

Ресурсные регионы: экономические возможности и финансовая справедливость

С.В. БЕЛОУСОВА, кандидат экономических наук, Иркутский научный центр СО РАН, Отдел региональных экономических и социальных проблем.
E-mail: belousova-@mail.ru

В статье дан анализ вклада регионов в экономические результаты и финансовые ресурсы страны, а также собственных возможностей и итогов развития. С помощью кластерного метода проведена группировка регионов по уровню добавленной стоимости по разделу «Добыча ресурсов» в объеме ВРП с последующим статистическим анализом данных групп по широкому ряду макроэкономических показателей. Установлено, что, давая приоритетные вложения в федеральный бюджет, ресурсные регионы находятся в худшем положении по уровню приходящегося на них объема консолидированного бюджета субъекта РФ на душу населения, при более остром их социальном положении. Сделан вывод о необходимости трансформации институциональных условий функционирования ресурсных регионов, в том числе для привлечения инвестиций по расширению переработки сырья.

Ключевые слова: ресурсные регионы, ресурсодобывающие регионы, социальная и финансовая справедливость, налоги на добычу полезных ископаемых

Понятие «ресурсные регионы» является скорее географическим термином и подразумевает лишь наличие некоторого материального потенциала, могущего служить, наряду с другими, ресурсом хозяйствования. Развитие этого потенциала зависит от индивидуальных решений бизнеса, которые все чаще оцениваются как сложный субъективный механизм, связанный с политической сферой. При этом регион с его природным потенциалом часто остается лишь географическим местом, поскольку характеристика «ресурсодобывающей» для территории практически ничего не меняет в ее социально-экономической жизнедеятельности. Так, традиционно к «ресурсодобывающим» регионам относят «...территории, где разработка полезных ископаемых составляет большую часть валового регионального продукта, обеспечивает основные налоговые поступления в региональный

бюджет и занятость населения» [1]. Неоднозначность этого определения очевидна, поскольку оно объединяет три характеристики, часто либо не имеющие совместного действия, либо имеющие противоположную тенденцию.

Для целей анализа состояния групп регионов страны по уровню реализации их ресурсного потенциала было проведено ранжирование по доле добычи полезных ископаемых в объеме валовой добавленной стоимости субъектов РФ. Анализ выборки ресурсодобывающих, или ресурсных, регионов показывает, что, внося первостепенный вклад в развитие экономики страны, они тем не менее не имеют как точного научного определения, так и общепризнанной правовой и социальной специфики, позволяющей фиксировать условия и требования их развития.

Имеющиеся определения ресурсных регионов включают, по крайней мере, три условия их отнесения к этой группе, при этом на практике сложившиеся правовые и налоговые механизмы позволяют использовать только одно: значимый уровень добавленной стоимости по разделу «Добыча ресурсов» в объеме ВРП. Используя последний критерий, мы сформировали три группы регионов по уровню добавленной стоимости по разделу «Добыча ресурсов» в объеме ВРП.

В их числе – группа из 27 ресурсных регионов с уровнем добавленной стоимости по разделу «Добыча ресурсов» в объеме ВРП выше среднероссийского уровня (11,2%); группа из 33 нересурсных регионов (уровень добавленной стоимости ниже 1%) и средние – 23 региона с уровнем добавленной стоимости по разделу «Добыча ресурсов» в объеме ВРП ниже 10%, но выше 1% (табл. 1).

Из 27 «ресурсных» регионов 85% их общей территории приходится на Урал, Сибирь, Северо-Запад и Дальний Восток. Отдалённость, суровый климатический режим вкупе с интенсивным промерзанием горных пород и практически повсеместной многолетней мерзлотой делают эти регионы неблагоприятными как для жизни, так и для хозяйственной деятельности. Тем не менее эти ресурсные регионы обладают доминирующими позициями по объему ВРП, но полученный экономический результат никак не влияет на уровень их финансового, социального и иного благополучия.

