

На правах рукописи

Соловьев Михаил Михайлович

**МЕТОДЫ И ПРАКТИКА УЧЕТА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
СПЕЦИАЛИЗАЦИИ РЕГИОНОВ В ГОСУДАРСТВЕННОМ
РЕГУЛИРОВАНИИ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ЭКОНОМИКИ РОССИИ
(НА ПРИМЕРЕ РЕГИОНОВ С НЕФТЕОРИЕНТИРОВАННОЙ ЭКОНОМИКОЙ)**

Специальность 08.00.05

«Экономика и управление народным хозяйством»

(региональная экономика)

Автореферат диссертация
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва, 2018

Работа выполнена в Федеральном исследовательском центре «Информатика и Управление» Российской академии наук в отделении 10, отделе № 103 «Информатика и диагностика в управлении социальными и экономическими системами»

Научный руководитель: **Кузнецова Ольга Владимировна**, доктор экономических наук, профессор.

Официальные оппоненты: **Рождественская Ирина Андреевна**, доктор экономических наук, профессор.

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», кафедра «Государственное и муниципальное управление». **Дарманов Илья Александрович**, кандидат экономических наук.

Федеральное государственное унитарное предприятие «Центральное диспетчерское управление топливно-энергетического комплекса»

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук

Защита диссертации состоится «18» июня 2018 г. в 14 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д. 002.073.06 при Федеральном исследовательском центре «Информатика и Управление» Российской академии наук по адресу: 117312, Москва, проспект 60-летия Октября, 9.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФИЦ ИУ РАН, Москва, ул. Вавилова, д. 40. и на официальном сайте ФИЦ ИУ РАН <http://frccsc.ru>

Отзывы и замечания по автореферату в двух экземплярах, заверенные печатью, просьба высылать по адресу 119333, Москва, ул. Вавилова, д. 44, кор. 2, ФИЦ ИУ РАН, диссертационный совет Д. 002.073.06

Автореферат разослан «__» 2018 г.
Телефон для справок: +7 (499) 135-51-64

Ученый секретарь диссертационного совета Д. 002.073.06,
кандидат экономических наук.

Н.В. Рысина

Актуальность исследования. Экономика России обладает высоким уровнем региональной и даже муниципальной дифференциации по многим параметрам и направлениям. В ряде случаев можно говорить о выраженной пространственно локализованной экономической специализации отдельных территорий. Достаточно отчетливо выделяются аграрные, аграрно-индустриальные, сырьевые, и другие регионы, в числе которых особое место занимают регионы с нефтеориентированной экономикой. Практика государственного регулирования пространственной организации экономики России до сих пор ориентируется на единообразные подходы и универсальные механизмы достижения текущих и перспективных целей. При этом явно недостаточно учитывается необходимость корректировки таких подходов и механизмов при их использовании в регулировании развития регионов различной территориальной специализации.

Несмотря на значение нефтяного комплекса, выступающего основным источником налоговых поступлений в бюджеты регионов нефтедобычи и федеральную казну, в отношении нефтеориентированных регионов сколько-нибудь целостная федеральная политика полностью отсутствует. Вследствие бюджетной централизации регионы выступают полигонами для нефтедобычи и «донорами» федерального бюджета, а не локомотивами национальной экономики. Реализация проектов в нефтяном комплексе не приносит значительных социально-экономических эффектов в регионах нового освоения и не дает импульс развития смежным отраслям, а нерациональное недропользование и моноотраслевая специализация увеличивает риск превращения традиционных регионов добычи в депрессивные территории после истощения месторождений. Произведенная нефтяным комплексом региона добавленная стоимость плохо трансформируется в развитую инфраструктуру и

рост благосостояния населения, хотя и сопровождается более высоким уровнем доходов населения и региональных бюджетов относительно других регионов РФ.

Вместе с тем опыт экономически развитых стран в области пространственного развития демонстрирует значительное влияние государственной политики на функционирование сырьевых территорий, нацеленной на устойчивый региональный рост и создание институтов развития, а не только на поступление налогов в государственный бюджет.

В современных условиях актуальность приобретает выработка комплексной государственной политики, нацеленной на создание стимулов для социально-экономического развития сырьевых регионов. Это способствует росту экономической активности в смежных отраслях и благосостояния населения, формированию финансовых ресурсов для инвестиций и диверсификации региональных экономик, даст возможность эффективного управления производственными процессами нефтяного комплекса. Указанные обстоятельства говорят о важности научного обоснования и разработки приоритетных направлений устойчивого развития нефтейориентированных регионов, что и определяет актуальность темы настоящего исследования.

Степень разработанности темы. Проблемам, исследуемым в диссертации, посвящено множество работ российских и зарубежных ученых. Вопросы размещения и территориальной организации промышленности изложены в трудах И.Г. фон Тюнена, А. Вебера, Д. Даннинга, Н.Н. Колосовского, В. Кристаллера, А. Маршалла, Д.И. Менделеева, М. Портера, М. Сторпера, К. Фримэна, М. Энрайта.

Теоретические аспекты регионального развития и управления, стратегического планирования нашли отражение в работах А.Г. Гранберга, В.В.

Кулешова, В.Н. Лексина, П.А. Минакира, Н.Н. Некрасова, О.С. Пчелинцева, А.И. Татаркина, А.Н. Швецова, Б.М. Штульберга.

Исследованиям ресурсных территорий посвящены работы М.К. Бандмана, В.А. Крюкова, А.Н. Пилясова, Б.В. Робинсона, А.Е. Севастьяновой, В.В. Шмата. Научные исследования, посвященные влиянию сырьевого фактора на региональное развитие, методологические подходы к анализу и оценке социально-экономических эффектов отражены в работах А.А. Арбатова, А.А. Герта, Л.В. Важениной, Д. Келли, А.А. Конопляника, С.М. Лавлинского, Р. Миллера, У. Эйда.

Вместе с тем существует дефицит исследований, посвященных разработке подходов к федеральному регулированию социально-экономического развития нефтеориентированных регионов, особенно в контексте актуальных проблем более общего характера, прежде всего децентрализации полномочий и бюджетных доходов, реформирования налогообложения нефтяной отрасли. В силу сильной централизации полномочий в сфере недропользования и доходов от нефтяного комплекса на федеральном уровне, мало внимания уделяется разработке инструментария государственного регулирования развития нефтяной отрасли и связанных с ней сфер органами власти субъектов РФ.

Цель диссертационного исследования: определение роли и места нефтеориентированных регионов в системе пространственной организации российской экономики и установление особенностей их развития в сравнении с другими территориями, идентификация проблем их функционирования и оценка эффективности мер государственной политики в этих регионах на региональном и федеральном уровнях.

Необходимость достижения поставленной цели определяет постановку следующих задач исследования:

1. обобщить отечественный и зарубежный опыт исследования территориальной организации промышленности и ее региональных эффектов, государственной политики в сфере регулирования и стимулирования развития сырьевых регионов и нефтяной отрасли;
2. проанализировать особенности формирования и современного состояния территориальной структуры нефтяной отрасли, влияющие на особенности социально-экономического развития нефтеориентированных регионов;
3. предложить методические подходы к оценке зависимости регионов от нефтяной отрасли и типологизации нефтеориентированных регионов, выявить ключевые особенности и проблемы развития нефтеориентированных регионов разных типов;
4. оценить роль нефтяной отрасли в социально-экономическом развитии региона нового освоения (на примере Красноярского края);
5. сформулировать направления развития федеральной политики в отношении нефтеориентированных регионов и определить возможности ее совершенствования;
6. предложить механизмы и мероприятия экономической политики региональных органов власти на примере региона нового освоения.

Объект исследования: нефтеориентированные регионы – субъекты РФ, которые вследствие своего экономико-географического положения, структуры экономики и сырьевой специализации, обладают высокой зависимостью от нефтяной отрасли, где экономическая активность, в том числе в смежных отраслях, величина доходов бюджета и населения, масштаба инвестиций и качества инфраструктуры подчинены динамике развития нефтяного комплекса.

Предмет исследования: особенности, проблемы и перспективы социально-экономического развития нефтеориентированных регионов.

Область исследования соответствует требованиям паспорта специальности ВАК 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика) (3.10. Исследование традиционных и новых тенденций, закономерностей, факторов и условий функционирования и развития региональных социально-экономических систем; 3.13. Инструменты сглаживания пространственной поляризации (федеральные трансферты, инвестфонд, фонд региональной поддержки, налоговая система и др.), эффективность их применения; полюса и центры роста в региональном развитии; 3.14. Проблемы устойчивого сбалансированного развития регионов; мониторинг экономического и социального развития регионов; 3.16. Региональная социально-экономическая политика; анализ особенностей и оценка эффективности региональной экономической политики в Российской Федерации, федеральных округах, субъектах Федерации и муниципальных образованиях; 3.17. Управление экономикой регионов. Формы и механизмы взаимодействия федеральной, региональной, муниципальной власти, бизнес – структур и структур гражданского общества. Функции и механизмы управления. Методическое обоснование и разработка организационных схем и механизмов управления экономикой регионов; оценка их эффективности).

Теоретическую и методологическую основу исследования составили научные труды российских и зарубежных ученых по проблемам региональной экономики и территориального управления, мониторингу развития территорий, анализу и оценке уровня развития экономики регионов, законодательные документы органов государственной власти, программы стратегического развития, федеральные, региональные, муниципальные нормативно-правовые акты, официальные статистические данные и материалы периодической печати.

В процессе исследования были использованы методы экономико-статистического, динамического, ситуационного анализа, графическая и табличная интерпретация статистической информации.

Информационную основу исследования составили материалы министерств и ведомств Российской Федерации (в т.ч. Федеральной службы государственной статистики, Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы, Министерства финансов РФ, Казначейства РФ, Министерства энергетики РФ), Центрального диспетчерского управления топливно-энергетического комплекса (ЦДУ ТЭК), международных организаций (Всемирного банка, Международного валютного фонда, Евростата, Международного энергетического агентства – IEA, Федерального статистического агентства распространяющего информацию об энергии и энергетике (ЕIA), отраслевых НИИ, базы данных СПАРК, данные российских и зарубежных нефтяных компаний, нормативно-правовые и законодательные акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также зарубежных стран и их государственно-территориальных единиц.

