

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ДОБЫВАЮЩИХ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОГО СЕВЕРА

*В статье проанализирована роль государства в развитии регионов российского Севера, на территории которых идет интенсивное освоение природных ресурсов. Особое внимание уделено механизму государственного регулирования отношений прав собственности на природные ресурсы, налогообложения рентных доходов, а также функционирования нефтяного сектора. Проанализирован опыт зарубежных стран по развитию северных территорий. Изучение теоретических материалов и фактических данных позволило сделать вывод, что устойчивое развитие добывающих регионов российского Севера требует активного вмешательства государства.*

Значение Севера объясняется главным образом разведанными и перспективными минерально-сырьевыми ресурсами, находящимися на его территории. Здесь сосредоточено 2/3 ресурсного потенциала страны, в том числе более половины запасов леса, рыбы, пушнины, добывается 100% алмазов, 80% золота, свыше 90% природного газа, 75% нефти. Экспорт сырьевых ресурсов дает стране более 60% всех ее валютных поступлений.

Интенсивное промышленное освоение Севера усугубило старые проблемы и вызвало множество новых, связанных с ухудшением экологии и ущемлением интересов коренных малочисленных народов. Особенно остро эти проблемы стоят в нефтегазодобывающих регионах, где тесно переплелись экономические, социальные, политические и экологические вопросы. Сложный клубок противоречий прослеживается во взаимоотношениях федеральных и региональных государственных органов управления, с одной стороны, между властными структурами и ресурсодобывающими компаниями, с другой, а также между органами власти, добывающими компаниями и коренным населением, с третьей. Все это в значительной степени объясняется отсутствием четкой региональ-

ной политики в отношении северных территорий и несовершенством законодательной базы, регламентирующей взаимоотношения всех перечисленных участников северного процесса. Эффективное развитие добывающих районов российского Севера возможно только при активной поддержке государства, заключающейся в разработке и последовательной реализации сбалансированной региональной политики, которая, в свою очередь, опирается на непротиворечивое соответствующее законодательство, учитывающее интересы всех заинтересованных субъектов. Попытаемся сформулировать основные направления государственного регулирования процесса развития северных территорий, способствующие достижению стратегических целей страны в современных условиях.

К ресурсодобывающим регионам относятся субъекты Российской Федерации, в которых разработка полезных ископаемых преобладает в структуре валового регионального продукта, в налоговых поступлениях в региональный бюджет, играет существенную роль в обеспечении занятости населения. Такими регионами в настоящее время выступают: Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный ок-

---

руг, Ненецкий автономный округ, Республика Коми и некоторые другие.

Главная проблема ресурсодобывающих регионов Севера связана с неустойчивостью экономического развития, поскольку экономика региона полностью зависит от добычи полезных ископаемых, востребованных на мировом рынке. Нестабильность экономики таких регионов определяется преимущественно двумя факторами:

- во-первых, неустойчивостью мировых цен на добываемое сырье;
- во-вторых, неизбежным истощением месторождений.

Кроме того, экономика северных регионов, на территории которых ведется крупномасштабная добыча природных ресурсов, становится полностью зависимой от деятельности крупных (как правило, вертикально-интегрированных) промышленно-финансовых структур и конгломератов. По мере истощения месторождений и неминуемого ухода добывающих компаний эти регионы, вероятнее всего, будут становиться депрессивными, с истощенным ресурсным потенциалом, нарушенной экосистемой и загубленным традиционным хозяйством коренного населения.

В таких условиях становится очевидной необходимость усиления роли государства в развитии добывающих регионов российского Севера. Государственное регулирование должно проявляться через влияние на экономику посредством приоритетного использования институциональных методов, формирующих «правила игры» для всех субъектов на Севере.

