

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОЛГОСРОЧНОЙ БЮДЖЕТНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ В УСЛОВИЯХ ИНТЕНСИВНОГО ОСВОЕНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ РЕГИОНА (на примере развития нефтегазового комплекса Эвенкийского автономного округа)¹

Стратегической целью развития нефтегазового комплекса (НГК) Эвенкии является создание на территории региона новой нефтегазодобывающей отрасли на основе эффективного использования мощного природного потенциала углеводородного сырья.

Укрупненные технико-экономические расчеты показывают возможность в ближайшие 10-15 лет значительного наращивания объемов добычи углеводородов [1]. В течение этого периода НГК будет стимулировать ускоренный экономический рост в сопряженных отраслях (строительство, транспорт и связь, услуги). Мультипликативный эффект развития этих отраслей по различным оценкам может составлять от 15 до 30 % доходов перспективного нефтегазового бюджета округа.

Для достижения основных целей проекта необходимо решение следующих основных задач:

- создание и развитие центра добычи нефти и газа с соответствующей инфраструктурой их транспорта к потребителям;
- активное участие в реализации государственной стратегии строительства единой трубопроводной системы «Восточная Сибирь - Тихий Океан» и освоения месторождений нефти и газа Восточной Сибири;
- обеспечение местных потребителей округа и Красноярского края в нефти и газе, а также выход на внешние рынки энергоресурсов.

В соответствии с разработанными сценариями к 2010 году будет достигнут весьма значительный уровень добычи нефти – 4,8 млн т. К 2020 году будет достигнут максимум суммарной годовой добычи нефти – 35,2 млн т (табл. 1).

Таблица 1

Прогнозный баланс нефти Эвенкийского автономного округа

Статьи баланса	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2020 г.	2025 г.
Добыча, млн т	0,08	4,8	32,0	35,2	30,0
Внутр. потребление, млн т	0,1	0,2	0,4	0,5	0,6
Поставки за пределы округа, млн т	0,0	4,6	31,6	34,7	29,4

Для достижения таких объемов добычи должна быть задействована схема транспортировки нефти по трубопроводу Юрубчен - Н.Пойма с подключением к экспортному нефтепроводу Восточная Сибирь – Тихий Океан.

Накопленная добыча за 20 лет составит 461 млн т, в том числе на Юрубчено-Тохомском месторождении - 208 млн т, на Куюмбинском - 176 млн т.

Прогноз показателей экономической эффективности разработки нефтяных месторождений Эвенкии [2] показывает, что они не уступают альтернативным вариантам освоения новых лицензионных месторождений Западной Сибири. Инвестиции в реализацию проектов нефтедобычи окупятся через 13,5 лет, внутренняя норма рентабельности составит 20,5 %.

* © Н.Г. Шишацкий, Красноярский отдел Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, 2006.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта № 05-02-02240а.

Суммарные доходы, полученные в результате освоения углеводородных ресурсов округа за период 2007-2025 гг., достигнут 63 млрд руб., в том числе поступления в бюджеты всех уровней – 40-45 млрд руб. [2, 3].

В соответствии с накопленной добычей нефти в прогнозном периоде будут формироваться не только прямые эффекты, связанные с динамикой новых рабочих мест и дополнительными бюджетными доходами, но также косвенные долговременные эффекты в виде развития производственной и социальной инфраструктуры.

Вместе с тем при соблюдении прогнозируемых объемов добычи нефти доказанные на территории округа запасы нефти будут исчерпаны в течение 40-50 лет, что приведет сначала к уменьшению, а затем к полному исчерпанию источников наполнения местного бюджета. Еще одним фактором риска сырьевого развития региона может явиться неустойчивость конъюнктуры мирового рынка нефти, а также вызванные ею значительные колебания цен на нефть.

Особая природа «сырьевых доходов» региона определяет необходимость использования специального режима управления ими, направленного на обеспечение среднесрочной и долгосрочной финансовой стабильности. Ключевые задачи такого управления состоят в поддержании устойчивого уровня региональных доходов и уровня жизни населения.

