

Издание Администрации
Томенской области

Налоги Инвестиции Капитал

Наш адрес в Интернете
<http://www.pirit.sibtel.ru>



Содержание

Экономические основы социума

Социальный эффект развития экономики Юга Томенской области	3
Добыча углеводородов должна быть социально эффективной	6
Финансовые основы общественного благосостояния	15
Политика формирования единого социального налога и потребление социальных услуг	19

Региональный социум:

Население

Население Юга Томенской области: демографическая структура	22
Доходы населения	25

Труд, занятость

Ситуация на рынке труда. Реалии и прогнозы	28
Обзор законодательства Томенской области по социально-групповым вопросам	30
Деятельность службы занятости в регионе: некоторые аспекты эффективности	33
Комплексный подход к решению социально-трудовых проблем	36
Социальное партнерство в России: проблемы правового обеспечения	38
О Трудовом кодексе Российской Федерации	43
На условиях партнерства	45

Социальные отрасли

Медицина

Экономика здравоохранения Юга Томенской области	47
Медицинское страхование	52
Добровольное медицинское страхование – лечение или социальная защита?	53
О роли санитарно-эпидемиологической службы в социально-экономическом развитии области	54
Технологическая оценка сбора, хранения, транспортировки и утилизации отходов в г. Томени	56

Образование

Образование и проблемы модернизации	59
Реформирование системы образования: проблемы и перспективы	63
Образовательная политика – фактор национальной безопасности	71
Развитие профессионального образования в регионе	75

Культура

Местное самоуправление и культура	81
Якутское. Культура и развитие малого города	85
«Культура – это мы!»	89

Спорт

Итоги спортивного года	90
Проблемы оздоровительной физической культуры в системе устойчивого развития	91

Социальное обеспечение

Взнос социального обслуживания населения Юга области	96
--	----

000000 – 0000
2002 г.

Главный редактор

Т. Аюпянец

Фото А. Басва,

С. Русанова, А. Циликина,

В. Ячменева и др.

При перепечатке
материалов ссылка
на "Налоги. Инвестиции.
Капитал." обязательна



Добыча углеводородов должна быть социально эффективной

(социально-экономическая оценка влияния основных факторов
на освоение ресурсной базы ЯНАО)

В. А. Крюков, д. э. н., зав. сектором

А. Е. Севастьянова, к. э. н., ведущий научный сотрудник

В. Ю. Силкин, младший научный сотрудник

В. В. Шмат, к. э. н., старший научный сотрудник

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, г. Новосибирск

Сложившийся к настоящему времени сырьевой характер экономики округа формировался на протяжении последних нескольких десятилетий и явился следствием интенсивного ввода в эксплуатацию уникальных месторождений природного газа, а затем и нефтяных месторождений. Зависимость социально-экономической системы округа от сырьевого фактора не поддается однозначной оценке. С точки зрения общемировых тенденций экономического роста, основанного на принципах долгосрочного устойчивого развития, это является «минусом». С точки зрения современных российских реалий обладание конкурентоспособными ресурсами сырья (нефтью и газом) является фактором относительной социально-экономической стабильности, «естественным» тормозом для развития многих кризисных явлений.

Но с какой стороны ни посмотреть на сырьевую направленность экономического развития ЯНАО, следует признать, что эффективное – в интересах всех жителей округа – использование природных ресурсов является неременным условием роста экономики и социального благополучия. Нет сомнения, что экономика ЯНАО имеет предпосылки длительного и стабильного развития в долгосрочной перспективе, основу которого будут составлять природные и минерально-сырьевые ресурсы.

Однако все то, чем располагает земля Ямала и его недр, в значительной степени образует лишь **потенциальные возможности** для решения широкого круга социально-экономических проблем и самого округа, и всей России. Для того чтобы потенциальные возможности, скрытые в недрах, пре-

вратить в **возможности реальные**, необходима постоянная и целенаправленная работа по формированию действенной и эффективной системы управления природно-ресурсным потенциалом ЯНАО.

Потенциальная ценность – сумма максимально возможных социальных эффектов (или доходов), складывавшихся у всех участвующих сторон при реализации ресурсов на основных рынках.

Реальная ценность – фактически реализованные эффекты участвующими сторонами (прежде всего территорией добычи ресурсов).

Региональные органы управления прежде всего заинтересованы в уменьшении разрыва между реальной и потенциальной ценностью минерально-сырьевого потенциала территории.

Исходя из этого может быть

определена главная цель формирования, развития и функционирования системы управления минерально-сырьевыми ресурсами ЯНАО – создать условия для полноценной реализации экономического и социального потенциала, которым располагает территория. Другими словами, система управления должна обеспечивать достижение комплексного социально-экономического эффекта от использования имеющихся природных ресурсов и от деятельности недропользователей на территории округа.

Речь должна идти не столько о том, чтобы как можно больше сырья извлечь из недр, сколько о том, чтобы ресурсы недр обеспечивали решение широкого круга социальных и экономических задач России и ЯНАО на протяжении длительного времени.

