

Ключевые механизмы новой модели развития Дальнего Востока и их влияние на роль минерального сектора в экономике региона

Н.В. ЛОМАКИНА, доктор экономических наук, Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН, Хабаровск.
E-mail: lomakina@ecrin.ru

В статье исследуются роль минерального сектора экономики и некоторые результаты для него от реализации институциональных, налоговых и инвестиционных механизмов новой модели развития Дальнего Востока. Представлены оценки вклада минерально-сырьевого комплекса и степени его интегрированности в экономику региона (на примере Хабаровского края).

Ключевые слова: новая модель развития, Дальний Восток России, государственные программы, инвестпроекты, минеральный сектор

«Фундаментальными константами» социально-экономического развития Дальнего Востока на протяжении всей истории его освоения являются: а) природные ресурсы и экономико-географическое положение, формирующие характер, масштабы и структуру хозяйственной жизни в регионе; б) определяющая роль государства в организации и регулировании развития социальной системы и экономики региона; в) ориентация на сотрудничество с сопредельными тихоокеанскими странами и рынками [1].

Дальний Восток России – это регион, где освоение минеральных ресурсов стало отраслью национальной специализации и одним из системообразующих факторов региональной экономики. Доля вида экономической деятельности «Добыча полезных ископаемых» в структуре и валовой добавленной стоимости (ВДС) региона и промышленности продолжает возрастать – с 14,9 и 45,5%, соответственно, в 2005 г. до 26,5 и 61,9% в 2013 г. [2–3]. Значение этого комплекса в национальной и региональной экономике отражалось и в институциональных механизмах стимулирования развития Дальнего Востока, прежде всего в государственных программах – длительный период минерально-сырьевой комплекс признавался одним из основных факторов перспективного развития региона в государственной стратегии [4].

Минеральный сектор в новой модели развития Дальнего Востока

В конце 2013 г. было объявлено о формировании новой модели развития Дальнего Востока, среди ключевых механизмов предложены и уже начали реализовываться [5] такие, как формирование территорий опережающего развития; введение особого налогового режима; поддержка инвестиционных проектов наиболее высокой степени готовности, практическая реализация которых способна дать значимый для развития региона эффект; актуализация Государственной программы по развитию Дальнего Востока и Байкальского региона (Госпрограмма-2025).

В последней версии Госпрограммы-2025/04.2014¹ сделана попытка уйти от «компрометирующей» сырьевой ориентации региона. Если в предыдущей версии (март 2013 г.) развитие минерально-сырьевого комплекса было запроектировано в рамках отдельной подпрограммы (одной из двенадцати) [6], то в структуре Госпрограммы-2025/04.2014 упразднены отраслевые и функциональные подпрограммы: минеральный сектор, как и другие отраслевые комплексы, не упоминается. Но все же среди ожидаемых результатов предусматривается «развитие традиционных видов деятельности и формирование предпосылок для создания ядра новых высокотехнологичных производств», в том числе и в добывающей промышленности.

Среди приоритетов государственной политики в сфере ускоренного развития Дальнего Востока и Байкальского региона (далее – макрорегиона) обозначено и «преодоление структурных диспропорций за счет быстрого развития перерабатывающих и обрабатывающих отраслей экономики макрорегиона, а также сферы высоких технологий». Однако рост результирующего показателя изменения структуры экономики – доли обрабатывающих производств в структуре ВРП – в редакции Госпрограммы 2014 г. можно считать не принципиальным – с 8,0% в 2014 г. до 8,2% в 2025 г. (такая динамика более чем за десять лет означает отсутствие структурных изменений). Это косвенно указывает на то, что при объявленном развороте к ускоренному развитию обрабатывающих и перерабатывающих производств направления

¹ Госпрограмма-2025/04.2014 утверждена постановлением Правительства РФ № 308 от 15 апреля 2014 г.

и источники развития региона остаются прежними – природные ресурсы в сырьевом варианте их использования.

Такое несовпадение в Госпрограмме-2025/04.2014 целевых задач и результирующих показателей отмечено уже и Счетной палатой РФ. Похоже, Госпрограмму развития Дальнего Востока и Байкальского региона снова ждут изменения: в доработанном виде она должна быть представлена в Правительство РФ до 1 октября 2015 г. [7].