Научная новизна исследования состоит в создании методики исследования потенциала развития нефтеориентированных регионов на основе региональной типологизации и оценки зависимости сырьевого региона от нефтяного комплекса, определении особенностей нефтеориентированных регионов России в сравнении с территориями нефтедобычи в экономически развитых нефтедобывающих странах, в разработке инструментов трансформации нефтеориентированных регионов в точки роста с помощью децентрализации полномочий и источников доходов в сфере недропользования, стимулирования мультипликативных эффектов в смежных отраслях через поддержку спроса и предложения в области локализации производств. Наиболее существенные

результаты исследования, обладающие научной новизной, заключаются в следующем:

1. Предложена и апробирована методика оценки зависимости экономики регионов от нефтяного комплекса (нефтедобычи и нефтепереработки), позволяющая учесть его роль в добавленной стоимости, производимой в регионе, инвестициях в основной капитал, доходах населения, налоговых поступлениях; выделены нефтеориентированные субъекты РФ с разной степенью зависимости от нефтяного комплекса.

2. На основе анализа эволюции формирования и современных особенностей территориального развития нефтяного комплекса проведена типологизация нефтеориентированных субъектов РФ по их качественным характеристикам (географическое положение, степень освоенности, качество и тип ресурсного потенциала). Показаны принципиальные различия в особенностях и перспективах социально-экономического развития нефтеориентированных регионов разных типов.

3. Систематизированы ключевые факторы трансформации территориальной структуры и формирования восточного вектора развития нефтяной отрасли России: падение добычи из-за естественного истощения месторождений в традиционных регионах нефтедобычи и наличие крупных запасов нефти на востоке страны; значительный спрос и емкий рынок стран Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) при одновременном насыщении рынков Европы; развитие транспортной инфраструктуры нефтепровода Восточная Сибирь – Тихий Океан (ВСТО) и восточных портов; большая маржинальность (премиальность) поставок нефти в АТР по сравнению с Европой; геополитический фактор сближения с Китаем.

4. На основе анализа особенностей социально-экономического развития регионов старого и нового освоения показано, что сдвиг добычи на восток имеет свои недостатки (смещение добычи в малоосвоенные регионы с худшими природно-климатическими условиями), поэтому целесообразно и возможно проведение федеральными властями региональной политики, направленной на поддержание добычи в староосвоенных регионах.

5. На основе обобщения зарубежного опыта государственного регулирования социально-экономического развития нефтеориентированных регионов и сопоставления его с российским опытом выявлен потенциал децентрализации нефтяной ренты и полномочий по недропользованию в интересах регионального развития (для преодоления ограниченности финансово-административных ресурсов и способностей регионов влиять на процессы в отрасли).

6. На примере Ванкорского месторождения Красноярского края показано слабое прямое и косвенное воздействие развития нефтяной отрасли на прилегающие к месторождению территории и в целом субъекта Федерации из-за ограниченных технологий и производственных мощностей местной промышленности и финансового сектора, отсутствия квалифицированных кадров, что подтверждает необходимость реформирования федерального регулирования социально-экономического развития нефтеориентированных регионов.

7. Разработана модель перераспределения полномочий, а также источников доходов в нефтяной отрасли в пользу регионов, способствующая трансформации нефтедобывающих регионов исключительно из «доноров» федерального бюджета в новые точки роста. Обоснован механизм децентрализации рентных ресурсов в условиях реформирования

налогообложения отрасли, формирования региональных нефтяных фондов при условии общественного контроля целевого использования средств таких фондов на развитие транспортной и социальной инфраструктуры, долгосрочное кредитование и прямые инвестиции в смежные производства (машиностроение и нефтяной сервис) в регионе. Рассчитан потенциальный размер региональных нефтяных фондов и эффект от их создания для региональных экономик, в том числе для Красноярского края.

8. Разработаны концептуальные положения государственной политики в нефтеориентированных регионах разных типов, предусматривающие стимулирование развития (с помощью дополнительных полномочий регионов в области недропользования и ресурсов региональных нефтяных фондов) малого нефтяного инновационного бизнеса, смежных обрабатывающих и сервисных производств, исследовательских центров, а также ограниченного набора несырьевых отраслей. Доказана необходимость поддержки малых нефтяных компаний, в том числе ради поддержания объемов нефтедобычи в староосвоенных регионах.

Практическая значимость результатов исследования заключается в том, что они доведены до уровня предложений по улучшению государственной политики, направленной на обеспечение устойчивого развития нефтеориентированных регионов, могут быть использованы научно-исследовательскими институтами, специализирующимися на исследовании региональных социально-экономических систем и отраслевых проблемах. Сформулированные рекомендации открывают новые возможности для разработки органами государственной власти научно-обоснованных стратегических документов в сфере регулирования и стимулирования нефтяной отрасли в регионах России.

Теоретические результаты работы могут быть использованы для последующих исследований по проблемам региональной экономики, связанных с развитием сырьевых регионов, а также для преподавания учебных дисциплин: «Региональная экономика», «Региональная социально-экономическая политика», «Экономика сырьевых регионов».

Апробация результатов работы. Результаты исследований представлялись автором на научной конференции молодых учёных «Трансформации в глобальной экономике: вызовы для России» (Институт экономики РАН, Москва, 2014 г.) и IX Международной Кондратьевской конференции «Новая модель экономического роста: теоретические конструкции и реальная политика» (Москва, 2014 г.). По теме диссертации опубликовано 5 научных работы, в том числе 5 в рецензируемых журналах из перечня ВАК РФ. Общий объем публикаций по теме исследования составил 2,3 печатных листа.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, содержит 20 таблиц и 28 рисунков. Основной текст изложен на 168 страницах. Список использованных источников включает 186 наименований.

В первой главе «Теоретико-методологические основы территориальной организации и государственного регулирования нефтяного комплекса» рассмотрены научные подходы к изучению социально-экономического развития сырьевых территорий, территориальной организации промышленности, взаимодействия и взаимного влияния нефтеориентированных регионов и нефтяной отрасли, механизмов и опыта государственной региональной политики в России и зарубежных странах, показаны особенности размещения и структуры нефтяного комплекса, оценен вклад отрасли в формировании основных экономических показателей России и регионов.

Во второй главе «Формирование территориальной структуры нефтяного комплекса и нефтеориентированных регионов» рассматриваются основные этапы формирования и развития сырьевых (нефтяных) регионов, современное состояние нефтяных комплексов. Осуществлен анализ существующих методик типологизации сырьевых регионов, предложено понятие нефтеориентированного региона, обоснована методика и подходы к их выделению и типологизации. На основе предложенной методики рассчитан индекс значимости нефтяной отрасли в регионах РФ, проведено ранжирование территорий по степени вовлечения нефтяного комплекса в социально-экономическую сферу, определены особенности развития нефтеориентированных регионов.

В третьей главе «Особенности, результаты и возможности трансформации государственной политики в нефтеориентированных регионах» рассматривается нефтеориентированный регион как объект управления и место взаимодействия нефтяного комплекса и социально-экономической среды региона. Выявлены особенности, результаты и возможности трансформации государственной политики в нефтеориентированных регионах, определена роль налогообложения нефтяной промышленности в развитии нефтеориентированных регионов.

Установлены ключевые проблемы развития традиционных регионов и территорий нового освоения, определены возможности и механизмы совершенствования государственной политики в нефтеориентированных регионах в части изменения принципов налогообложения и децентрализации рентных доходов, создания условий для развития и локализации производств в смежных отраслях, поддержки малых нефтяных компаний. Проведен анализ сложившихся региональных эффектов от развития нефтяной отрасли и оценены

результаты предлагаемых мер государственной политики на примере региона нового освоения (Красноярского края).

Основные положения диссертации:

1. Предложена и апробирована методика оценки зависимости экономики регионов от нефтяного комплекса (нефтедобычи и нефтепереработки), позволяющая учесть его роль в добавленной стоимости, производимой в регионе, инвестициях в основной капитал, занятости, налоговых поступлениях; выделены нефтеориентированные субъекты РФ с разной степенью зависимости от нефтяного комплекса. На основе анализа истории формирования и современных особенностей территориального развития нефтяного комплекса проведена типологизация нефтеориентированных субъектов РФ по их качественным характеристикам (географического положения, степени освоенности, качества и типа ресурсного потенциала). Показаны принципиальные различия и сходства в особенностях и перспективах социально-экономического развития нефтеориентированных регионов разных типов.

На данный момент в России отсутствует типологизация сырьевых регионов по отраслевому принципу: нефтяной, газовой, угольной специализации, где предлагается методика такой типологизации и дается оценка уровня зависимости социально-экономической сферы сырьевых регионов от развития конкретной отрасли. Кроме того, недостаточно четко сформировалось понятие устойчивого развития регионов, учитывающего отраслевую специализацию, а также набор стимулирующих мер и правовых механизмов, с помощью которых должно реализовываться такое развитие.

Объектом исследования являются сырьевые регионы, на которые в значительной степени влияет развитие нефтяной отрасли, для обозначения таких регионов автором предложен термин «нефтеориентированный регион». Нефтеориентированный регион представляет собой субъект Российской Федерации, который вследствие своего экономико-географического положения, структуры экономики и сырьевой специализации, обладает высокой зависимостью от нефтяной отрасли, где экономическая активность, в том числе в смежных отраслях, величина доходов бюджета и населения, масштаба инвестиций и качества инфраструктуры подчинены динамике развития нефтяного комплекса.

Поскольку каждый нефтеориентированный регион характеризуется индивидуальной комбинацией ресурсного потенциала, предлагается ввести классификацию нефтеориентированных регионов на основе их ранжирования по степени значимости нефтяного комплекса в экономических и социальных процессах, а также типологизацию качественных признаков, в частности: географической принадлежности, степени освоенности, качества и типа ресурсного потенциала. Классификация регионов позволит осуществлять целенаправленную региональную политику и производить мониторинг динамики качественных и количественных трансформаций.

В основе методики классификации нефтеориентированных регионов по уровню зависимости от нефтяной отрасли лежит структура вовлечения в экономический процесс основных факторов производства: труда, капитала, природных ресурсов, а также степень государственного участия в развитии таких регионов, выраженная во вкладе нефтяного комплекса в 4 компонента: валовую добавленную стоимость, инвестиции в основной капитал, доходы бюджета и фонд оплаты труда, которые учитывают экономические и социальные аспекты

развития региона, отражают влияние традиционных факторов производства. Для классификации используется интегральный индекс, представляющий собой сумму произведений индексов 4 компонентов, рассчитанных при помощи метода линейного масштабирования, на заданный вес каждого компонента. Территориальные единицы распределяются по реальной удаленности от минимального значения показателей на отрезке от 0 до 1, при этом чем ближе значение индекса к 1, тем больше роль нефтяной отрасли в регионе. В результате исследования удалось выделить основные регионы, экономика и социальная сфера которых ориентирована на нефтяную промышленность (табл. 1).