Общий подход к решению этих задач состоит в равномерном распределении доходов от использования невозобновляемых природных ресурсов на протяжении периода их эксплуатации. Такое управление сырьевыми доходами предполагает их полное или частичное сбережение в рамках специальных стабилизационных либо сберегательных фондов в периоды интенсивной эксплуатации недр и высоких цен на сырье и использование сбережений в периоды сокращения добычи или падения цен, т.е. перераспределение бюджетных ресурсов во времени. Это позволяет поддерживать стабильный уровень государственных расходов и, тем самым, обеспечивает долгосрочную макроэкономическую устойчивость.

Как показывает опыт использования подобных фондов, управление сырьевыми доходами может осуществляться двумя способами:

- в первом случае сберегаются все сырьевые доходы (способ «полного сбережения»);
- во втором случае – часть сырьевых доходов используется на финансирование дефицита бюджета, остальная часть – сберегается. Данный способ может реализоваться в виде правила «постоянного потребления» или правила «средней цены».

Способ «полного сбережения» предполагает сбережение всех поступлений от нефти. При этом трансферт из «сырьевого бюджета» на покрытие «дефицита несырьевого бюджета», или «несырьевой дефицит бюджета», не должен превышать реального дохода от управления сырьевыми доходами.

«Способ постоянного потребления» заключается в том, что ежегодно расходуется только постоянный доход бюджета от сырьевого сектора. Основное условие данного правила – трансферт в бюджет за счет сырьевых доходов к несырьевому ВВП остается постоянным. При этом, поскольку сырьевые ресурсы со временем будут истощаться и доля несырьевого ВВП в совокупном ВВП со временем будет расти, произойдет повышение совокупных расходов в процентах к совокупному ВВП. Способ «постоянного потребления» является основным при анализе оптимальной бюджетной политики в странах-экспортерах нефти. Аналогичным способом может служить правило постоянной доли трансферта в бюджет за счет сырьевых доходов к совокупному ВВП.

Способ «средней цены» основан на концепции структурного баланса бюджета, которая используется в мировой практике для оценки и формирования финансовой политики. Структурный баланс бюджета представляет собой фактический баланс, очищенный от последствий влияния экономического цикла.

Во многих странах в дополнение к этому созданы специальные институты – «фонды невозобновляемых ресурсов», предназначенные для управления сырьевыми доходами в особом режиме. Среднесрочное сбережение, предназначенное для сглаживания колебаний цен на сырьевых рынках, проводится в рамках стабилизационных фондов, куда направляются сверхдоходы при высоких ценах на сырье и откуда могут компенсироваться потери бюджета при их падении. Долгосрочное сбережение осуществляется в рамках сберегательных фондов, предназначенных для перераспределения части сырьевых доходов в пользу будущих поколений.

В настоящее время в мире насчитывается несколько десятков стран и отдельных регионов, которые имеют стабилизационные или сберегательные фонды.

Положительными моментами создания таких фондов являются:

- минимизация корреляции между поступлениями в национальный (региональный) бюджет от сектора природных ресурсов, зависящими от конъюнктуры цен, и расходами бюджета;
- накопление средств в периоды благоприятной конъюнктуры цен для поддержания финансовых обязательств государства (или региона) в периоды неблагоприятной конъюнктуры цен;
- накопление средств от продажи невозполнимых природных ресурсов для обеспечения потребностей будущих поколений.

Особое место среди стабилизационных и сберегательных фондов занимают *региональные фонды*. Опыт их создания и функционирования наиболее интересен с точки зрения применения в Эвенкийском автономном округе.

Наиболее известными зарубежными региональными фондами являются успешно функционирующий с середины 20-х годов XX в. траст-фонд наследственных сбережений провинции Альберта (Канада), Постоянный фонд штата Аляска (США).

