

«Бюджетное проклятие» ресурсных регионов¹

В.И. НЕФЁДКИН, кандидат экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск.
E-mail: vladnn@ngs.ru

В статье показано, что изменения в налоговой системе РФ негативно влияют на динамику и структуру доходов бюджетов ресурсных регионов. Острота бюджетных проблем в разных регионах Сибири и Дальнего Востока тесно связана с динамикой осуществления крупных ресурсных проектов и политикой крупных корпораций в отношении своих региональных подразделений. Преодоление «бюджетного проклятия» предполагает кардинальные изменения в сложившейся системе взаимоотношений между федеральным центром, крупными ресурсными корпорациями и регионами.

Ключевые слова: регионы, налоги, бюджетная эффективность, ресурсные корпорации, Сибирь, Дальний Восток, бюджетное проклятие

Как показал опыт 2006–2009 гг., реализация антикризисных программ, ориентированных на централизацию финансовых ресурсов и поддержку крупных «системообразующих» предприятий, приводит к ухудшению положения регионов. При помощи налоговых и других механизмов финансовые ресурсы перераспределяются в пользу федерального бюджета и крупных корпораций, традиционно являющихся главными получателями антикризисных бонусов. В нынешней кризисной ситуации впервые в новейшей российской истории возникло крайне неблагоприятное сочетание регионального бюджетного кризиса с необходимостью централизовать ресурсы для финансирования программы антикризисных мероприятий. Трудности с наполнением доходной части бюджетов сильно ограничивают возможности переложить тяготы макроэкономического кризиса на регионы. Особенно это относится к традиционным «дойным коровам» федерального бюджета – регионам, на территории которых добываются высокоэффективные ресурсы.

Воплощение в жизнь стандартных антикризисных установок на то, чтобы «затянуть пояса» и «оптимизировать затраты», обычно приводит лишь к тому, что через несколько лет проблему придется решать снова, но уже с гораздо большими издержками.

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского научного фонда (Проект 14–18–02345).

Стратегический подход, на наш взгляд, предполагает ставку не на сокращение расходов, а на увеличение налоговых доходов, поступающих из регионов как в федеральный бюджет, так и в бюджеты субъектов Федерации. Здесь нет простых решений, но в любом случае начинать следует с анализа причин перманентного воспроизводства бюджетных проблем в регионах.

Ресурсные регионы и бюджеты

Понятие «ресурсный регион» ещё не закрепились в управленческой практике и не имеет однозначного толкования в научной литературе. В фокус нашего исследования попали Томская и Иркутская области, Красноярский и Забайкальский края, Сахалинская область и Республика Саха (Якутия), обладающие значительными природными ресурсами, пригодными для хозяйственного освоения. На их территории уже осуществляются ресурсные проекты, значение которых выходит за пределы данных регионов, и существуют возможности для реализации подобных проектов в будущем. Их экономика в значительной степени подвержена влиянию «корпоративного фактора», поскольку освоением ресурсов, как правило, занимаются подразделения крупных «экстерриториальных» корпораций. В последние годы в этих регионах с разной степенью остроты, но по сходным причинам проявляются проблемы формирования доходной части местных бюджетов, вызвавшие негативные последствия.

Анализ бюджетной и налоговой статистики показывает, что для большинства субъектов Федерации характерна нарастающая несбалансированность региональных бюджетов. Многие специалисты объясняют это тем, что бремя расходов по реализации «майских указов» Президента РФ 2012 г. было возложено на регионы. Нарастающие дефициты региональных бюджетов и лавинообразный рост долгов субъектов Федерации отчасти подтверждают это. Так, по мнению Н.В. Зубаревич, впору говорить о разразившемся бюджетном кризисе: «Последнее решение федеральных властей – повышение заработной платы бюджетникам. Основная тяжесть его исполнения легла на бюджеты регионов, что привело к росту их дефицита (в 2013 г. 60% регионов имели дефицит бюджета) и долга, объём которого достиг к концу 2013 г. 27% собственных (налоговых и неналоговых) доходов консолидированных бюджетов регионов» [1]. За 2014 г. дефицит региональных бюджетов

вырос в три раза – до 642 млрд руб., а суммарный долг регионов и муниципалитетов превысил в 2014 г. 2 трлн руб. – почти треть от всех собственных доходов бюджетов.

Общие бюджетные проблемы последних 2–3 лет в ресурсных регионах усугубляются спецификой формирования их доходной базы. Эта специфика, как будет показано дальше, имеет прямое отношение к «корпоративным ландшафтам» этих регионов, существенную роль в формировании которых играет наличие подразделений (дочерних компаний и филиалов) крупных корпораций, традиционно являющихся главными донорами федерального и регионального бюджетов.

«Голландская болезнь» наоборот

С постоянством, достойным лучшего применения, ресурсные регионы России испытывают проблемы со сбалансированностью бюджетов. Они сталкиваются с хроническим дефицитом финансовых ресурсов, ограничивающим возможности роста социальных расходов и реализации региональной инвестиционной политики, что приводит к застою в развитии «несырьевого» сектора. Степень остроты бюджетных проблем сильно зависит от того, какие ресурсы привлекли внимание крупных корпораций и на какой стадии находится их освоение.