Таблица 1. Индекс значимости нефтяной отрасли в регионах РФ

Зависимость	Регион	Индекс
Критическая	Ненецкий автономный округ	0,99
	Ханты-Мансийский автономный округ	0,91
	Сахалинская область	0,74
Очень высокая	Оренбургская область	0,44
Высокая	Томская область	0,37
	Ямало-Ненецкий автономный округ	0,36
	Республика Коми	0,31
	Республика Татарстан	0,28
	Иркутская область	0,27
	Удмуртская Республика	0,26
Средняя	Тюменская область	0,24
	Самарская область	0,24
	Пермский край	0,23
	Якутия	0,20
	Республика Башкортостан	0,19
	Красноярский край	0,18
	Омская область	0,15

На основе анализа истории формирования и современных особенностей территориального развития нефтяного комплекса проведена типологизация нефтеориентированных субъектов РФ по их качественным характеристикам на староосвоенные (традиционные регионы добычи) и нового освоения по историко-экономическим аспектам, по географии: с добычей на суше и шельфе, по геологическим и физическим свойствам: с традиционной и нетрадиционной (включая нефть твердых пород, сланцевую нефть) нефтью, трудноизвлекаемой и шельфовой (табл. 2). Это обусловлено неоднородностью проблем, связанных с региональной стимулирующей политикой, нормативно-законодательной базой, регулирующей применение специальных режимов налогообложения, которые возникают в процессе социально-экономического развития регионов с различными базовыми условиями и качеством ресурсной базы.

Таблица 2. Типология нефтеориентированных регионов.

	Регионы нового освоения	Староосвоенные регионы
Суша	Республика Саха (Якутия) Иркутская область Тюменская область (нетрадиционная нефть Баженовской свиты)	Ханты-Мансийский АО Ямало-Ненецкий АО Оренбургская область Томская область Удмуртия Пермский край Татарстан Самарская область Башкортостан Коми
Суша и шельф	Ненецкий АО, Печорское и Баренцево море Сахалинская область и Охотское море Красноярский край и Карское море	

Типологизация регионов, анализ крупнейших производителей нефти и социально-экономического развития территорий показывает, что именно регионы нового освоения на протяжении нескольких лет показывают увеличение добычи нефти, количества разрабатываемых месторождений и рост вклада нефтяной отрасли в ВРП регионов.

Для нефтеориентированного региона, выступающего в качестве объекта управления и анализа, характерна определенная специфика, обусловленная воздействием отдельных факторов, а именно:

- невосполнимым характером и ограниченностью нефтяных ресурсов, составляющих основу функционирования экономики региона;
- динамическим характером добычи и переработки нефтяных ресурсов, что обуславливает непостоянство во времени получаемого дохода, изменчивость уровня производственных издержек и рентабельности нефтяного производства;
- высоким уровнем зависимости социально-экономической сферы региона от ситуации в нефтяной отрасли и конъюнктуры международного рынка углеводородов;
- часто моноотраслевой структурой или с выраженным уклоном в экономике, что влечет за собой высокие риски неустойчивости развития при истощении ресурсов или негативной конъюнктуре.

Предложенная методика типологизации позволит разработать наряду с общими мерами поддержки специфические механизмы стимулирования социально-экономического развития регионов в зависимости от их типов, что предполагает максимизацию социальной полезности углеводородных ресурсов.

2. Изменение ресурсного потенциала регионов России ознаменовало трансформацию территориальной структуры и формирование восточного вектора развития нефтяной отрасли России для экспорта нефти в страны АТР. Сдвиг на восток стал крупнейшей территориальной трансформацией отрасли в постсоветский период, что оказало значительное влияние на экономику регионов Восточной Сибири. Естественное падение нефтедобычи в староосвоенных регионах означает, что нефтедобыча будет смещаться в регионы с менее благоприятными природно-климатическими условиями и отсутствующей инфраструктурой, что делает необходимым проведение федеральными властями региональной политики, направленной на поддержание добычи в староосвоенных регионах для нивелирования негативных тенденций в экономике и социальной сфере.

В традиционных регионах нефтедобычи – Урало-Поволжья и Западной Сибири, где активная добыча ведется с 1950 и 1960 гг., – наблюдается естественное истощение ресурсов и падение добычи, что усугубилось стагнацией европейского спроса (основного рынка) на российскую нефть из-за высокой конкуренции на рынке, экологических ограничений, слабого экономического роста региона и уровня потребления. С другой стороны, активное развитие стран АТР, преимущественно, Китая, являющегося крупнейшим потребителем энергии в мире, позволило диверсифицировать экспортные поставки. Единственной территорией, располагающей большими запасами нефти и способной компенсировать отрицательную динамику добычи в традиционных регионах, имеющей положение вблизи стран АТР, стала Восточная Сибирь (включая Якутию). Концентрация ресурсов нефти в Красноярском Крае, Иркутской области и Якутии, со сложной геологической структурой и экстремальными

климатическими условиями, но относительно изученными залежами, позволила сформировать ресурсную базу для развития новых центров нефтяной промышленности. Для переориентации на восточный экспорт были устраниены сдерживающие факторы, во-первых, негибкость налоговой системы, делающая инвестиции в новые проекты нерентабельными, вынудив Правительство РФ льготировать проекты в Восточной Сибири, временно обнуляя налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), экспортную пошлину и снижая ставки по региональным налогам, во-вторых инфраструктурные ограничения, для доставки нефти был построен нефтепровод Восточная Сибирь – Тихий Океан (ВСТО), позволивший соединить месторождения Западной и Восточной Сибири со специально открытым портом Козьмино в Приморском крае, а также с ответвлением в Китай в районе г. Сковородино Амурской области. Добыча в Восточной Сибири за 15 лет выросла с 0% до 9,3% от добычи в стране, а экспорт в Китай с 3% до 18,6%, причем поставки по ВСТО имеют повышенную доходность (цена выше на 25\$/тонну, чем в европейском направлении, при относительно равных транспортных затратах и пошлинами), а нефть экспортируются на условиях долгосрочных контрактов. Развитие восточного направления позволило нарастить инвестиции в экономику регионов, в том числе в развитие инфраструктуры, создать новые рабочие места и обеспечить бюджетные поступления, но несмотря на положительные аспекты от развития отрасли их масштаб невелик из-за слабой кооперации с другими секторами региональных экономик.

Естественное падение нефтедобычи в староосвоенных регионах с точки зрения региональной экономики означает, что нефтедобыча вынуждена будет смещаться в регионы с менее благоприятными природно-климатическими условиями и отсутствующей инфраструктурой, прежде всего транспортной и

социальной (в лучшем случае – с крайне низким уровнем ее развития). Это, в свою очередь, означает дополнительные расходы федерального бюджета не только на освоение новых регионов, но и на поддержку регионов с падающей добычей. Не улучшаются при такой ситуации и условия жизни граждан. Вместе с тем возможна реализация целого ряда мер, которые могут если не предотвратить, то по крайней мере замедлить необходимость сдвига нефтедобычи в неосвоенные регионы. Это внедрение современных технологий повышения нефтеотдачи, добычи трудноизвлекаемой нефти, а для этого, в свою очередь, нужны адекватные меры федерального стимулирования нефтяной отрасли.

3. Изменение государственной политики в части децентрализации нефтяной ренты и полномочий по недропользованию в интересах регионального развития для преодоления ограниченности финансово-административных ресурсов и способностей регионов влиять на процессы в отрасли, формирование региональных нефтяных фондов, а также реформирования системы взимания налогов в нефтяной отрасли в пользу налогообложения финансового результата, позволит повысить прямые и косвенные региональные социально-экономические эффекты от функционирования нефтяной отрасли и трансформировать нефтедобывающие регионы исключительно из «доноров» федерального бюджета в новые точки роста. Финансовая самостоятельность способствует реализации мер по стимулированию смежных отраслей и диверсификации экономики нефтеориентированных регионов, повышению ее устойчивости в условиях снижения добычи.

Проведенное обобщение зарубежного опыта государственного регулирования нефтяной промышленности показало, что он принципиальным образом отличается от российского: налоговыми инструментами взимания нефтяной ренты и гораздо более высокой степенью децентрализации – как принятия управленческих решений, так и распределения доходов от нефтяной отрасли. В экономически развитых странах налогообложение в основном базируется на финансовом результате компаний: прибыли, денежном потоке и учитывает качественные и количественные параметры месторождений при оборотных налогах. Наиболее успешные модели налогообложения функционируют в Норвегии и Великобритании, добывающие нефть на шельфе, Австралии, Канаде и США, о чем свидетельствует высокий коэффициент извлечения нефти и высокий уровень добавленной стоимости. Эти фискальные системы, основанные преимущественно на налогообложении доходов, являются гибкими, адаптируются к изменению цен на нефть, подстраиваются под структуру запасов и учитывают окупаемость проектов.

В России сложилась иная система налогообложение нефтяной отрасли, базирующаяся на оборотных налогах (рента взимается с каждой тонны) и налоге на прибыль, являющимся самым низким среди развитых стран. Оборотные налоги имеют высокие ставки и взимаются через налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и экспортные пошлины. Роль пошлин также проявляется в субсидировании внутренней нефтепереработки и ограничении объема экспортных поставок. Негибкость системы, при которой часть запасов остаётся за гранью рентабельности и не добывается, вынудило Правительство РФ предоставлять льготы отдельным проектам, достигшие 23% поступлений от нефтедобычи, хотя другая часть месторождений получает сверхприбыль за счет низких затрат на добычу, приводя к нерациональному недропользованию,

недоинвестированию и потере государством дохода, что вместе с потребностью в разработке шельфовых ресурсов и трудноизвлекаемой нефти доказывают необходимость реформировать налоговую систему.

Особенностью экономически развитых федеративных государств, добывающих нефть, является налоговая децентрализация, когда часть рентных доходов остается на территории регионов, что положительно сказывается на местных доходах и является важной составляющей государственной политики по стимулированию регионального развития. Регионы добычи не только аккумулируют и реинвестируют доходы от добычи полезных ископаемых в инфраструктурные проекты и напрямую распределяя часть доходов в пользу населения, но и являются центрами инноваций, необходимых для разработки нетрадиционной и трудноизвлекаемой нефти. Опыт Норвегии, США (Аляски), Канады (Альберта) и других государств демонстрирует положительное влияние на развитие территорий формирования специализированных фондов, дифференциации налоговых ставок, расширение роли малого бизнеса в нефтяной отрасли.

