

Б. Е. Марков

ВЛИЯНИЕ СМЕНЫ ПРИОРИТЕТОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ НА БЮДЖЕТНОЕ ИНВЕСТИРОВАНИЕ

Аннотация

В статье на примере Астраханской области исследуется влияние изменения структуры региональной экономики в сторону увеличения доли добывающих отраслей на финансовые возможности консолидированного регионального бюджета. Автором описаны основные параметры ужесточения макроэкономических условий межбюджетного распределения собираемых на ресурсодобывающей территории налогов и охарактеризован негативный эффект слабой бюджетной обеспеченности на региональные инвестиционные возможности.

Ключевые слова

Инвестиции в основной капитал, региональный бюджет, трансферты федерального бюджета, топливно-энергетические полезные ископаемые.

В. Е. Markov

IMPACT OF CHANGING PRIORITIES OF REGIONAL ECONOMY ON BUDGET INVESTMENT

Annotation

Using the example of Astrakhan region, article examines the impact of changes in structure of regional economy towards an increase in share of extractive industries on financial capabilities of consolidated regional budget. Author describes the main parameters of tightening of macroeconomic conditions for inter-budgetary distribution of taxes collected in resource-producing territory and characterizes the negative effect of weak budget security on regional investment opportunities.

Keywords

Investments in fixed assets, regional budget, federal budget transfers, fuel and energy minerals.

Введение

Деятельность региональных властей по развитию инвестиционной привлекательности с 2014 г. ежегодно оценивается учрежденным Правительством РФ некоммерческим Агентством стратегических инициатив (АСИ) в рамках национального рейтинга состояния инвестиционного климата [1]. Методология рейтинга предполагает изучение ряда показателей, отражающих состояние регуляторной среды, институтов для бизнеса, инфраструктуры и ресурсов, мер государственной поддержки. Экспертные оценки, выраженные в позициях

рейтинга, не всегда соответствуют показателям привлеченных в регионы инвестиций и скорее характеризуют возможности территорий по их эффективному освоению. К сожалению, за всю историю рейтинга Астраханская область не занимала в нем лидирующих позиций. По итогам 2020 г. регион разместился на 40-м месте, как и годом ранее [2].

Материалы и методы

Для оценки параметров регионального бюджетного инвестирования и макроэкономических условий, в которых формируются бюджетные возможности Астраханской области, в рамках данной

статьи для сравнительного сопоставления помимо среднероссийских значений и показателей регионов ЮФО также использованы региональные показатели Северо-Кавказского федерального округа, Калининградской области (как субъектов, обладающих статусом приоритетных геостратегических территорий [3]), Уральского федерального округа и Ханты-Мансийского автономного округа — как территорий, чья специализация, подобно Астраханской области, связана с добычей топливно-энергетических полезных ископаемых (ТЭПИ).

Результаты

По показателю удельных инвестиций в основной капитал (ОК) на одного занятого в экономике (из всех источников) Астраханская область существенно опережает соседей по региону и соответствует среднероссийскому уровню, однако в несколько раз отстает от показателей ресурсодобывающего ХМАО. Темпы прироста, однако, являются одними из самых низких в ЮФО. При этом стабильно входящий в первую десятку национального инвестиционного рейтинга АСИ Краснодарский край вообще показывает отрицательную динамику.

Основной объем инвестиций приходится на добычу полезных. За 2019-й год доля инвестиций в ОК по данному виду деятельности составила 65,8 %, что значительно превышает средний показатель по стране (21,7 %) и сопоставимо с параметрами основных добывающих территорий. Эти показатели соответствуют общему курсу развития экономики Астраханской области за последнее десятилетие, характеризующемуся резким ростом доли добычи полезных ископаемых в структуре валового регионального продукта с 3,5 до 47,9 %, что превышает даже средние показатели УФО (44,1 %) и сопоставимо с главным нефтедобывающим регионом страны — ХМАО (72,1 %).