В первую очередь это актуально для регионов с относительно невысоким уровнем экономического развития, на территории которых осуществляются крупные проекты по добыче углеводородного сырья. Главные инициаторы и операторы этих проектов – федеральные корпорации – активно привлекают оборудование, рабочую силу и сервисные компании из других регионов. При этом, как правило, они вывозят основную часть сырья и продуктов его переработки за пределы региона добычи и минимизируют локализацию произведенной добавленной стоимости, сопутствующих финансовых результатов (налоговую базу регионального бюджета) и денежных потоков.

Проблемы российских ресурсных регионов не уникальны. Негативное влияние быстрого развития сырьевого сектора порождает симптомы так называемой «голландской болезни» во многих странах. Ее связывают с притоком в страну (регион) экспортной выручки, стимулирующим укрепление национальной валюты и ослабляющим конкурентоспособность товаров местного

производства. Предпринимались попытки обнаружить симптомы «голландской болезни» в России и ее отдельных регионах [2].

Как и в медицине, где сходную клиническую картину могут давать совершенно разные заболевания, происходящие в ресурсных регионах процессы имеют мало общего с классической «голландской болезнью». Особенность России – в «вертикальной» организации ее экономики: лишь малая толика рублевой выручки от реализации сырья и продуктов его переработки остается в регионах. Из-за экстерриториальности крупных ресурсных корпораций регионы, в которых интенсивно осваиваются природные ресурсы, не получают адекватного притока добавленной стоимости. Недофинансирование и стагнация «несырьевого» сектора и социальной сферы в данном случае вызываются вовсе не избытком валютной выручки, которая практически не доходит до регионов, а напротив – дефицитом финансовых ресурсов. Истоки отмеченных выше проблем, на наш взгляд, прежде всего следует искать в сложившейся в течение последнего десятилетия системе взаимодействия федерального центра, крупных корпораций и регионов. Эта система устроена таким образом, что значительная часть эффектов, связанных с добычей и переработкой ресурсов, реализуется за пределами регионов [3], вследствие чего и возникает своего рода «голландская болезнь наоборот».

Налоговый кодекс VS ресурсные регионы

Налоговые новации последних лет в сочетании с широко практикуемыми схемами корпоративного управления неизменно приводили к относительному сокращению налоговых доходов бюджетов ресурсных регионов. Рассмотрим их влияние более подробно.

Введение с 01.01.2007 г. льготной (нулевой) ставки НДС для месторождений Республики Саха (Якутия), Иркутской области и Красноярского края было нацелено на создание дополнительных стимулов для разработки труднодоступных месторождений. Однако эта льгота является временной и предоставляется на срок, ограниченный достижением накопленного объема добычи в 25 млн т. При отмене льготы на сумму начисленного НДС увеличиваются расходы нефтедобывающих компаний и уменьшается база по налогу на прибыль, обеспечивающему около 30% поступлений в бюджеты субъектов Федерации. Эти негативные

последствия сотрудник налоговой службы одного из сибирских регионов окрестил «проклятием льготы по НДС» [4]. По его мнению, прекращение действия федеральной льготы по НДС вызывает в регионах явление, подобное известному в экономике «проклятию ресурсов», или «парадоксу изобилия». Увеличенные в результате притока «легких» денег социальные расходы в дальнейшем уже не смогут обеспечиваться доходной базой в регионе.

Снижение с 2009 г. базовой ставки налога на прибыль организаций с 24% до 20%, по замыслу, должно было уменьшить налоговую нагрузку на бизнес. Главным «спонсором» этого снижения стали бюджеты регионов, в которые, по статистике, перечисляется более 80% данного налога и, прежде всего, бюджеты тех регионов, в которых работают высокорентабельные предприятия по добыче и переработке сырья.

Отмена в 2009 г. «региональной» доли в НДС в части извлекаемого углеводородного сырья, декларированная как антикризисная мера, направленная на консолидацию доходов в федеральном бюджете, также принесла заметные потери бюджетам основных нефтедобывающих регионов.

В 2013 г. были введены в действие поправки в Налоговый кодекс, допускающие возможность формирования групп консолидированных налогоплательщиков [5]. Переход крупных корпораций на налогообложение по консолидированному финансовому результату предсказуемо привел к снижению поступлений в бюджеты тех регионов, которые не стали центрами консолидации прибыли. Так, после включения дочерних компаний в схему консолидации группы «Роснефть» бюджет Красноярского края потерял весь налог на прибыль, ранее поступавший от компании «Ванкорнефть».

Запускаемый в 2015 г. так называемый «налоговый маневр» в нефтяной отрасли предусматривает перераспределение налоговой нагрузки на нефтедобывающие компании за счет уменьшения экспортной пошлины и увеличения НДС. В проекте федерального бюджета на 2015 г. предполагалось, что рост доходов от НДС более чем в два раза компенсирует снижение сборов экспортных пошлин в части, связанной с «налоговым маневром». Соответствующие потери регионов в 2015 г. оценивались Минфином РФ в 164 млрд руб., и предусмотренные меры по компенсации этих потерь в условиях ухудшения бюджетной ситуации могут не возместить выпадающие доходы.

Кто платит за кризис?

