Крылова Ольга Вячеславовна. Налогообложение добычи нефтегазовых ресурсов на континентальном шельфе Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Крылова Ольга Вячеславовна; [Место защиты: Финансовая акад. при Правительстве РФ].- Москва, 2009.- 178 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/2364

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Налоговые системы при добыче нефтегазовых ресурсов 18

1.1. Проблемы изъятия природной ренты при добыче нефтегазовых ресурсов 18

1.2. Мировой опыт использования механизмов налогообложения при добыче шельфовых нефтегазовых ресурсов 30

Глава 2. Современное состояние налогообложения добычи шельфовых нефтегазовых ресурсов в Российской Федерации 69

2.1. Налоговое законодательство Российской Федерации при освоении нефтегазовых ресурсов континентального шельфа Российской Федерации 69

2.2. Соглашение о разделе продукции при освоении нефтегазовых ресурсов на континентальном шельфе Российской Федерации 114

Глава 3. Совершенствование налогообложения при добыче нефтегазовых ресурсов на

континентальном шельфе Российской Федерации 123

3.1. НДПИ как инструмент регулирования налогообложения на российском континентальном шельфе 123

3.2. Налог на дополнительный доход от добычи углеводородов (НДД) 141

3.3. Дополнительные меры налогового стимулирования освоения континентального шельфа Российской Федерации 149

Список использованной литературы 169

Приложения 173

**Введение к работе**

Минерально-сырьевые ресурсы континентального шельфа представляют собой важную часть национального достояния Российской Федерации.

В последние годы акценты мировой нефтегазодобычи неуклонно смещаются в сторону запасов, скрытых толщей Мирового океана. Россия обладает самым протяженным шельфом на планете площадью 6,2 млн. кв. километров, из которых 3,9 млн. кв. километров перспективны на углеводородные ресурсы, средняя плотность начальных извлекаемых ресурсов нефти и газа российского шельфа определена на уровне 20,25 тыс. т/кв. км.

В целом недра морей России, занимающие шестую часть мирового шельфа, по прогнозам, содержат 100 млрд. т углеводородного сырья, в том числе более 13,5 млрд. т нефти и около 73 трлн. куб. м газа. Это - кладовая углеводородов, запасов которой хватит на весь нынешний век. Изучение и освоение нефтегазового потенциала континентального шельфа является приоритетной задачей развития топливно-энергетического комплекса России в долгосрочной перспективе.

При наличии развитой нефтедобывающей инфраструктуры на суше, где на эксплуатируемых месторождениях сосредоточено 77% всех разведанных запасов нефти России, развитие морских промыслов долгие годы не выходило за пределы проектных проработок.

Первая нефть с месторождений шельфа Охотского моря была получена ОАО «НК «Роснефть-Сахалинморнефтегаз» 7 августа 1998 г. в результате проходки уникальной наклонно-горизонтальной скважины, заложенной на побережье острова Сахалин. Нефть морского месторождения Восточного Одопту (северный купол) была получена компанией «Роснефть-Сахалинморнефтегаз» из скважины глубиной 5589 м, правильнее сказать, длинной, так как проходка этого

наклонно-горизонтального ствола проведена в интервале глубин от поверхности земли до 1619 м с фактическим отходом ствола от вертикали на 4781 метр. Первый в истории освоения недр шельфа миллион тонн нефти был добыт во второй половине 1999 г. на морском комплексе нефтедобычи «Витязь».

В июле 2004 года ООО «ЛУКОЙЛ-Калининградморнефть» приступило к разработке Кравцовского месторождения, открытого в 1983 году и расположенного на шельфе Балтийского моря. Его геологические ресурсы оцениваются в 21,5 млн. тонн, а извлекаемые - в 9,1 млн. тонн нефти. Уже в 2006 году была добыта миллионная тонна нефти, а максимальный годовой объем добычи был достигнут в 2007 году, который составил 876,6 тыс. тонн нефти. Планируется, что этот уровень сохранится в течение 7 лет, а весь срок эксплуатации месторождения составит 30-35 лет. На месторождении установлена морская ледостойкая стационарная платформа для бурения и эксплуатации скважин. Транспортировка продукции осуществляется по подводному трубопроводу до берегового нефтесборного пункта Романово, где сырье доводится до товарной кондиции и далее перекачивается по сухопутному трубопроводу до экспортного терминала.