Достижение указанной цели связано с решением следующих **основных задач**:

1 поддержанием рациональных (по техническим, экономическим и социальным параметрам) темпов добычи, освоения и подготовки запасов минерально-сырьевых ресурсов;

1 обеспечением добычи, освоения и подготовки запасов наиболее экономически эффективным и экологически целесообразным путем;

1 получением всеми основными группами участников про-



цесса добычи, освоения и подготовки запасов справедливой доли доходов, которые позволили бы формировать финансово-экономические предпосылки для решения широкого круга социально-экономических задач.

Названные задачи сильно взаимосвязаны, решение каждой из них зависит от того, как решаются другие. Проанализируем это на примере проблемы определения рациональных темпов освоения и добычи ресурсов углеводородного сырья на территории ЯНАО, которые должны обеспечивать:

- 1) выполнение международных обязательств и поддержание экономической безопасности страны;
- 2) решение основных социально-экономических проблем территории;
- 3) достижение максимально возможных за продолжительный период времени уровней отборов запасов.

Данная проблема является одной из важнейших не только в экономической политике региона, но и при формировании энергетической политики России в целом. Энергетическая стратегия России (ЭСР) направлена на решение крупных проблем федерального уровня: геостратегических, политических, социально-экономических, экологических, научно-технических. Поскольку цели данного документа (как и предполагаемые средства их достижения) направлены на укрепление роли государства в энергетическом секторе, основным участником процесса реализации ЭСР является государство в лице Федерации. В условиях федеративного государственного устройства и рыночной экономики не менее значимыми игроками должны быть регионы-субъекты Федерации, а также хозяйствующие субъекты. Интересы и цели названных участников в процессе реали-

зации ЭСР могут не только не совпадать, но зачастую противоречить друг другу.

Достижимость сформулированных в Стратегии целей и задач в существенной степени зависит от того, насколько удастся определить и реализовать подходы к согласованию действий основных игроков, устранению или смягчению существующих противоречий в их целях и интересах. Следовательно, должны быть обеспечены условия для конструктивного взаимодействия органов управления федерального и регионального уровней, а также организаций, предприятий и предпринимателей. Концепция ЭСР содержит раздел «Региональная энергетическая политика», в котором преимущественно рассматривается специфика регионов-потребителей топливно-энергетических ресурсов. Но с позиций реализуемости целей и задач ЭСР особое внимание должно быть уделено согласованию целей и координации усилий Федерации и регионов, на территории которых добываются энергетические ресурсы.

Объемы добычи углеводородов, зафиксированные в Энергетической стратегии России для основного газодобывающего региона – Ямало-Ненецкого автономного округа¹ (ЯНАО) были проанализированы и оценены с точки зрения соответствия целям и задачам допустимых стратегий социально-экономического развития округа. При выполнении исследования были поставлены задачи:

1) количественно оценить социально-экономические последствия для ЯНАО ситуации в случае достижения запланированных в Энергетической стратегии России уровней добычи углеводородов;

1) проанализировать, насколько возможные последствия соответствуют (или не

соответствуют) целям долгосрочного социально-экономического развития округа;

1) определить контуры условий, при которых возможен компромисс интересов;

1) обосновать комплекс мер, направленных на создание условий и предпосылок для эффективного развития нефтегазового сектора в интересах округа.

Выбор инструментария исследования

Прогнозные расчеты выполнены с использованием имитационной производственно-финансовой модели развития регионального нефтегазового сектора ЯНАО². Модель динамическая, охватывает период прогнозирования в 30 лет (2001 – 2030 гг.).

При выборе инструментария мы исходили из того, что углеводородное сырье является основой и локомотивом развития экономики округа. Причем недра ЯНАО еще более 50 лет будут являться одним из основных источников первичных энергетических ресурсов на территории России, обеспечивая нужды как российских, так и зарубежных потребителей. Управленческие решения, которые принимают региональные власти, зачастую прямо или косвенно связаны с состоянием, возможностями и проблемами развития регионального нефтегазового сектора. Проблему обоснования направлений развития и функционирования нефтегазового сектора в регионе отличает многоплановый и многаспектный характер. Влияние газо- и нефтедобычи на территории округа всеобъемлюще и затрагивает абсолютно все сферы жизни. Учитывать прямые и косвенные воздействия нефтегазового сектора (динамики подготовки запасов, геолого-технологичес-



ких и экономических характеристик добычи, переработки и реализации нефти и газа) на финансовое положение региона, на уровень жизни населения территории и другие показатели социально-экономического развития округа особенно важно при принятии стратегических решений.

Имитация развития регионального нефтегазового сектора ЯНАО осуществлена с учетом его воздействия на социально-экономическую систему региона. Адекватное отражение основных элементов и связей нефтегазового сектора (как внутренних, так и внешних – с бюджетной системой, с региональной социально-экономической системой, с рынком нефти и газа, с финансовыми рынками) является необходимым условием для корректного представления реальной ситуации, оценки большого числа вариантов развития и анализа их последствий.

