

Е. Н. Горбунова

**НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В НЕФТЯНОЙ ОТРАСЛИ КАК
ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПЕРИОД НЕСТАБИЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
И ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В СТРАНЕ**

Налогообложение добычи нефти в нашей стране было и остается предметом особой дискуссии. В статье рассматриваются актуальные проблемы налогообложения предприятий нефтяного сектора в условиях финансового кризиса, санкций, введенных против России, и низких цен на нефть. Предметом исследования являются актуальные вопросы налогообложения нефтяной отрасли, в частности механизм налогообложения добавленного дохода нефтяных компаний. Рассматриваются основные варианты налоговых механизмов, предлагаемые Министерством финансов РФ и Министерством энергетики РФ, а также анализируются мнения руководителей крупнейших нефтяных компаний РФ относительно действующей системы налогообложения нефтяной отрасли. Особое внимание уделяется анализу первых результатов проводимой налоговой реформы в отношении введения налогового маневра как одного из основных механизмов финансовой безопасности государства. Основными выводами исследования является то, что для получения эффективного результата требуется системная работа в отношении реформы налогообложения нефтяной отрасли, поэтапный переход от налогового маневра к налогообложению добавленного дохода нефтяных компаний.

Ключевые слова: налоговая политика, налогообложение нефтяной отрасли, налоговый механизм, налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), налог на добавленный доход (НДД), налог на финансовый результат (НФР), налоговый манёвр, экспортная пошлина.

TAX POLICY OF THE STATE IN THE OIL INDUSTRY AS AN INSTRUMENT OF ENSURING FINANCIAL SAFETY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE PERIOD OF AN UNSTABLE ECONOMIC AND POLITICAL COUNTRY SITUATION

Oil extraction taxation in our country was and remains a subject of special discussion. This article deals with actual problems of the taxation of the entities of an oil sector in the conditions of financial crisis, the sanctions imposed against Russia and the low prices of oil are considered. The object of research are topical issues of the taxation of the oil industry, in particular the mechanism of the taxation of the added income of the oil companies. The main options of tax mechanisms offered by the Ministry of Finance of the Russian Federation and the Ministry of Energy of the Russian Federation are considered and also opinions of heads of the largest oil companies of the Russian Federation of rather operating system of the taxation of the oil industry are analyzed. The special attention is paid to the analysis of the first results of the carried-out tax reform concerning entering of tax maneuver as one of the main mechanisms of financial safety of the state. The main conclusions of research is that receipt of effective result requires system work concerning reform of the taxation of the oil industry, a phased transition from tax maneuver to the taxation of the added income of the oil companies.

Key words: tax policy, taxation of the oil industry, tax mechanism, tax on mining, tax on the added income, tax on financial result, tax maneuver, export duty.

Согласно основным направлениям налоговой политики Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов¹ налоговая политика Российской Федерации должна отвечать современным глобальным вызовам, среди которых прежде всего санкции, введенные против России, и низкие цены на нефть.

Значение государственного внимания к вопросам системы налогообложения нефтяной отрасли России не раз отмечалось Президентом Российской Федерации в Посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации. Так, в Послании Федеральному собранию 4 де-

¹ Примечание. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://www.minfin.ru> по состоянию на 30.01.2017. СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

кабря 2014 года Президент Российской Федерации В. В. Путин обратил особое внимание на то, что «эффективность национальной экономики должна расти, но не за счёт подавления деловой активности. Важная роль в решении этих вопросов отводится совершенствованию налогового законодательства» [3].

Кроме того, 27 ноября 2015 года Президент Российской Федерации В. В. Путин на заседании Комиссии по вопросам стратегии развития ТЭК и экологической безопасности подчеркнул, что «за последние годы российский ТЭК набрал хороший темп. Открыты новые запасы, в том числе на российском арктическом шельфе. Работать приходится в условиях нестабильности на мировых рынках. Цена на нефть с середины прошлого года упала более чем наполовину. Сейчас важно не допустить в российском топливно-энергетическом комплексе инвестиционной паузы. То есть надо продолжать вкладывать деньги в новые нефтяные и газовые проекты. От этого зависит будущее отрасли. Ведь решения, принимаемые сегодня, дадут первый результат минимум через пять – семь лет» [11].