Следует отметить, что это первый успешно реализованный проект обустройства морского нефтяного месторождения в истории освоения углеводородных ресурсов российского шельфа на Балтике.

При этом платформа Кравцовского месторождения выполнена Калининградским заводом металлоконструкций, еще одна платформа которого была установлена в 2007 году на шельфе Баренцева моря для разработки богатейших ресурсов Тимано-Печорской нефтегазоносной провинции. Еще одна платформа делается в настоящее время для шельфа Каспия. По данным компании «ЛУКОЙЛ», общая оценка извлекаемых ресурсов российского сектора шельфа Каспийского моря составляет 4,5 млрд. тонн условного топлива, в том числе нефти -1,06 млрд. тонн, газа - 3,07 млрд. куб. м, конденсата - 240 млн. тонн.

Углеводородный потенциал континентального шельфа играет существенную роль в мировой экономике, сейчас в мире около трети нефти добывается на шельфе. Так, в 2003 году морская добыча нефти достигла 1,2 млрд.

т, что составляет 34 % общемировой добычи. Добыча газа на шельфе превысила 700 млрд. мЗ — 25 % мировой добычи.

Россия по темпам освоения прибрежных нефтегазовых месторождений пока занимает последние строчки в мире, в настоящее время на континентальном шельфе Российской Федерации добывается не более 0,5% от всей добыче нефти в стране.

В целом нефтегазовые ресурсы российского континентального шельфа распределены более чем в 20 крупнейших морских и континентально-морских нефтегазоносных провинциях и бассейнах, где выявлено более 1100 перспективных ловушек, открыто 35 месторождений нефти и газа в акваториях Балтийского, Баренцева, Печорского, Охотского, Японского, Каспийского и Азовского морей.

В настоящее время Министерство природных ресурсов России в соответствии с решением Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации разработало проект Стратегии изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа Российской Федерации на период до 2020 года, которая направлена на стимулирование геологического изучения, разведки и разработки углеводородных ресурсов континентального шельфа Российской Федерации. В ней учтены положения Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года, Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования, Энергетической стратегии России на период до 2020 года.

Предполагаемые затраты федерального бюджета на реализацию Стратегии на период с 2006 до 2020 гг. составят около 33,2 млрд. рублей, а ожидаемый суммарный доход бюджета Российской Федерации от реализации Стратегии составит 3,2 — 4,0 трлн. рублей, в том числе от разовых платежей — до 150 млрд. рублей. Ожидаемые объемы добычи на участках недр континентального шельфа составят к 2010 году - до 10 млн. тонн нефти и около 30 млрд. куб. м газа и к 2020 году - до 95 млн. тонн нефти и не менее 150 млрд. куб. м газа.

При реализации энергетической политики главным средством решения поставленных задач является формирование цивилизованного энергетического

рынка и недискриминационных экономических взаимоотношений его субъектов между собой и с государством. При этом государство, ограничивая свои функции как хозяйствующего субъекта, усиливает свою роль в формировании рыночной инфраструктуры как регулятора рыночных взаимоотношений.

Согласно вышеуказанной Стратегии финансирование работ по геологическому изучению недр шельфа будет осуществляться за счет средств федерального бюджета, а также за счет средств пользователей недр. Бюджетное финансирование будет применяться, прежде всего, на этапе регионального геологического изучения, а также на поисково-оценочном этапе для изучения спорных, пограничных акваторий, высокоперспективных зон, а также зон, на которые в целях обеспечения обороны и безопасности страны не могут быть допущены иные лица, кроме государственных предприятий.

Сегодня в России развернуты морские геолого-геофизические исследования, поисковые и разведочные работы по выявлению геологического строения и закономерностей размещения полезных ископаемых на шельфах российских океанов и морей с целью наращивания минерально-сырьевого потенциала страны и подготовки перспективных зон для промышленного освоения, в первую очередь, тех полезных ископаемых, которые имеют стратегическое значение, к которым, безусловно, относятся нефтегазовые ресурсы.