Особенностью российской налоговой системы является то, что доходная часть бюджетов регионов в основном формируется за счет налога на прибыль, величина которого подвержена влиянию не вполне экономических факторов. Перенос места налоговой регистрации в другой регион, внедрение новой корпоративной схемы, влияющей на финансовые показатели компании, – все это может в одночасье изменить сумму налогов, идущих в региональный бюджет. Кроме того, сумма поступлений от налога на прибыль, в отличие от НДС или, скажем, налога на имущество организаций, гораздо сильнее зависит от экономической конъюнктуры. При ухудшении последней в первую очередь снижается объем продаж (выручка) предприятия, в то время как суммарные издержки, только переменная часть которых уменьшается вместе с объемом производства, не могут сокращаться такими же темпами. Это приводит к более быстрому снижению прибыли в сравнении с выручкой. В этом случае НДС, функционально связанный с выручкой и поступающий в федеральный бюджет, гораздо меньше зависит от экономической конъюнктуры, нежели налог на прибыль, большая часть которого поступает в бюджеты субъектов Федерации.

Для регионов, где добывается углеводородное сырье, ситуация усугубляется так называемыми «ножницами Кудрина». Поскольку формула расчета ставки НДС с запаздыванием учитывает снижение цен на нефть, с которого начинались кризис 2008–2009 гг. и спад, наметившийся в конце 2014 г., а выручка нефтяных компаний падает практически синхронно с мировыми ценами, то налоговая нагрузка на нефтяную отрасль относительно возрастает, уменьшая и прибыль, и чистый денежный поток добывающих компаний. В конце 2008 г. этот эффект привел к тому, что деятельность нефтяных компаний стала на некоторое время убыточной.

Корпорации и регионы: кто главнее?

Госкомстат РФ в своих методических разъяснениях к статистике валового регионального продукта предупреждает о занижении добавленной стоимости на территориях, где действуют подразделения вертикально интегрированных компаний: «На современном этапе институциональная структура экономики претерпела существенные изменения, широкое распространение

получило создание корпораций, функционирующих на основе интегрированно-вертикальных и горизонтальных схем. Принципы и порядок ведения бухгалтерского учета не позволяют оценить выпуск и затраты на производство производственных единиц, входящих в такие корпорации. Поэтому оценка добавленной стоимости по таким подразделениям носит относительно условный характер. В результате этого в регионах, где располагаются головные компании, добавленная стоимость несколько завышается, и, напротив, по регионам, где располагаются подразделения этих компаний, добавленная стоимость занижается» [6].

«Принципы и порядок ведения бухгалтерского учета» крупных корпораций (групп компаний) подчинены тому, чтобы, исходя из собственных интересов, осуществлять внутригрупповое перераспределение финансовых результатов и денежных потоков. Как правило, головные компании располагаются в мегаполисах, весьма удаленных от места добычи ресурсов, а главными налоговыми бенефициарами являются городские бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга. Впрочем, и региональная прописка крупных корпораций («Норильский никель», «РусГидро» зарегистрированы в Красноярском крае) мало что меняет. Штаб-квартиры этих по сути федеральных холдингов, а, следовательно, и все возможности для управления финансовыми результатами и денежными потоками региональных подразделений находятся в Москве, поэтому обсуждаемые предложения по перенесению офисов крупных корпораций к местам дислокации их основных производственных активов – не более чем популистская демагогия.

За описанной ситуацией стоят серьезные экономические проблемы для регионов, на территории которых действуют подразделения крупных ресурсных корпораций. Занижение добавленной стоимости за счет трансфертных цен уменьшает финансовые результаты этих подразделений и, следовательно, налоговую базу региональных бюджетов. Кроме того, вывоз сырья за пределы региона приводит к потерям потенциальной добавленной стоимости, которая могла бы быть произведена в случае переработки на территории региона.

Впрочем, прямые потери региональных бюджетов в связи с применением «корпоративных» схем несопоставимы с потенциальными потерями в долгосрочном плане. Последние, по нашей оценке, для отдельных регионов с учетом долгосрочных

мультипликативных эффектов могут достигать величин, сопоставимых с их годовым ВРП.

Бюджетная эффективность или налоговая нагрузка?

Помимо изменений в налоговой системе и применения корпоративных схем, приводящих к перераспределению добавленной стоимости и налоговой базы между регионами, доходы региональных бюджетов в значительной степени зависят от макроэкономической конъюнктуры, экономической политики местных администраций, связанной, например, с региональными и муниципальными налоговыми льготами. С учетом многообразия сопутствующих прямых и косвенных (мультипликативных) эффектов достаточно сложно разделить влияние этих факторов.

В аналитике и даже в официальных документах принято использовать относительные показатели, например, отношение налогов к ВВП. Их иногда называют долей, т. е. частью ВВП, и связывают с «налоговой нагрузкой». Однако логика, применимая к доходам отдельного предприятия или его работника, не может быть перенесена на экономику региона и тем более страны в целом. Сумма перечисленных в бюджет налогов, по определению, не может быть «долей» ВВП. Если налоги, поступающие в федеральный бюджет, в определенном ограниченном смысле ещё можно считать изъятием из региональной экономики, то поступления в региональный бюджет в тот же период времени превращаются в расходы этого же бюджета и, в конечном счете, в зарплаты работников бюджетной сферы, которые, в свою очередь, идут на приобретение товаров и услуг местных компаний и вносят свой вклад в формирование ВРП. К тому же часть денег, переданных в федеральный бюджет, возвращается в виде трансфертов в региональный бюджет, прямых федеральных субсидий предприятиям и т. д. Очевидно, что в этой сложной цепочке взаимосвязей прямолинейное толкование «налоговой нагрузки» может привести к совершенно неверным выводам относительно желательных направлений её изменения.