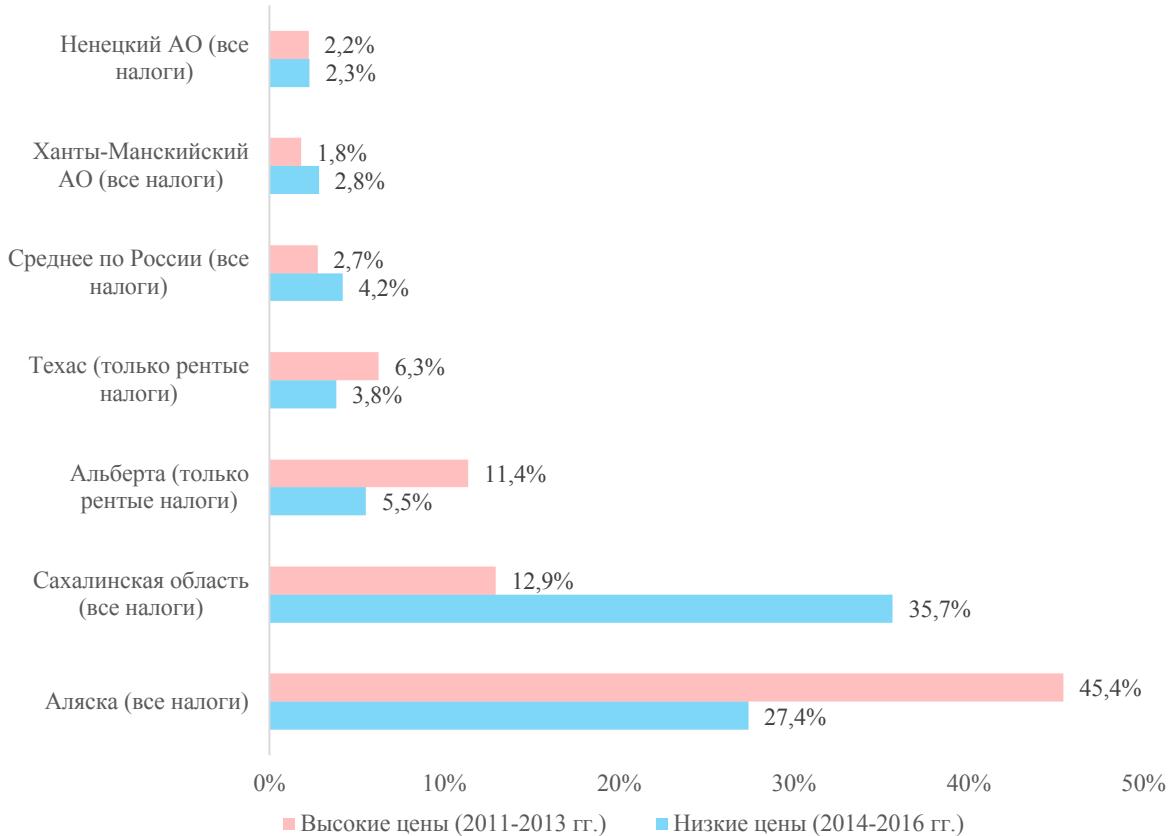
Для России характерна полная централизация рентных налогов, в региональные бюджеты зачисляются общие для всех отраслей налоги, основными из которых являются налоги на доходы физических лиц и прибыль организаций, из налогооблагаемой базы которого вычитаются рентные налоги, что существенно ее сокращает и дискриминирует по отношению к другим отраслям, где доля налогов, остающихся в регионе составляет около 64,5% (собранных на территории региона), тогда как в нефтедобыче – 10-12%.

На фоне нефтедобывающих территорий в экономически развитых странах российские сырьевые регионы имеют существенно меньшую бюджетную отдачу от производства нефти. Крупнейший нефтедобывающий штат США – Техас, и

провинция Канады – Альберта, аккумулируют в региональных бюджетах в несколько раз больше (в 3,5 и 6 раза при высоких ценах нефть и 1,3 и 2 раза соответственно при низких ценах на нефть) удельных доходов от тонны добываемого сырья, чем Ханты-Мансийский АО, основной добывающий регион России (рис. 1), а также большинство нефтеориентированных субъектов РФ¹. Исключением выступает Сахалинская область, где действует режим СРП, и значительная часть рентных доходов остается в регионе. Существующее в России распределение доходов от нефтяной отрасли делает регионы, где ведется добыча нефти, лишь площадкой для добычи невозобновляемых ресурсов.

Рисунок 1. Доля бюджетных доходов регионов России, штатов США и провинций Канады в цене нефти, %.

¹ В Техасе и Альберте учтены только рентные налоги без общеэкономических налогов и сборов от нефтяных компаний (налоги на имущество, прибыль организаций, доходы физических лиц и т.п.)



Источник: расчет автора по данным ФНС России, Минфина РФ, ЦДУ ТЭК, Texas Transparency, Alaska department of Revenue, Alberta Energy Regulator

Налогообложение нефтяной отрасли с точки зрения экономического развития нефтеориентированных регионов отличается в России двумя основными недостатками:

- налогообложение не стимулирует поддержание нефтедобычи в регионах старого освоения, что не способствует формированию оптимальной территориальной структуры отрасли.
- региональные власти почти не получают в свое распоряжение дополнительные источники доходов от нефтяной отрасли, т.е. не получают достаточные объемы средств для поддержки диверсификации экономики.

С точки зрения социально-экономического развития регионов принципиально важны различные подходы к распределению предметов ведения и рентных доходов между центром и регионами. Объемы остающихся в бюджетах регионов доходов определяют, во-первых, возможности создания резервных фондов регионального уровня, средства которых позволяют обеспечить стабильность расходов региональных бюджетов при ухудшении конъюнктуры, а также могут быть направлены на выезд населения из регионов нефтедобычи в случае исчерпания месторождений полезных ископаемых или невозможности диверсификации экономики региона, например, в силу сировости природно-климатических условий. Во-вторых, дают инструменты для поддержки локализации производств смежных отраслей и инвестирования в диверсификацию экономики регионов.

Налоговая политика может существенным образом влиять на формирование географии нефтедобычи, поскольку в систему налогообложения могут быть заложены (или не заложены) механизмы поддержки добычи трудноизвлекаемой нефти, повышения глубины разработки месторождений, освоения небольших по своим запасам месторождений и др. При наличии существенных полномочий в налоговой сфере у региональных органов власти, качество их налоговой политики становится одним из факторов развития отрасли в регионах.

Таким образом, для стимулирования развития нефтеориентированных регионов, необходима перестройка налоговой системы, изменение инструментов налогообложения и перераспределение части рентного дохода в пользу регионов. Реформа даст не столько фискальный эффект, сколько предоставит право регионам проводить самостоятельную финансовую политику в части накопления и распоряжения доходами от функционирования нефтяного комплекса, и стать

реальными субъектами экономики, а население сможет контролировать эффективность и целевое назначение инвестиций.

Для налоговых преобразований необходим дифференцированный подход между налогообложением добычи для новых проектов и уже эксплуатируемых месторождений. Для новых месторождений (лицензионных участков), оптimalен налог на дополнительный доход (НДД), когда налоговой базой выступает свободный денежный поток от проекта, что позволяет учитывать понесенные капитальные затраты в момент их освоения, использовать критерий окупаемости проекта и переносить максимальное бремя налоговых выплат на стадии наибольшего дебита, используя коэффициент доходности проекта (табл. 3), равный отношению накопленного дисконтированного дохода от добычи к сумме дисконтированных капитальных и операционных затрат на добычу.

Таблица 3. Структура и ставки налога на дополнительный доход

Коэффициент доходности	Ставка
<1	0%
1 – 1,2	30%
1,2 - 1,4	45%
>1,4	60%

Для эксплуатируемых месторождений, применение НДД ограничено или невозможно, поскольку на действующих месторождениях часто не ведется раздельный учет расходов, отсутствует статистика по затратам прошлых периодов. На эксплуатируемых месторождениях налоговая система должна базироваться на налоге на финансовый результат (НФР). Объектом налогообложения выступают доходы, полученные от реализации добываемой нефти, уменьшенные на величину расходов, понесенных на ее добычу. Размер доходов

не должен быть ниже цены нэтбэк тонны Urals, умноженной на количество произведённой нефти, а все сделки подлежат контролю за трансфертным ценообразованием. Налоговая ставка составит 60%, при этом, из налогооблагаемой базы в течении 5 лет вычитается 25% понесенных капитальных затрат (т.н. «uplift»), Таким образом, формула будет иметь вид:

Формула 1.

$$((Q * P) - T - Co - Ct - R - U) * 60\%$$

Где Q - Объем добычи нефти

P – Цена нефти Urals

Со – операционные затраты

Ct – транспортные расходы

R – Роялти

U – Uplift

НДД и НФР будут зачисляться в федеральный бюджет по ставке 80%, а 20% оставаться в регионе, одновременно необходимо значительное снижение НДПИ (роялти), его перераспределение в бюджеты регионов и трансформация в адвалорную ставку от стоимости нефти. Роялти будет зачисляться по ставке от 0 до 3% от стоимости барреля нефти Urals и будет устанавливаться властями региона. НДД, НФР и роялти подлежат вычету из налоговой базы налога на прибыль. Такое распределение в среднем увеличит на 13-15% уровень бюджетных и внебюджетных (РНФ) доходов нефтеориентированных регионов, при общем снижении доходов федерального бюджета на 2% (в условиях 2016 года и без учета потенциального снижения экспортной пошлины на нефть), что, во-первых, достаточно для финансирования мероприятий по локализации смежных производств и диверсификации региональных экономик (доказано на примере Красноярского края), во-вторых, не существенно для федерального

бюджета, в-третьих, соответствует международному опыту по децентрализации нефтяных доходов.

Для стимулирования регионального развития и максимизации прямого и косвенного социально-экономического эффекта, формирования финансовых ресурсов на уровне субъектов Федерации региональные доли налогов предлагается распределять между региональным бюджетом и созданными региональными нефтяными фондами (РНФ), в которые будут поступать 50% роялти и 25% НФР и НДД. Часть средств должно идти на меры по развитию несырьевых и смежных отраслей, инфраструктурные проекты, другая часть инвестироваться в низкорисковые активы, например, государственные облигации. Учредителем фондов будет выступать правительства регионов, а управление фондом осуществляться публично с привлечением независимого менеджмента под контролем общественной палаты и казначейства региона. Для балансировки финансовых взаимоотношений между центром и регионами после перераспределения доходов в пользу регионов необходимо сократить дотации субъектам Федерации на уровень выпадающих доходов, равный разнице между текущими дотациями и региональной частью рентных доходов, поступающих напрямую в региональный бюджет.