По данным вопросам в США, Канаде, странах Северной Европы выполнено немало фундаментальных исследований. В них убедительно доказывается необходимость государственной опеки сырьевых отраслей и районов, экологии и

среды обитания коренных малочисленных народов Севера. Каждая страна решала эту проблему по-своему. Вместе с тем можно выделить общие направления предпринимаемых мер по стабилизации экономического положения северных территорий, которые сводятся к следующему:

- создание специальных региональных стабилизационных фондов;
- повышение социального начала в экономической политике государства, забота о судьбе небольших одноотраслевых центров добывающей промышленности;
- диверсификация экономики.

Так, например, на канадском Севере в 80-х годах XX века были предприняты попытки спасения приходящих в упадок некоторых лабradorских центров железорудной промышленности, горнопромышленных и лесопромышленных центров в провинциях Альберта и Британская Колумбия, а также поиск новых источников существования для населения. В комплекс мер по поддержке экономического развития входили переработка сырья, добываемого в соседних районах; развитие торгово-транспортной деятельности, малого предпринимательства, туризма.

Канадцы предпочли заранее подготовиться к упадку ресурсных баз и расширили структуру хозяйства сырьевых регионов. Так, в провинции Альберта, где добыча нефти и газа составляла 85% валового регионального продукта, были внедрены высокотехнологичные отрасли производства. В результате к 1989 году здесь работало около 360 небольших наукоемких предприятий. На Аляске уже давно созданы и создаются предприятия глубокой переработки нефти (нефтегазохимия). Многоотраслевое хозяйство создано в северных районах Норвегии и Швеции.

---

В большинстве зарубежных стран роль государства в развитии северных территорий осуществляется через создание стабилизационных фондов (в различных странах они носят разные названия) для поддержки территорий, имеющих моноотраслевую структуру экономики. Так, на Аляске в 1990 году Постоянный фонд составил 10,5 млрд долларов. Основное, но не единственное предназначение фонда заключается в помощи населению и хозяйству в кризисной ситуации. Он сыграл огромную роль при выходе из кризиса 1985–1988 годов, когда цены на нефть резко снизились и 23 тысячи человек остались без работы. Фонд помог пережить это сложное время: его средства пошли на субсидирование предприятий, выплату пособий по безработице, смягчение негативных последствий инфляции. Большая часть фонда была вложена в федеральные казначейские бумаги, ежегодно приносящие проценты населению данных территорий. В 1990 году в Норвегии был создан Нефтяной фонд, аккумулирующий нефтяные доходы и вкладывающий их в государственные облигации и акции компаний других стран. Нефтяной фонд был создан с использованием опыта Нефтяного фонда Кувейта, чтобы не «перегреть» экономику в период резко возросших поступлений от добычи нефти, а также для обеспечения будущих поколений.

В настоящее время во многих странах основное содержание государственной помощи переносится с прямых мер на косвенные: расширяются исследовательские, технические, социальные и экологические программы. Особое внимание уделяется решению таких проблем коренных малочисленных народов Севера (КМНС), как сохранение их самобытности, среды обитания, традиционных видов хозяйственной деятельно-

сти. Несмотря на то, что с 1970-х годов северные страны, следуя неоконсервативной концепции развития экономики, сокращали социальные программы, помощь регионам Севера не уменьшалась.

Важно то, что управление природными ресурсами, особенно невозобновимыми, как правило, находится под контролем государства. Так, на Аляске более 60% территории штата находится в ведении государства; в Финляндии около 70% территории финской Лапландии также контролируется государством; в Норвегии в трех северных губерниях земли целиком принадлежат государству<sup>1</sup>.

Роль государства в поддержке северных территорий проявляется в применяемой налоговой системе. Например, налоговая система США, учитывая территориальную дифференциацию, предполагает, что большая часть лицензионных, рентных, собственно налоговых платежей остается на местах, то есть на местном уровне средств остается больше, чем забирается в вышестоящие бюджеты.

Необходимо отметить, что меры по развитию Севера в зарубежных странах постоянно меняются в зависимости от конкретной ситуации, но неизменной остается политика государств, направленная на поддержку регионов Севера и народов, их населяющих.