Траст-фонд наследственных сбережений провинции Альберта первоначально предполагалось использовать исключительно на цели диверсификации местной экономики. Однако ориентация накопленных нефтяных доходов только на реализацию диверсификационных инвестиционных проектов привела в период экономического кризиса и спада к значительным убыткам. Это вынудило расширить перечень направлений использования средств данного фонда и дополнить его другими целями – сбережениями для будущих поколений (адресные лицевые счета граждан провинции) и финансированием текущих региональных программ и региональных услуг.

Доход, полученный Постоянным фондом штата Аляска (25 % рентных доходов от добычи нефти и минеральных ресурсов, роялти и федеральные платежи по разделению дохода от минеральных ресурсов), расходуется на две основные цели – защиту от инфляции и выплату ежегодных дивидендов жителям штата. Постоянный фонд штата Аляска входит в сотню крупнейших инвестиционных фондов в мире и является одним из мощных внутренних кредиторов Правительства США.

В России созданы и в настоящее время функционируют Региональный государственный фонд поколений Ханты-Мансийского автономного округа, целевой фонд будущих поколений Республики Саха (Якутия), Государственный фонд поколений Сахалинской области. Специальные финансовые фонды были созданы и в ряде других сырьевых и несырьевых регионов России: Республике Коми, Чукотке, Брянской области, Калининградской области и др.

В силу крайней фрагментарности и противоречивости законодательной базы и налогообложения природо-эксплуатирующих предприятий, а также непрозрачности их деятельности эффективность функционирования российских стабилизационных сберегающих фондов оказалась чрезвычайно низкой и в результате многие из них прекратили свое существование, а сохранившие свой юридический статус впадают в достаточно жалкое существование.

Изучение отечественного и зарубежного опыта создания и функционирования специальных фондов позволяет сделать следующие выводы.

1. Формирование специальных финансовых инструментов накопления части рентных доходов сырьевыми территориями для преодоления негативных социально-экономических последствий истощения невозобновимых природных ресурсов является одним из наиболее адекватных механизмов экономической политики районов ресурсного типа.

2. Результаты функционирования большинства созданных фондов показывают, что стратегия их деятельности определяется компромиссом двух основных целей:

- улучшением уровня жизни населения в регионе посредством развития и диверсификации местной экономики;
- сбережением и накоплением финансовых ресурсов с учетом максимизации прибыли на аккумулируемый фондом капитал.

3. Степень институционализации фондов не играет определяющей роли: на Аляске создана целая система финансовых институтов (сберегательный фонд и несколько корпораций регионального развития) с конституционно закрепленными правами и обязанностями, в то время как Кувейт в течение длительного времени размещал средства на обычных сберегательных счетах в заграничных банках.

4. Принцип формирования и использования средств фонда привязывается обычно к одному виду экспортируемого сырья (нефть, цветные металлы и др.).

5. Успешная деятельность специальных фондов зависит от ряда факторов, ключевыми из которых являются:

- ясность, четкость и непротиворечивость поставленных целей;
- независимость органов управления;
- разделение контрольных и исполнительных полномочий;
- взвешенность и прагматизм инвестиционной политики;
- четкая и надежная законодательная база;
- квалифицированный менеджмент.

6. Все известные нефтяные фонды мира, так или иначе, тяготеют либо к траст-фонду, либо к фонду развития. Для каждой конкретной сырьевой территории при решении вопросов, связанных с устойчивым развитием, необходимо искать собственную индивидуальную модель финансового фонда, который представляет собой некоторую комбинацию траста и фонда развития.

7. Не существует опыта создания стабилизационных и сберегательных фондов на муниципальном уровне.

Далее излагаются основные элементы концепции формирования стабилизационного фонда Эвенкии, учитывающие опыт создания и функционирования аналогичных российских и зарубежных фондов.

1. Основные цели и задачи фонда

Основными целями фонда являются: обеспечение устойчивого социально-экономического развития округа и поддержание достигнутого уровня жизни и занятости населения региона по мере снижения добычи сырья и истощения сырьевой базы на основе диверсификации местной экономики.

