

УДК 332.142.4

Local Content of Large Resource Corporations as a Factor of Regional Development

Vladimir I. Nefedkin*

*Center for Resource economics
Institute of Economics and Industrial Engineering of the SB RAS
17 Pr. Akademika Lavrentyeva, Novosibirsk, 630090, Russia*

Received 15.12.2014, received in revised form 15.01.2015, accepted 16.02.2015

There are examples of successful state regulation of local content in the oil and gas sector in several countries. In Russia, this practice is not widespread, and the existing system of relations between the federal government, large corporations and regions is not conducive to the economic development of Siberia and the Far East. To characterize the distribution of the value added produced by major resource corporations, the author introduces the concept of «extraterritorial» and «local» components and calculates the tax localization and financial resources redistribution indices. This study reveals a steady downward trend in tax localization in the regions of Siberia, where the impact of large resource companies is particularly strong. The observed changes can be explained by the peculiarities of the Russian tax legislation as well as usage of specific corporate methods to manage financial results and cash flows of the regional companies included in the large «extraterritorial» corporations.. The impact of these factors ultimately leads to a slower economic growth and exacerbates social problems in the so-called «resource» regions. The solution to this problem involves the transition to a fundamentally new regional policy. Such a policy should be based on a system of regular control of the local content in the development of the natural resources of Siberia and the Far East.

Keywords: localization, local content, regions, large resource corporations, regional policy, distribution of effects.

Research area: economics.

© Siberian Federal University. All rights reserved

* Corresponding author E-mail address: vladnn57@gmail.com

Локальный контент крупных ресурсных корпораций как фактор регионального развития

В.И. Нефёдкин

Центр ресурсной экономики

*Институт экономики и организации
промышленного производства СО РАН*

Россия, 630090, Новосибирск, пр. Акад. Лаврентьева, 17

Известны примеры успешного государственного регулирования локального контента в нефтегазовом секторе в ряде стран. В России подобная практика не получила распространения, а сложившаяся система взаимоотношений между федеральным центром, крупными корпорациями и регионами не способствует экономическому развитию Сибири и Дальнего Востока. Для характеристики результатов деятельности крупных ресурсных корпораций в регионе автор вводит понятия экстерриториальной и локальной составляющих, оценивает показатели локализации налоговых доходов и реальные масштабы перераспределения финансовых ресурсов. Выявлена устойчивая тенденция к снижению уровня локализации налоговых доходов в тех регионах Сибири, где особенно сильно влияние крупных ресурсных корпораций. Наблюдаемые изменения объясняются особенностями российского налогового законодательства и применением специфических корпоративных методов управления финансовыми результатами и денежными потоками региональных компаний, входящих в состав крупных «экстерриториальных» корпораций. Действие этих факторов приводит к снижению локальной составляющей и, в конечном счете, к замедлению темпов экономического роста и обострению социальных проблем в регионах. Решение данной проблемы предполагает переход к принципиально новой региональной политике, основанной на системе регулярного управления локальным контентом в процессе освоения природных ресурсов Сибири и Дальнего Востока.

Ключевые слова: локализация, локальный контент, ресурсные корпорации, регионы, распределение эффектов, региональная политика.

Научная специальность: 08.00.00 – экономические науки.

Локализация и локальный контент

Для характеристики вклада иностранных компаний, осуществляющих производство на территории других стран, в развитие национальной экономики часто используются термины «локализация» и «локальный контент». Аналогичные или близкие по смыслу понятия, на наш взгляд, могут быть применены и для оценки вклада крупных ресурсных корпораций в развитие регионов, на территории которых добывают и перерабатывают природные ресурсы. Если признается, что регион является субъектом, имеющим собственные

специфические интересы, связанные прежде всего с его развитием, то при оценке всей гаммы эффектов, связанных с уже реализуемыми и ещё планируемыми проектами, важно выделять региональную компоненту.

Термин «локализация производства» в отечественной практике управления появился в начале 2000-х гг. Для привлечения в Российскую Федерацию инвестиций иностранных автопроизводителей в 2005 г. был введен режим «промышленной сборки», предусматривающий поэтапную локализацию производства автомобильной техники и компонентов на территории России. Локализация понима-

лась как особый правовой режим, предусматривающий обязательства иностранных производителей по постепенному увеличению доли компонентов местного производства в обмен на возможность осуществления прямых инвестиций и получение определенных преференций по индивидуальным соглашениям между Правительством РФ и крупнейшими зарубежными автопроизводителями. В утвержденной в 2010 г. «Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 г.» в качестве одной из задач названа максимальная локализация производства компонентов для автотранспортных средств, производимых на территории Российской Федерации.