К регионам, добывающим топливно-энергетические полезные ископаемые,

Астраханская область стала относиться с 80-х гг. прошлого века, когда было введено в строй крупнейшее Астраханское газоконденсатное месторождение (АГКМ), рентабельная эксплуатация которого рассчитана до 2022 г. [4]. Разработку осуществляет дочерняя структура ПАО «Газпром».

Последующий резкий рост значимости добычи полезных ископаемых для экономики области связан с введением в эксплуатацию ПАО «Лукойл» в 2010 и 2016 гг. крупнейших нефтяных месторождений на российской части Каспийского шельфа, одно из которых (имени В. Филановского) считается самым крупным из разведанных в России за последние 20 лет [5].

Анализ структуры ВРП показывает, что доля добычи полезных ископаемых в экономике области более чем втрое выше среднероссийской, тогда как доли остальных, установленных для субъекта отраслей перспективной экономической специализации [3] (за исключением сельского хозяйства и транспортно-экспедиторских услуг), существенно отстают от среднероссийских значений.

Особенно заметно отставание в сферах обрабатывающих производств и профессиональной научной деятельности (почти в 4 раза). Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВРП Астраханской области самая низкая в ЮФО и почти вдвое ниже, чем в среднем по стране. Динамика также отрицательная — относительно уровня 2011 г. в 2019 г. доля таких отраслей в ВРП области составила 71,1 %, тогда как в России — 111,3 %. Для территорий, находящихся в таких условиях, представляется разумным, хотя и временным решением, компенсировать часть недостающего потока коммерческих инвестиций в отрасли с высокой долей добавленной стоимости за счет инвестиций бюджетов различных уровней.

Логично было бы предположить, что наличие в регионе столь крупных и надежных источников доходов, как активно разрабатываемые месторождения углеводородов, должно привести к существенному росту его бюджетных возможностей по инвестированию в объекты ОК различных направлений для повышения устойчивости региональной экономики и улучшения социальной ситуации. Однако наблюдаемые параметры совершенно не соответствуют таким ожиданиям.

За 2019 г. на одного занятого в экономике региона из регионального и местных бюджетов выделено всего 6 тыс. руб. инвестиций в ОК. По этому показателю Астраханская область находится в числе отстающих среди регионов Южного федерального округа. Сопоставимые показатели лишь у Волгоградской области и Калмыкии.

Различие с другими территориями страны еще более драматичное. Показатели региона за 2019 г. существенно уступают даже дотационному СКФО (на 24,1 %), на 63,7 % ниже, чем в среднем по России (16,5 тыс. руб.) и на 59,5 %, чем в приоритетной геостратегической Калининградской области (14,8 тыс. руб.). В нефтедобывающем ХМАО инвестиции регионального и местных бюджетов в ОК на одного занятого в экономике составляют 24,9 тыс. руб., что превышает астраханские значения более чем в четыре раза. Столь значительный разрыв с остальными территориями явно демонстрирует худшие финансовые возможности региона.

Вывод о слабости регионального бюджета подтверждает сопоставление долей, которые инвестиции в ОК занимают в расходах консолидированных бюджетов регионов. За 2019 г. региональные и местные органы власти Астраханской области смогли позволить израсходовать на инвестирование только 5,2 % консолидированного бюджета, что

намного ниже, чем в среднем по ЮФО (6,8 %) и по России (8,7 %).

Общей тенденцией для большинства территорий является существенное снижение данного показателя относительно 2013 г. В целом по России абсолютное снижение составило 1,6 %, в Астраханской области — 3,5 %, а в ХМАО — 6,9 %. По всей видимости такой негативный процесс является следствием проводимой федеральной бюджетно-налоговой политики, связанной с излишней централизацией государственных финансов, снижающей самостоятельность регионов.