В формируемой модели развития Дальнего Востока в качестве механизмов, стимулирующих реализацию крупных инвестиционных проектов, в том числе и по освоению минеральных ресурсов региона, предусмотрен ряд налоговых льгот и новаций [8]:

- снижение налога на прибыль: в федеральной части – обнуление ставки на период 10 лет с момента получения прибыли, в региональной части – не более 10% в первые пять лет и не менее 10% – в следующие пять лет. При этом для субъектов РФ предусмотрена возможность максимального снижения этих ставок;
- введение понижающего коэффициента для налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) на 10 лет: от 0 в первые два года до 0,8 в последние два года десятилетних налоговых каникул (с шагом 0,2 каждые два года).

При этом вводится новая категория налогоплательщиков, которые смогут воспользоваться такими льготами: «участник регионального инвестиционного проекта». Получение такого статуса требует соблюдения определенных условий (регистрация на территории субъекта РФ, в котором реализуется инвестиционный проект; отсутствие обособленных подразделений на иных территориях; определенная организационно-правовая форма и т. д.).

Если учесть, что практически вся эффективная минерально-сырьевая база в регионе распределена между недропользователями (табл. 1), в основном между крупными компаниями (такая же ситуация – и на других территориях макрорегиона, например, в Забайкальском крае [9]), то шансы появления новых игроков и возможность их регистрации как особой категории налогоплательщиков весьма невелики. Видимо, следует оценивать эту стимулирующую меру в новой модели развития Дальнего Востока ограниченной для воздействия на минерально-сырьевой сектор.

Таблица 1. Доля ключевых видов полезных ископаемых, находящихся в распределенном фонде, по регионам Дальнего Востока на 01.01.2014 г., % от величины балансовых запасов и прогнозных ресурсов, включенных в государственный баланс

Субъекты РФ	Доля в балансовых запасах	Доля в прогнозных ресурсах
<i>Золото рудное</i>		
Респ. Саха (Якутия)	82,4	53,6
Камчатский кр.	100,0	49,4
Хабаровский кр.	96,9	21,4
Амурская обл.	98,0	100,0
Магаданская обл.	85,1	100,0
Чукотский АО	98,5	100,0
<i>Серебро</i>		
Респ. Саха (Якутия)	90,9	20,5
Хабаровский кр.	90,3	-
Магаданская обл.	89,2	44,5
Чукотский АО	98,9	70,0
<i>Платина</i>		
Респ. Саха (Якутия)	33,3	100,0
Камчатский кр.	100,0	-
Хабаровский кр.	99,8	-
<i>Железная руда</i>		
Респ. Саха (Якутия)	85,5	45,1
Амурская обл.	100,0	100,0
Еврейская АО	100,0	0
<i>Никель и кобальт</i>		
Камчатский кр.	100,0	100,0

Источник: рассчитано с использованием материалов Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу. URL: <http://www.dalnedra.ru/index.php?c=mineralno-syrevaya-baza> (дата обращения: 30.04.2015).

Естественно, что инвестиционным сообществом ставятся вопросы об уточнении критериев соответствия новой категории налогоплательщиков и о включении в эту категорию «инвесторов, которые приступили к реализации своих проектов в период, непосредственно предшествующий вступлению Закона в силу (1 января 2014 г.)» [10]. Появляется информация о включении компаний по добыче полезных ископаемых в Реестр участников региональных инвестиционных проектов в Дальневосточном федеральном округе – в марте 2015 г. ОАО «СигМА» в Камчатском крае включено в такой реестр с проектом освоения Озерновского золоторудного месторождения [11].

Государственная поддержка инвестиционных проектов, практическая реализация которых может дать значимый для Дальнего Востока эффект, является еще одним важным механизмом в новой модели развития региона. Сейчас эта процедура нормативно уже проработана и получены первые результаты по отбору инвестпроектов.

Правительством РФ утверждена Методика отбора инвестиционных проектов [12], планируемых к реализации на территориях Дальнего Востока и Байкальского региона. Ключевые требования – соответствие целям стратегических документов, определяющих направления социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона; уровень частных инвестиций – не менее 1 млрд руб., при этом как минимум 10% этих инвестиций уже должно быть осуществлено; необходимость государственной поддержки в форме бюджетных инвестиций для создания или модернизации объектов инфраструктуры. Количественные критерии: отношение частных инвестиций к государственным; отношение суммы налоговых поступлений и взносов в государственные внебюджетные фонды, которые поступят в результате реализации инвестпроекта в 2014–2025 гг., к величине государственных инвестиций; величина добавленной стоимости, которая будет создана за второй год после выхода инвестпроекта на проектную мощность. При оценке проектов могут быть применены дополнительные поправочные коэффициенты, отражающие приоритетность отрасли и территории.