Принималась во внимание следующая существенная особенность формирования финансово-экономических связей округа – доминирующая роль крупных вертикально интегрированных компаний в нефтегазовом секторе и в социально-экономической системе ЯНАО. В 2000 году доля «Газпрома» в добыче газа на территории округа составила 91,8%, доля «Сибнефти» и «Роснефти» в добыче нефти – 94%¹. Эти компании оказывают существенное влияние на экономику округа. По сути, от них зависит устойчивость финансово-экономической системы региона. Положение дел в компаниях – их инвестиционные возможности, схемы финансовых потоков – являются критическим фактором для экономического потенциала и финансовых возможностей всего округа. Как совершенно справедливо отмечается в Мемо-

рандуме с взаимодействии Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа и ОАО «Газпром» по комплексному промышленному освоению месторождений углеводородов полуострова Ямал и прилегающих акваторий (от 29 января 2002 г.), «деятельность дочерних и зависимых обществ ОАО «Газпром» на территории округа является одним из основных источников формирования доходов консолидированного бюджета округа»². Разработка важных стратегических решений и анализ возможностей их реализации требует адекватного понимания происходящих в нефтегазовом секторе процессов и имеющихся проблем, а также совместного обсуждения складывающихся ситуаций.

Поскольку экономика округа является открытой и основную часть доходов он получает от продажи продукции (углеводородного сырья) внешним потребителям, то из числа внешних условий наиболее значимыми является условия финансового характера, прежде всего – налоговая система и бюджетная политика. Значительное влияние на размеры доходов от освоения ресурсов углеводородного сырья оказывает и механизм ценообразования. В настоящее время эти тесно взаимосвязанные друг с другом факторы, определяющие возможности формирования финансовой базы развития округа, действуют преимущественно как ограничения.

Из числа внутренних условий наиболее важными, на наш взгляд, являются условия, определяющие ресурсные возможности и ограничения развития территории, а также общеэкономические факторы.

Среди совокупности условий ресурсного характера прежде всего следует выделить геологические факторы, определяющие состояние и

возможности дальнейшего формирования (расширения или истощения) сырьевой базы газовой и нефтяной промышленности – основных отраслей экономики округа. Помимо этого должны быть проанализированы и оценены (с геолого-экономической точки зрения) альтернативные сырьевые источники, которые могут быть вовлечены в процесс хозяйственного освоения.

Модель предназначена для построения ситуационных прогнозов. В модели используется два типа исходных данных:

1) показатели, характеризующие состояние нефтегазового сектора на начало прогнозного периода (неизменяемые параметры);

2) варьируемые параметры, отражающие будущие внешние условия и внутренние характеристики (используемые с целью построения ситуационных прогнозов или проведения анализа по принципу «что будет, если...»).

Ситуации для анализа формируются с учетом вероятных изменений ключевых внутренних и внешних параметров модели – горно-геологических условий добычи углеводородного сырья, условий налогообложения, рыночной конъюнктуры, институциональной структуры нефтегазового сектора, условий привлечения инвестиционных ресурсов, региональных социально-экономических условий и целей развития. Возможно варьирование более чем 150 входных параметров, которые охватывают практически все основные группы факторов, воздействующих на процесс функционирования нефтегазового сектора. В зависимости от выбора варьируемых параметров можно сформировать различные типы сценариев развития социально-экономической системы.



Логика исследования и основные предположения о тенденциях изменения важнейших факторов и условий

Принципы построения и анализа сценариев будущего развития событий могут быть различными. Для ЯНАО самый очевидный из них предполагает построение сценариев с учетом инерционных тенденций в развитии нефтегазового сектора и моделированием различных мер, направленных на изменение этих тенденций. Другой подход может быть связан с построением вероятных сценариев изменения внешних условий функционирования нефтегазового сектора и развития социально-экономической системы региона.

Еще один принцип предполагает построение прогнозных сценариев для анализа «чистых» тенденций и взаимозависимостей между функционированием нефтегазового сектора и региональной социально-экономической системой. При этом до определенной степени можно проигнорировать действующие тенденции, а внешние условия рассматривать как фиксированные (неизменные для всех вариантов прогноза). С аналитической точки зрения такой принцип работы представляется наиболее интересным, так как с большей точностью позволяет «выскрывать» внутренние механизмы развития.

На данном этапе исследования была принята логика построения сценариев с поэтапным учетом изменений основных анализируемых факторов и условий.

В каждой последующей серии расчетов задавались два или три варианта параметров, характеризующих состояние выбранного фактора в рассматриваемой перспективе. При этом для обеспечения возможности вылить влияние каждого из факторов значения других исходных данных модели оставались без изменения.

Уровни добычи углеводородов на территории ЯНАО, исходя из поставленных задач, были определены в соответствии с положениями Энергетической стратегии России и заданы в качестве ограничения во всех вариантах расчетов. Данный прогноз предполагает значительный рост добычи углеводородов – в основном за счет нефти (более чем 3-кратный рост, см. таб.1).

Достижение заданных объемов добычи зависит:

- 1 от уровня мировых и внутренних цен;
 - 1 от налоговых условий;
 - 1 от характеристик сырьевой базы;
 - 1 от научно-технических достижений.