На базе 2016 г. автором был произведен расчет ключевых бюджетных показателей предлагаемой системы налогообложения. Непосредственный эффект выражается в росте (без учета фондов) поступлений в региональные бюджеты от нефтяной отрасли на 317 млрд. руб. (табл. 4). Анализ результатов показывает значительную региональную неоднородность влияния новой системы налогообложения нефтяной отрасли.

Таблица 4. Сравнение предлагаемой и действующей системы налогообложения, размеры региональных нефтяных фондов

Регион	Предлагаемая система налогообложения					Нефтяные фонды	
	Новые налоги	Снижение дотаций	Изменение налога на прибыль	Изменение СРП	Эффект на бюджет	Инвестиции в экономику	Финансовые инвестиции
	млрд. руб.					млрд. руб.	
Ханты-Мансийский автономный округ	279,6	-0,9	-56,3	0,0	222,4	107,0	35,7
Республика Татарстан	36,7	-1,5	-8,2	0,0	26,9	14,7	4,9
Ямало-Ненецкий автономный округ	33,7	0,0	2,6	0,0	36,3	16,6	5,5
Оренбургская область	23,1	-3,9	-5,8	0,0	13,4	9,0	3,0
Сахалинская область	20,7	-0,5	-18,6	-87,1	-85,5	8,0	2,7
Самарская область	20,2	-0,9	-6,6	0,0	12,7	7,6	2,5
Красноярский край	20,1	-4,9	0,3	0,0	15,6	8,5	2,8
Тюменская область	19,9	0,0	-9,4	0,0	10,4	6,9	2,3
Иркутская область	19,7	-6,1	-7,3	0,0	6,3	7,7	2,6
Пермский край	17,4	-4,2	-2,6	0,0	10,5	6,8	2,3
Республика Коми	13,0	-1,1	-0,5	0,0	11,4	5,6	1,9
Республика Башкортостан	10,6	0,0	3,8	0,0	14,4	5,2	1,7
Томская область	10,2	-4,6	-1,6	0,0	4,0	4,3	1,4
Удмуртская Республика	9,9	-3,6	0,0	0,0	6,4	4,2	1,4
Ненецкий автономный округ	9,4	-0,4	2,7	-2,4	9,4	5,1	1,7
Якутия	6,8	-6,8	2,2	0,0	2,2	3,3	1,1
Прочие	8,4	-8,4	0,2	0,0	0,2	4,3	1,4
Всего	559,4	-47,8	-105,1	-89,5	317,1	224,6	74,9

Для большинства нефтеориентированных регионов со стандартной системой налогообложения реформа увеличит удельную бюджетную эффективность единицы добытой нефти. Единственным регионом, где доходы бюджета при реализации предлагаемой модели налогообложения будут ниже текущих значений, является Сахалинская область по причине наличия режима СРП, что связано с большей региональной составляющей в распределении доходов между уровнями бюджетной системы и высокой гибкостью соглашения из-за ориентации на проектную окупаемость. Таким образом, только в Сахалинской области в среднесрочной перспективе предлагаемая модель будет менее эффективна, чем действующая, а изменение налогообложения должно сопровождаться корректировкой СРП, что несет в себе риски, поскольку добычей занимается международный консорциум, с которым заключены долгосрочные договоры. Это делает нерациональным внедрение иной системы налогообложения, поэтому предлагается не применять реформу в регионе, но сформировать региональный нефтяной фонд для инвестиций и сохранения нефтяных доходов (функционирующий по описанным правилам создаваемых в нефтеориентированных регионах фондов), направляя в него не менее 5% от доходов регионального бюджета от СРП.

Важнейшим аспектом является синхронность отраслевых налоговых реформ, перераспределения предметов ведения и рентных доходов между центром и регионами, поскольку реализация только отраслевых налоговых реформ оставит без изменений низкие доходы регионов от нефтяной отрасли, а исключительно децентрализация не создаст стимулов развития нефтяного комплекса и приведет к ухудшению производственных показателей и уровня собираемых налогов.

4. Развитие малых нефтяных компаний приведет к увеличению активности в нефтяной отрасли староосвоенных регионов, даст импульс инновационным технологиям добычи нетрадиционных запасов нефти и бездействующих скважин. Для поддержки необходимо вывести их в юридическую плоскость, снизить административные барьеры и фискальную нагрузку, позволить переадресовывать налоговые вычеты в пользу инвесторов.

В качестве важнейшего направления развития нефтяной отрасли выступает расширение минерально-сырьевой базы и повышение эффективности добычи, что особенно актуально в староосвоенных регионах. Для решения проблем, связанных с неэффективностью государственных инвестиций в геологоразведку, по данным «Роснедр» прирост запасов происходит на 80% за счет доразведки и перерасчета КИН, а не открытия новых месторождений, и вовлечением в разработку неинтересных ВИНК малых или нерентабельных месторождений, необходимо создавать стимулы для развития малых нефтяных компаний. Следует отметить, с одной стороны, большую значимость малых нефтяных компаний с точки зрения сбалансированного развития региона, поскольку за счет эксплуатации малых и истощенных месторождений, трудноизвлекаемых и нетрадиционных запасов нефти обеспечивается более полное освоение углеводородных ресурсов региона. С другой стороны, независимые компании становятся проводниками инноваций в отрасль (как в США) и двигателем конкуренции. Кроме очевидных преимуществ в виде конкуренции и инновационности, малые компании, как правило, приурочены к конкретному региону, создают рабочие места, имеют центр прибыли в регионе (в отличие от ВИНК), платят основную часть налогов (кроме рентных по текущему

законодательству) в региональный бюджет, а также создают спрос на региональную продукцию в смежных отраслях.

В последние годы в развитых нефтедобывающих странах (особенно в США и Канаде) происходят революционные процессы в разведке и добыче трудноизвлекаемой и нетрадиционной нефти, в том числе т.н. «сланцевая революция». Работы по созданию инновационных технологий осуществляют малые нефтяные компании, у которых на первый план выходит оперативность и эффективность процесса. Число малых нефтяных компаний в США превышает 7 тыс., на них приходится 40% добычи, тогда как в России нефтяная отрасль монополизирована ВИНК, а сектор малых нефтяных компаний представлен 135 предприятиями с 3% добычи.

В староосвоенных нефтеориентированных регионах РФ расположено множество малых месторождений, неработающих, обводненных и истощенных скважин, значительные запасы трудноизвлекаемой и нетрадиционной нефти. По экономическим критериям они не удовлетворяют уровню проектной рентабельности ВИНК, поэтому для вовлечения в разработку таких запасов необходимо создавать стимулы для развития малых нефтяных компаний.

Условия работы в России малых компаний ставят их на грань выживания, они сталкиваются со сложностями при доступе к объектам инфраструктуры производственно-технологического характера, чрезмерной налоговой нагрузкой и отсутствием длинных денег.

Первоочередной задачей поддержки малых нефтяных компаний является законодательное закрепление понятия малых нефтяных компаний и критериев отнесения к данному сектору, что позволит применять специальные меры поддержки. Основным критерием должны быть неаффилированность с ВИНК и государством, а также уровень добычи и переработки не более 1 млн. т в год.

Обозначим меры, которые дадут значительный импульс к развитию малых нефтяных компаний:

- отмена разового платежа при открытии месторождения;
- использование канадского метода переадресации акций;
- тестирование налогообложения финансового результата и дополнительного дохода на малых нефтяных компаниях;
- создание региональных ассоциаций малых нефтяных компаний под патронажем региональных властей.

С целью снижения чрезмерного обременения стоит отменить разовый платеж при открытии месторождения, который не несет большой нагрузки на бюджет, но существенен для малых компаний. Для привлечения дополнительного финансирования возможно использование канадского метода стимулирования малого бизнеса путем переадресации акций, который заключается в возможности малых нефтяных компаний выпускать специальные акции и передавать налоговые вычеты, связанные с затратами на разведку и освоение месторождений, инвесторам, которые могут получить налоговый вычет при оплате налога на прибыль. Доля малых нефтяных компаний в общей добыче Канады превышает 30%, что доказывает эффективность проводимых мер. Соответствующие механизмы в староосвоенных регионах России позволят привлекать масштабные инвестиции в разработку трудноизвлекаемых запасов, для этого необходимо устанавливать вычет из региональных роялти на затраты по ГРР и МУН.

Для решения вопроса административной дискриминации и отсутствия доступа к инфраструктуре необходимо применить опыт успешной совместной работы властей Татарстана, ВИНК (Татнефти) и малых нефтяных компаний наблюдается, где добычу осуществляют 30 малых компаний, а их доля составляет

15% добычи региона. Под патронажем властей действует консорциум, представляющий интересы малых компаний и помогающий выстроить отношения с ВИНК, что позволяет обмениваться технологиями и компетенциями.

Основная часть запасов и добычи нефти малыми компаниями находится в Западной Сибири и Урало-Поволжье, преимущественно в Татарстане, Томской области, Коми, Иркутской области, Саратовской области, Оренбургской области, Тюменской области, ХМАО и Удмуртии, поэтому основной эффект будет наблюдаться в этих регионах. Реализация стимулирующих и законодательных мероприятий позволит существенно увеличить долю малых компаний, обеспечить более сбалансированное развитие регионов добычи, начать разработку нетрадиционной и увеличить объемы извлечения труднодоступной нефти, привлечь в отрасль инвестиции и отечественные инновации.

5. Формирование мультипликативного эффекта от развития смежных отраслей возможно благодаря локализации спроса нефтяного комплекса и наличия конкурентного предложения со стороны региональных производителей. Стимулирование спроса на технологическую продукцию предлагается осуществлять через субсидирование закупочных цен, а предложения через предоставление ликвидности региональным банкам для софинансирования ставки кредитов из РНФ, активного использования правительствами регионов государственных гарантий и инвестиционных кредитов.

Отсутствие в России внятной системной политики в части территориальных аспектов развития нефтяной отрасли и непосредственно в сфере регионального развития сырьевых регионов, приводит к тому, что в

регионах старого освоения падение добычи ведет к снижению темпов социально-экономического развития, а регионы нового освоения даже при увеличении добычи не получают возможные экономические эффекты. В процессе исследования зарубежного опыта нами доказано, что развитие экономики нефтеориентированных регионов во многом определяется государственной политикой, которая должна быть направлена на формирование благоприятных условий для реализации инвестиционной деятельности, развитие мультипликативных эффектов, поддержку инноваций и повышение конкурентоспособности региональных производителей.