К настоящему времени прошел первый цикл рассмотрения, и распоряжением Правительства РФ № 484-р от 23 марта 2015 г. утвержден перечень инвестиционных проектов, планируемых к реализации на территории Дальнего Востока. Какие же проекты признаны приоритетными для развития региона и для государственной поддержки?

На предварительном этапе отбора рассматривалось около 40 проектов [13], в том числе 16 – в сфере добычи и первичной переработки полезных ископаемых, восемь направлены на развитие сельского хозяйства, агро- и рыбопромышленного комплексов; семь – в области транспорта, логистики и энергетической инфраструктуры; восемь – в сферах лесопереработки, производства стройматериалов, здравоохранения, переработки

отходов и т. д. По результатам отбора на соответствие целям развития региона и другим критериям в окончательном варианте оказалось шесть проектов [14]. Правительством утверждены к государственной поддержке один транспортно-логистический проект (строительство транспортно-перегрузочного комплекса для перевалки угля в порту Ванино Хабаровского края) и пять проектов в минерально-сырьевой сфере (среди них два угольных – «Инаглинский» в Якутии и «Ургальский» в Хабаровском крае, создание ГОКа на базе железорудного месторождения Таежное в Якутии и два проекта по освоению золоторудных месторождений в Амурской области и в Камчатском крае).

Следует отметить, что выбранные для господдержки инвестпроекты мало чем отличаются от «оставшихся за бортом» – ни степенью переработки сырья, ни внедрением высоких технологий и получением новых продуктов из минерального сырья. Таких проектов в предварительном списке и не было.

Тем не менее именно проекты в минеральной сфере оказались самыми конкурентоспособными, готовыми к реализации и в наибольшей степени отвечающими целям развития региона, обозначенным в стратегических документах. В последние годы преимущественно минерально-сырьевой комплекс обеспечивает инвестиционную активность в регионах сырьевой специализации (табл. 2) и связанный с этим рост экономики.

Таблица 2. Доля инвестиций в добычу полезных ископаемых в структуре инвестиций в основной капитал в регионах Дальнего Востока в 2009–2013 гг., %

Субъект РФ	2009	2010	2011	2012	2013
Респ. Саха (Якутия)	22,9	39,9	36,1	33,4	46,1
Камчатский кр.	8,9	3,3	4,7	13,8	7,7
Приморский кр.	0,8	0,7	0,5	1,0	1,5
Хабаровский кр.	4,8	4,2	4,7	6,7	10,7
Амурская обл.	12,6	11,6	16,2	16,6	10,1
Магаданская обл.	27,0	24,0	30,9	43,0	51,0
Сахалинская обл.	63,4	67,4	69,6	57,6	67,3
Еврейская АО	11,8	9,1	11,0	7,5	17,5
Чукотский АО	64,7	38,9	36,3	61,1	56,4

Источник: рассчитано с использованием «Строительная и инвестиционная деятельность предприятий и организаций регионов Дальневосточного федерального округа (2009–2013 гг.)». Стат. бюллетень. Сахалинстат. Южно-Сахалинск. 2014.

Например, в 2014 г. в Чукотском автономном округе благодаря реализации новых инвестиционных проектов промышленное производство дало самый высокий рост в России – 147% (прежде всего за счёт ввода в конце 2013 г. в эксплуатацию двух горно-обогатительных комбинатов на месторождениях «Майское» и «Двойное»). Кроме того, благодаря промышленному росту и созданным новым рабочим местам в Чукотском автономном округе в 2014 г. наблюдался миграционный приток населения. Реализация крупного инвестиционного проекта по освоению Кимканского и Сутарского железорудных месторождений и строительство на их базе горно-обогатительного комбината в Еврейской автономной области дали рост промышленного производства на 115,3%. В Сахалинской и Магаданской областях промышленный рост, более высокий, чем в среднем по Дальневосточному федеральному округу, также достигнут за счёт реализации новых инвестпроектов [15].

Эти иллюстрации и рассуждения настойчиво возвращают к оценке значения минерального сектора Дальнего Востока как к одной из фундаментальных констант развития региона. Попытки обозначить «другие» цели и «новые модели» развития пока не приводят к кардинальным изменениям. Минеральный сектор по-прежнему остается и перспективным направлением, и источником регионального развития. Поэтому вопросы «встроенности» этого сектора в структуру региональной экономики не перестают быть актуальными.