Существуют и другие сферы производства, для которых установлена необходимость обеспечения локализации и приняты соответствующие нормативные документы на период до 2020-2030 гг. Разработаны и утверждены стратегии развития отраслей тяжелого машиностроения, фармацевтической и медицинской промышленности. Долгосрочные задачи по локализации поставлены и в «Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года». Вместе с тем попытки принятия аналогичных документов для регулирования уровня локализации по продукции нефтегазового машиностроения и нефтегазового сервиса пока не увенчались успехом. Ещё в 2012 г. Министерством промышленности и торговли РФ был разработан проект «Стратегии локализации производства оборудования и развития нефтегазового сервиса». В процессе согласования этого документа крупнейшие отечественные производители нефти и газа, судя по сообщениям СМИ, выступили его активными антилоббистами. Аналогичный документ, ограниченный только шельфовыми месторождениями, несмотря на прямое

указание Президента РФ, застрял на стадии согласования, а представители «Роснефти» и «Газпрома» публично высказали свои опасения, что ограничение поставок импортного оборудования может крайне затруднить разработку морских месторождений нефти и газа и существенно повысит риск техногенных катастроф.

Отечественная практика управления локализацией направлена прежде всего на импортозамещение, а само понятие «локализация производства» в юридическом смысле относится только к регулированию деятельности зарубежных компаний на территории РФ и к поставкам оборудования и комплектующих для отечественных производителей. Цель очевидна – создавать возможности для развития отечественных производителей. Понятие локализации может быть перенесено и на региональный уровень. Создание новых производств в регионе может в разной степени влиять на его экономику в зависимости от того, насколько производство локализовано, т.е. привязано к местным поставщикам и подрядчикам. В более широком смысле можно говорить об участии инвесторов в создании местного (локального) контента, имея в виду всю гамму эффектов, связанных с приходом в регион нового предприятия, независимо от того, имеет ли его собственник (инвестор) российское или иностранное происхождение.

От локализации к локальному контенту: зарубежная практика

Проблема локализации может быть рассмотрена на любом уровне и для любых видов деятельности. Так, доля продуктов местного производства на полках супермаркетов тоже может служить показателем локализации. Однако наиболее остро вопрос о ло-

кализации встает при реализации освоения региональных ресурсов с высокой рентной составляющей и значительным потенциалом производства добавленной стоимости. Такими проектами и в России, и за рубежом занимаются крупные корпорации (холдинги, группы компаний), которые имеют сложную корпоративную структуру с разделением на управляющие компании и территориально приближенные к местам добычи ресурсов операционные подразделения (дивизионы). Не случайно, что за рубежом термины «локальный контент» (local content) и «политика локального контента» (Local Content Policy), как правило, применяются, во-первых, к добыче нефти и газа и, во-вторых, к практике взаимоотношений между транснациональными корпорациями и экономическими властями стран, на территории которых осуществляются проекты по добыче углеводородного сырья.

В отчете специалистов Мирового банка (Local Content..., 2013) отмечается, что потребности нефтегазового сектора в рабочей силе и продукции других секторов могут быть обеспечены как внутри страны, на территории которой осуществляется производственная деятельность, так и за счет импорта. Соответственно, использование внутренних закупок приводит к будущим выгодам для национальной экономики, а импорт означает потерю этих потенциальных выгод. Современное понимание политики локального контента предполагает разделение прямых и косвенных (опосредованных) эффектов от деятельности нефтегазовых компаний. Например, привлечение местных работников обеспечивает прямой эффект в виде увеличения занятости. В то же время вложения компаний в обучение и подготовку местных кадров дают более отдаленный во времени, но вместе с тем и долгосрочный эффект, который может

распространяться и на другие секторы национальной экономики.

Местная компания-поставщик может полностью или частично принадлежать национальным либо зарубежным собственникам. Это важно, поскольку от этого в существенной степени могут зависеть прямые выгоды для национальной экономики. Зарубежные инвесторы могут быть менее склонны к вложениям в компании с преобладанием местных собственников, связывая с этим повышенные риски потери и низкой эффективности инвестиций. По этой же причине они будут менее охотно делиться технологиями и «ноу-хау» с такими компаниями, что, в конечном счете, может привести к неудаче совместных проектов.

Существуют разные подходы к определению «местных поставщиков» при директивном регулировании локального контента. В состав учитываемого локального контента, например, могут включаться только поставки компаний, контролируемых местными собственниками, рабочие места и добавленная стоимость, продуцируемые добывающими компаниями, или только сопряженные эффекты, наблюдаемые на территориях, непосредственно примыкающих к производственным площадкам. Понятие локального контента может распространяться на участие компании в создании и поддержке социальной инфраструктуры, не имеющей прямого отношения к её производственной деятельности (образование, здравоохранение и т.д.).

Наш подход предполагает более широкое понимание локального контента, не ограниченное рамками нефтегазового сектора, контекстом взаимоотношений между национальной экономикой и иностранными инвесторами и выходящее далеко за пределы отечественной практики локализации производства в отдельных отраслях экономики.