Безусловно, особое значение для округа имеют **цены реализации продукции** нефтегазового сектора ЯНАО. Динамика цен на энергоносители также принята соответствующей параметрам Энергетической стратегии, предполагающей устранение сложившихся ценовых диспропорций за счет ориентации ценовой и налоговой политики на рост цен внутреннего рынка на энергоресурсы. Первичным ценовым ориентиром являются цены миро-

вого рынка на сырую нефть, которые прогнозируются во всем рассматриваемом периоде в диапазоне от 20 до 30 дол. США за баррель. Динамика внутренних цен на нефть, и особенно природный газ построена исходя из предположения об их постепенном приближении к мировому уровню. Это является отражением того факта, что ни у кого не вызывает сомнения то, что существующие цены внутреннего рынка на газ стали серьезным тормозом для развития и поддержания в рабочем состоянии газовой отрасли⁵. При этом наиболее быстрый рост заложен на первые 10-летие прогнозного периода.

Цены реализации продукции на территории ЯНАО формируются как франко-районные цены и представляют собой разность между рыночной ценой и транспортно-коммерческими (транзакционными) издержками. Последние, в частности, включают ту долю стоимости реализованной продукции, которая поступает на счет головных компаний в рамках вертикально-интегрированных нефтегазовых компаний (ВИНК). Предполагается, что при повышении цен на углеводороды сохранятся современные пропорции распределения выручки от реализации, что соответствует сложившейся практике трансфертного ценообразования в рамках ВИНК. Такой подход обусловлен тем, что все прочие условия, отраженные в модели, и прежде всего условия налогообложения не создают реальных предпосылок для изменения принципов ценообразования в нефтегазовом секторе.

Таблица 1

	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2020 г.	2025 г.	2030 г.
Нефть и конденсат, млн. т	31	53	72	102	106	107	108
Газ, млрд. куб. м	512	540	518	522	521	539	542



Условия налогообложения в нефтегазовом секторе заданы с учетом всех изменений в видовой структуре налогов, в ставках и пропорциях их распределения между федеральным и региональным бюджетами, вступившими в действие в 2002 году¹. Для оценки социально-экономических последствий от введения новой налоговой системы полученные результаты расчетов сравнивались с экстраполяцией условий налоговой системы, действующей в 2001 году.

Стратегии подготовки запасов в построенных прогнозных сценариях отличаются:

1 по условиям финансирования геологоразведочных работ (ГРР);

1 по динамике подготовки запасов.

Изменение условий финансирования ГРР связано с предстоящей отменой отчислений на ВМСБ. Как следствие основная «тяжесть» финансирования работ по подготовке запасов переносится либо на нефтегазовые компании, либо непосредственно на бюджеты регионов (в случае формирования бюджетов развития, целевым образом предназначенных для финансирования поисковых и разведочных работ).

Различия в динамике подготовки запасов обусловлены различными подходами по обеспечению запасами текущей и прогнозной добычи нефти и газа. Как крайний случай рассмотрен вариант **подготовки запасов по мере возникновения потребности** в них (при заданной кратности по нефти – 25 лет, по природному газу – 30 лет). Помимо этого рассмотрены варианты с некоторым **минимальным планом ежегодной подготовки запасов и оптимизированной динамикой подготовки запасов**, обеспечивающей равномерное распределение потребных объемов ГРР в течение про-

гнозного периода.

Нормативы издержек на подготовку запасов приняты фиксированными для всех лет прогнозного периода и рассчитаны на основании данных о финансировании работ в 2001 г. Общий объем потребного финансирования ГРР в прогнозных сценариях определяется с учетом нормативов и величины подготовки запасов, зависящей от заданной динамики добычи и кратности запасов.

Расходы на подготовку запасов рассматриваются как одна из составляющих капитальных вложений в развитие нефтегазового сектора. При этом предполагается, что в нефтяной подотрасли 50% общей суммы инвестиций будет профинансировано за счет внешних источников (вероятно, в форме соглашений о разделе продукции), а в газовой подотрасли – 25%.

Анализ результатов расчетов

Анализ результатов показал, что при сохранении существующих тенденций и условий развития нефтегазового сектора (в системе налогообложения, в ценообразовании, в финансировании подготовки запасов и т.п.) предполагаемые в стратегии России **темпы роста добычи углеводородов на территории округа вступают в противоречие с социально-экономическими интересами ЯНАО**. Это, в свою очередь, ставит под угрозу выполнение основных положений такого ключевого для экономики страны документа, как Энергетическая стратегия, направленная на обеспечение энергетической безопасности России.