Минерально-сырьевой комплекс в структуре региональной экономики

Оценка вклада ресурсных отраслей в региональные макроэкономические показатели является традиционной, но далеко не всеобъемлющей. Известные концепции «ресурсного проклятия», «голландской болезни», «сырьевой иглы» и т. д. отражают желание и попытки увязать эффективность освоения природных ресурсов с самыми различными аспектами экономического развития. Задача системной оценки роли ресурсного сектора в экономическом развитии является актуальной и в научном, и в практическом плане (в смысле формирования экономической политики).

Попытка решения такой задачи была предпринята и нами на примере Хабаровского края². Были поставлены и решены задачи уловить импульсы, исходящие от отраслей ресурсного сектора (включая и минерально-сырьевой комплекс) к другим видам экономической деятельности Хабаровского края, количественно измерить «мощность» таких импульсов, выявить пути их прохождения и в целом определить степень интегрированности ресурсного сектора в региональную экономику, его стимулирующее (или дестимулирующее) воздействие.

Экономика Хабаровского края является диверсифицированной, но значение минерально-сырьевого комплекса в последние годы только возрастает. Так, в структуре промышленного производства Хабаровского края доля горнодобывающего комплекса (по объему отгруженных товаров) составляет порядка 17–18%, в общей среднесписочной численности занятых в промышленном производстве края доля производственного персонала горнопромышленного комплекса колеблется на уровне 8,9–9,5%. Структура стоимости продукции минерально-сырьевого комплекса обеспечена более чем на 95–97% добычей драгоценных и цветных металлов.

Для получения системной оценки эффектов, генерируемых в экономике Хабаровского края ресурсным сектором, был использован метод матриц социальных счетов. Матрица социальных счетов (МСС) представляет собой расширенную балансовую модель, отражающую структурные параметры экономических потоков всех стадий регионального воспроизводственного цикла [16, 17]. Количественные оценки роли ресурсных отраслей в экономике региона были получены на основе мультипликаторов МСС, структура которых отражает структуру связей экономической системы. «Выделено два типа эффектов: межотраслевые эффекты и эффекты конечного спроса. При этом выделенные эффекты характеризуются как прямые и косвенные в зависимости от того, в рамках какого воспроизводственного цикла они проявляются» [18. С. 42]. Полученные оценки величины и структуры мультипликаторов МСС формируют комплексное представление о роли ресурсного сектора в экономике Хабаровского края, его взаимосвязях с другими отраслями краевой экономики.

² Методические подходы, информационная база и результаты такой оценки подробно представлены в [16].

Какие же оценки получены для минерально-сырьевого комплекса Хабаровского края? Расчеты показали, что рост выпуска по виду экономической деятельности «Добыча полезных ископаемых, кроме ТЭР» на 1000 руб. продуцирует увеличение валового выпуска в регионе на 1646,4 руб. (второе значение после «Обработки древесины») и доходов – на 1261,6 руб. (больше только в «Рыболовстве и рыбоводстве»).

Определяющую роль в ранжировании ресурсных отраслей по величине мультипликативного эффекта играет степень сложности и замкнутости на региональном уровне их структурных взаимосвязей. Результаты показали, что наиболее тесные связи с добычей полезных ископаемых через прямые межотраслевые эффекты имеют строительство, производство нефтепродуктов, транспорт и металлургическое производство. Факт значимости межотраслевых эффектов, генерируемых горнодобывающим комплексом в металлургии, отсутствующей на территории Хабаровского края, указывает на перераспределение части эффектов горнодобывающего комплекса за пределы региона. Как показало проведенное исследование, особенностью горнодобывающего комплекса Хабаровского края является то, что добыча полезных ископаемых, генерируя значимый по величине импульс для развития отдельных отраслей, не формирует разветвлённой сети взаимосвязей с остальной экономикой края. Такой характер взаимосвязей обусловлен преобладанием сырьевой составляющей (отсутствием переработки) в структуре комплекса.

Представленные оценки получены для экономики региона с диверсифицированной, несырьевой специализацией (Хабаровский край). Можно ожидать, что для регионов, развитие которых зависит преимущественно от сырьевых отраслей, все эти оценки будут гипертрофированы. Формируя существенный импульс для развития отдельных отраслей (преимущественно инфраструктурной направленности), ресурсные отрасли, развиваясь по сырьевому сценарию, не формируют разветвленных связей и не создают стимулов для диверсификации структуры экономики в «своих» регионах.

Как показало исследование реакции на запуск институциональных и финансовых механизмов «новой модели» развития региона, минеральный сектор оказался чувствительным к этим нововведениям (практически вопреки заявленным целям диверсификации

региональной экономики). Об этом говорят и первые результаты отбора инвестпроектов для господдержки, и начавшееся формирование Реестра участников региональных инвестиционных проектов, и появление новых территорий опережающего развития, среди которых есть и территории с добывающей специализацией (например, «Беринговская» в Чукотском автономном округе).