2. Источники формирования фонда

Источниками поступлений в фонд являются отчисления части налоговых поступлений в бюджет Красноярского края от нефтедобывающих предприятий, ведущих добычу на территории округа:

- налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ);
- налог на прибыль;
- регулярные платежи за пользование недрами, взимаемые за предоставление пользователям недр прав на поиск, оценку и разведку месторождений.

В соответствии с действующим законодательством в краевой бюджет будет поступать 5 % НДПИ, 73 % налога на прибыль, 60 % регулярных платежей за пользование недрами, взимаемых за предоставление пользователям недр прав на поиск, оценку и разведку месторождений.

Кроме указанных поступлений, источниками формирования фонда могут выступать:

- доходы от инвестиционной деятельности фонда;
- дополнительные средства, выделяемые фонду согласно решениям органов государственной власти и местного самоуправления;
- прочие законодательно не запрещенные поступления, не влекущие за собой возникновения у фонда финансовых, имущественных и прочих обязательств.

3. Использование активов фонда

Основными направлениями использования средств фонда могут выступать:

- выплата дивидендов коренному населению округа;
- финансирование социальных программ (развитие системы образования, здравоохранения);
- диверсификация экономики региона (создание производств по переработке продукции традиционных отраслей коренных малочисленных народов Севера – оленеводства, рыболовства, охоты и т.д.; развитие туризма).

Выбор соотношения между направлениями должен осуществляться с учетом величины накопленных активов фонда и приоритетов социально-экономического развития округа в разные периоды времени.

4. Выбор оптимальной модели накоплений

Для выбора оптимальной модели накоплений используются следующие соотношения:

$$A_t = (1+r)A_{t-1} + T_t + O_t - R_t, \quad t=1, T,$$

$$T_t = [NDP_t \cdot X_t + NP_t \cdot PR_t + PN_t] \cdot \alpha,$$

$$R = \sum_{t=1}^T \frac{R_t}{(1+r)^t},$$

$$U(A_T, R) \rightarrow \max,$$

где

A_t - активы фонда на конец периода t ;

r - реальная доходность активов фонда (превышение номинальной доходности активов над инфляцией);

T_t - отчисления в фонд из бюджета Красноярского края;

O_t - другие поступления в фонд в году t ;

R_t - текущие расходы фонда (выплаты дивидендов, безвозвратное финансирование социальных проектов и программ и др.) в году t ;

NDP_t - ставка налога на добычу полезных ископаемых, подлежащая зачислению в бюджет Красноярского края;

X_t - объем добычи нефти на территории Эвенкии в году t ;

α - доля налоговых поступлений в бюджет Красноярского края от нефтедобывающих предприятий (работающих на территории Эвенкии), отчисляемая в фонд округа;

PR_t - прибыль нефтедобывающих предприятий, работающих на территории Эвенкии, в году t ;

NP_t - ставка налога на прибыль, подлежащая зачислению в бюджет Красноярского края;

PN_t - регулярные платежи за пользование недрами, взимаемые за предоставление пользователям недр прав на поиск, оценку и разведку месторождений в бюджет Красноярского края от нефтедобывающих предприятий, которые работают на территории Эвенкии, в году t ;

R - суммарные дисконтированные текущие расходы фонда.

Критерием оптимальности накопления выступает максимизация функции полезности, отражающая совместный эффект капитализации доходов фонда и дисконтированной суммы текущих расходов фонда за весь период его функционирования - $U(A_T, R)$.

5. Управление активами фонда

Основными целями инвестиционных операций при управлении фондом округа являются:

- максимизация сохранность активов фонда;
- поддержание достаточного уровня ликвидности активов фонда;
- обеспечение доходности активов фонда в долгосрочной перспективе при умеренном уровне риска.

Обеспечение доходности активов фонда в долгосрочной перспективе предусматривает краткосрочные колебания доходности.