В дальнейшем будем использовать термин «локализация эффектов» для характеристики распределения результатов хозяйственной деятельности крупных предприятий и прежде всего добавленной стоимости, произведенной на определенной территории.

Локализация эффектов: как делится добавленная стоимость?

Взаимоотношения крупных предприятий и регионов, на территории которых располагаются мощности по добыче и переработке сырья, никогда не были в центре внимания ни советской экономической науки, ни современных российских исследователей. Вместе с тем на практике эти взаимоотношения во все времена приходилось принимать во внимание. Размещение крупного производства всегда было и продолжает оставаться важнейшим фактором развития регионов. Крупномасштабные проекты в советские времена в последнюю очередь обосновывались интересами населения регионов, однако попутно решали задачи обеспечения занятости местного населения, служили концентром притяжения сопутствующих производств, инициировали развитие местной производственной и социальной инфраструктуры. В то же время они приводили и к негативным для территории последствиям: истощали главный региональный капитал – природные ресурсы, пригодные для промышленного освоения, порождали экологические проблемы. Проблема «справедливого» участия региона в распределении эффектов в советские времена в явном виде не ставилась. Научному обсуждению, как правило, подлежали только «проблемы комплексного развития территории». Практическое и далеко не всегда самое эффективное решение этих проблем обеспечивалось преимущественно административными методами.

В современной России взаимоотношения крупного производства и территории перешли в другую плоскость. Большинство крупных предприятий, непосредственно участвующих в добыче и переработке региональных ресурсов, входят в состав корпораций (интегрированных бизнес-групп), штаб-квартиры и собственники которых находятся, как правило, далеко за пределами регионов дислокации производства. Для собственников и топ-менеджеров крупных корпораций добывающие предприятия являются всего лишь «региональными активами» (операционными компаниями), главная задача которых добывать сырье и передавать его для экспорта или последующей переработки. Решение задач, связанных с социально-экономическим развитием региона, для них объективно является дополнительным обременением, не имеющим очевидного смысла в рамках доминирующей бизнес-логики. Последнюю можно свести к простой формуле – по возможности быстро и с наименьшими издержками использовать имеющийся ресурсный потенциал, максимизировать корпоративный финансовый результат и обеспечить окупаемость инвестиций. Влияние и возможности региональных властей несопоставимы с возможностями крупных корпораций. Доходы и инвестиционные бюджеты крупнейших корпораций несопоставимы с возможностями регионов. Если использовать спортивную терминологию, то регионы и крупные корпорации как экономические субъекты относятся к разным «весовым категориям». Очевидным и легко наблюдаемым последствием является то, что интересы регионов при реализации крупномасштабных проектов освоения природных ресурсов оказываются на периферии, а основными бенефициарами этих проектов, как будет показано далее, становятся корпорации и федеральный бюджет.

Особую остроту приобретает вопрос о том, что достается региону, если на его территории эксплуатируются ресурсы с высокой рентной составляющей в добавленной стоимости, например углеводородное сырье. В современной российской экономике ресурсная рента является одним из главных источников благосостояния. Естественно, что её распределение становится предметом не только для научных обсуждений, но и для практических решений с далеко идущими последствиями. По оценке Е. Гурвича (Гурвич, 2011), в 1999-2009 гг. нефтегазовая рента составляла 21-35 % ВВП России, при этом доля суммарной ренты, получаемая государством, значительно повысилась: с 10-23 % в 1999-2003 гг. до 38-40 % в 2005-2009 гг. Доля производителей сократилась с 29-44 до 15-21 %, а доля внутренних потребителей – с 32-42 до 27-31 %. Отметим, что в этом распределении в качестве конечных получателей ренты не рассматриваются регионы. Между тем важная для нашего исследования региональная компонента присутствует во всех указанных категориях. Так, часть государственной ренты поступает в региональные бюджеты, местные производители, занимающиеся добычей и переработкой углеводородного сырья, не входящие в состав крупных «экстерриториальных» корпораций, также могут быть отнесены к региональной компоненте. Внутренние потребители, соответственно, есть в каждом регионе.

В отечественной практике налогообложения и межбюджетных отношений бенефициарами ресурсной ренты являются корпорации, федеральный центр и регионы. Если «федеральная» доля достаточно жестко определяется действующим налоговым законодательством и прежде всего порядком начисления и уплаты налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), то соотношение между корпоративной и региональной частями, как

будет показано дальше, может быть весьма подвижным.

Взаимоотношения между федеральным центром, корпорациями и регионами не сводятся только к распределению ресурсной ренты. Ресурсная рента составляет лишь часть добавленной стоимости. Поэтому в более широком контексте целесообразно исследовать распределение всей добавленной стоимости, включая и потенциальную добавленную стоимость, которая могла быть произведена, если бы ресурсы не только добывались, но и перерабатывались в регионе. С точки зрения последнего это будет означать оценку «упущенной выгоды» в виде недополученного валового регионального продукта (ВРП).