Прогноз добычи нефти на территории ЯНАО в проекте Энергетической стратегии представляется слишком оптимистическим. С одной стороны,

ретроспективный сравнительный анализ эффективности добычи газа и нефти свидетельствует о желательности более активного освоения нефтяных и нефтегазосконденсатных месторождений округа. Для примера рассмотрим поступление платы за недра – один из важнейших налогов в горнодобывающей промышленности, введенный при переходе к платному недропользованию. За 2000 год платежи предприятий «Газпрома», действующих на территории округа, составили почти 4 млрд. рублей (65% всей суммы платежей за недра). Доля взаимозачетов в платежах «Газпрома» составила почти 80%, тогда как по предприятиям нефтедобывающей промышленности – около 42%. Недоимка по уплате налога с учетом накопленного долга на 1 января 2001 года по предприятиям «Газпрома» достигла 42% к сумме начисленных платежей (по нефтедобывающим предприятиям – только 9%). При этом нефтяники платят примерно 63 рубля с тонны добываемого сырья, а предприятия «Газпрома» – всего 9 рублей (в пересчете на нефтяной эквивалент).

С другой стороны, возникает сомнение в целесообразности столь быстрого роста добычи нефти (примерно в 3,5 раза по сравнению с базисным 2000 годом), если принять во внимание и общеэкономические факторы (чрезвычайно высокую потребность в инвестиционных ресурсах), и интересы региона (рост экологической и социальной нагрузки).

Динамика основных социально-экономических показателей развития ЯНАО по вариантам прогноза в основном определяется в зависимости от производственных и финансовых параметров функционирования нефтегазового сектора и внешних факторов – прежде всего условий распределения нало-



товых доходов от добычи нефти и газа между федеральным и региональным бюджетами.

Естественно, что запланированный рост добычи связан с крупными капитальными вложениями в нефтегазовый сектор региона. По оценке в инерционном базисном сценарии, построенном на основе сложившихся технико-экономических показателей, общая сумма инвестиций в нефтегазовый сектор за 20 лет прогнозного периода составляет 38,1 млрд. дол., из которых 26,7 млрд. дол. приходится на добывающие отрасли и 11,4 – на геологоразведку. Представляется маловероятным, чтобы указанные объемы инвестиций могли бы быть профинансированы за счет собственных средств нефтегазовых компаний.

Ни для кого не секрет, что в течение нескольких лет основной хозяйствующий субъект на территории ЯНАО – «Газпром» – находится в сложном финансовом положении. Ограниченность инвестиционных ресурсов не дает возможности для осуществления крупномасштабных проектов в области добычи. В результате подготовка и ввод в действие новых месторождений идет со значительной задержкой и отставанием от тех сроков, которые были

установлены при предоставлении компании прав на пользование недрами. Согласно информационной записке Главного контрольного управления президента «О результатах проверки состояния дел в сфере лицензирования по геологическому изучению и использованию недр РФ» только за 2000 г. и первую половину 2001 г. «Газпром» добыл на 60 млрд. куб. м газа меньше, чем отведено в его лицензиях, и вообще ведет добычу только по 67 из 126 имеющихся у него лицензий. Причем 115 из них «Газпром» получил в 1992 г. без конкурса. Фактически это привело к консервации значительной части газовых ресурсов и, следовательно, к недополучению Федерацией и округом значительных налоговых поступлений. К тому же приходится помнить о том, что пока у государства ни на федеральном уровне, ни на уровне региона все еще нет эффективных механизмов воздействия на хозяйствующие субъекты. Также отсутствуют действующие процедуры согласования интересов разных сторон, участвующих в процессе использования ресурсов углеводородного сырья.

Выполненные расчеты пока-

зали, что новая схема налогообложения в нефтегазовом секторе в целом не соответствует сформулированной выше задаче обеспечения заданных объемов добычи углеводородов. **Финансовые ресурсы территории существенно уменьшаются при введении новой налоговой системы (по сравнению с действующей). Основной «вклад» в ухудшение ситуации обеспечивает снижение доходов от добычи нефти и газа.**

Чистые доходы Ямало-Немецкого автономного округа в значительной степени формируются за счет доходов бюджетной системы округа от нефтегазового сектора, доходов бюджетной системы от других отраслей экономики и доходов занятых в материальной сфере. Расчетные объемы и динамика названных видов доходов региона в первые годы рассматриваемого периода (2002 – 2004 гг.) для трех вариантов приведены на диаграмме 1.

Доходы территории в 2002 году снижаются во всех вариантах прогноза, включая вариант с предположением о сохранении старой налоговой системы (вариант 1). Самое резкое снижение происходит при переходе к новой системе налогообложения (вариант 2).

При введении новой налоговой системы снижается не только общая сумма выделенных видов доходов округа, но и изменяется их структура. Так, значительно снижается доля поступлений финансовых ресурсов от предприятий нефтегазового сектора в бюджетную систему округа, что обусловлено ухудшением финансового положения непосредственно в нефтегазовом секторе.

В некоторой степени сокращение доходов округа может быть компенсировано ростом цен на энергоносители (вариант 3). Расчеты показывают, что необходимый дополнительный

Диаграмма 1





(«компенсирующий») доход в размере 19 млрд. долларов за рассматриваемый 20-летний период может быть получен при условии роста мировых цен на углеводородное сырье до уровня цены на нефть на мировом рынке до 30 долларов за барр. Анализ результатов позволяет количественно оценить то, насколько социально-экономическое благополучие региона зависит от уровня мировых цен на нефть и газ и показывает, что имеет место непропорциональный рост доходов региона при росте цен.