Таблица 1. Группировка субъектов РФ по доле добычи полезных ископаемых в валовой добавленной стоимости субъектов РФ за 2012 г., %

№	Ресурсный регион	Доля	ФО	№	Нересурсный регион	Доля	ФО
1	Ненецкий АО	71,0	СЗФО	1	Липецкая обл.	0,9	ЦФО
2	Ханты-Мансийский АО	68,5	УФО	2	Ставропольский кр.	0,8	ЮФО
3	Сахалинская обл.	61,6	ДВФО	3	Воронежская обл.	0,6	ЦФО
4	Тюменская обл.	54,5	УФО	4	Краснодарский кр.	0,6	ЮФО
5	Ямало-Ненецкий АО	52,0	УФО	5	Респ. Дагестан	0,6	СКФО
6	Респ. Саха (Якутия)	42,9	ДВФО	6	Смоленская обл.	0,5	ЦФО
7	Оренбургская обл.	37,0	ПФО	7	Пензенская обл.	0,5	ЦФО
8	Чукотский АО	35,2	ДВФО	8	Омская обл.	0,5	СФО
9	Респ. Коми	32,2	СЗФО	9	Еврейская АО	0,5	ДВФО
10	Томская обл.	31,4	СФО	10	Владимирская обл.	0,4	ЦФО
11	Кемеровская обл.	26,9	СФО	11	Калужская обл.	0,4	ЦФО
12	Удмуртская Респ.	25,8	ПФО	12	Тульская обл.	0,4	ЦФО
13	Архангельская обл.	25,8	СЗФО	13	Кировская обл.	0,4	ЦФО
14	Респ. Татарстан	21,3	ПФО	14	Ивановская обл.	0,3	ЦФО
15	Астраханская обл.	19,2	ЮФО	15	Рязанская обл.	0,3	ЦФО
16	Магаданская обл.	18,6	ДВФО	16	Тверская обл.	0,3	ЦФО
17	Пермский кр.	17,3	ПФО	17	Новгородская обл.	0,3	ЦФО
18	Мурманская обл.	16,5	СЗФО	18	Московская обл.	0,2	ЦФО
19	Белгородская обл.	16,0	ЦФО	19	Псковская обл.	0,2	ЦФО
20	Иркутская обл.	15,7	СФО	20	Респ. Северная Осетия – Алания	0,2	СКФО
21	Красноярский кр.	15,2	СФО	21	Брянская обл.	0,1	ЦФО
22	Самарская обл.	14,7	ЦФО	22	Костромская обл.	0,1	ЦФО
23	Амурская обл.	14,6	ДВФО	23	Орловская обл.	0,1	ЦФО
24	Респ. Карелия	13,5	СЗФО	24	Ярославская обл.	0,1	ЦФО
25	Курская обл.	12,3	ЦФО	25	Вологодская обл.	0,1	ЦФО
26	Респ. Хакасия	11,9	СФО	26	г. Санкт-Петербург	0,1	СЗФО
27	Забайкальский край	11,0	СФО	27	Кабардино-Балкарская Респ.	0,1	СКФО
	Российская Федерация	11,2		28	Респ. Марий Эл	0,1	ПФО
			29	Чувашская Респ.	0,1	ПФО	
			30	Нижегородская обл.	0,1	ЦФО	
			31	Тамбовская обл.	0,0	ЦФО	
			32	г. Москва	0,0	ЦФО	
			33	Респ. Мордовия	0,0	ПФО	

Давая приоритетные вложения в федеральный бюджет, регионы практически никак не отличаются по уровню консолидированного бюджета субъекта РФ на душу населения (табл. 2).

Таблица 2. Удельные социально-экономические параметры по группам субъектов РФ, выделенных по уровню их добычи ресурсов за 2012 г., млн руб./ чел.

Показатель на душу населения	Регионы		
	ресурсные	нересурсные	средние
Объем ВРП	581,72	330,9	218,57
Полученные доходы федерального бюджета	49,3	16,56	19,5
Налоги и сборы в консолидированный бюджет субъекта РФ	41,05	41,17	25,7
Доходы консолидированного бюджета субъекта РФ	61087,82	59471,93	43211,17
Расходы консолидированного бюджета субъекта РФ	64284,63	61004,93	44511,11

При этом сами регионы по уровню остроты социальных проблем находятся в худшем состоянии (табл. 3).