Корпорации и регионы

Наличие в регионе подразделений крупных ресурсных корпораций оказывает заметное влияние на его экономику. В методических пояснениях Госкомстата РФ к данным по статистике валового регионального продукта, в частности, отмечается, что распространение корпораций, функционирующих на основе интегрированно-вертикальных и горизонтальных схем, приводит к тому, что в регионах дислокации головных компаний добавленная стоимость несколько завышается и, напротив, в регионах, где располагаются подразделения этих компаний, добавленная стоимость занижается (Валовый...).

Наши исследования (Нефедкин, 2014) позволяют говорить о возрастающем действии «фактора корпораций», который не только искажает статистику ВРП, но и существенно влияет на процесс локализации реальных эффектов. Крупные федеральные корпорации не имеют специфических региональных интересов и объективно заинтересованы в том, чтобы минимизировать издержки, не связанные непосредственно с добычей ресурсов. Ис-

пользуя различные «корпоративные схемы», позволяющие манипулировать финансовым результатом, а следовательно, и величиной налогов, остающихся в региональных бюджетах, корпорации зачастую минимизируют свой вклад в развитие регионов, в которых расположены их добывающие активы. Для более строгого подхода к идентификации и измерению эффектов, вызванных деятельностью ресурсных корпораций на определенной территории, будем далее использовать понятия экстерриториальной и локальной составляющих этих эффектов.

Экстерриториальная составляющая формируется за счет того, что добавленная стоимость в разных формах уходит за пределы региона и далее не участвует в его хозяйственном обороте. К этой составляющей можно отнести: налоговые доходы, собранные на территории региона и перечисленные в федеральный бюджет; денежные потоки, перетекающие в другие регионы и страны (оффшоры, дочки иностранных компаний) через инструменты корпоративного управления.

Образование локальной составляющей происходит за счет факторов, прямо или косвенно способствующих росту добавленной стоимости в регионе. К локальной составляющей можно отнести результаты локализации производства: сохранение существующих и создание новых рабочих мест в регионе; спрос на продукцию местных производителей как в части потребительских товаров, так и в части товаров производственного назначения; «добровольно-принудительные» обременения компаний в рамках концепции социально ответственного бизнеса; прямые налоговые поступления в региональный бюджет, связанные с деятельностью корпораций.

По нашей оценке, уровень локализации эффектов от деятельности подразделений

крупных ресурсных корпораций в восточных регионах не высок. Примерно две трети выручки крупного бизнеса Сибири приходится на предприятия, принадлежащие федеральным холдингам. Существенную роль при этом играют ресурсные корпорации, которые, во-первых, являются главными поставщиками НДПИ в федеральный бюджет, а во-вторых, в наибольшей степени вовлечены в «корпоративные схемы» регулирования финансовых результатов и распределения денежных потоков. И это относится не только к территориям нового освоения, но и к регионам, добыча ресурсов на территории которых находится на стадии снижения, как, например, в Томской области.

Перераспределение эффектов происходит не только за счет налоговых механизмов, но и за счет различных методов организации бизнеса, консолидации и перераспределения финансовых результатов и денежных потоков, используемых крупными корпорациями. К таким методам относятся:

- вынесение бенефициаров за пределы территории (оффшоры, другие регионы РФ);
- использование внутрикорпоративных схем бюджетирования, минимизирующих финансовый результат дочерних компаний, действующих на территории регионов;
- использование внутригрупповых займов для перераспределения денежных потоков;
- применение разного рода процессинговых (толлинговых) схем, уменьшающих налоговую нагрузку для операционных компаний;
- передача имущественного комплекса на баланс материнских компаний, использование разнообразных арендных схем.

Новые тенденции: снижение локализации доходов

Применение перечисленных выше методов оптимизации корпоративных финансовых результатов при прочих равных условиях снижает уровень локализации доходов. Поскольку крупные проекты освоения природных ресурсов концентрируются в небольшом количестве восточных регионов России, то можно предположить, что действие вышеуказанного «корпоративного фактора» будет наиболее заметно именно в этих регионах. Для проверки данной гипотезы нами проведено исследование динамики доли налоговых доходов, поступающих в консолидированные бюджеты отдельных субъектов Федерации.

Существенными для нашего исследования являются произошедшие в последние годы изменения в пропорциях распределения ресурсной ренты вообще и нефтегазовой в частности. В 2009 г. в качестве «временной» антикризисной меры было принято решение о полном перечислении НДС в отношении углеводородного сырья в федеральный бюд-

жет. Снижение цен на углеводороды в 2008-2009 гг. значительно уменьшило доходы ресурсных корпораций. Для компенсации своих потерь крупные корпорации предприняли шаги к тому, чтобы увеличить свою долю за счет других получателей ренты. Поскольку возможности заметного повышения цен для внутренних потребителей в сложившейся экономической ситуации были ограничены, а федеральный центр застраховал себя за счет законодательно установленного перераспределения НДС, то единственным источником для сохранения корпоративной компоненты стало уменьшение «региональной» части. Последствия были очевидны. Налоговые доходы рентного характера, остающиеся в регионах, резко уменьшились, а бюджеты ряда субъектов стали дефицитны.