Кроме того еще раз убедительно подтверждается факт, что переход к планируемой системе налогообложения подчинен прежде всего интересам федерального «центра». При действующей системе налогообложения на долю «центра» приходится примерно 65% налоговых доходов нефтегазового сектора, собираемых на территории округа (включая доходы от экспорта углеводородов), а при переходе к новой системе эта доля возрастет до 76%.

Как уже отмечалось выше, изменение схемы налогообложения оказывает заметное влияние не только на величину региональных доходов (что в значительной степени определяет общее социально-экономичес-

кое положение), но и на уровень и динамику чистых финансовых доходов предприятий нефтегазового сектора. Новая налоговая система формально выглядит менее обременительной для производителей, поскольку общий уровень налогов несколько снижается. Однако из-за отмены отчислений на ВМСБ, значительная часть расходов на подготовку запасов перекладывается на предприятия. Как следствие – сокращается и величина чистого финансового дохода. Причем это сокращение заметно больше по своей величине, чем гипотетическая сумма отчислений на ВМСБ, поскольку включает и величину упущенной выгоды из-за сужения возможностей для инвестирования временно свободных финансовых ресурсов.

На диаграмме 2 приведены данные о динамике чистых финансовых доходов нефтегазового сектора («выручка от реализации продукции и доходы от финансовых вложений» – «текущие издержки, капитальные затраты, уплата налогов, выплата процентов по кредитам»).

Одновременно регион (ЯНО) лишается одного из главных рычагов стимулирования инвестиционной активности (уменьшения рисков) – отчислений на ВМСБ. Как след-

ствие возникает опасность того, что намеченные (исходя из общенациональных интересов) темпы роста добычи углеводородов вступят в противоречие с интересами региона. Эта опасность тем более вероятна, что предполагаемый рост добычи нефти и газа не только не сопровождается (при новой налоговой системе) адекватным ростом доходов региона. Результаты расчетов показывают существенное сокращение доходов округа – в среднем порядка 950 млн. долларов в год, что повлечет за собой снижение уровня жизни населения и, как следствие, снижение деловой активности на территории округа.

Таким образом, переход к новой схеме налогообложения создает серьезные производственно-финансовые проблемы предприятиям нефтегазового сектора, связанные с сокращением источников финансирования инвестиций в части расходов на подготовку запасов.

Вместе с тем возникает потребность в привлечении большего объема инвестиций (с соответствующим последующим ростом выплаты доходов внешним инвесторам). Указанное противоречие может быть отчасти разрешено при условии формирования бюджета развития, за счет которого можно было бы профинансировать часть расходов на подготовку запасов нефти и газа и тем самым несколько сократить расходы предприятий нефтегазового сектора и снизить инвестиционные риски.

Для оценки такой возможности был построен и проанализирован прогнозный вариант, в котором предполагается использование бюджетных средств для финансирования ГРР в пределах, соответствующих региональной доле отчислений на ВМСБ (5,7 млрд. дол. в сумме за 20 лет прогнозного

Диаграмма 2





периода). Как показали расчеты, в результате подобной меры чистые финансовые доходы нефтегазового сектора могут возрасти примерно на 20 млрд. долларов за 20 лет. Однако при этом существенно сокращаются чистые доходы округа и в конечном счете снижаются показатели уровня жизни населения.

Также при **анализе стратегий подготовки запасов нефти и газа** было выявлено, что в рамках стратегии по мере возникновения потребности формируется крайне неравномерная динамика подготовки запасов. Большая неравномерность в «физическом» выполнении ГРП и соответственно в их финансировании сама по себе представляется нежелательной. Кроме того такая стратегия не способствует росту инвестиционной привлекательности ресурсов углеводородного сырья на территории ЯНАО, поскольку отсутствие достаточного количества заблаговременно подготовленных запасов повышает финансово-инвестиционные риски.

В качестве альтернативы были рассмотрены варианты с установлением минимального плана ежегодной подготовки запасов (по нефти – 50 млн. т, по газу – 200 млрд. куб. м) и с оптимизированной (сглаженной) динамикой подготовки запасов нефти и газа.

Как показали расчеты, установление минимального плана подготовки запасов нефти и газа не позволяет избежать значительных пиков и спадов в объемах выполнения ГРП и их финансирования.

При оптимизации динамики подготовки запасов ставилась задача отодвинуть этап существенного увеличения объемов ГРП на возможно более позднее время. В наилучшей степени это удалось сделать в рамках стратегии подготовки запасов природного газа – фаза роста объемов работ начинается

в 2015–2016 гг. В подготовке запасов нефти фаза растущих объемов работ начинается намного раньше – в 2005 г., а завершается в 2013 г., что обусловлено прежде всего особенностями заданной динамики добычи нефти.

Как показали расчеты, сглаживание объемов выполнения ГРП и их финансирования (при условии отмены отчислений на ВМСБ) ведут к ухудшению финансовых показателей нефтегазового сектора в первой половине прогнозного периода. Исходя из этого можно сформулировать условие реализуемости оптимизированной стратегии подготовки запасов.