В наши дни на планете Земля осталось единственное пространство, которое может быть подвергнуто национальному присвоению. Это дно Мирового океана. В зависимости от правового статуса дно морей и океанов делятся на два вида пространств: международный район морского дна - глубоководное морское дно и континентальный шельф прибрежных государств.

Континентальный шельф не входит в состав территории государств, на него не распространяется суверенитет.

Сегодняшний интерес к континентальному шельфу вызван в первую очередь исключительными правами на огромные запасы углеводородного сырья, которые способны эффективно обеспечивать энергетическую безопасность государства.

Авторство термина «континентальный шельф» принадлежит шотландскому ученому-геологу Хью Роберту Миллу.

Первым актом, наиболее полно обосновавшим притязания государства на континентальный шельф, явилась прокламация Президента США Г.Трумэна от 28 сентября 1945 года. Президент США провозгласил, что естественные богатства поверхности и недр континентального шельфа, находящегося под водами открытого моря, но прилегающего к берегам США, принадлежат США и подчиняются юрисдикции и контролю со стороны США. Сама прокламация не давала четкого определения понятия «континентальный шельф». Определение понятия «континентальный шельф» появилось лишь в 1949 году. Один из основоположников морской геологии американцев Ф.П. Шепард предложил считать шельфом «мелководные платформы и площадки террас, окаймляющие большую часть материков и имеющие сравнительно резкий перегиб поперечного профиля, определяющий переход к континентальному склону». Этот перегиб был назван им «обрыв шельфа». Современная геологическая наука характеризует «континентальный шельф» как «материковую отмель», выровненную часть подводной окраины материка, примыкающую к суше и характеризующуюся общим с ней геологическим строением. Морское дно является непосредственным продолжением суши, простирающимся от береговой линии, до резкого обрыва на большие глубины.

Прокламация Трумэна не только не вызвала протеста между нар одного сообщества, но стала отправным пунктом для развития новой нормы международного права. Большинство внутренних актов, принятых другими государствами в 1945-1957 годах, в той или иной форме основывались на доводах, провозглашенных в вышеупомянутой прокламации.

На Первой Конференции ООН по морскому праву в 1958 году была принята Женевская конвенция о континентальном шельфе 1958 года, в которой впервые было дано четкое определение понятия «континентальный шельф». Статья 1 Конвенции относит к шельфу поверхность и недра морского дна в районах, примыкающих к берегу континента или острова, но находящихся вне

зоны территориальных вод до глубины 200 метров или же за этим пределом до того места, до которого глубина позволяет разработку.

Современное определение континентального шельфа содержится в Конвенции 1982 года (ст. 76), в соответствии с которым континентальный шельф прибрежного государства включает в себя морское дно и недра подводных районов, простирающихся за пределы его территориального моря на всем протяжении естественного продолжения его сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка или на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, когда внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние.

Конвенция 1982 года ввела критерий дистанции, позволяющий прибрежному государству, у которого континентальный шельф отсутствует в физическом смысле, так как берег резко обрывается, распространять суверенные права на 200 миль. Такая ситуация характерна для Перу, Чили, Эквадора и российских Курильских островов.

Согласно Федеральному закону от 30 ноября 1995 г. N 187-ФЗ «О континентальном шельфе РФ», континентальный шельф включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря РФ на всем протяжении естественного продолжения сухопутной территории РФ до внешней границы подводной окраины материка. Подводной окраиной материка является продолжение континентального массива РФ, включающего в себя поверхность и недра континентального шельфа, склона и подъема. Внутренней границей континентального шельфа является внешняя граница территориального моря. Внешняя граница континентального шельфа находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, при условии, что внешняя граница подводной окраины материка не простирается на расстояние более чем 200 морских миль. Если подводная окраина материка простирается на расстояние более 200 морских миль от указанных исходных линий, внешняя граница континентального шельфа совпадает с внешней границей подводной окраины материка, определяемой в

соответствии с нормами международного права. Схематично понятие континентального шельфа Российской Федерации представлено на рисунке 1.