Таблица 3. Средние социально-экономические параметры развития групп регионов РФ, сгруппированных по уровню их добычи ресурсов за 2012 г.

Показатель на душу населения	Регионы		
	ресурсные	нересурсные	средние
Доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума, %	12,1	12,3	15,9
Коэффициент смертности на 10000 чел.	14,76	12,044	12,44
Заболеваемость на 1000 чел.	884,096	773,12	768,9
Коэффициент Джини	0,405	0,39	0,65
Коэффициент фондов	15,08	13,37	13,01
Децильный коэффициент	6,9	6,3	5,9
Число зарегистрированных преступлений на 100 тыс. чел.	1884,8	1377,45	1545,8

Возможности изменения сложившегося неблагоприятного социального положения безусловно связываются с финансовыми потребностями и расходами территорий, оценить которые позволил анализ механизма реализации консолидированного бюджета РФ по субъектам РФ в разделе отраслевых и функциональных расходов. В итоге было установлено, что бюджетные затраты по основным социально-экономическим функциям не имеют прямой взаимосвязи как с гипотетическими финансовыми возможностями ресурсных регионов, так и с остротой проблем их развития. Так, например, социальные расходы как в абсолютном

выражении, так и на душу населения у ресурсных регионов почти в два раза ниже, чем у нересурсных, в частности, по статье «Образование» – на 30%, «Здравоохранения» – на 20% и т. д. (табл. 4).

Таблица 4. Суммарные и удельные объемы расходов консолидированного бюджета РФ по группам регионов РФ, сгруппированных по уровню добычи ресурсов за 2012 г.

Группа расходов		Регионы		
		ресурсные	нересурсные	средние
Национальная экономика	Всего, млрд руб.	505,2	892,6	318,2
	Тыс. руб. на 1 чел.	12,89	13,35	8,115
Национальная безопасность	Всего, млрд руб.	35,8	44,1	24,25
	Тыс. руб. на 1 чел.	0,91	0,65	0,617
Национальная оборона	Всего, млрд руб.	3,469	4,184	0,899
	Тыс. руб. на 1 чел.	1,793	3,779	1,19
Социальная политика	Всего, млрд руб.	367,6	645,1	289,3
	Тыс. руб. на 1 чел.	177,65	541,3	353,46
Охрана окружающей среды	Всего, млрд руб.	7,613	13,563	4,311
	Тыс. руб. на 1 чел.	18,917	22,23	9,48
Физическая культура и спорт	Всего, млрд руб.	58	76,45	32,7
	Тыс. руб. на 1 чел.	1,48	1,14	0,83
Средства массовой информации	Всего, млрд руб.	11,07	21,23	7,54
	Тыс. руб. на 1 чел.	0,0024	0,0049	0,005
Общегосударственные вопросы	Всего, млрд руб.	198,3	228,9	133,3
	Тыс. руб. на 1 чел.	0,069	0,153	0,28
Здравоохранение	Всего, млрд руб.	366,3	592,8	279,8
	Тыс. руб. на 1 чел.	0,227	0,215	0,277
Образование	Всего, млрд руб.	751,7	963,2	559,7
	Тыс. руб. на 1 чел.	962,85	972,92	8758,9
Межбюджетные трансферты	Всего, млрд руб.	194,5	80,7	90,5
	Тыс. руб. на 1 чел.	0,017	0,102	0,19
Обслуживание государственного долга	Всего, млрд руб.	23,712	52	12,15
	Тыс. руб. на 1 чел.	0,001	0,0023	0,001
Жилищно-коммунальное хозяйство	Всего, млрд руб.	263,5	464,3	145,1
	Тыс. руб. на 1 чел.	808,03	1143,03	394,4
Культура, кинематография	Всего, млрд руб.	86,5	132,8	61,7
	Тыс. руб. на 1 чел.	25,7	27,2	21,5
Общегосударственные вопросы	Всего, млрд руб.	26,6	2,9	2,3
	Тыс. руб. на 1 чел.	1,203	0,113	0,13