Все большая доля налогов (особенно от добычи полезных ископаемых), собираемых на местах, направляется в распоряжение федерального центра. В среднем по России за десять лет доля налогов, остающихся в распоряжении регионов, снизилась с 58,6 до 44,5 %. Менее всего такое снижение затронуло дотационные Северо-Кавказский и Дальневосточный федеральные округа. Так, у субъектов СКФО федеральный бюджет за 2019 г. в среднем забрал только 28,1 % от собранных налогов, тогда как в УФО — 80,9 %. Средняя доля налогов, зачисляемых в федеральный бюджет регионами Южного федерального округа, за десятилетие выросла с 24,9 до 38,6 %.

Межбюджетное распределение собираемых налогов в Астраханской области за наблюдаемый период изменилось еще более резко. Если в 2010 г. в консолидированном региональном бюджете оставалось 94,4 % налогов, то к 2019 г. этот показатель снизился до 29,4 %, что намного меньше, чем у остальных субъектов ЮФО и сопоставимо с ведущими нефтедобывающими регионами.

Разумеется, следует принять во внимание, что основной причиной такого резкого изменения служит происходящая в последнее десятилетие активная переориентация экономики области на

добычу топливно-энергетических полезных ископаемых (ТЭПИ). Основной объем налоговых отчислений организациями, осуществляющими добычу ТЭПИ, приходится на налог на добавленную стоимость и налог на добычу полезных ископаемых, которые в соответствии со ст. 13 НК РФ относятся к федеральным налогам и, согласно ст. 50 БК РФ, зачисляются в федеральный бюджет по нормативу 100 %.

На рисунке 1 наглядно представлена динамика налоговых доходов области. Рост отчислений в консолидированный бюджет региона за 10 лет составил

142,3 %, тогда как объем налогов в федеральный бюджет, обеспеченный в основном поступлениями от добычи ТЭПИ, вырос в 96,8 раз. Основным бенефициаром такой направленности экономики является федеральный бюджет. Почти вся выгода от развития на территории Астраханской области добывающих отраслей ушла из региона. Если в среднем по России рост налоговых отчислений в региональные бюджеты от добычи полезных ископаемых за десять лет составил 91,1 % (в федеральный — 332,4 %), то в Астраханской области — только 11,1 %, тогда как поступления в федеральный бюджет выросли на 1454,8 %.

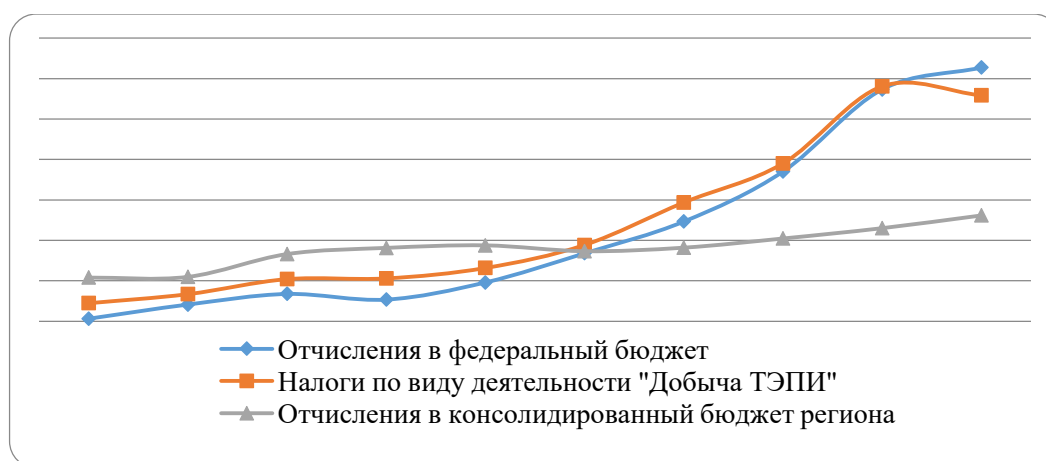


Рисунок 1 — Динамика налоговых доходов Астраханской области, млрд руб.*

* Подготовлено по данным ФНС России [7].