Считается, что всякое снижение налоговой нагрузки на бизнес есть благо, поскольку создает больше возможностей для развития последнего. Однако в регионе, не имеющем собственных налоговых доходов, социальные выплаты, зарплаты бюджетников или

осуществление малопривлекательных для частного бизнеса проектов развития общей инфраструктуры будут возможны только за счет трансфертов из федерального бюджета. Здравый смысл подсказывает: регион, не имеющий собственной налоговой базы, превращается в управляемую извне территорию и перестает быть субъектом управления.

Отношение налоговых доходов, генерируемых экономикой региона, к величине ВРП может быть использовано в качестве метрики относительной бюджетной эффективности. Действительно, если в одном регионе на каждый рубль произведенного ВРП поступает в два раза больше налогов в бюджеты разных уровней, чем в другом, то очевидно, что экономика первого региона вдвое эффективнее с точки зрения налоговых доходов бюджета.

Показатель бюджетной эффективности для региона следует рассматривать как трехмерный вектор, включающий федеральную, региональную и муниципальную компоненты. Для упрощения анализа дальше будем понимать под региональной компонентой сумму доходов бюджета субъекта и муниципальных бюджетов (консолидированного регионального бюджета).

Рассмотрим, как соотносятся между собой и изменяются во времени показатели федеральной (табл. 1) и региональной (табл. 2) бюджетной эффективности для выбранных ресурсных регионов.

Таблица 1. Соотношение налоговых доходов, поступающих в федеральный бюджет, и величины ВРП в 2006–2013 гг. *, %

Год	Все регионы РФ	Томская обл.	Красноярский кр.	Сахалинская обл.	Иркутская обл.	Забайкальский кр.	Респ. Саха
2006	11,9	20,7	5,2	4,1	3,6	15,1	4,2
2007	11,9	17,3	5,7	5,9	4,0	3,3	2,8
2008	10,5	20,7	4,4	6,8	3,4	2,2	2,1
2009	7,8	14,9	1,2	6,3	0,5	2,5	3,8
2010	8,4	18,5	2,4	6,9	-0,7	2,7	4,6
2011	9,9	23,0	4,7	7,7	6,3	1,9	2,9
2012	10,3	24,9	10,6	5,1	5,1	1,2	1,3
2013	9,9	23,6	11,8	5,1	4,8	0,8	0,9

Источник табл. 1–2: Рассчитано по данным ФНС РФ //URL: http://www.nalog.ru/rn54/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ (дата обращения: 07.05.2015).

* По Красноярскому краю, Иркутской области и Забайкальскому краю показатели за 2006–2008 гг. рассчитаны с учетом современных границ этих субъектов.

Таблица 2. Отношение налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов к ВРП в 2006–2013 гг., %

Год	Все регионы РФ	Томская обл.	Красноярский кр.	Иркутская обл.	Забайкальский кр.	Респ. Саха	Сахалинская обл.
2006	10,2	10,7	13,2	10,6	28,9	12,0	9,2
2007	10,9	9,6	14,2	11,5	12,0	13,6	7,3
2008	10,6	9,8	14,5	12,6	11,6	12,6	9,0
2009	9,8	9,9	12,8	12,6	11,2	11,4	10,3
2010	9,7	9,8	13,2	12,2	11,9	12,2	7,4
2011	9,4	9,7	12,6	13,5	10,9	12,3	6,4
2012	9,3	10,1	12,1	14,7	10,9	12,8	7,7
2013	9,0	9,5	11,5	13,1	11,2	12,1	9,1

С точки зрения федерального бюджета, наибольшая эффективность у Томской области, опережающей средний по РФ показатель почти в 2,5 раза, а наихудшие значения – у Забайкальского края и Иркутской области. У последней в 2010 г. в связи с возвратом из федерального бюджета большой суммы НДС по экспортным операциям наблюдалось даже отрицательное значение показателя (в данном случае важны не столько абсолютные значения, сколько динамика их изменения). Чтобы выявить специфику выбранных нами регионов, сравним их показатели со среднероссийскими, которые будут служить своеобразным «эталоном».

Чем определяется динамика этих «эталонных» значений? Разумно предположить, что в первую очередь это основные для всех регионов факторы: общая макроэкономическая конъюнктура и, прежде всего, темпы роста национальной экономики, а также изменения налогового законодательства. Высоким темпам экономического роста 2006–2007 гг. соответствуют наибольшие значения показателя федеральной бюджетной эффективности – 11,9%. Кризис 2008–2009 гг. сопровождался относительным снижением «федеральных» налоговых доходов. С 2010 г. по 2012 г. наблюдалось восстановление докризисных значений, закончившееся небольшим откатом в 2013 г., объясняемым уже начавшимся торможением экономического роста. «Антикризисные» поправки в Налоговый кодекс РФ способствовали консолидации средств в федеральном бюджете за счет роста налоговых поступлений в федеральный бюджет из регионов в 2010–2011 гг.

Даже не вооруженным современными методами эконометрии глазом можно заметить, что в рассматриваемых регионах, за исключением Иркутской области и Республики Саха (Якутия), наблюдается общая тенденция снижения отношения суммы налоговых доходов, поступающих в консолидированный региональный бюджет, к ВРП. Вместе с тем динамика этого отношения во всех регионах, кроме Томской области, сильно отличается от эталона.