Изменения в пропорциях распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами видны на графиках (рис. 1 и 2), построенных на основе данных налоговой статистики за 2006-2013 гг. и за 11 месяцев 2014 г. (Сайт...).

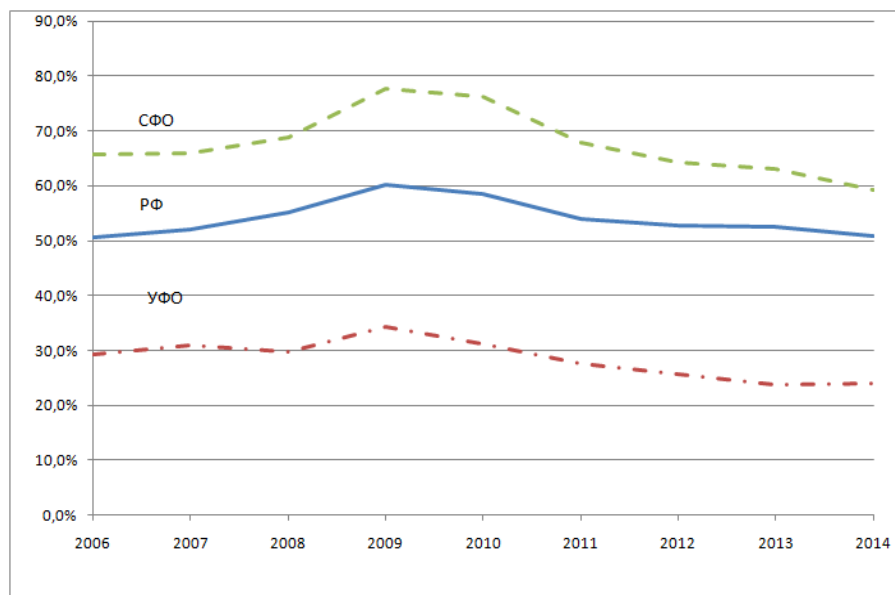


Рис. 1. Изменение доли регионов в налоговых доходах по РФ и отдельным федеральным округам

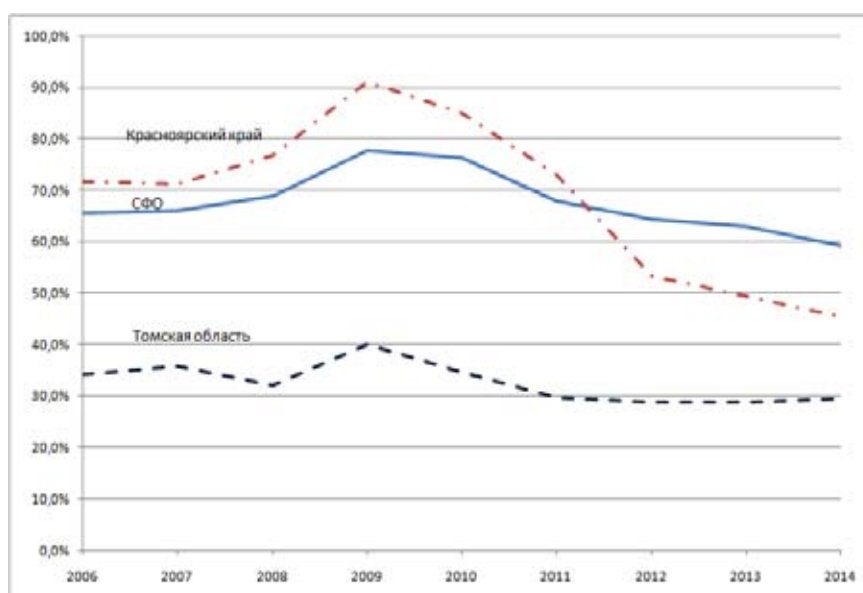


Рис. 2. Изменение доли регионов в налоговых доходах по СФО и отдельным субъектам Федерации

С 2006 по 2009 г. региональная доля росла как в целом по РФ, так и в Уральском (УФО) и Сибирском (СФО) федеральных округах, в которых в наибольшей степени концентрировалась добыча сырья. В целом по РФ, например, региональная доля с 50,6 % выросла до 60,2 %. Это объясняется относительно высокими темпами роста экономики в предкризисные годы и в основном опережающим ростом налоговой базы по налогу на прибыль, который в существующей налоговой системе является главным источником доходов региональных бюджетов. После 2009 г. тенденция стала обратной. Отмена перечисления части НДС по нефти и газу в бюджеты субъектов Федерации, рецессия и снижение темпов экономического роста привели к тому, что доля регионов в распределении налоговых доходов стала уменьшаться. И если по РФ в целом в 2014 г. (по опубликованным данным за 11 месяцев) показатель локализации налоговых доходов практически вернулся к значению 2006 г., то в УФО и СФО он стабилизировался на уровне ниже значений базового года, соответ-