**КОНТИНЕНТАЛЬНЫЙ ШЕЛЬФ**

Рисунок 1. Понятие континентального шельфа Российской Федерации Источник: Семьянова А. Экологическое право. Курс лекций.

Изучение и освоение морских ресурсов углеводородов на российском шельфе характеризуется специфическими особенностями, которые определяют уровень инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности наших месторождений.

Работы на шельфе требуют значительных инвестиций и самого современного оборудования и технологий. Однако даже при высокой себестоимости освоения ресурсов открытие гигантских и уникальных по запасам месторождений уравновешивает риски и компенсирует затраты. Правда, срок окупаемости инвестиций достаточно велик, он может растянуться на десятилетия. Поэтому одной из задач является повышение инвестиционной привлекательности морских месторождений, для чего необходимо решить ряд ключевых

финансовых, технических, экономических проблем, в том числе разработать комплекс мер экономического стимулирования.

Для экономического стимулирования недропользователей необходимо внести изменения в налоговое законодательство, поскольку действующий налоговый режим, даже с учетом принятого в 2008 году Федерального закона № 158-ФЗ о поправках в главу 26 Налогового кодекса Российской Федерации, недостаточно пригоден для реализации капиталоемких проектов, к которым и относятся проекты освоения нефтегазовых ресурсов континентального шельфа Российской Федерации.

Мировой опыт функционирования нефтяной промышленности на шельфе, например в Норвегии, Великобритании, Бразилии, США, Австралии и других странах, связанный с добычей и последующей реализацией нефти, показывает и доказывает необходимость активного участия государства в создании условий для его эффективной работы. Непременным условием решения государством1стоящих перед ним задач является наличие детально проработанной налоговой политики в рассматриваемой сфере экономики.

Учитывая повышенные затраты при работе на шельфе и длительные сроки окупаемости, нельзя обойтись без налоговых преференций.

Тема налогообложения добычи нефтегазовых ресурсов очень актуальна в России в последние годы. Здесь накопилось множество проблем, от решения которых зависит как дальнейшее развитие этой отрасли, так и пополнение бюджета необходимыми финансовыми ресурсами.

При этом в настоящее время система налогообложения добычи нефтегазовых ресурсов на континентальном шельфе не разработана, налоговая система практически не делает различий для добычи нефтегазовых ресурсов на суше и на шельфе, хотя в последнее время такие различия уже появляются.

Актуальность разработки системы налогообложения при добыче нефтегазовых ресурсов на континентальном шельфе обусловлена тем, что в настоящее время в Российской Федерации принят курс на ускоренное освоение ресурсов континентального шельфа Российской Федерации.

Одним из слабых мест отечественного налогообложения, имеющим решающее значение для освоения нефтегазовых месторождений на континентальном шельфе, является его нестабильность. В российскую налоговую систему постоянно вносятся изменения, что приводит, в свою очередь, к неуверенности российских и зарубежных инвесторов, их завышенной оценке страновых рисков и, как следствие, к недооцененности ресурса. При этом систему налогообложения на континентальном шельфе, учитывающую специфику освоения морских нефтегазовых месторождений, надо разрабатывать уже сейчас. Частично попытки были предприняты в 2008 году принятием Федерального закона 158-ФЗ, устанавливающего налоговые «каникулы» по НДПИ для месторождений нефтегазовых ресурсов континентального шельфа ряда российских морей, но это только начало решения глобальной проблемы стимулирования освоения российского континентального шельфа.

Другая проблема - отсутствие серьезной дифференциации бюджетных изъятий в зависимости от качества и расположения месторождения, в том числе и для месторождений нефтегазовых ресурсов на континентальном шельфе. Такой подход возможно укладывается в общий замысел российской налоговой системы: максимальная простота - для облегчения налогового администрирования и сокращения потенциально коррупционных коллизий. В Российской Федерации фактически сложилась «плоская» налоговая система: плоская шкала и для подоходного налога, и для налога на прибыль компаний. Фактически плоская шкала и для налога на добычу полезных ископаемых, за исключением новых месторождений Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции, а с 2009 года на шельфе ряда российских морей, и по выработанности месторождений, но в целом, в свете мировой практики применения этого налога, он не дифференцирован.