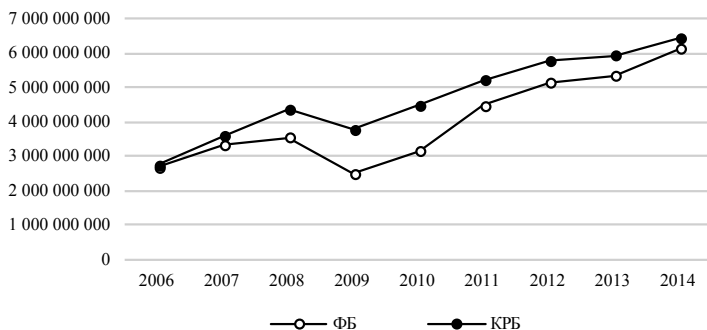
Неблагоприятные для ресурсных регионов изменения федеральной налоговой политики порождают неодинаковые последствия. Характер и глубина этих последствий часто определяются одной или несколькими крупными компаниями, определяющими «ресурсную» специализацию отдельно взятого региона. Различия корпоративных ландшафтов во многих случаях становятся ключевым фактором, формирующим уникальные региональные особенности динамики налоговых доходов и их распределения между бюджетами.

«Средняя температура по больнице»: не растет, но и не падает

Чтобы оценить влияние специфических региональных факторов на величину налоговых доходов, поступающих в бюджеты разных уровней, сравним их с «эталонными» значениями, рассчитанными для всей совокупности субъектов РФ.

В 2006 г. наблюдался паритет распределения налоговых доходов между федеральным и региональным бюджетами. В дальнейшем налоговые доходы в региональные бюджеты росли чуть быстрее. Наибольший разрыв был зафиксирован в 2009 г., на который пришелся максимум экономического спада. С 2010 г. региональная и федеральная составляющие сближаются. Если в целом за период темпы роста суммарных налоговых доходов по двум уровням бюджетной системы практически не отличались – их рост составил 2,3 раза, то характер динамики внутри периода менялся и в основном зависел от макроэкономической конъюнктуры (рис. 1). При высоких темпах роста экономики (2006–2008 гг.) налоговые доходы региональных бюджетов увеличивались быстрее, чем налоговые доходы федерального бюджета. В кризисном 2009 г. федеральные доходы снижались быстрее региональных. В период восстановительного роста тенденция

сменилась на противоположную, а начиная с 2010 г. федеральная компонента асимптотически приближалась к региональной.



Примечание. Показатели для рис. 1–5 рассчитаны автором по данным ФНС РФ [Электронный ресурс] //URL: http://www.nalog.ru/rn54/related_activities/statistics_and_analytics/forms (дата обращения: 07.05.2015).

Рис. 1. Налоговые доходы, поступившие в федеральный бюджет (ФБ), и консолидированные региональные бюджеты (КРБ) в целом по РФ в 2006–2014 гг., млн руб.

Помимо макроэкономической конъюнктуры, на величину налоговых доходов и их распределение между бюджетами влияли и другие факторы. В частности, опережающий рост налоговых доходов федерального бюджета, начавшийся в 2010 г., несомненно, связан с реализацией антикризисных мер, направленных на консолидацию средств в федеральном бюджете. Приоритетная поддержка крупных корпораций также сыграла свою роль.

На фоне близкой динамики федеральных и региональных налоговых доходов обратим внимание на устойчивую тенденцию снижения бюджетной эффективности региональных экономик. Сложение значений из таблиц 1 и 2 показывает, что отношение налоговых доходов в бюджеты всех уровней к суммарному ВРП всех субъектов Федерации с 2006 г. по 2013 г. снизилось с 22,1 до 18,9%. Эту тенденцию можно было бы считать позитивной и вполне достойной бодрых отчетов о «снижении налоговой нагрузки на бизнес», если бы не одно «но»: в общей сумме поступлений в федеральный бюджет из регионов не отражены доходы федерального бюджета от внешнеэкономической деятельности,

которые не распределяются по регионам. В случае падения этих доходов они могут замещаться только «внутренними» налоговыми доходами. Снижение значения этого показателя – верный признак того, что потенциал такого замещения уменьшается. Другими словами, экономическая система, «избалованная» «даровыми» доходами, утрачивает способность зарабатывать их самостоятельно. Излишне говорить, что любое падение внешних доходов в этом случае будет неизбежно увеличивать дефицит федерального бюджета.

Анализ суммарных по всем регионам данных, подобно пресловутой «средней температуре по больнице», плохо объясняет происходящее в отдельных регионах. Как уже отмечалось, степень присутствия подразделений крупных ресурсных корпораций и особенности их включения в групповые схемы консолидации финансового результата и денежных потоков привносят существенную специфику в формирование доходной базы федерального и региональных бюджетов. Даже в относительно крупных регионах, например, в Красноярском крае, одна-две компании могут определять ситуацию с наполнением регионального бюджета.

Томская область: инновации против ресурсов?

Томская область – единственный из рассмотренных субъектов, в котором налоговые доходы, поступающие в федеральный бюджет, кратно превосходят региональные поступления. Уже в 2006 г. федеральная часть в два раза превышала региональную. За 2006–2014 гг. они выросли в 2,4 и 2,1 раза соответственно, что увеличило разрыв. Это связано с тем, что в Томской области влияние корпоративного фактора, в сравнении с другими регионами, попавшими в орбиту нашего внимания, гораздо более заметно. Соответствует этому и динамика налоговых доходов (рис. 2). Постоянный, но очень медленный рост региональных доходов сочетается с более быстрым, но при этом крайне неравномерным увеличением федеральных доходов. Кризисное падение налоговых доходов федерального бюджета в 2009 г. сменилось их опережающим ростом по отношению к поступлениям в региональный бюджет как под влиянием улучшения нефтяной конъюнктуры, так и вследствие «антикризисного» изменения налогового законодательства. В 2012–2014 гг. номинальные поступления в федеральный и региональный бюджеты росли примерно одинаковым темпом.