Для выполнения перечисленных целей активы фонда разделяются на стабилизационный и сберегательный портфели. Стабилизационный портфель необходим для поддержания достаточного уровня ликвидности активов фонда. Основное предназначение сберегательного портфеля – обеспечение доходности активов фонда в долгосрочной перспективе при умеренном уровне риска.

6. Основные показатели фонда на среднесрочную и долгосрочную перспективу

С учетом прогнозируемых показателей развития НГК округа в условиях существующей в РФ системы налогообложения и межбюджетных отношений можно ожидать формирование фонда округа со следующими характеристиками активов и годовых доходов (табл.2).

Таблица 2

Основные показатели фонда на среднесрочную и долгосрочную перспективу

Показатели	2010 г.	2015 г.	2020 г.	2025 г.	2030 г.
Динамика налоговых поступлений в фонд (НДПИ, налог на прибыль, рента), млрд руб.	0,8	1,0	1,3	1,5	1,0
Активы фонда, млрд руб.	1,8	8,7	16,5	26,5	30
Годовые доходы фонда, млн руб.	90	435	825	1325	1 750

7. Оценка влияния фонда на социально-экономическое развитие округа

Создание нефтяного фонда позволит изменить общую экономическую ситуацию в округе за счет привлечения в регион крупных инвестиционных ресурсов, развития производственной и социальной инфраструктуры. Это даст возможность преодолеть негативные тенденции, сложившиеся в округе, и обеспечить в перспективе экономический рост.

Таким образом, нефтяной фонд Эвенкии может сыграть роль значимого фактора стабилизации социально-экономического развития региона.

В то же время он не является «панацеей» в решении региональных социально-экономических проблем (табл. 3).

Таблица 3

Соотношение годового дохода специального фонда округа с прогнозируемыми доходами бюджета округа

Годы	Годовой доход фонда, млрд руб.	Бюджет округа, млрд руб.	Соотношение годового дохода фонда и бюджета округа, %
2010	0,090	3,2	2,8
2015	0,435	4,7	9,0
2020	0,825	6,0	12,2
2025	1,330	9,6	13,3
2030	1,750	13,5	13,0

С учетом того, что формирование НГК Эвенкийского автономного округа начинается почти с нулевой отметки, решающее значение приобретает проработка механизмов стимулирования инвестиций за счет внесения необходимых поправок в налоговый и бюджетный кодексы, дифференциации НДПИ, пересмотра структуры межбюджетных отношений между федеральным центром и регионами, на территориях которых формируется НГК.

Необходимо обращение в Правительство РФ о введении особого экономического режима, связанного, прежде всего, с увеличением региональной ставки НДПИ до 20 % на период формирования и развития НГК.

Для усиления социального эффекта НГК следует интенсифицировать отработку модели финансовых механизмов устойчивого развития на примере крупного сырьевого региона Красноярского края, располагающего огромным инвестиционным потенциалом нефтегазовых ресурсов, освоение которых находится в начальной стадии.

Для обеспечения прав коренных и малочисленных народов Севера необходима разработка закона, в котором следует предусмотреть современное технологическое обеспечение связью, здравоохранением, обра-

зованием, транспортом, меры по сохранению и защите традиционного уклада жизни и решающего права голоса при экологической экспертизе нефтегазовых проектов [1].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Совета администрации Красноярского края от 10.04.2006 N 80-п «О стратегии создания нефтегазового комплекса для ускорения социально-экономического развития Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов».
2. Концепция стратегии социально-экономического развития Эвенкии в условиях формирования нефтегазового комплекса. – Красноярск: Буква, 2004. – С. 176.
3. Амосов А.Е. Вопросы экономической оценки природно-ресурсного потенциала региона (на примере нефтегазового комплекса Эвенкийского автономного округа / А.Е. Амосов, А.Е. Брюханова, А.М. Матвеев, Н.Г. Шишацкий // Экономические проблемы и решения. – 2005. - №4. - С. 6-21.