Еще одной проблемой остается ограниченное использование открытой аукционной формы продажи лицензий на разработку новых месторождений. Между тем это достаточно эффективно работающий инструмент изъятия дифференциальной ренты и всесторонней оценки качества месторождения.

«Больной» темой в системе налогового администрирования остается трансфертное ценообразование и посреднические фирмы. Государство

фактически еще не разработало адекватной нормативной базы налогообложения для сделок между взаимозависимыми лицами. Решение этого вопроса - в повышении транспарентности нефтяного бизнеса, более жестком государственном контроле за деятельностью посредников и сокращением их числа, а также другие меры. Практически все вертикально-интегрированные нефтяные компании мира используют внутренние трансфертные цены. Без решения проблемы занижения отпускных цен на углеводородное сырье невозможно создать эффективную систему налогообложения добычи на шельфе.

Налоговая система в нефтяной отрасли России выстроена как двухъярусная система, в которой первый уровень есть «общие» налоги, распространяемые на всех субъектов предпринимательской деятельности в рамках всей экономики, и второй уровень есть «специальные» налоги и сборы, которые действуют в отношении субъектов предпринимательской деятельности только в горнодобывающих отраслях. В настоящее время предпринимаются попытки создать еще и третий уровень, который должен быть направлен на изъятие дифференциальной части горной ренты. Сама по себе трехуровневая система налогообложения характерна для многих нефтедобывающих стран. Попытка построения такой трехуровневой системы налогообложения выдвинута в качестве одной из основных целей данного научного исследования.

В отечественной практике проблемами налогообложения добычи природных ресурсов занимаются многие ученые и практики: В.В. Гусев, В.В. Данилов-Данильян, А.А.Дынкин, С.С. Ежов, А.А.Конопляник, Д.С. Львов, Н.П. Мельникова, И.М. Осадчая, Л.П. Павлова, В.Г. Пансков, Ю.В. Разовский, М.А. Субботин, С.Д.Шаталов и другие. Вместе с тем, на настоящий момент нет ни одной фундаментальной работы, отражающей специфику налогообложения морских нефтегазовых ресурсов. Имеются лишь отдельные научные статьи, рассматривающие проблемы освоения континентального шельфа Российской Федерации в условиях действующей системы налогообложения.

Целью настоящего исследования является уточнение теоретико-методологической концепции развития налогообложения нефтегазовых ресурсов на континентальном шельфе Российской Федерации, обеспечивающей

стимулирование добычи нефтегазовых ресурсов на континентальном шельфе при соблюдении баланса интересов государства, бизнеса и общества в целом.

Для достижения поставленной цели в работе решались следующие задачи:

базируясь на современных подходах и взглядах российских и зарубежных экономистов о теории ренты, уточнить специфику ренты при добыче нефтегазовых ресурсов на континентальном шельфе;

на основе анализа мировой практики налогообложения нефтегазовых ресурсов на континентальном шельфе оценить возможность применения опыта ряда зарубежных стран (Норвегия, США (штат Аляска)) в Российской Федерации;

исследовать систему налогообложения организаций, осуществляющих освоение нефтегазовых ресурсов российского континентального шельфа, для уточнения действующей двухуровневой системы налогообложения при разработке российского континентального шельфа и возможности введения третьего уровня налогообложения, позволяющего изымать дифференциальную часть природной ренты при добыче нефтегазовых ресурсов на континентальном шельфе Российской Федерации, а также обосновать необходимость комплексного подхода к налоговым отношениям с такими недропользователями при разных вариантах налогообложения;

оценить возможности и дать конкретные рекомендации по уточнению действующей системы налогообложения доходов организаций нефтедобывающей и газовой промышленности в условиях добычи углеводородных ресурсов на континентальном шельфе;

выявить проблемы и ограничения использования специального налогового режима соглашения о разделе продукции на российском континентальном шельфе и предложить основные направления повышения его эффективности;

выявить недостатки действующего механизма исчисления и уплаты налога на добычу полезных ископаемых и определить основные направления его адаптации к условиям добычи нефтегазовых ресурсов на континентальном шельфе Российской Федерации;

обосновать необходимость введения и уточнить элементы налога на дополнительный доход от добычи углеводородов (далее НДД), выявить экономические и административные барьеры на пути практического применения данного налога в условиях добычи нефтегазовых ресурсов на континентальном шельфе;

разработать практические рекомендации по дальнейшему совершенствованию системы налогообложения при добыче нефтегазовых ресурсов российского континентального шельфа, способствующие привлечению инвестиций в данную сферу и увеличению доходов бюджета.