Также Президент Российской Федерации В. В. Путин на встрече с руководителями нефтедобывающих компаний, состоявшейся 1 марта 2016 года, еще раз обсудил перспективы развития российской нефтяной отрасли. Как подчеркнул Президент Российской Федерации В. В. Путин, перспективы развития нефтяной отрасли в РФ зависят от вопросов, связанных с ситуацией на мировом рынке нефти, возможной заморозкой добычи нефти в случае достижения таких договоренностей, налогообложением отрасли.

В последнее время в Правительстве Российской Федерации поднимается вопрос о повышении налогов для нефтяной отрасли и изъятии дополнительных доходов, полученных от снижения курса рубля. Нефтяные деньги Министерство финансов Российской Федерации предлагает использовать для покрытия дефицита бюджета. При этом Президент Российской Федерации В. В. Путин призвал тщательно взвесить последствия этих шагов, подчеркнув, что нужно предельно аккуратно оценивать эффективность принимаемых решений по налоговой нагрузке на отрасль. Какое влияние они оказывают на экономику страны в целом? «Нужно стремиться к тому, чтобы дополнительные изъятия из отрасли не приводили к сокращению инвестиционных программ энергетических компаний, не оказывали негативного, мультипликационного эффекта на смежные отрасли. Знаю о тех дискуссиях, которые шли в отрасли и действительно соглашаюсь отчасти с Министерством финансов Российской Федерации, но, безусловно, нужно постоянно мониторить ситуацию» [11].

Президент Российской Федерации В. В. Путин напомнил, что ТЭК «традиционно играет ведущую роль в формировании доходной части федерального бюджета. Учитывая это, нужно предельно аккуратно оценивать эффективность принимаемых решений по налоговой нагрузке на отрасль, какое влияние они оказывают на экономику страны» [11].

Несмотря на то, что в 2014 году, чтобы поддержать намечавшийся налоговый маневр в нефтяной отрасли, Президент Российской Федерации В. В. Путин предложил «на четыре года зафиксировать действующие налоговые условия и «к этому вопросу больше не возвращаться», попытки перекроить налогообложение в нефтяном секторе не прекращаются.

В настоящей статье рассмотрены возможные варианты дальнейшего реформирования системы налогообложения нефтяного сектора и сделаны выводы о необходимости построения рентоориентированной налоговой системы.

Активные дискуссии последнего десятилетия относительно необходимости реформирования (полного или частичного) российской налоговой системы в нефтяной отрасли постепенно переходят от теоретических рассуждений в стадию практической реализации.

Таким образом, необходимость решения проблем и разработки теоретических основ и практических рекомендаций по совершенствованию механизма государственного регулирования рентных отношений и эффективного использования, принадлежащих ему рентных доходов, обусловили выбор темы и актуальность настоящей статьи.

Наступивший финансовый кризис еще раз подтвердил актуальность исследования, которая заключалась в совершенствовании правовых основ системы налогообложения нефтяной отрасли.

Наибольшую актуальность в настоящее время приобретают исследования, связанные с разработкой конкретных налоговых механизмов, являющихся инструментами изъятия дифференциальной горной ренты в нефтяной отрасли. В последние годы вопрос о дифференци-

ции налога на добычу полезных ископаемых (далее – НДСП), а также о введении налога на сверхприбыль (далее – НДС) в нефтяной отрасли является широко обсуждаемым в органах исполнительной и законодательной власти Российской Федерации.

Министерство энергетики Российской Федерации считает, что НДС будет стимулировать проведение геологоразведочных работ на новых месторождениях, обеспечит разработку сложноизвлекаемых запасов нефти, сверхвязкой нефти, позволит повысить коэффициент извлечения нефти. В России коэффициент извлечения нефти низкий: в среднем 27 процентов против 35 в других странах [9, 25–30]. Только при таких условиях Россия сохранит объем добычи нефти; без реформы налогообложения «нефтянка» может терять до 130 млн тонн ежегодной добычи [5]. Поддержка нефтегазового сектора со стороны государства важна и в связи со «сланцевой революцией», которая может существенно повлиять на мировой расклад на нефтегазовом рынке [5].

Министерство энергетики Российской Федерации предлагает повысить предельные затраты, на которые можно уменьшать доход при расчете НДС, – с 6953 руб./т до 9520 руб./т. Это, по мнению Министерства энергетики Российской Федерации, поможет стимулировать использование дорогостоящих методов добычи.

Также Министерство энергетики Российской Федерации предлагает менять ставку НДСП вместе с ценами на нефть. Так, при стоимости барреля нефти в \$15 будет действовать минимальная ставка, она повысится при ценах на нефть от \$15 до \$50 за баррель, третий уровень будет действовать при цене свыше \$50.