ственно на 5,3 и 6,4 процентных пункта. Как будет показано далее на примере отдельных регионов и компаний, существенную роль в этом сыграло относительное, а в отдельных случаях и абсолютное сокращение налогов, перечисляемых крупными ресурсными компаниями в региональные бюджеты, вызванное совместным влиянием макроэкономических факторов, налоговых новаций и корпоративных схем. В частности, заметно снизился уровень локализации налоговых доходов в тех регионах СФО, в которых влияние корпоративного фактора особенно велико.

Как видно на рис. 2, в Красноярском крае и в Томской области – главных нефтедобывающих регионах СФО – снижение показателя локализации налоговых доходов в 2010–2014 гг. происходило намного быстрее, чем в целом по СФО. Если в Томской области, как это было показано нами в (Крюков, Неведкин, 2014), снижение было связано в основном с показателями главного нефтедобывающего предприятия – ОАО «Томскнефть-ВНК», то в Красноярском крае главной причиной ста-

ли изменения финансовых результатов ЗАО «Ванкорнефть», являющегося дочерней компанией ОАО «Роснефть», и ОАО «ГМК Норильский никель».

Анализ показателей финансовой отчетности ОАО «ГМК Норильский никель» за 2009-2013 гг. в контексте локализации приведен нами в работе (Нефёдкин, 2014), поэтому в данном случае ограничимся только главным выводом. Ухудшающееся финансовое положение компании и отток денежных средств по корпоративным каналам привели в рассматриваемом периоде не только к снижению поступлений в региональный бюджет, но и к заметному сокращению инвестиционных возможностей предприятия и региона в целом.

На динамику финансовых показателей «Ванкорнефти» существенно повлияла отмена в 2011 г. льгот по экспортной пошлине и НДС (табл. 1). В результате уже в 2012 г. прибыль компании и, соответственно, поступления в региональный бюджет сократились почти втрое. За тот же период НДС на добычу углеводородного сырья, поступающий от края в федеральный бюджет, вырос с 23,9 до 86,7 млн руб., или более чем в 3 раза. В результате региональный бюджет потерял около 14 млрд руб., а федеральный бюджет получил дополнительно более 63 млрд руб. Такое «замещение» объясняет снижение значения показателя локализации налоговых доходов в крае в 2012-2013 гг. Рекордные объемы добы-

чи нефти и заметное увеличение прибыли в 2013 г. принципиально не изменили ситуацию для бюджета края. Сумма налога на прибыль, уплаченного компанией в 2012-2013 гг., оказалась примерно равна значению 2011 г.

При оценке влияния реализации этого проекта следует также учитывать, что его потенциальное влияние на экономику края далеко не сводится только к сумме уплаченных налогов. Проект освоения Ванкора генерирует существенные потребности в рабочей силе, оборудовании, комплектующих и разного рода услугах, которые могли предоставляться местными поставщиками. Вместе с тем строительство и освоение Ванкорского месторождения осуществляли с использованием импортного оборудования и рабочей силы, поставляемой из-за пределов региона (Семыкина, 2014). Доля производителей Красноярского края в общем объеме поставок не превышала 3-5 %.

Список примеров, иллюстрирующих негативное влияние корпоративного фактора на возможности социально-экономического развития региона, может быть существенно расширен за счет других компаний и регионов. Вместе с тем, на наш взгляд, достаточно оснований для вывода о том, что сложившаяся практика взаимоотношений между федеральным центром, крупными корпорациями и регионами, как минимум, не способствует устойчивому развитию территорий, на ко-

Таблица 1. Финансовые показатели ЗАО «Ванкорнефть» в 2009-2013 гг., млн руб.*

Показатели	2009	2010	2011	2012	2013
Выручка от реализации	38 598	207 200	227 625	215 819	243 840
Прибыль до налогообложения	17 853	155 958	120 204	43 414	73 729
Налог на прибыль текущий	845	25 198	23 438	9 400	14 061
Чистая прибыль	14 302	129 798	95 928	34 469	58 810

*) по данным базы «Spark-Interfax»

торых осуществляются крупномасштабные проекты освоения природных ресурсов.