Объектом исследования являются организации, осуществляющие освоение нефтегазовых ресурсов на континентальном шельфе Российской Федерации, а предметом исследования выступает система налогообложения доходов и добычи организаций нефтяного комплекса с учетом специфики добычи нефтегазовых ресурсов на российском континентальном шельфе.

**Научная новизна**исследования состоит в формировании уточненной концепции налогообложения организаций, осуществляющих освоение нефтегазовых ресурсов на российском континентальном шельфе, в частности:

доказано формирование в современных условиях ценовой ренты как новой разновидности дифференциальной ренты в виде возникающего дополнительного дохода при положительном соотношении уровня мировых и внутренних цен на нефть и обоснована правомерность ее применения при налоговых отношениях;

обоснована целесообразность внедрения в российскую практику налогообложения иностранного опыта в части вычитания из прибыли затрат на геологоразведочные работы по нефтегазовым проектам (Норвегия), а также в части взимания налога на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе только в натуральной форме (штат Аляска (США)), что будет способствовать успешному развитию нефтегазового комплекса на российском континентальном шельфе и увеличению доходов бюджета Российской Федерации;

доказан сдерживающий эффект действующей системы налогообложения, заключающийся в снижении инвестиционной привлекательности проектов освоения нефтегазовых ресурсов на российском континентальном шельфе, так как большинство из них в действующих налоговых условиях являются нерентабельными;

предложен подход к формированию налоговой базы по налогу на добычу полезных ископаемых, суть которого заключается в необходимости перерасчета налоговой базы при отклонении более чем на 30% от проектного коэффициента извлечения нефти.

доказана эффективность включения в налоговую систему Российской Федерации при реализации шельфовых нефтегазовых проектов вместо НДПИ налога на дополнительный доход от добычи углеводородов, который позволит учесть множество горно-геологических и экономико-географических факторов и обеспечит прогрессивное изъятие природной ренты в доход государства;

предложен порядок расчета справедливой рыночной цены на нефть для целей исчисления НДД, в основу которого положен принцип расчета поправочного коэффициента, исходя из корзины светлых нефтепродуктов.

Теоретическая и практическая значимость заключаете в том, что обоснованные в диссертационной работе теоретические выводы и практические рекомендации направлены на широкое теоретическое и практическое использование при совершенствовании системы налогообложения добычи нефтегазовых ресурсов на континентальном шельфе Российской Федерации.

Теоретическая значимость работы заключается в том, что основные научные положения и выводы могут стать:

предпосылкой для создания эффективного механизма изъятия ценовой ренты;

основой для теоретического обоснования и формирования государственной политики, направленной на создание для нынешнего и будущего поколения россиян нефтегазового потенциала, обеспеченного уникальными нефтегазовыми ресурсами континентального шельфа Российской Федерации;

отправной точкой для обоснования и реализации налоговой политики,

направленной на рациональное изъятие и перераспределение рентных доходов, образующихся при реализации проектов освоения нефтегазовых ресурсов российского континентального шельфа.

Практическую значимость имеют следующие рекомендации, содержащиеся в диссертации:

предложение о применении штрафных санкций при фактическом отклонении коэффициента извлечения нефти от проектного позволит повысить ответственность недропользователей за рациональное использование нефтегазовых ресурсов, в том числе и на континентальном шельфе;

порядок определения отдельных элементов налогообложения в части НДПИ, а именно: налоговая база, налоговые ставки, сроки уплаты, адаптирован для налогообложения недропользователей, осваивающих нефтегазовые ресурсы континентального шельфа Российской Федерации и приведет к активному освоению нефтегазового потенциала российского континтального шельфа, и, как следствие, к увеличению доходов бюджета;