Государственное регулирование добычающих территорий российского Севера, как нам представляется, целесообразно осуществлять по следующим основным направлениям:

- проведение протекционистской политики по отношению к сферам и отраслям, функционирование которых не может быть основано только на принципах рыночной конкуренции;
- создание специальных фондов и обеспечение перевода в них части дохо-

---

дов от используемого ресурсного потенциала;

- создание приемлемых условий проживания и осуществления традиционных видов деятельности КМНС, особенно в местах освоения природных ресурсов;

- формирование взаимоотношений регионов с добывающими компаниями на основе устойчивого развития территории;

- формирование дифференцированной политики в отношении населения и трудовых ресурсов для добывающих территорий в зависимости от стадии разработки ресурсов, и особенно, когда они будут исчерпаны;

- диверсификация экономики, включающая в себя создание новых отраслей в рамках ресурсной базы, создание обрабатывающих отраслей и вспомогательных производств; переориентация центра тяжести с базовых отраслей на наукоемкое, высокотехнологическое производство, расширение сферы обслуживания, управления, информатики.

Государственный протекционизм должен быть основным принципом регулирования социально-экономического развития добывающих северных регионов. Его суть заключается в создании льготного режима развития для значительной части отраслей хозяйства. Тем самым гарантируется обеспечение государственных нужд продукцией, производимой в этом регионе. Политика протекционизма также предусматривает создание условий для гармоничного развития производства и социальной сферы, жизни населения и сохранения окружающей природной среды. При этом необходимо соблюдать принцип рационализации численности населения Севера, в частности, обеспечивать возможности для переезда нетрудоспособного населения в районы с благоприятными условиями. Регулирование про-

мышленного освоения Севера таким образом, чтобы бережно использовались его природные ресурсы, сохранялась природная среда и были защищены традиционные виды хозяйственной деятельности как основа жизни коренных малочисленных народов Севера должно предусматривать опережающее развитие объектов инфраструктуры, в первую очередь, связи и транспорта.

Составной частью государственного регулирования на Севере является участие государства в реализации федеральных и региональных целевых программ развития Севера с использованием режима льготного кредитования перспективных производств. Особое внимание требуют стратегические разработки развития добывающих регионов Севера в период истощения природных ресурсов с тем, чтобы уже сейчас в региональных стратегических планах было предусмотрено развитие территории в условиях снижения добычи ресурсов, а затем и полного ее прекращения. Решению этой задачи наилучшим образом соответствует стратегия устойчивого (сбалансированного) социально-эколого-хозяйственного развития ресурсодобывающих регионов Севера. А важнейшим инструментом ее реализации является разработка стратегического плана социально-экономического развития регионов Севера (своеобразного механизма стратегического партнерства администрации, деловых кругов, общественных организаций, широких кругов местного населения), направленного на поиск долгосрочных ориентиров и выработку системы мер по их диагностике.

Конкретные направления стратегического планирования, и особенно его приоритеты и механизмы реализации, в значительной степени зависят от социально-экономического состояния рассматриваемой территории.

---

Несомненно, объектов государственного регулирования в ресурсодобывающих регионах Севера довольно много. В рамках данной статьи рассмотрим, как нам представляется, наиболее значимые из них: *отношения прав собственности на природные ресурсы, налогообложение доходов рентного характера, регулирование нефтяного сектора.*

Установление и обеспечение **прав собственности** на природные ресурсы является одной из ключевых проблем устойчивого развития экономики России, поскольку затрагивает интересы всего населения страны. Незрелость институциональной системы использования природных ресурсов, в основе которой лежат отношения собственности, тормозит социально-экономическое развитие не только ресурсных регионов, но и страны в целом.

Отношения собственности, сложившиеся в северных регионах, носят специфический характер, что обусловлено:

а) неразвитостью здесь рыночной инфраструктуры;

б) недостаточной экологизацией мышления как производителей, так и потребителей;

в) сложными природно-климатическими условиями;

г) уязвимой северной экосистемой;

д) проблемой сохранения и функционирования традиционного хозяйства, поскольку места добычи находятся в местах обитания аборигенов;

е) глобальным значением Севера как мировой «кузницы погоды», ответственностью перед будущими поколениями за использование невозобновимых ресурсов.