Предложенная автором система взаимодействия участников региональной экономики и социальной сферы с нефтяным комплексом имеет циклический характер, является динамической и незамкнутой. Значительная часть ресурсов, обеспечивающих функционирование отрасли, поступают в регион из вне, а после производства продукции перераспределяется в пользу федерального центра, нефтяных компаний, зарубежных и российских (но не региональных) подрядчиков, что создает вакуум регионального участия.

Косвенное влияние может выражаться в виде трансформации издержек нефтяного комплекса в доходы смежных отраслей, которые обеспечивают налоговые поступления бюджета, занятость населения и рост добавленной стоимости. Масштаб косвенного эффекта для региональной экономики может быть выше, чем прямого, поскольку основная часть доходов предприятий и населения остается в субъекте Федерации, а не направляется в центр. Исследования мультипликативного эффекта на примере СРП доказали их значительный вклад в развитие регионов. Величина мультипликатора составила 1,9 что означает, что каждый рубль инвестиций в нефтегазовые проекты, реализуемые на условиях СРП в России, не только адекватно (на такой же один

рубль) увеличивает ВВП страны посредством прямого эффекта, но и генерирует еще на 90 копеек дополнительный рост ВВП страны за счет совокупности косвенных эффектов, инициирующих экономическую активность в сопряженных и прочих отраслях².

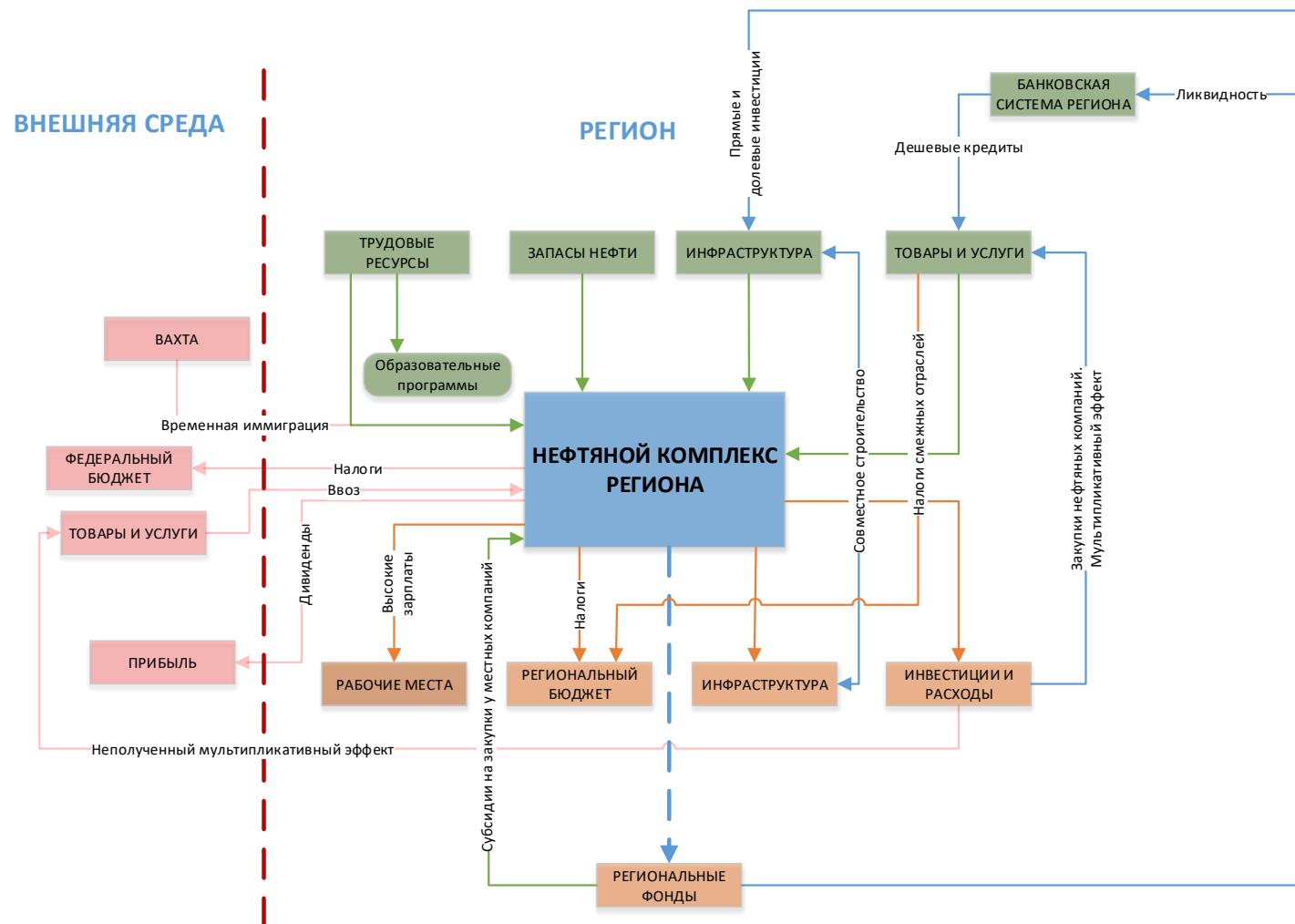
Если в староосвоенных регионах Западной Сибири и Урало-Поволжья местная промышленность частично вовлечена в производственные цепочки и способна удовлетворить спрос нефтяных компаний на некоторые виды оборудования и услуг (строительные и транспортные услуги, производство труб, арматуры, определенных видов насосов и турбин), то в регионах нового освоения региональные предприятия практически неспособны (за исключением некоторых нетехнологических сфер) предоставлять конкурентные товары и услуги, что связано с отсутствием компетенций и финансовых ресурсов, сложностью геологической структуры запасов и суровыми климатическими условиями, для которых необходимо оборудование, не производимое в России. В регионах нового освоения ограниченный косвенный эффект проявляется лишь в развитии отраслей, быстро адаптирующихся к номенклатуре спроса: строительная отрасль, транспорт, сфера услуг.

Формирование условий для развития мультипликаторов, включение региональных предприятий в производственные цепочки требует системной и долгосрочной работы, использование стимулирующих и регулятивных мер. Механизмы привлечения местных поставщиков товаров и услуг в процессы закупочной деятельности компаний должны стать неотъемлемой частью стратегий социально-экономического развития сырьевых территорий на пути к

² Конопляник А.А. Анализ эффекта от реализации нефтегазовых проектов СРП в России для бюджетов разных уровней (к вопросу об оценке воздействия на социально-экономическое положение страны крупномасштабных инвестиций в реализуемые на условиях СРП нефтегазовые проекты). – «Нефтяное хозяйство», 2000, № 10, с. 24-30.

устойчивому развитию. Децентрализация и создание региональных нефтяных фондов позволяют использовать финансовые ресурсы для увеличения экономической активности через стимулирование регионального участия в обеспечении нефтяного комплекса товарами и услугами, рабочими местами (рис. 2).

Рисунок 2. Схема взаимодействия нефтяного комплекса и элементов региональной социально-экономической системы.



Политика государства, способствующая локализации затрат, должна ориентироваться на 2 составляющих:

- стимулы для нефтяных компаний приобретать продукцию и услуги у региональных предприятий,
- способность местных компаний произвести необходимую по качеству, количеству и срокам продукцию.

Стимулированием спроса может стать субсидирование части стоимости оборудования и услуг местных компаний, ориентированных на нефтяной комплекс. Схожий принцип зарекомендовал себя в Тюменской области, где из регионального бюджета нефтяным компаниям возмещается 5% от приобретённой продукции у местных промышленных предприятий (на сумму более 1 млрд. руб. в год).

Для большей адресности и гибкости субсидирование предлагается разделить по направлениям: от 200 млн. руб. в год для нетехнологических предприятий и от 50 млн. руб. в год для технологических компаний, что связано с необходимостью «выращивать» средний и малый технологический бизнес. Региональное предприятие у которого закупаются товары и услуги должно быть зарегистрировано в регионе и платить налоги в региональный бюджет, а также отдавать не более 25% работ на субподряд компаниям, зарегистрированным не в данном регионе.

Решение проблемы дорогого заемного капитала и стимулирование компаний произвести необходимые товары и услуги будет осуществляться через предоставление ликвидности (на уровне 1/4 ставки рефинансирования ЦБ РФ) местным банкам при условии кредитования региональных предприятий, выполняющих заказы нефтяных компаний. Таким образом, с учетом маржинальности банковской деятельности, максимальные ставки для

предприятий не будут превышать 1/2 от ставки рефинансирования ЦБ РФ. Для расширения производства и улучшения его качества в смежных (нефтяному комплексу) отраслях, региональным властям также необходимо снижать барьеры по привлечению заемного капитала через предоставление государственных гарантий и субсидирования банковских процентов, формировать гибкую налоговую политику, активно используя инструменты налогового инвестиционного кредита и варьирования ставок по налогу на прибыль и имущество организаций. Основным бенефициаром должны стать компании, способные удовлетворить критериям программы субсидирования цен. Проблемы отсутствия компетенций позволит решить кооперация с предприятиями других регионов и иностранными производителями. Важной составляющей региональной политики обязана быть информационная и консультационная поддержка предприятий: создание информационных площадок (форумы, круглые столы) для потенциальной кооперации крупных российских и иностранных компаний с местными предприятиями на территории региона. Источником субсидий для банков и возмещений части стоимости продукции для нефтяных компаний будут РНФ.

Важно отметить, что для нефтеориентированных регионов разного типа (в соответствии с проведенной типологизацией нефтеориентированных регионов) необходимо применять как унифицированные меры, которые распространяются на все территории, так и уникальные механизмы государственной политики в отношении каждой группы регионов.

Если для традиционных нефтеориентированных регионов субсидирование кредитных ставок для производителей в смежных отраслях и возврат части стоимости товаров и услуг нефтяным компаниям позволит постепенно увеличить роль местных предприятий и расширить перечень оказываемых услуг, то для

регионов нового освоения механизмы субсидирования позволяют вовлечь в цепочку поставщиков предприятия, имеющих конкурентные преимущества из-за близости к центрам нефтяной промышленности – в большинстве случаев не сложной высокотехнологической направленности. Для их создания не требуются большие финансовые и интеллектуальные ресурсы, а также значительное время, но они способны в среднесрочный период встроиться в потребности отрасли. Такими секторами могут стать: строительство, металлургия, транспорт и связь, общее и среднее машиностроение, переработка сырья, услуги по ремонту, торговле товарами народного потребления, финансовое обеспечение и т.п.