Следует констатировать, что за десять лет сформировалась устойчивая зависимость бюджета области от добычи углеводородов. Даже минимальный объем достающихся региону налоговых поступлений по данной отрасли составил в 2019 г. 62,9 % регионального бюджета в сравнении с 38,8 % десять лет назад. Такой динамики нет ни на одной из наблюдаемых территорий. По этому показателю Астраханская область пока еще существенно отстает от ХМАО (88,4 %), но более чем вдвое опережает среднероссийское значение — 31,3 %. Регион обеспечивает около 75 % от налоговых поступлений ЮФО от добычи полезных

ископаемых. На этом фоне снижение вклада остальных отраслей экономики в бюджет области выглядит особенно заметным.

Очевидно, что в Астраханской области сложилась ситуация, когда преобладающая доля собираемых налогов изымается в федеральный бюджет, а остающихся в распоряжении региона собственных средств явно недостаточно для обеспечения устойчивого социально-экономического развития. И явным индикатором этой проблемы является описанный ранее крайне низкий объем региональных бюджетных инвестиций.

В условиях, когда федеральное законодательство не предполагает возможности корректировки распределения налогов между уровнями бюджетов, поддержка межрегионального баланса должна производиться с помощью недискреционных инструментов бюджетно-налоговой политики, путем компенсации слабых региональных финансов межбюджетными трансфертами. Однако относительно Астраханской области такого рода компенсации применяются в явно недостаточном размере. По показателю доходов консолидированного бюджета региона на душу населения (58,2 тыс. руб. за 2019 г.) субъект постоянно находится среди отстающих в ЮФО. Наиболее значительные объемы трансфертов направляются в Крым, бюджетная обеспеченность которого в 2019 г. (100,7 тыс. руб.) оказалась выше, чем в среднем по стране (92,5 тыс. руб.).

При сопоставлении с другими территориями России финансовые возможности Астраханской области выглядят еще хуже. В 2019 г. бюджетное обеспечение в расчете на одного жителя было на 36,7 % меньше, чем в среднем по России, и на 51,2 % меньше, чем в Калининградской области. Относительные показатели ХМАО и вовсе в 3,3 раза выше — 190,9 тыс. руб. на душу населения. Ниже Астраханской области (незначительно) — только показатели дотационного СКФО — 51,3 тыс. руб.

Недостаточное внимание федерального центра к региону иллюстрируется также соотношением собственных (налоговых и неналоговых) доходов и федеральных трансфертов в консолидированном бюджете. За 2013–2019 гг. доля таких трансфертов в региональном бюджете составляла от 14,3 до 20,1 %. Это, в общем, соответствует среднероссийским значениям (16,5–19,3 %), однако значительно ниже, чем в среднем получают регионы ЮФО (19,4–29,7 %) и втрое ниже, чем выделяется СКФО (58,3–60,6 %).

Налицо несоответствие — низкие относительные показатели доходной части регионального бюджета в явно недостаточной степени компенсируются федеральными трансфертами. Остающихся в распоряжении области собственных доходов — в отличие от других, ориентированных на добычу ТЭПИ территорий, например ХМАО, недостаточно для поддержания уровня бюджетной обеспеченности, хотя бы на среднероссийском уровне.

Выводы

Макроэкономические условия, в которых приходится функционировать экономике Астраханской области, явно не способствуют развитию инвестиционных возможностей регионального бюджета.

Ставка региона на получение сверхдоходов от развития добычи ТЭПИ за счет частных инвестиций крупнейших корпораций пока не реализована. Львиную долю выгод от функционирования экономики сырьевой направленности получает федеральный бюджет.