Кроме того, на отношения собственности в природно-ресурсной сфере большое влияние оказывает федеративное устройство государства. Проблема разграничения компетенции в данной

сфере между федеральным центром и субъектами Федерации играет большую роль как фактор экономического развития регионов и стабильности Российской Федерации.

По нашему мнению, наиболее целесообразной формой собственности на все основные природные ресурсы, приносящие ренту своим владельцам, в настоящее время является федеральная собственность, по определению реализующая государственные и общественные интересы за счет присвоения определенной доли результатов (ренты).

Анализ опыта развития северных территорий США (Аляска), Канады, Норвегии показывает, что у этих стран, несмотря на определенные различия, есть общие черты, а именно:

- государственная собственность на большинство видов природных ресурсов;

- научно обоснованная стоимостная оценка природных ресурсов;

- предоставление права пользования природными ресурсами на конкурсной основе;

- обеспечение за счет прямых платежей за природные ресурсы весомой части доходов госбюджета и использование их в интересах населения, проживающего на данной территории;

- регионы обладают существенными правами автономии в области природных ресурсов.

Роль государственного регулирования в развитии сырьевых регионов российского Севера наиболее полно проявляется **в разработке и применении налогообложения, направленного на изъятие экономической ренты**, образующейся при разработке природных ресурсов.

В России в рамках проводимой с 1 января 2002 года налоговой реформы введен в действие налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) взамен пла-

---

ты за пользование недрами (роялти), отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциза на нефть и стабильный газовый конденсат<sup>2</sup>. Налог на добычу полезных ископаемых направлен на изъятие экономической ренты, образующейся при разработке месторождений полезных ископаемых. Это представляется вполне справедливым.

Базой для исчисления налога на добычу полезных ископаемых является стоимость добытых полезных ископаемых. Стоимостная оценка последних осуществляется на основе использования средней цены (без учета расходов, связанных с доставкой получателю) реализации предприятием данного полезного ископаемого. Упрощенно можно сказать, что НДС исчисляется в процентах к выручке от реализации. Что касается нефти и газового конденсата из нефтегазоконденсатных месторождений, то здесь применяется твердая налоговая ставка в рублях: за 1 тонну нефти — 340 рублей. Этот порядок действовал до конца 2004 года и корректируется, исходя из уровня мировых цен на нефть.

Данному механизму присущ ряд недостатков, основной из которых состоит в том, что не учитываются условия добычи природных ресурсов. Налогообложение в рамках НДС должно быть дифференцированным. В ином случае может иметь место как неполное изъятие ренты на более благоприятных по условиям добычи месторождениях, так и изъятие части дохода, превышающей даже бухгалтерскую прибыль, — на менее благоприятных.

Негативное воздействие роялти отмечается в отношении двух групп субъектов. Во-первых, это небольшие компании, которые не могут минимизировать затраты за счет эффекта масштаба, направляют на экспорт незначительную

часть добытой продукции, разрабатывают низко дебитные месторождения. Во-вторых, это компании, только приступающие к разработке месторождения. На ее начальной стадии удельные затраты высоки, рентабельность, как правило, отрицательная. Очевидно, при подобном налогообложении инвестиционная привлекательность проектов падает. По-видимому, модернизация существующего механизма должна включать установление дифференцированного порядка исчисления НДС в зависимости от различных факторов. Иными словами, регрессивность роялти можно смягчить, введя систему корректирующих коэффициентов. В настоящее время предусмотрено лишь использование коэффициента динамики мировых цен на нефть. Очевидно, что в настоящее время изъятие дифференциальной ренты с помощью НДС невозможно.