В долгосрочной перспективе необходимо создать высокотехнологичные отрасли и исследовательские центры нефтяной промышленности, что характерно как для регионов нового освоения, где рационально исследовать распространённую в суровых климатических условиях трудноизвлекаемую, нетрадиционную и шельфовую нефть, так и для традиционных территорий, поскольку там накоплен значительный опыт по изучению традиционной нефти. Одним из дополнительных механизмов, способных развивать данное направление, является отражение в лицензионных соглашениях на разработку новых месторождений (в основном в регионах нового освоения) перечня мероприятий по локализации издержек (фиксация минимальной доли региональных поставщиков в закупках недропользователя на определённый отрезок времени), финансирование образовательных и исследовательских центров с целью подготовки местных квалифицированных кадров для работы непосредственно в отрасли и нефтесервисных предприятиях региона.

6. Анализ развития нефтяного комплекса региона нового освоения на примере Красноярского края показал слабую связь с другими отраслями региональной экономики из-за ограниченных технологий и производственных мощностей местной промышленности и финансового сектора, отсутствия квалифицированных кадров. Произведенные расчеты позволили оценить прямой эффект от децентрализации рентных налогов, косвенный социально-экономический эффект от стимулирующих мер и необходимый уровень инвестиций и субсидий для предельной локализации региональных производств и сферы услуг.

Анализ динамики развития экономики и бюджетной сферы Красноярского края с начала добычи нефти в регионе показал наличие существенного прямого воздействия на экономику из-за действия льгот по федеральным рентным (до 2011 г.) и региональным налогам (до 2014 г.) и минимальный уровень мультипликативного эффекта. Значительный рост производства в первые годы реализации проекта сменился слабой повышательной динамикой, что связано с выходом на максимальные дебиты Ванкора. На этом фоне доля отрасли в выпуске продукции начала постепенно снижаться в пользу металлургии, строительства и сферы услуг (табл. 5). Схожая ситуация наблюдается в инвестициях, поскольку основной объем капитальных вложений уже произведен, а на текущей стадии необходимы в основном затраты на поддержание. В 2016 году на долю отрасли приходится около 15% ВРП (2015 г.) и 18% валового выпуска (второе место после основной специализации - цветной металлургии).

Таблица 5. Выпуск продукции и инвестиции отраслей экономики Красноярского края и их доля.

Отрасли		Выпуск продукции			Инвестиции в основной капитал		
		2005 г.	2010 г.	2016 г.	2005 г.	2010 г.	2016 г.
Выпуск, млрд. руб.	Машиностроение, металлические изделия, оборудование	19	32	78	1	1	3
	Строительство	14	57	131	4	1	8
	Металлургия	251	427	685	13	22	99
	Транспорт и связь	54	112	219	14	20	58
	Нефтедобыча	0	223	350	2	63	50
Доля в выпуске и инвестициях региона	Машиностроение, металлические изделия, оборудование	4,0%	2,8%	3,7%	1,1%	0,4%	0,7%
	Строительство	3,1%	5,0%	6,2%	7,5%	0,6%	2,0%
	Металлургия	54,1%	37,5%	32,4%	23,2%	10,2%	26,3%
	Транспорт и связь	11,5%	9,8%	10,4%	23,5%	9,2%	15,4%
	Нефтедобыча	0,0%	19,5%	16,5%	2,8%	29,3%	13,3%

Источник: расчет автора по данным Росстат

В условиях действующего законодательства прямой эффект, в виде налогов от деятельности нефтяного бизнеса, поступающих в региональный бюджет, в основном зависит от финансового результата деятельности предприятий, выраженного в налоге на прибыль. Льготы по рентным налогам позволили в первые годы реализации проекта получить значительный приток налогов в региональный бюджет, доля доходов от нефтедобычи приблизилась к 14% от собственных доходов (без учета межбюджетных трансфертов) региона в 2010 г. Отмена в 2011 г. льгот по рентным налогам (по НДПИ – из-за достижения 25 млн. т. накопленной добычи, по экспортной пошлине – из-за достижения планового уровня рентабельности) существенно ухудшила доходность АО «Ванкорнефть»

и, как следствие, привела к снижению доходов регионального бюджета края. (рис. 3).

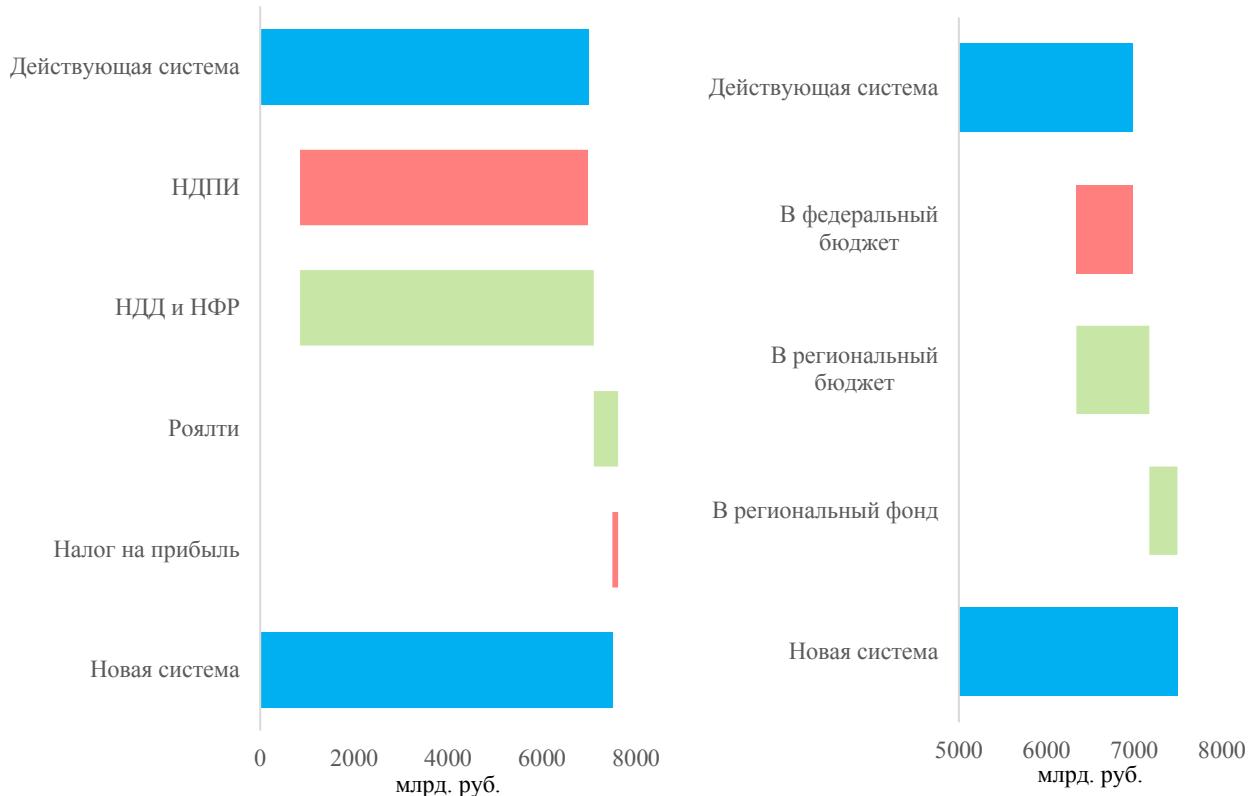
Рисунок 3. Доля отраслей экономики в собственных доходах Красноярского края.



Источник: расчет автора по данным Росстат.

Реализация мер по реформированию налоговой системы и формирование РНФ позволит увеличить сборы от нефтяного комплекса, стимулировать смежные производства и инновационные сервисные услуги. Дополнительные доходы всех уровней бюджетной системы (к 2035 г.) при переходе Банкорского месторождения с 2017 г. на налогообложение финансового результата, а новых месторождений региона – на налогообложение дополнительного дохода с 2017 г. оцениваются в 0,43 трлн. руб. (рис. 4), а региональная налоговая нагрузка вырастит в 2,3 раза.

Рисунок 4. Сравнение действующей и предлагаемой систем налогообложения нефтяной отрасли в Красноярском крае в 2017-2035 гг.



Источник: составлено автором

Нефтяной комплекс не стал драйвером для смежных производств, косвенные эффекты проявились в ограниченном наборе нетехнологичных отраслей, существенно не повлияв на уровень локализации издержек, о чем свидетельствует динамика инвестиций и объема промышленного производства в смежных отраслях. На это повлияло отсутствие опыта у региональных компаний по реализации нефтяных проектов и квалифицированных кадров, финансовые и производственно-инфраструктурные ограничения, а также не проводившиеся подготовительные мероприятия со стороны властей края в виде комплексного анализа возможных прямых и косвенных эффектов от реализации нефтяных проектов, изучения аналогичного опыта других регионов, выработки решений по локализации затрат отрасли и вовлечению местных поставщиков в производственные цепочки. При стремительном росте издержек нефтяной

промышленности, прирост выпуска продукции и инвестиции за 2007-2016 гг. в технологических отраслях (машиностроении, производстве технологического оборудования, металлических изделий) был намного слабее, чем в нетехнологических секторах (строительство, транспорт и связь), а также в среднем по экономике края (табл. 6).

Таблица 6. Среднегодовой прирост выпуска товаров и услуг, инвестиций в основной капитал Красноярского края за период 2007-2016.

Отрасли	Выпуск товаров и услуг, %	Инвестиции в основной капитал, %
Машиностроение, производство технологического оборудования и металлических изделий	10	12
Производство машин	6	10
Строительство	17	-11
Транспорт и связь	14	15
Валовый выпуск товаров и услуг (без учета нефтедобычи)	13	17

Источник: расчет автора по данным Росстат

Предложенные стимулирующие меры и активная работа региональных властей способны реализовать огромный потенциал роста косвенного эффекта до уровня в 2,5 раза превосходящего текущий масштаб. Для прогноза эффектов от развития смежных и обеспечивающих отраслей нами исследованы взаимосвязи между индикаторами: выпуском продукции, ВРП, инвестициями, бюджетными доходами, занятостью и доходами населения. Моделирование мультипликаторов в отраслевом разрезе позволяет оценить разницу между текущим масштабом локализации затрат и максимальным (целевым) уровнем, рассчитанным автором на основании:

- 1) структуры и масштаба спроса нефтяного комплекса на товары и услуги (на базе «Ванкорнефти»);
- 2) особенностей закупочной деятельности (доли директивных закупок у единственного поставщика и других дочерних обществ ВИНК) и доли заказов, на которые могут претендовать региональные компании;
- 3) анализа финансового состояния, номенклатуры товаров и услуг предприятий (по данным СПАРК, официальных сайтов), зависимости между уровнем прибыли и заемного капитала для инвестиций в производство и НИОКР в отраслях, способных претендовать на заказы нефтяных компаний;
- 4) необходимости обслуживания оборудования лицензированными организациями (иностранными) на действующих месторождениях, что ограничивает местные компании.