Для поддержания инвестиционной привлекательности представляется целесообразным частичное финансирование ГРП за счет бюджетных средств (например, бюджета развития) в первой половине прогнозного периода в пределах сумм, превышающих расходы на подготовку запасов по варианту 2.

Мы исходим из того, что в настоящее время прямое участие государства в сфере изучения и воспроизводства минерально-сырьевой базы нефтегазового сектора необходимо по крайней мере:

1 по причине продолжавшихся негативных тенденций в экономике страны (неблагоприятного инвестиционного климата и «бегства» значительных капиталов за границу);

1 вследствие отсутствия всего необходимого комплекса условий для успешного функционирования независимых нефтегазодобывающих предприятий (в частности, невозможность реализации по приемлемым ценам всего добытого сырья);

1 для сохранения и поддержания уникальных производственно-геологических коллективов.

Все это вместе взятое сти-

мулирует сохранение на определенный промежуток времени форм прямого участия государства в изучении и освоении минерально-сырьевых ресурсов.

Безусловно, деятельность, связанная с изучением и подготовкой ресурсов недр Ямала к дальнейшему освоению, должна находиться в числе приоритетных направлений хозяйственной деятельности. Это позволит не только заложить более стабильную и устойчивую основу решения социально-экономических проблем, но и значительно повысит экономическую и коммерческую привлекательность и эффективность последующего освоения и разработки.

Практика некоторых стран мира, близких к России и по географии, и по структуре минерально-сырьевого комплекса (например, Канада), со всей убедительностью свидетельствует о том, что изучение минерально-сырьевых ресурсов и их начальное выявление и картирование является прерогативой государства.

И в России в наиболее сложный период формирования новой системы экономических отношений платежи на воспроизводство минерально-сырьевой базы сыграли большую роль. Закрепление за территорией части данных платежей позволило решить на начальном этапе преобразований часть проблем и трудностей, а также заложить основы современной системы недропользования на территории ЯНАО.

Прямое участие государства (в том числе территории) в сфере воспроизводства минерально-сырьевой базы может сокращаться лишь по мере формирования благоприятного инвестиционного климата, а также расширения финансовых возможностей потенциальных инвесторов. В конечном счете участие государства должно



сохраниться только в финансировании работ по общему геологическому изучению территории ЯНАО, поддержке научных исследований и разработке перспективных технических и технологических решений (в сфере изучения и поиска полезных ископаемых прежде всего).

Результаты расчетов свидетельствуют, что при заданной динамике добычи и отсутствии радикальных технологических преобразований численность занятых в нефтегазовом секторе ЯНАО в ближайшие два десятилетия должна будет возрасти более чем в 2 раза. При сохранении существующих тенденций в сфере занятости это соответствует двукратному увеличению общей численности населения округа к 2020 году, которая должна достичь примерно 1 млн. человек. Совершенно очевидно, что столь быстрый рост населения возможен только за счет внешней миграции. Вызывает большое сомнение, что это соответствует интересам ЯНАО.

Следовательно, условия реализуемости заданного уровня добычи углеводородов на территории округа должны быть связаны с радикальным улучшением техники и технологии производства, прежде всего – со снижением трудоемкости.

И, наконец, необходимо указать на то, что основной рост добычи углеводородов приходится на первую половину прогнозного периода с последующим замедлением или даже стабилизацией уровней добычи, соответственно, замедлением и роста доходов региона. Вместе с тем значительное наращивание объемов добычи объективно усилит зависимость региональной социально-экономической системы от положения дел в нефтегазовом секторе, сузит возможности для развития альтернативных

секторов экономики. В такой ситуации поддержать благоприятную динамику доходов можно только за счет повышения внутренней эффективности функционирования нефтегазового сектора, то есть за счет сокращения издержек производства и повышения рентабельности. Следовательно, можно сформулировать и другое важное требование к изменению технологических факторов (как одному из условий реализуемости базисного прогнозного сценария) – нацеленность на достижение общей высокой эффективности производства в нефтегазовом секторе.

При формировании стратегий долгосрочного развития нельзя забывать и о социально-экологических аспектах. Как отмечает глава администрации Пуровского района, районы нефтегазодобычи не заинтересованы в наращивании объемов добычи на своей территории, так как при разработке месторождений по-прежнему изымаются пастбищные земли у коренного населения: «...Любая, пусть самая современная, технология наносит природе вред. А тем более район с 1 января 2002 года за использование недр не будет получать ни копейки. ... По некоторым данным, только при начале освоения Пуровского района Западно-Сибирский топливно-энергетический комплекс «откусил» от земель района площади, в 23 раза превышающие норму отвода»⁸.

Поскольку Энергетическая стратегия России изначально ориентирована на достижение целей долгосрочного устойчивого развития, при ее разработке следует особое внимание уделить вопросам, связанным с оценкой потенциала воспроизводимых природных ресурсов, в том числе и для таких нефтегазодобывающих регионов, как Ямало-Не-

нецкий автономный округ. Иными словами, нужно найти ответ на вопрос: в какой мере в ходе дальнейшего развития территории эксплуатация невозобновляемых сырьевых источников может быть замещена использованием элементов воспроизводимых природных ресурсов?