По мнению В. Рязанова, основной недостаток современного налогообложения состоит в том, что все эти платежи «устанавливаются в виде надбавки к цене, а это означает, что, в конечном счете, их возмещают потребители. Рентный же принцип налогообложения предполагает установление дополнительного налога на ту сверхприбыль, которая возникает у пользователей более богатых месторождений по запасам и более удобных по местоположению. В этом случае изъятие части дополнительной ренты вполне справедливо с точки зрения создания равных условий хозяйствования и одновременно — создания дополнительного источника для бюджетных доходов. Поэтому выдвигаемые варианты распределения ренты, в частности, в виде налога на дополнительный доход от добычи энергоресурсов, более предпочтительны в сравнении с предложениями правительства простого увеличения налога на добычу полезных ископаемых»<sup>3</sup>. За счет

---

такого налога на сверхприбыль, возникающую в сфере недропользования, можно получить до 150 млрд руб. дополнительных доходов только от добычи энергоресурсов, как считает С. Глазьев<sup>4</sup>.

Очевидно, что система налогообложения в Российской Федерации в сфере недропользования должна строиться с ориентацией на извлечение ренты с получателей сверхдоходов, источником которых являются лучшие природные условия хозяйствования, а не более эффективная организация производства.

Международный опыт показывает, что в большинстве нефтедобывающих стран совокупная доля государства в доходах от добычи нефти составляет от 80 до 90%. Так, в Норвегии она составляет 82%, ОАЭ — 88–91%, Индонезии — 87–89% и только в США эта доля равняется 47–58%<sup>5</sup>.

В нашей стране существует проблема изъятия ренты у природоэксплуатирующих предприятий. Размеры природной ренты, которые присваиваются добывающими компаниями, достигают огромных размеров. Так, по расчетам Управления Министерства по налогам и сборам РФ по ХМАО, за 1999 год доля присвоенного рентного дохода составила: ЮКОС — 78%, ТНК — 69%, ЛУКойл — Западная Сибирь — 53%<sup>6</sup>.

При преобладании такого корпоративного принципа распределения ренты об устойчивом развитии как региона, так и государства говорить не приходится. Основная ее часть остается у предприятий и направляется на дальнейшее расширение добывающего производства или вывозится за рубеж. Экономика сырьевых регионов становится зависимой от нефтяного бизнеса и негативных колебаний на рынке энергоресурсов. По мере истощения месторождений и неминуемого в будущем ухода нефтяных компаний такие территории станут де-

прессивными со всеми вытекающими экономическими, социальными и экологическими последствиями.

Стабилизационный фонд в Российской Федерации создан лишь в 2004 году. Механизм образования и использования этого фонда отражен в Федеральном законе «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части создания Стабилизационного фонда Российской Федерации». В Стабилизационный фонд должны перечисляться полученные сверх плана доходы бюджета от экспорта сырьевых товаров. Заметим, что главной задачей нового российского фонда является защита экономики от ценовых потрясений на мировом рынке нефти. В качестве базовой цены на нефть заложена цена 20 долларов за баррель нефти марки Urals. В федеральном бюджете на 2004 год предусматривалась (с внесением поправок в Бюджетный кодекс) сумма Стабилизационного фонда в размере 83403,4 млн руб., или 0,5% ВВП<sup>7</sup>.

Исследования показывают, что ни в одной стране мира нефтегазовый сектор не регулируется исключительно рыночными механизмами. Высокая роль государства в *регуливании нефтегазового сектора экономики* объясняется рядом объективных причин.

Разработка углеводородов в настоящее время ведется преимущественно в регионах Севера. Необходимость усиления государственного регулирования развития высокоширотных территорий обусловлена:

- особой уязвимостью северных природных экосистем;
- совпадением места проживания КМНС и занятия традиционными видами хозяйства с залеганием нефтегазовых ресурсов и интенсивной хозяйственной деятельностью ресурсодобывающих компаний;

---

- поддержанием устойчивого развития северных территорий для сохранения нормальных условий жизнедеятельности коренного населения в будущем.

Таким образом, в процессе государственного регулирования должен быть разработан механизм контроля над самым прибыльным сектором российской экономики. Обязательно необходимо отрегулировать отношения собственности на природные ресурсы, определить порядок и принципы изъятия и распределения доходов от реализации углеводородного сырья. То есть нужна действенная и справедливая законодательная система, подобная норвежской.