При этом проверить действие НДС Министерство энергетики Российской Федерации хочет сначала на пилотных месторождениях «Лукойла», «Роснефти», «Газпром нефти» и «Сургутнефтегаза».

По мнению Министра энергетики Российской Федерации А. В. Новака, реформа должна затронуть только старые месторождения, а новые должны сами выбирать между НДС и льготной системой, которая действует сейчас [4].

Кроме того, по мнению Министра энергетики Российской Федерации А. В. Новака, в долгосрочном плане НДС должен стать единым универсальным мерилем природной ренты, т. к. этот налог дает возможность государству стать партнером инвестора, ориентировать его на достижение максимальной прибыли и получать часть от этого. В то же время чиновник считает, что НДС следует вводить постепенно, т. к. он требует максимальной прозрачности, высокого качества администрирования [5].

Идея введения НДС, в том числе в порядке эксперимента, активно поддерживается представителями нефтедобывающей отрасли. В. Алекперов, президент ОАО «ЛУКОЙЛ», поясняет, что извлечение нефти из действующих месторождений находится на завершающем этапе, новых подготовленных месторождений нет; необходимо усиление геологоразведки в целях освоения новых месторождений, включая мелкие и средние; введение НДС будет способствовать созданию и вводу в эксплуатацию новых активов для дальнейшей разработки и добычи нефти [6].

А вице-президент ОАО «ЛУКОЙЛ» Л. Федун уверен, что «жизнь заставит» государство ввести НДС, когда в 2016 г. в России добыча нефти начнет падать, при этом он подчеркнул, что «во всем мире система налогообложения нефтяной отрасли напоминает горку: на первоначальной стадии разработки налоги низкие; когда месторождение выходит на пик – налоги максимальные; добыча начинает падать – налоги снова снижаются» [7].

Таким образом, Министерство энергетики Российской Федерации и поддерживающие его нефтедобывающие предприятия настаивают на реализации регулирующей функции НДС: стимулирование разработки технологий для освоения новых месторождений и запасов, повышения эффективности добычи нефти в целях сохранения объемов добычи в России.

Однако основная функция любого налога – фискальная. Поэтому Министерство финансов Российской Федерации допускает возможность введения НДС² только после тщательной

² Введение НДС в отношении новых месторождений финансовое ведомство планировало с 2011–2012 гг. См.: Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов (одобрено Правительством Российской Федерации 25.05.2009) // СПС «КонсультантПлюс». О необходимости разработки этой системы налогообложения природных ресурсов го-

оценки последствий такой реформы для исполнения консолидированного бюджета государства. Пока, по словам заместителя министра финансов РФ С. Д. Шаталова, это достаточно отдаленная перспектива: «нефтянка дает так много доходов в бюджет, что ошибка, даже не-большая, в принятии решения может иметь очень существенное значение». Кроме того, чиновник напоминает, что налоговая новелла может иметь серьезные макроэкономические последствия, включая изменения цен на нефтепродукты на внутреннем рынке. Поэтому чиновник также считает целесообразными пилотные проекты [12].

Можно согласиться с мнением отдельных специалистов Министерства финансов Российской Федерации, заключающимся в том, что введение НДС неизбежно потребует детализации учета и отчетности недропользователей по отдельным участкам недр, институциональных преобразований (развития горного аудита, независимой экспертизы), широкого использования тендерных процедур, совершенствования системы государственного регулирования в сфере недропользования, в том числе эффективной координации действий Министерства финансов Российской Федерации, включая Федеральную налоговую службу Российской Федерации, и соответствующих служб и агентств Министерства природных ресурсов Российской Федерации, а также, что целесообразно определить несколько регионов для проведения пилотных проектов реализации предлагаемой модели налогообложения нефтяной отрасли с целью последующего анализа и возможной корректировки механизма налогообложения.

По мнению ведущих отечественных специалистов в сфере налогообложения, с точки зрения структуры оптимального налогообложения, в настоящее время целесообразнее использовать два налога: НДС и НДС, которые должны быть настроены на изъятие различных видов образующейся в недропользовании ренты (абсолютной и дифференцированной) [10, 198–199].

Таким образом, в вопросе введения НДС очевиден конфликт интересов Министерства энергетики Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации. И в такой ситуации важно найти необходимый баланс регулирующей и фискальной функции этого налога, поскольку «главной целью реформирования налогообложения является разработка и внедрение современного и эффективного налогового режима, который бы обеспечивал непрерывный и стабильный поток налоговых поступлений в бюджет и способствовал долгосрочному развитию нефтяной промышленности» [8, 8].