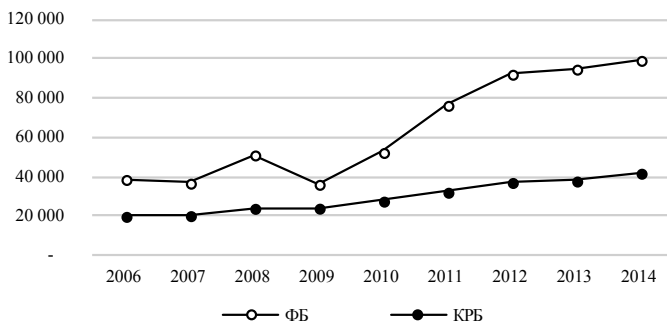


Рис. 2. Налоговые доходы, поступившие в федеральный бюджет (ФБ) и консолидированный региональный бюджет (КРБ) Томской области в 2006–2014 гг., млн руб.

Корпоративный ландшафт области достаточно стабилен. Компания «Томскнефть», находящаяся в паритетной собственности ОАО «Газпромнефть» и ОАО «Роснефть», неизменно является крупнейшим предприятием области и главным плательщиком налогов в областной бюджет. После убытков 2006 г. компания в 2007 г. показала максимальную для себя прибыль до налогообложения (30,4 млрд руб.) и в дальнейшем стабилизировала этот показатель на уровне 15–19 млрд руб. В 2006–2014 гг. она обеспечила около трети всех поступлений от налога на прибыль в региональный бюджет.

Высокорентабельная «дочка» «Газпрома» – ОАО «Томскгазпром» – является вторым по величине плательщиком в региональный бюджет. В связи с использованием трансфертных цен на перекачку газа бюджетный вклад другой «дочки» «Газпрома» – ООО «Газпром Трансгаз Томск», по величине выручки в области уступающей только «Томскнефти», гораздо скромнее. Ряд крупных компаний стабильно увеличивали свои налоговые платежи в областной бюджет. Компания «Метакхим», один из крупнейших российских производителей метанола, перейдя от «Сибура» к «Газпрому», увеличила платежи по налогу на прибыль с нуля в 2009 г. до более чем 500 млн руб. в 2013 г. «Томскнефтехим» после консолидации в группу «Сибур» также регулярно наращивал свои налоговые платежи в региональный бюджет. Вклад региональных компаний более чем скромнен: среди крупных налогоплательщиков – компании оптовой и розничной торговли (ООО «КДВ Групп»,

УК «Перекресток»), строители (ТДСК) и предприятия пищевой промышленности (ОАО «Томское пиво»).

Томская область, по нашей оценке, относится к числу регионов, бюджет которых в наибольшей степени пострадал от антикризисных налоговых новаций, и бюджетные перспективы на ближайшие пять лет не слишком оптимистичны. Вклад в формирование регионального бюджета дочерних компаний крупнейших российских корпораций («Газпром», «Роснефть», «Сибур»), включенных в корпоративные схемы головных офисов, из-за ограниченности эксплуатируемых запасов нефти и газа и неясных перспектив со временем будет уменьшаться. Широко декларируемые усилия по развитию инновационного комплекса области пока не дают заметной бюджетной отдачи, а высокие показатели инновационной активности объясняются в основном получением финансирования в федеральных программах поддержки инновационно-образовательного комплекса.

Причинно-следственные связи в социально-экономических системах сложны и неоднозначны. Нельзя утверждать, что все или даже большая часть проблем развития области вызваны нарастающими сложностями наполнения регионального бюджета. Однако определенно можно сделать вывод о том, что изменения налоговой системы последних лет не пошли на пользу экономике области: её развитие в последние 10 лет на фоне других регионов СФО замедлилось, и не в последнюю очередь из-за «бюджетного проклятия» [7].

Красноярский край: первые симптомы «ресурсной» аритмии

Зависимость региональной бюджетной эффективности от стадии реализации крупномасштабных проектов освоения ресурсов наиболее ярко проявляется в тех регионах, где действуют льготные условия налогообложения по новым месторождениям.

В частности, начало промышленной добычи нефти в Красноярском крае (Ванкорское месторождение) привело к быстрому росту налоговых доходов регионального бюджета. При этом край с опозданием примерно на семь лет следует той же траектории, что и Томская область. За 2006–2014 гг. поступления в федеральный бюджет увеличились в 5,5 раза, тогда как в региональный — лишь в 1,9 раза. Паритет федеральной и региональной составляющих налоговых доходов был достигнут в 2013 г.

Практически с 2010 г. региональная часть налоговых доходов в крае практически не растет (рис. 3). Это определяется особенностями корпоративного ландшафта края и изменениями в Налоговом кодексе. Крупнейшими предприятиями края (по объему выручки от реализации) в последние годы являются ГК «Норильский никель» и ООО «Ванкорнефтегаз». «Норильский никель», традиционно крупнейший налогоплательщик края, после исторического максимума чистой прибыли в 170 млрд руб. в 2007 г. столь же рекордно провалился в 2008 г. до убытков в 86 млрд руб. Восстановление было неполным и недолгим. Чистая прибыль компании со 112 млрд руб. в 2011 г. упала до 34 млрд руб. в 2014 г. с соответствующими последствиями для бюджета края.