**Региональная политика:
от освоения ресурсов
к развитию территории**

Объявленный «восточный разворот» помимо всего остального означает и очередной всплеск внимания к вовлечению в хозяйственный оборот природных ресурсов Сибири и Дальнего Востока. Вместе с тем пока нет достаточных оснований полагать, что это освоение будет осуществляться как-то иначе, чем это делалось раньше. Скорее всего, основными участниками этого освоения будут уже известные или вновь созданные крупные корпорации, которые при государственной поддержке сконцентрируют свои усилия на наиболее эффективных ресурсах, следуя традиционному подходу, который можно условно назвать «освоение ресурсов». Этот подход в явном виде не формулируется ни в государственных документах, ни в корпоративных стратегиях, ни в планах долгосрочного социально-экономического развития регионов. Тем не менее опыт реализации крупных проектов по освоению природных ресурсов и во времена Советского Союза, и в новейшей российской истории не оставляет сомнений в том, что этот подход не только активно применялся на практике, но и до сих пор негласно стоит на вооружении лиц, принимающих решения, и материализуется усилиями крупных корпораций, непосредственно реализующих крупномасштабные ресурсные проекты. Это объективно связано с тем, что интересы участников ресурсного освоения территории весьма далеки от интересов развития территории. В работе Левина и Сатарова (Левин, Сатаров, 2014) исследуется сложившийся в российской экономике «рентоориентированный» тип поведения, определяемый возможностью

извлечения природной ренты и последующим её перераспределением через механизм политических и административных рент. Рентоориентированное поведение смещает мотивацию участников проектов ресурсного освоения в сторону краткосрочных экономических результатов. Государство и крупные корпорации нацелены, прежде всего, на скорейшую добычу наиболее эффективных ресурсов и получение своей доли в финансовом воплощении этой ренты – в виде налогов или корпоративной прибыли (денежных потоков). Интересы территорий, на которых располагается первоисточник этой ренты, в такой системе неизбежно отходят на второй план. Недра принадлежат государству, а извлекаемые из них природные ресурсы – корпорациям, которые в свою очередь тоже прямо или косвенно контролируются государством. Экономические интересы регионов в данном случае не специфицированы, а в действующей системе межбюджетных отношений до региональных и местных бюджетов доходит очень небольшая часть эффектов. Рентоориентированное поведение близоруко с точки зрения экономического развития и отдаёт приоритет текущим задачам получения ренты в ущерб стратегическим задачам развития территории, а в конечном счете, и интересам страны в целом. Одним из главных негативных последствий такого поведения является наблюдаемый в России процесс «сжатия экономического пространства», описанный в работе Н. Зубаревич (Зубаревич, 2014).

«Оппортунистическое» поведение крупных корпораций в общем случае приводит к тому, что страдают интересы регионов, в которых осуществляются ресурсные проекты, они оказываются на периферии. Последствия этого общеизвестны – появление моногородов и монотерриторий, не имеющих перспектив дальнейшего развития. Если очередной виток

освоения ресурсов Сибири и Дальнего Востока будет проходить по традиционной схеме, то очевидно, что ожидаемого развития удаленных от центра территорий не произойдет.

Несмотря на то, что концепция «устойчивого развития» стала в последние годы одним из неперенных атрибутов интеллектуальной моды (Кириллова, Кантор, 2013), заметных практических последствий для регионов она не имела. Крупные публичные компании, активно привлекающие внешнее финансирование, следуя западной традиции, регулярно публикуют «дежурные» отчеты об устойчивом развитии. Однако ни сколько-нибудь серьезных исследований, развивающих эту тему до уровня практических предложений, ни проектов нормативных документов, поддерживающих данный подход, до сих пор не появилось. На практике же возобладал прагматический подход в духе пресловутой «вертикали власти», ориентированный на создание преференций крупным ресурсным корпорациям и пополнение федерального бюджета. Соответственно, и бюджетная политика выстраивается вокруг сбора и централизации ресурсной ренты (через налоги и экспортные пошлины). Межбюджетные отношения выстроены таким образом, что всё больше регионов (субъектов Федерации) становятся реципиентами федерального бюджета и сводят свои бюджеты с первичным дефицитом. Трансферты и ссуды из федерального бюджета, эмиссия ценных бумаг и кредиты коммерческих банков становятся главными источниками финансирования дефицита региональных бюджетов. Долги субъектов Федерации достигли рекордного уровня. Поле для проведения самостоятельной инвестиционной политики в регионах сократилось до минимума.

События последних двух лет не добавляют оптимизма в отношении оценки перспек-

тив судьбы ресурсных регионов. Недавние изменения в налоговом кодексе РФ, разрешившие практику расчета налога на прибыль на основе консолидированного финансового результата групп-налогоплательщиков, сократили налоговые поступления в бюджеты регионов, на территории которых действуют дочерние компании корпораций федерального уровня. Выпадающие доходы региональных бюджетов в условиях «антикризисного» сокращения расходов федерального бюджета могут быть не компенсированы регионам в полной мере. Как показало наше исследование, сочетание экономического спада с антикризисными мерами, которые сводятся в основном к раздаче денег из резервных фондов крупным корпорациям, приводит к сокращению региональной компоненты при распределении добавленной стоимости. Тенденция, сложившаяся в 2009-2013 гг., может продолжиться в ближайшем будущем, но с ещё более негативными последствиями для регионов Сибири и Дальнего Востока.