Ограниченность бюджетных средств сырьевых регионов заложена в Налоговом кодексе РФ, согласно которому 90% всех ресурсных платежей и более 8% всех доходов консолидированного бюджета России приходится на налог на добычу полезных ископаемых, идущий в большинстве случаев в федеральный бюджет. Региональным бюджетам остаются лишь налоги с добычи общераспространенных полезных ископаемых (песок, глина, гравий и т. п.).

Эксперты [2] неоднократно отмечали необходимость отчисления налога на добычу полезных ископаемых в бюджеты регионов, особенно это касается сибирских и дальневосточных территорий, которым необходимы средства не только на проведение геологоразведки, укрепление экономического потенциала, но и для инфраструктурного выравнивания с европейской частью страны. В этом же ключе звучит призыв премьер-министра Д. А. Медведева: «Субъекты РФ должны получить больше возможностей, чтобы получать больше доходов от добычи полезных ископаемых» [3], который, однако, «повис в воздухе».

Другой вариант решения проблемы – возвращение части налога в качестве инвестиционных проектов по созданию производств по глубокой переработке сырьевых ресурсов: природных ископаемых, древесины, сельскохозяйственной продукции. Однако для этого необходима серьезная проработка привлекательности таких инвестиций. Потенциальные инвесторы основную причину ограниченности вложений связывают с высокой неопределенностью в отношении текущего и будущего налогообложения. «Налоговая система отрицательно влияет на принятие инвестиционных решений не столько тяжестью нагрузки, сколько своей неопределенностью» [4]. Так, например, ставки экспортных пошлин на нефтепродукты законодательно не установлены, а при текущих их размерах эффективность вложений в глубокую переработку нефти (внутренняя норма доходности) составляет всего 10–15%, в то время как для инвестиций в первичную ее перегонку доходность достигает 30–35% [5]. Изменить ситуацию могло бы снижение пошлин на экспорт нефтепродуктов при росте – для нефти, но требования политического характера, связанные с подписанием Договора о ЕАЭС, диктуют иной подход – снижение экспортных пошлин на нефть до уровня, например, Казахстана, т. е. в 4,5 раза.

Реализовать такую задачу Правительство РФ планирует посредством налогового маневра, который, однако, по оценкам экспертов, только «стимулирует экспорт сырья и дестимулирует его переработку на внутренний рынок» [6]. Стремление увеличить бюджетные доходы за счёт роста налога на добычу полезных ископаемых по нефти в 1,7 раза, по газовому конденсату – в 6,5 раза при поэтапном снижении экспортной пошлины на нефть и снижении акцизов имеет скорее компенсационную цель для бюджета. Хотя этот маневр мог бы сбалансировать изъятие природной ренты, которая, по оценкам экспертов, в нефтяной отрасли составляет до 90%, а в газовой – лишь 35%.

Как бы то ни было, но подобный налоговый маневр не способствует инвестиционному стимулированию проектов переработки, замораживая проблему крайней неэффективности сырьевого сектора экономики из-за того, что сырье транспортируется на тысячи километров для дальнейшей переработки. В итоге для регионов такой маневр грозит лишь потерями как в хозяйственной, так и в финансовой сфере. Эксперты ожидают усугубления финансовых проблем в нефтепереработке, что вызовет рост цен на бензин, дизтопливо и др. Уменьшатся доходы региональных дорожных фондов, основным источником которых являются акцизы на сырьевые продукты, и т. д.

При отсутствии потенциального роста налоговых поступлений от расширения производства, включая переработку сырья, возможности региональных бюджетов ограничены конкурентной борьбой за лучшие позиции в перераспределительной политике. Такая политика в аспекте межбюджетных отношений на текущий момент делает акцент на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов, часто игнорируя вопросы справедливости в отношениях как периферийных территорий со столичными, так и между собой.