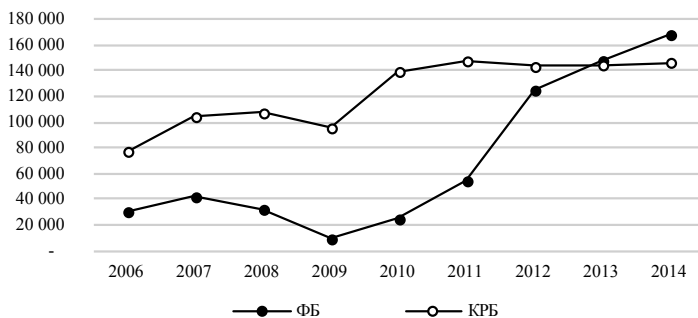


Рис. 3. Налоговые доходы, поступившие в федеральный бюджет (ФБ) и консолидированный региональный бюджет (КРБ) Красноярского края в 2006–2013 гг., млн руб.

Рекордный убыток металлургов в 2008 г. не в последнюю очередь предопределил общее резкое падение налоговых доходов. Дальнейший рост поступлений в региональный бюджет в основном был связан с налогом на прибыль, сумма которого в бюджет края достигла в 2010 г. исторического максимума в 70 млрд руб. (из них около 30 млрд приходилось на добывающую отрасль).

Отмена налоговых льгот для Ванкорского месторождения и переход группы «Роснефть» на консолидированную налоговую отчетность существенно снизили региональную бюджетную эффективность края. Уже к 2013 г. поступления от налога на прибыль в краевой бюджет упали до 42,6 млрд руб., а сумма налога, полученного от добывающих отраслей, сократилась в 15 раз.

По сути дела, развитие ситуации в Красноярском крае иллюстрирует классическую схему «бюджетного проклятия». Реализация крупного нефтяного проекта обеспечила лишь краткосрочный рост региональной бюджетной эффективности, сменившийся её последующим снижением.

Республика Саха: конец алмазной монополии?

Ещё до недавнего времени Республику Саха (Якутия) можно было смело отнести к монорегионам: ее корпоративный ландшафт единолично определяла корпорация «АЛРОСА». Это единственный из рассматриваемых нами регионов, демонстрировавший практически непрерывный рост региональной бюджетной эффективности. При этом федеральная бюджетная эффективность за 2006–2012 гг. практически не изменилась. И только в 2014 г. поступления в федеральный бюджет увеличились с 5 до 37 млрд руб. Беспрецедентный рост связан с повышением НДПИ в нефтедобыче (поступления выросли более чем в 13 раз в сравнении с 2013 г.).

В последние годы происходят изменения, которые могут иметь судьбоносные последствия для бюджета этого субъекта Федерации (рис. 4).

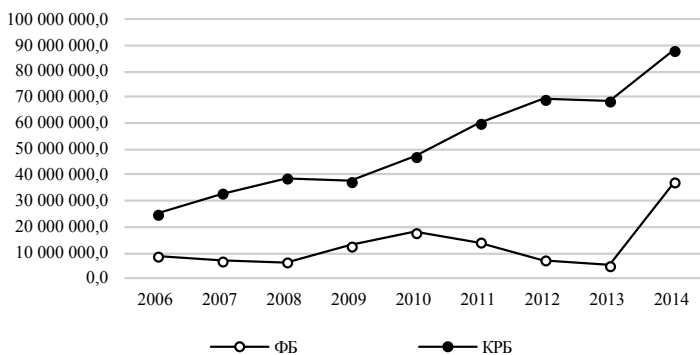


Рис. 4. Налоговые доходы, поступившие в федеральный бюджет (ФБ) и консолидированный региональный бюджет (КРБ) Республики Саха (Якутия) в 2006–2014 гг., млн руб.

После того, как в 2014 г. появилась возможность передачи якутской нефти в ВСТО и стартовал мегапроект «Сила Сибири», нет уже сомнений в том, что на наших глазах разворачивается

очередной крупномасштабный проект освоения новой углеводородной провинции. Если в настоящее время основными добывающими компаниями в республике являются «Сургутнефтегаз» и «АЛРОСА» (также имевшая до недавнего времени нефтедобывающие активы местного значения), то уже в ближайшем будущем корпоративный ландшафт радикально изменится. Активно начинают скупать лицензии и приобретать нефтедобывающие активы и другие компании федерального уровня – «Роснефть» и «Газпромнефть».

Крупномасштабное освоение углеводородного потенциала республики, которое в настоящее время уже рассматривается как неотъемлемый атрибут «светлого ресурсного будущего», может привести к таким же последствиям, как и в других регионах, а ситуация с доходами республиканского бюджета будет все больше напоминать вышеописанное положение дел в Красноярском крае.