Крупные успехи Норвегии в экономике и социальном развитии были достигнуты во многом благодаря стабильно функционирующему нефтегазовому комплексу. Это дает основание утверждать, что страна обладает эффективной моделью государственного регулирования данного сектора национальной экономики. Норвежское законодательство стало основой для формирования эффективной системы государственного регулирования, распространяющейся на все сферы взаимодействия государства и нефтегазового комплекса, включая лицензирование месторождений, государственное управление сектором добычи углеводородов, государственное предпринимательство, взаимоотношение с иностранными инвесторами и налогообложение.

Система государственного регулирования нефтегазового сектора включает в себя специфические и общие формы регулирования<sup>8</sup>. К *специфическим формам регулирования* относятся:

- лицензирование;
- регулирование добычи;
- регулирование отдельных (монопольных) видов деятельности (транспортировка углеводородов магистральными трубопроводами).

*Общими формами регулирования* выступают:

- налоговая политика;
- регулирование цен;
- регулирование в области научно-технического прогресса.

Особое место среди форм регулирования нефтегазового сектора занимает лицензионная система предоставления прав на пользование природными ресурсами. Применение системы административного лицензирования месторождений позволяет ограничить монополию на природные ресурсы, обеспечивает реальный контроль за соблюдением правил, вырабатываемых государством.

Важной формой государственного регулирования нефтегазового комплекса является также прямое участие государства в собственности на те или иные производственные, финансовые или экономические активы. Создание государственных предприятий во многих странах стало необходимым элементом государственного регулирования. И хотя эффективность государственного сектора по сравнению с частным не всегда столь же высока, однако при наличии определенных условий он может быть вполне конкурентоспособным. Основной формой государственной собственности в нефтедобывающих странах являются государственные компании, а государственное предпринимательство выступает как элемент стратегии регулирования, поскольку представляет собой своеобразную страховку против чрезмерного усиления транснациональных компаний.

Очевидно, что устойчивое развитие добывающих регионов российского Севера связано с усилением государственного регулирования, с совершенствованием его методов и подходов, отражающих специфику объекта и учитывающих особенности современного этапа разви-



---

тия экономики России. Только научный подход, а не стремление обеспечить немедленное поступление доходов от ресурсов Севера на максимально высоком

уровне позволит разработать эффективный механизм государственного регулирования развития добывающих регионов Севера.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> *Агранат Г. А.* Возможности и реальности освоения Севера: глобальные уроки. М., 1992. С. 45.
- <sup>2</sup> См.: Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть II. № 117-ФЗ, от 05 августа 2000 г. Глава 26. «Налог на добычу полезных ископаемых».
- <sup>3</sup> *Рязанов В. Т.* Рента в стратегии экономического развития России. СПб., 2003.
- <sup>4</sup> *Глазьев С. Ю.* Благополучие и справедливость. Как победить бедность в богатой стране. М., 2003. С. 130.
- <sup>5</sup> *Рязанов В. Т.* Указ. изд.
- <sup>6</sup> *Сергеев И. Б.* Экономика устойчивого развития нефтедобывающего региона. СПб., 2002. С. 79.
- <sup>7</sup> Федеральный закон о федеральном бюджете на 2004 год. № 186-ФЗ от 23 декабря 2003 г.
- <sup>8</sup> *Крюков В. А., Севастьянов А. Е., Токарев А. Н., Шмат В. В.* Региональные аспекты реформирования налоговой системы нефтегазового сектора России. Новосибирск, 2001. С. 18.

*L. Larchenko, T. Nikolaeva*

#### MAIN DIRECTIONS OF THE STATE REGULATION OF THE DEVELOPMENT OF NORTHERN REGIONS OF RUSSIA

*The role of the state in the development of the regions of the Russian North is demonstrated. A conclusion is made that a stable development of these regions is related with the strengthening of the state regulation.*