Перелом неблагоприятной для ресурсных регионов тенденции возможен только при кардинальном изменении региональной политики государства и крупных корпораций. Ключевым моментом этой политики должно быть изменение подхода к использованию уникальных природных ресурсов территории. Наличие последних должно стать конкурентным преимуществом региона, а не его «ресурсным проклятием». Это, в частности, означает, что при определении масштабов и сроков освоения ресурсов должны приниматься во внимание социально-экономические перспективы региона после того, как поток доходов от использования ресурсов начнет снижаться.

Одним из первых шагов новой региональной политики могло бы стать создание системы государственного регулирования локального контента крупных корпораций

для вновь начинаемых проектов. Включение крупных корпораций в государственные программы формирования локального контента предполагает существенные изменения в практике государственного регулирования недропользованием. В частности, конкретные обязательства компании по формированию локального контента могут быть записаны в условиях лицензионных соглашений на право разработки отдельных месторождений.

Участие крупных ресурсных корпораций в формировании регионального контента должно выходить за рамки формальных и неформальных процедур принуждения корпораций к участию в региональном развитии. Правильнее говорить о создании системы взаимодействия крупных корпораций и регионов, в рамках которой будут осуществляться совместные координируемые действия законодательной и исполнительной власти на всех уровнях и крупных ресурсных корпораций, участвующих в освоении региональных ресурсов.

Новый порядок взаимодействия федерального центра, крупных корпораций и регионов естественным образом должен распространяться и на иностранных инвесторов, для которых это просто будет означать, что на территории России они будут работать по тем же прозрачным и понятным правилам, что и в большинстве других стран. С их точки зрения, это приведет к снижению специфического «странового» риска и повысит привлекательность участия в проектах освоения ресурсов на территории Сибири и Дальнего Востока.

Заключение

Резюмируя результаты проведенного исследования, можно сделать следующие выводы:

- в условиях сложившейся в России «рентоориентированной» экономики интересы главных драйверов проектов добычи и переработки сырья – крупных ресурсных корпораций – не совпадают с интересами регионов;
- изменения в налоговом законодательстве в сочетании с неблагоприятными макроэкономическими факторами и «оппортунистическим» поведением крупных корпораций по отношению к регионам обусловили снижение показателей локализации для ряда ресурсных регионов страны, что ставит под угрозу потенциал их дальнейшего развития;
- как показывает мировой опыт, успешная политика управления локальным контентом крупных корпораций в нефтегазовом секторе может стать одним из важнейших факторов развития национальной экономики;
- зарубежная практика управления локальным контентом может быть полезна для регулирования отношений между крупными ресурсными корпорациями и регионами, в которых осуществляются добыча и переработка ресурсов;
- решение проблемы управления локализацией и локальным контентом в России сдерживается отсутствием исследований, законодательной базы и практических рекомендаций в данной области;
- необходимы разработка, законодательное оформление и последовательная реализация новой государственной региональной политики, включающей систему регулярного управления локальным контентом крупных корпораций, осуществляющих проекты освоения природных ресурсов в восточных регионах страны.

Список литературы

1. Валовой региональный продукт. Методология. Доступно: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/met-r.htm (по состоянию на 30.01.2015)
2. Гурвич Е., (2011) . Нефтегазовая рента в российской экономике // Вопросы экономики, (11), 4-24.
3. Зубаревич Н.В. Региональная и социальная политики в России: «брак по расчету» // Макрорегион Сибирь: проблемы и перспективы развития: Сб. науч. трудов. М.: Инфра-М; Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2014. с. 331-342.
4. Кириллова С.А., Кантор О.Г., (2013). Управление регионами с позиций устойчивого развития // Экономические и социальные перемены. № 5 (29), 53-64.
5. Крюков В.А., Нефёдкин В.И. Томская область: трудный выбор своего пути / отв. ред. В.В. Кулешов; ИЭОПП СО РАН. Новосибирск, Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2014. 30-40.
6. Левин М., Сатаров Г.,(2014). Рентоориентированная Россия // Вопросы экономики, (1), 61-76.
7. Нефёдкин В.И., (2014). Фактор ресурсных корпораций в регионах: оценка и распределение эффектов // Регион: экономика и социология, (3),128-147.
8. Сайт Федеральной налоговой службы России. Доступно: http://www.nalog.ru/rn54/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ (30.01.2014)
9. Семькина И., (2014). Ускользающий след Ванкора // Эксперт (11), 43-44. Доступно: <http://expert.ru/expert/2014/11/uskolzayuschij-sled-vankora/> (30.01.2015).
10. Local Content Policies in the Oil and Gas Sector: (2013) World Bank Study by Toro, S., Warner, M., Mansion, O., and Anouti, Y.