Пока такой баланс не найден: вместо установления и введения НДС осуществляется реформирование НДС.

Проанализировав мнения Министерства энергетики Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации и руководителей крупнейших нефтяных компаний, осуществляющих добычу нефти на территории РФ, можно выделить следующие основные положительные моменты введения НДС:

- обеспечение непрерывного и стабильного потока налоговых поступлений в бюджет как одного из основных инструментов финансовой безопасности страны;
- способствование долгосрочному развитию нефтяной промышленности;
- обеспечение дифференциации налоговой нагрузки и создание необходимых условий для освоения новых нефтяных месторождений с повышенными производственными затратами;
- применение НДС будет стимулировать инвестиции за счет фактического освобождения инвесторов от налога вплоть до полного возмещения капитальных затрат.

Вместе с тем, для получения эффективного результата требуется системная работа в отношении реформы налогообложения нефтяной отрасли, поэтапный переход от налогового маневра к налогообложению добавленного дохода нефтяных компаний.

Выбор эффективной системы налогообложения нефтяного сектора должен начинаться с ясного понимания ее задач и того, как они соотносятся с потребностями, возможностями и критериями принятия решений у потенциальных потребителей и инвесторов. Для привлечения инвестиций в нефтяной сектор необходимо прежде всего пересмотреть законодательную базу РФ, сделать ее более прозрачной и эффективной. Иностранных инвесторов отпугивает

нестабильность нормативной базы и противоречие многих норм, что приводит к отсутствию на российском нефтяном рынке иностранных инвестиций.

Таким образом, в текущих реалиях ключевой задачей государства является стимулирующая политика, которая будет способствовать повышению качества нефтяного сектора и сделает его влияние на экономику максимально эффективным и продуктивным.

В заключение следует отметить, что проведенная в последние годы реформа позволила значительно повысить бюджетную эффективность налоговой системы и приблизить ее к мировой практике. В то же время произведенные изменения не решили всех проблем. Ухудшение условий добычи требует дальнейшего совершенствования налоговой системы, создания необходимых стимулов для инвестиций в освоение новых месторождений.

Литература

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) // Собрание законодательства РФ. 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ. Принят Государственной Думой 19 июля 2000 г., одобрен Советом Федерации 26 июля 2000 г. (в ред. от 09.03.2016).
2. Федеральный закон от 23.07.2013 № 213-ФЗ «О внесении изменений в главы 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3.1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» // Собрание законодательства Российской Федерации : 29 июля 2013 г. – 2013. – № 30, ч. 1. – Ст. 4046.
3. Послание Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации от 04 декабря 2014 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/47173> (дата обращения 28.01.2017).
4. Официальный сайт Министерства энергетики РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minenergo.gov.ru/press/old15/14565.html?sphrase_id=416654. (дата обращения 20.01.2017).
5. Интервью А.В. Новака // Ведомости. 14.11.2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minenergo.gov.ru/press/old15/13785.html?sphrase_id=416654.
6. Интервью В. Ю. Алекперова газете «Ведомости» // Ведомости. 05.09.2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lukoil.ru/press.asp?id=4302>.
7. Интервью Л. А. Федуне BFM.RU. 24.06.2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lukoil.ru/press.asp?id=4171>.
8. Комиссарова, Е. Н. Финансовые и правовые аспекты реализации налоговой политики в нефтяной отрасли России [Текст] : автореф. ... дис. канд. юрид. наук / Е. Н. Комиссарова. – Тюмень, 2009. – С. 8.
9. Костикова, Е. Г. Налог на добавленный доход в России: перспективы реформирования налогообложения добывающей отрасли [Текст] / Е. Г. Костикова // Финансовое право. – 2013. – № 12. – С. 25–30.
10. Налоговая политика. Теория и практика [Текст] : учебник для магистрантов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит», «Мировая экономика» / И. А. Майбууров [и др.]; под ред. И. А. Майбуурова. – Москва, 2010. – С. 198–199.
11. Путин: главное – не допустить инвестиционной паузы в ТЭК. РИА Новости [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/economy/20151027/1308980635.html#ixzz3pmcbQIa2> (дата обращения 20.01.2017).
12. Официальный сайт Издательского Дома Нефть и Капитал [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oilcapital.ru/industry/184532.html> (дата обращения 21.01.2017).