Рассмотрение последних проблем в аспекте территориальной и социальной справедливости в основном ограничено вопросами вертикальных и горизонтальных дисбалансов в модели бюджетного устройства, решение которых строится на основе различных механизмов трансфертов, субсидий и заимствований. Между тем **оптимальным подходом могли бы стать налоговая автономия и самодостаточность бюджетов регионов вместе с принятием**

для всей России единого уровня минимальных социальных стандартов, которые на текущий момент определены крайне избирательно и расплывчато.

Проходящие реформы межбюджетных отношений в большей степени направлены не столько на четкое разделение полномочий между бюджетами различных уровней, сколько, как считают эксперты, на финансовое подчинение регионов федеральному центру. Поэтому реальное положение дел в бюджетной сфере эксперты характеризуют как процесс строительства «гибридного режима» бюджетной системы страны в форме унитарного федерализма [7], который направлен на последовательное усиление полномочий федерального центра для целей построения жесткой вертикали власти.

Изменить ситуацию призвана территориальная политика формирования программ для регионов, обладающих элементами особого статуса (к ним относят более 80% территории России, где проживают около 50% населения страны) [8]. «Территории с особым статусом», «особые территории» или «особые регионы», устанавливаются отдельными учредительными нормами и обладают особыми механизмом управления и правовыми основами функционирования. В этом случае создается прецедент единства как объекта развития, так и субъекта действий в лице федеральной, региональной и местной властей, консолидирующих свои действия, что позволяет лучше согласовывать интересы власти и общества, формировать не только «экономический кулак», но и мотивационный вектор развития. Правда, этот вариант чаще избирательно используется для решения частных политических задач в ущерб социальным.

Подобная «особость» территорий проявляется, в том числе, в финансовой, налоговой и иных сферах. Так, для трех регионов (Республика Саха (Якутия), Пермский край и Астраханская область) действует поправка в Бюджетный кодекс, согласно которой они имеют право распоряжаться всеми поступлениями от налога на добычу алмазов. В этом случае, думается, из-за природных, климатических и социальных условий функционирования ресурсных регионов необходимо установление их особого юридического и экономического статуса, позволяющего не только решать их острые социально-экономические проблемы, но и предоставлять

дополнительные экономические преференции для привлечения субъектов переработки сырья, что будет способствовать большей социальной и финансовой справедливости.

Литература

1. *Радушский Д. А.* Эффективные подходы к сбалансированному развитию добывающих регионов // Современные научные исследования и инновации. – 2013. – № 7. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2013/07/25590> (дата обращения: 07.05.2015).
2. *Голованов Г. Р.* Правовое регулирование налога на добычу полезных ископаемых. Автореф. дисс. на соиск. уч. ст. к. ю.н. – М.: Всероссийская государственная налоговая академия, 2009.
3. Регионы должны получать больше доходов от ископаемых // РИА Новости [Электронный ресурс] URL: <http://ria.ru/economy/20090925/186347357.html> (дата обращения: 05.02.2015) .
4. *Тарасюк В.* Инвестиционный потенциал нефтеперерабатывающей отрасли // Бурение и нефть. – 2011. – № 11. URL: <http://burneft.ru/archive/issues/2011-11/1> (дата обращения: 07.05.2015).
5. Широкий круг узких мест // Энергополис. – 2010. – № 3. URL: http://energypolis.ru/portal/2010/2010_03/303-shirokij-krug-uzkix-mest.html (дата обращения: 05.02.2015) .
6. *Костин Ф. И.* Налоговое стимулирование инвестиционной активности в секторе обрабатывающей промышленности // Экономические науки. – 2010. – № 8 (69). – С. 123–127.
7. *Швецов А.* Региональная политика в российской унитарной Федерации // Федерализм. – 2008. – № 2. – С. 5–27.
8. *Максимова И. И.* Территории с особым статусом: типологические и институциональные аспекты. Дисс. на соиск. уч. ст. д. э. н. – М.: Ин-т системного анализа РАН, 2010. – 477 с.