Иркутская область: к новым реалиям

Федеральная бюджетная эффективность экономики в 2006–2010 г. была крайне низкой (табл. 1), а в 2010 г. – даже отрицательной, так как возврат НДС с лихвой перекрыл платежи в федеральный бюджет. В то же время с 2011 г. региональная бюджетная эффективность – самая высокая среди всех рассматриваемых субъектов Федерации. Это обусловлено своеобразием отраслевой и корпоративной структуры экономики: Иркутская область традиционно являлась вотчиной крупных энергетических, инфраструктурных и энергоемких перерабатывающих производств. Доля добывающей промышленности была невысока. Компании, входящие в группу «Русал», крупнейшая дочерняя компания «Транснефти» – «Транснефть-Восток» и ряд «дочек» крупных российских холдингов, связанных с нефтепереработкой, производством, распределением и сбытом электроэнергии, в течение нескольких лет определяли устойчивость корпоративного ландшафта региона.

Начало промышленного освоения Верхнечонского нефтегазоконденсатного месторождения резко изменило ситуацию. Компания «Верхнечонскнефтегаз» – бывшая «дочка» ТНК-ВР, а ныне один из главных восточносибирских активов «Роснефти», в 2009 г. вошла в десятку крупнейших компаний области по объему реализации. В течение последних пяти лет компания увеличила выручку с 7,4 до 232 млрд руб. С 2011 г. компания стала областным лидером по величине чистой прибыли. Вторая

по масштабам в нефтедобывающей отрасли «Иркутская нефтяная компания» по величине чистой прибыли в 2013 г. и 2014 г. занимала второе место. И хотя основные прелести «проклятия льготы НДС» для Иркутской области ещё впереди, тенденция меняется (рис. 5). Налоговые поступления в федеральный бюджет уже растут быстрее, чем в региональный. Простая экстраполяция показывает, что через два года суммы налоговых доходов, поступающих в региональный и федеральный бюджеты, сравняются.

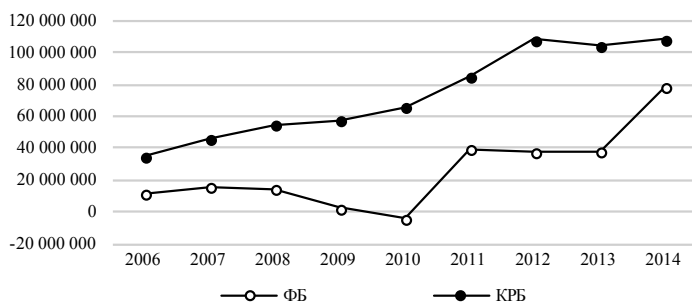


Рис. 5. Налоговые доходы, поступившие в федеральный бюджет (ФБ) и консолидированный региональный бюджет (КРБ) Иркутской области в 2006–2014 гг., млн руб.

Анализ бюджетной эффективности Забайкальского края и Сахалинской области, в наименьшей степени подверженных влиянию корпоративного фактора, показывает, что, несмотря на существенные различия в ресурсной специализации, у них наблюдается общая тенденция к опережающему росту региональной компоненты налоговых доходов, что не противоречит нижеследующим и общим для всех регионов выводам.

Крупномасштабные проекты освоения высокоэффективных природных ресурсов во многих случаях способствуют обострению региональных бюджетных проблем и порождают цепочку негативных последствий и упущенных возможностей для социально-экономического развития ресурсных регионов. Отмеченные негативные тенденции в первую очередь связаны с налоговыми новациями и вовлечением в корпоративные схемы

управления финансовым результатом и финансовыми потоками подразделений крупных ресурсных корпораций, непосредственно осуществляющих добычу и переработку природных ресурсов. Для преодоления этих тенденций необходимо, с одной стороны, внести давно назревшие изменения в сложившуюся систему налогообложения ресурсных (прежде всего – нефтяных и газовых) доходов, а с другой – модифицировать межбюджетные отношения с тем, чтобы сумма бюджетных доходов в большей степени зависела от экономических результатов регионов, а не от федеральных субсидий. Следует перенести акцент с «оптимизации» бюджетных расходов на увеличение налоговой базы и рост региональной бюджетной эффективности.

В средне- и долгосрочной перспективе, на наш взгляд, решить проблему поможет разумный баланс между интересами главных бенефициаров эффектов от освоения локальных природных ресурсов: федерального бюджета, крупных ресурсных корпораций и регионов. Регулирование процесса локализации издержек ресурсных корпораций с целью привлечения независимых региональных поставщиков, не вовлеченных в корпоративные схемы, также будет способствовать росту налоговых доходов регионов и созданию долгосрочного потенциала их бюджетной обеспеченности и саморазвития.

Литература

1. *Зубаревич Н. В.* Региональное развитие и региональная политика в России // ЭКО. – 2014. – № 4. – С. 7–27.
2. *Михеева Н.* Ресурсное проклятие на местах [Электронный ресурс] URL: <http://ores.ru/1149538.html> (дата обращения: 07.05.2015).
3. *Нефёдкин В. И.* Корпорации на территории: колонизация или локализация? // ЭКО. – 2013. – № 8. – С. 114–131.
4. *Подковыров В. Е.* «Проклятье» льготы по НДС // Налоговая политика и практика. – 2013. – № 8. – С. 76–78.
5. *Горбатенко Е. В.* Консолидированные группы налогоплательщиков и доходы региональных бюджетов (на примере Иркутской области) // ЭКО. – 2015. – № 4. – С. 177–183.
6. Сайт ФСГС РФ. Валовой региональный продукт. Методология.
7. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/met-r.htm (дата обращения: 13.05.2015).
8. Томская область: трудный выбор своего пути / Отв. ред. В. В. Кулешов; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2014. – 259 с.