonomika, politika, kultura*, 9, 17–36. (In Russian)
2. Nikolskiy, A. F. (2010), "Reserves and bottlenecks for sustainable development in the global economic system," *Geografija mirovoho razvitiia*, 2, 107–25. (In Russian)
3. Sokolov, V. I. (2012), "President Obama's Environment Agenda," *SSHA v Kanada: ekonomika, politika, kultura*, 3, 99–114. (In Russian)
4. Portnoy, M. A. (2004), Book review: A. V. Korneyev "Government Regulation of U.S. Energy Industries," *SSHA v Kanada: ekonomika, politika, kultura*, 11, 93–102. (In Russian)
5. Udalov, D. A. (2009), "New U.S. President's Approach to Energy Problem," *SSHA v Kanada: ekonomika, politika, kultura*, 2, 73–84. (In Russian)