В связи с тем что нефтедобыча в области не развернута в сопоставимых с основными добывающими регионами масштабах, доли налогов от этой деятельности, подлежащей зачислению в консолидированный региональный бюджет в соответствии с федеральным законодательством, очевидно недостаточно для формирования хотя бы среднего уровня бюджетной обеспеченности на душу населения.

Явно слабые финансовые возможности регионального бюджета не позволяют осуществлять инвестиции в основной капитал, относительный показатель которых в расчете на одного занятого в экономике за 2019 г. ниже среднероссийского в 2,7 раза, притом что объем федеральных инвестиций в объекты Астраханской области совершенно незначительный и абсолютно не влияет на региональные показатели.

Один из самых высоких в стране показателей общих удельных инвестиций в

ОК на одного занятого в экономике области на 2/3 обеспечен за счет частных инвестиций в нефтегазодобычу и не отражает реальную ситуацию с состоянием инвестиционного климата в регионе.

Сложившаяся ситуация, характеризующаяся снижением бюджетных возможностей Астраханской области по инвестированию в социальную и промышленную инфраструктуру, приводит к растущему межрегиональному дисбалансу, ухудшению показателей устойчивости, условий жизни населения и функционирования бизнеса, а также способствует возникновению социальной напряженности. Очевидно, что без развития производств и сферы услуг, имеющих высокую степень добавленной стоимости и представленных региональными налоговыми резидентами, благосостояние и устойчивость области обречены на зависимость от федеральных бюджетных трансфертов. Однако такой процесс невозможен без обеспечения стабильного потока инвестиций (в том числе бюджетных) в основной капитал. Исследование выявило существенные проблемы в данной сфере. SWOT-анализ текущего состояния социально-экономического развития Астраханской области [8] также относит неустойчивый поток инвестиций в экономику региона, выражающийся в том числе в наличии диспропорций в структуре инвестиций в ОК по приоритетным видам экономической деятельности, к слабым сторонам региона.

Библиографический список

1. Инвестиционный рейтинг регионов России [Электронный ресурс]. — URL: https://asi.ru/government_officials/rating.
2. Инвестиционный портал Астраханской области [Электронный ресурс]. — URL: <http://invest.astrobl.ru>.
3. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. : [Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 23.03.2021)].
4. Официальный сайт ООО «Газпром Добыча Астрахань» [Электронный ресурс]. — URL: <https://astrakhandobycha.gazprom.ru>.
5. ООО «Лукойл-Нижневожжск-нефть» [Электронный ресурс]. — URL: <https://nvn.lukoil.ru/ru>.
6. Росстат. ЕМИСС [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.fedstat.ru>.
7. ФНС России. Данные по формам статистической налоговой отчетности [Электронный ресурс]. — URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms.
8. О стратегии социально-экономического развития Астраханской области на период до 2035 г. : [Закон Астраханской обл. от 25.12.2020 № 115/2020-ОЗ].

Bibliographic list

1. Investment rating of Russian regions [Electronic resource]. — URL: https://asi.ru/government_officials/rating.

2. Investment portal of Astrakhan region [Electronic resource]. — URL: <http://invest.astrobl.ru>.

3. On approval of Spatial Development Strategy of Russian Federation for the period up to 2025 : [Order of Government of Russian Federation from 13.02.2019 № 207-r (ed. from 23.03.2021)].

4. Gazprom Dobycha Astrakhan LLC [Electronic resource]. — URL: <https://astrakhandobycha.gazprom.ru>.

5. LukoilIzhnevolzhskneft LLC [Electronic resource]. — URL: <https://nvn.lukoil.ru/ru>.

6. Rosstat. EMISS [Electronic resource]. — URL: <https://www.fedstat.ru>.

7. Federal Tax Service of Russia. Data on statistical tax reporting forms [Electronic resource]. — URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms.

8. On strategy of socio-economic development of Astrakhan region for the period up to 2035 : [Law of Astrakhan region from 25.12.2020 № 115/2020-OZ].