Несмотря на ряд существенных, трансформационных изменений условий и результатов развития минерально-сырьевого комплекса Дальнего Востока, роль и значение его и в региональной, и в национальной экономике не изменились. Горнодобывающая отрасль региона по-прежнему обеспечивает значительную долю полезных ископаемых, производимых российским минерально-сырьевым комплексом. «Экономическое лицо» Дальнего Востока в российском хозяйстве, как и раньше, определяет минерально-сырьевой комплекс, и вероятно, что он еще продолжительный период будет сохранять характер «фундаментальной константы» для развития региона.

Литература

1. *Минакир П. А.* Экономика регионов. Дальний Восток. – М.: Экономика, 2006. – С. 805–806.
2. Показатели системы национальных счетов Приморского края и субъектов ДВФО. 2015. Сборник с аналитической запиской / Приморскстат, 2015. – 64 с.
3. Основные показатели социально-экономического положения регионов Дальневосточного федерального округа в 2013 году. (1 часть). Стат. бюллетень / Хабаровскстат. – Хабаровск, 2014.
4. *Ломакина Н. В.* Минерально-сырьевой комплекс Дальнего Востока России: потенциал развития. – Хабаровск, 2009. – 240 с.
5. Стенограмма совместного заседания коллегий Генеральной прокуратуры и Минвостокразвития России. 16.04.2015. [Электронный ресурс] URL: http://minvostokrazvitia.ru/press-center/news_minvostok/?ELEMENT_ID=3104&sphrase_id=16326 (дата обращения: 25.04.2015).
6. *Ломакина Н. В.* Минеральный сектор экономики в Госпрограмме развития Дальнего Востока: целевые задачи и ожидаемые результаты // Менеджмент и бизнес-администрирование. – 2013. – № 3. – С. 22–29.
7. «Отсутствие системы управления – главная проблема Минвостокразвития». URL: <http://konkurent.ru/politika/731-otsutstvie-sistemy-upravleniya-glavnaya-problema-minvostokrazvitiya.html> (дата обращения: 28.04.2015).

8. Федеральный закон от 30.09.2013 г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части стимулирования реализации региональных инвестиционных проектов на территориях Дальневосточного федерального округа и отдельных субъектов Российской Федерации».
9. Глазырина И. П., Лавлинский С. М., Калгина И. С. Государственно-частное партнерство в минерально-сырьевом комплексе Забайкальского края: проблемы и перспективы // География и природные ресурсы. – 2014. – № 4. – С. 99–105.
10. Влияние прямых иностранных инвестиций на социально-экономическое развитие Дальнего Востока. Исследование ЦЭФИР по заказу Корпорации «Кинросс Голд». – М., 2013. – С. 45.
11. Приказ министерства экономического развития, предпринимательства и торговли Камчатского края от 19.03.2015 № 154-П [Электронный ресурс] URL: <http://www.geosigmagold.com/blog/investitsii/> (дата обращения: 03.05.2015).
12. Постановление Правительства РФ от 16.10.2014 г. № 1055 «Об утверждении методики отбора инвестиционных проектов, планируемых к реализации на территориях Дальнего Востока и Байкальского региона».
13. Результаты проведения Минвостокразвития России отбора инвестиционных проектов, планируемых к реализации на территории Дальнего Востока 31.12.2014 [Электронный ресурс] URL: http://minvostokrazvitia.ru/press-center/sob_minvostok/?ELEMENT_ID=2855 (дата обращения: 23.03.2015).
14. Распоряжение Правительства РФ от 23.03.2015 г. № 484-р.
15. Итоги развития Дальнего Востока в 2014 году. 05.01.2015 [Электронный ресурс] URL: <http://iltumen.ru/node/13960> (дата обращения: 23.03.2015).
16. Антонова Н. Е., Дёмина О. В., Захарченко Н. Г., Ломакина Н. В., Сухомиров Г. И. Оценка роли ресурсного сектора в экономике региона: пример Хабаровского края // Регионалистика. – 2014. – Т. 1. – № 2. – С. 42–70.
17. Захарченко Н. Г. Использование матриц социальных счетов в моделировании структуры экономической системы // Пространственная экономика. – 2012. – № 1. – С. 69–89.
18. Захарченко Н. Г., Дёмина О. В. ТЭК в экономике региона: оценка мультипликативных эффектов // Пространственная экономика. – 2013. – № 1. – С. 33–54.