С точки зрения формирования условий и предпосылок (и экономических, и тем более институциональных) долгосрочного устойчивого развития нефтегазодобывающих территорий можно отметить, что реальные экономические процессы в экономике в очень малой степени способствуют их формированию, что:

1 сохраняется фискальная – не ориентированная на создание условий экономического роста – финансово-экономическая политика на общегосударственном уровне (яркое подтверждение – введение новой налоговой системы приводит к ухудшению финансового положения ведущих добывающих территорий);

1 по-прежнему преобладает (и в определенном смысле усиливается) дискриминационный характер цен и тарифов по отношению к добывающим территориям (при этом произошел «перенос» центра тяжести со взаимоотношений на уровне «федерация – регион» на уровень «регион – промышленно-финансовый конгломерат»);

1 наблюдается отставание формирования эффективных инструментов государственного регулирования экономических процессов – как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Подводя краткий итог выполненному исследованию, хотелось бы отметить, что мы не ставим под сомнение возможность достижения заданных в Энергетической стратегии высоких уровней добычи нефти и



газа, но правомерно возникает вопрос о подготовленности условий и предпосылок для реализации такого прогноза.

К числу таких условий и предпосылок относится прежде всего создание благоприятной инвестиционной обстановки как за счет институциональных факторов (гибкой налоговой системы, применения соглашений о разделе продукции), так и за счет финансово-экономических и технологических факторов.

Результаты расчетов показывают, что повысить социально-экономическую эффективность освоения и разработки нефтегазовых ресурсов на территории ЯНАО можно только на основе системы комплексных и взаимосвязанных шагов, поскольку в целом возрастает роль и значение сбалансированности и обоснованности всех основных решений и шагов в сфере управления ресурсным потенциалом территории.

Ни один из количественно оцененных факторов, о которых шла речь выше, не в состоянии в изолированном виде способствовать росту (или по крайней мере стабилизации) доходов населения. Расчеты весьма убе-

дительно показывают, что сама по себе ориентация на стремительный рост добычи углеводородов (прежде всего нефти) не позволяет выйти на желательную динамику показателей социально-экономического развития.

Представленные результаты расчетов, по мнению авторов, могут служить определенным количественным обоснованием ряда практических мер и шагов в сфере подготовки и принятия решений по управлению ресурсами углеводородного сырья в ЯНАО. Стратегические направления деятельности здесь известны:

1 формирование развитой, гибкой (и вместе с тем стабильной в своей основе) системы норм и правил, регулирующих все стадии процесса использования минерально-сырьевых ресурсов;

1 создание системы управления минерально-сырьевым потенциалом территории (как на федеральном, так и на региональном уровнях);

1 кадровое обеспечение процессов управления использованием природно-ресурсным потенциалом.

Характер процесса формирования названных выше усло-

вий и предпосылок во многом будет зависеть от того, какое участие будет принимать государство в управлении природными ресурсами.

Литература

1 В настоящее время доля округа превышает 90 % добычи газа в России. Всего из недр ЯНАО добыто 10 трлн. м³ газа и более 500 млн. т нефти и газового конденсата.

2 Крюков В., Севастьянова А., Шмат В. Производственно-финансовая модель регионального нефтегазового сектора // Нефтегазовый сектор России в трех измерениях. – Новосибирск: ИЭиОП СО РАН, 2000. – С. 57-103.

3 Левинзон И. Газовая кладовая России // Нефтегазовая вертикаль. – 2001. – №18.

4 <http://www.yamal.org> от 4 февраля 2002 г.

5 Мещерин А. Стабилизировать добычу газа // Нефтегазовая вертикаль. – 2001. – №18. – С. 17-20.

6 Подробно характеристика новой налоговой системы приведена в статье нашего коллеги А.Н. Токарева в данном номере журнала.

7 Коммерсант. – 2001. – 9 ноября.

8 Н. Дудников, А. Острягин. Качают наш газ, а налоги мимо нас // Российская газета. – 2002. – 9 янв.

ФИНАНСОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ

М. В. Таранов, заместитель директора департамента финансов администрации Тюменской области

Нестабильность в экономике страны красноречиво свидетельствует о финансовых проблемах в жизни государства и общества. Вот почему полезен, на наш взгляд, исторический опыт, т.к. теоретические и практические рецепты решения современных проблем можно найти в выводах науки о роли и назначении государственных расходов.

Идея, что расходы публично-правовых (государственных) союзов отражают общественные интересы и обеспечивают общее

благополучие, является одной из самых старых и наиболее важных в теории государственного управления. Форми-

рование такого простого и в то же время фундаментального вывода предшествовали исследования экономистов нескольких поколений.

Прежде чем обратиться к рассмотрению эволюции взглядов на государственные расходы, сделаем несколько предварительных замечаний. Первоначально, при изучении финансового хозяйства государства,