Целевым ориентиром является увеличение доли местных поставщиков с 10% до 25% в затратах нефтяной отрасли до 2035 г.

Усиление позиций местных компаний направлено, во-первых, на прямое масштабирование в секторах, уже оказывающих услуги для нефтяного комплекса за счет увеличения доли в заказах: строительство, транспорт и связь, металлоконструкции, пищевая промышленность, энергетика, во-вторых, на формировании новых направлений или находящихся в зачаточной стадии: сервисные услуги, точное машиностроение, нефтепереработка, в-третьих, на вовлечение предприятий, не связанных напрямую с нефтяным комплексом (косвенные связи 2 и 3 уровня) в обеспечение сырьем, материалами и услугами предприятий, ориентированных на удовлетворение спроса нефтяного бизнеса.

Анализ цикличности спроса на основные товары и услуги Ванкорского месторождения, ограничений, связанных со спадом в среднесрочной перспективе

инвестиций в инфраструктуру, тяготением части производственных площадок к Ямало-Ненецкому АО и отдаленностью от промышленных центров Красноярского края, позволяет оценить уровень мультипликаторов, объем капитальных вложений и субсидий, а также социальную значимость новых проектов и поддержании добычи на старых.

Наиболее конкурентными сферами будут оставаться: строительство зданий, сооружений и производство строительных материалов, дорог, линий электропередач, транспортировка грузов, обустройство и обслуживание территорий вахтовых поселений, несмотря на относительно высокую долю местных компаний в заказах, имеют потенциал и географические преимущества. Максимальные доли местных компаний могут составить 40% в строительстве и обустройстве территорий (вместо 23%), 30% в сфере производства и монтажа металлоконструкций (вместо 15%), 70% в обеспечение бытовыми услугами, общественным питанием и продуктами (вместо 50%), 50% во всех видах грузовых, пассажирских перевозок, хранении грузов и обеспечении связью (вместо 40%).

Наибольший потенциал роста ВРП и бюджетной отдачи формируется в сервисных отраслях, где существует масштабный спрос. Сервисное обслуживание (оборудования скважин, буровых установок, проектно-изыскательские работы, экологический контроль, геологоразведочные работы) неотрывно связано с машиностроением, однако используемое оборудование практически не производится в регионе, что требует инвестиций не только в оборотный капитал, но и НИОКР, а также в человеческий капитал. Рост доли местных компаний может составлять предельную величину в 20% (вместо 5%) в сервисных услугах и 20% (вместо 3%) в машиностроении.

Увеличение доли красноярских предприятий через прямое выполнение заказов или в форме субподрядов потребует значительного финансирования, модернизации, создания технологий и современных подходов к управлению. Достижение целевой доли региональных производителей потребует рывка в инвестиционной активности и объеме производства, активного стимулирования со стороны региональных властей, создания кооперации с зарубежными и российскими технологическими компаниями. В ряде отраслей необходимо более чем 2-3 кратное увеличение темпов роста по сравнению с их исторической динамикой и прогнозами социально-экономического развития Красноярского края (табл. 7).

Таблица 7. Динамика ежегодного роста отраслей экономики Красноярского края в 2017-2035 гг.

Отрасль	Объем производства		Инвестиции	
	Базовый сценарий ³	Целевой уровень	Базовый сценарий	Целевой уровень
Строительство	6,3%	11,7%	3,9%	5,3%
Машиностроение	3,2%	13,0%	0,8%	3,1%
Транспорт и связь	5,6%	7,4%	5,1%	4,9%
Металлургия	4,4%	8,2%	2,4%	4,4%
Общественное питание	5,3%	10,0%	1,5%	2,2%
Энергетика	9,9%	12,6%	4,2%	6,4%
Сервисные услуги	5,6%	12,9%	1,9%	4,9%
Финансовые услуги	6,0%	16,4%	1,6%	3,9%

³ Прогноз социально-экономического развития Красноярского края // Министерство экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края URL:
http://econ.krskstate.ru/dat/bin/art/24509_scenarie_i_parametri_1_2_varianti.xls (дата обращения: 01.07.2017).

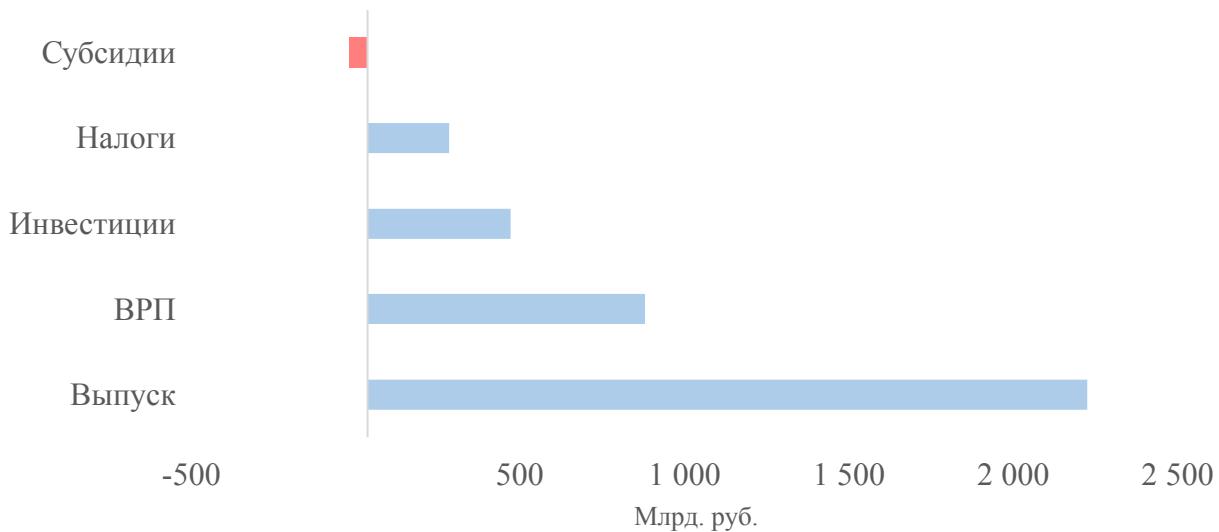
Развитие нефтяного комплекса и смежных отраслей позволит создать дополнительные рабочие места, так, до 2035 г., благодаря развитию нефтяного комплекса, может быть создано около 35 тыс. рабочих мест, 6 тыс. в нефтяной отрасли и 29 тыс. в смежных, а также нефтепереработке. Для оценки количества рабочих мест использовалась динамика производительности труда и соотношение численности персонала с объемом выпуска продукции.

Активное наращивание объемов добычи на новых месторождениях и увеличение регионального спроса на качественные нефтепродукты, будут способствовать формированию следующей стадии передела – нефтепереработки. Находящийся на территории Красноярского края Ачинский НПЗ является монополистом на региональном рынке, а регион нередко сталкивается с сезонными дефицитами топлива. Давальческая схема НПЗ подразумевает отсутствие центра прибыли нефтепереработки в регионе. Строительство независимого НПЗ позволит решить проблемы с ограниченным предложением, создать рабочие места и платить налоги на территории региона. Реализация проекта может столкнуться с ограничениями: отсутствием стабильного поставщика нефти, поскольку практически вся добыча контролируется Роснефтью, необходимостью подключения к магистральным трубопроводам другой монополии – Транснефти. Тем не менее, транспортные ограничения трубопроводов, активная политика региональных властей и ФАС будут способствовать формированию в регионе конкурентного рынка нефтепродуктов. Эффект от строительства НПЗ (мощностью 3-4 млн. т.) составит около 0,25 трлн. руб. добавленной стоимости и 0,07 трлн. руб. бюджетных доходов за 2017-2035 гг.

Совокупный косвенный эффект от развития смежных отраслей за 2017-2035 годы составит более 0,8 трлн. руб. добавленной стоимости, 0,45 трлн. руб.

инвестиций и 0,25 трлн. руб. налоговых поступлений в регион. Для достижения целевых показателей будут использованы средства регионального нефтяного фонда: 23 млрд. руб. на возмещение затрат нефтяных компаний при покупке товаров и услуги технологических компаний региона и 33 млрд. руб. при субсидировании местных предприятий (рис. 5).

Рисунок 5. Косвенный эффект от развития смежных отраслей 2017-2035 гг.



Основную часть прироста обеспечит выпуск продукции нефтепереработки и нефтехимии, сервисное обслуживание оборудования и машин, развитие транспорта и строительства инфраструктуры. Косвенный спрос на сырье и материалы вовлечет в производственный и обеспечивающий процесс не связанные напрямую с нефтяным сектором отрасли.

Получение прямого и косвенного эффекта от развития нефтяной отрасли края должно способствовать перераспределению источников доходов от региона на местный уровень для большей автономности и стимулов развития.

В целом же оценка результатов реализации предлагаемых нами мер государственной политики в нефтеориентированных регионах на примере

Красноярского края показывает, что эти меры, действительно, могут дать значимый эффект для социально-экономического развития региона.

По теме диссертации опубликованы следующие статьи:

1. Соловьев. М.М. Проблемы нефтеориентированных регионов нового освоения // Проблемы теории и практики управления. – 2016. – № 10. – С. 48-56.
2. Соловьев М.М. Проблемы и вызовы нефтяной отрасли России в XXI веке // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2015. – № 2. – С. 147-154.
3. Соловьев М.М. Ресурсы и запасы нефти России. Проблемы и вызовы // Путеводитель предпринимателя. – 2014. – № 22. – С. 155-166.
4. Соловьев М.М. Роль нефтяного комплекса в экономике России // Путеводитель предпринимателя. – 2014. – № 21. – С. 290-299.
5. Соловьев М.М. Региональные трансформации в нефтедобыче России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2012. – № 10. – С. 130-132.