предложенная методика стимулирования добычи нефтегазовых ресурсов на континентальном шельфе Российской Федерации, основанная на конкретных характеристиках разрабатываемого шельфового нефтегазового месторождения будет способствовать повышению заинтересованности потенциальных недропользователей нефтегазовыми ресурсами российского континентального шельфа:

1. применение понижающих коэффициентов от 0,3 до 0,7 к действующей ставке налога на добычу полезных ископаемых в зависимости от ряда условий природно-географического и экономического характера;
2. введение налоговых каникул до достижения уровня накопленной добычи нефти от 10 до 50 млн. тонн в зависимости от условий добычи нефтегазовых ресурсов на российском континентальном шельфе;
3. введение альтернативного налогу на добычу полезных ископаемых нового налога, а именно, налога на дополнительный доход от добычи углеводородов (НДД).

использовать инвестиционный налоговый кредит в качестве дополнительного налогового механизма, способствующего освоению нефтегазовых ресурсов континентального шельфа Российской Федерации;

предложены механизмы снижения административных барьеров при использовании соглашений о разделе продукции, в частности упрощение процесса заключения СРП на основе передового мирового опыта, имеющегося в отношении разработки шельфовых месторождений нефтегазовых ресурсов;

предложено при использовании соглашений о разделе продукции по нефтегазовым месторождениям, расположенным в Северном Ледовитом океане, взимать налог на добычу полезных ископаемых исключительно в натуральной форме, что позволит государству стать полноценным участником рынка нефтегазового сырья и решит проблему цены на нефть для целей налогообложения.

Анализ в работе будет проводиться на основе данных нефтяного сектора, так как он занимает доминирующее положение в нефтегазовом комплексе. Вместе с тем, предложенные принципы построения системы налогообложения для добычи нефтяного сырья приемлемы также и для добычи природного газа.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях:

1) Крылова О.В. Нефтегазовые ресурсы континентального шельфа:  
налоговые проблемы освоения.//Финансы. М., 2008 июнь - № 6.

1. Крылова О.В. Освоение шельфовых нефтегазовых месторождений: обзор налоговых инструментов.// Налоговая политика и практика. М., 2008 июль - № 7(67).
2. Крылова О.В. Налоговый аспект освоения российского шельфа.// Мировая энергетика. М., 2008 октябрь - № 10.
3. Крылова О.В., Пансков В.Г. Налоговые аспекты освоения нефтегазовых ресурсов континентального шельфа России. //Налоговый вестник. М., 2008 ноябрь -№11.

## Проблемы изъятия природной ренты при добыче нефтегазовых ресурсов

По расчетам Института оценки государственной собственности РАН, стоимость разведанных на сегодняшний день минерально-сырьевых ресурсов России составляют 380 трлн. долларов США, что на 60 трлн. больше, чем стоимость разведанного сырья в США и Канаде. Возникает закономерный вопрос, а эффективно ли эксплуатируется это богатство?

Для примера, в СССР в 1985 году добывалось около 600 млн. тонн нефти, из которых 119 млн. тонн (20%) экспортировалось за границу. Полученных финансовых ресурсов хватало на покрытие значительной части расходов на содержание армии, активного жилищного строительства, полновесного финансирования геологоразведочных работ, научных исследований и т.п. При этом численность населения приближалась к 300 млн. человек, что вдвое превосходило численность населения современной России. Вместе с тем, в настоящее время объем добычи нефти в России приближается к уровню добычи в СССР 1985 года, цены на нефть выросли в несколько раз, значительная часть нефти экспортируется за границу, а денег в бюджете на решение накопившихся социальных проблем не хватает.

Государство - собственник природных ресурсов - должно изымать сверхприбыли нефтегазовых компаний, но основные вопросы - изымать каким способом и в каких размерах?

Одним из экономических инструментов государственной политики в нефтегазовом секторе являются налоги, они должны служить для повышения эффективности недропользования, инвестиционной привлекательности отрасли.

Природная рента возникает в тех случаях, когда пользователь природных ресурсов получает сверхдоход, возникающий не в результате эффективности его действий, а из-за характерных свойств данного месторождения. Помимо добычи нефти и газа, природная рента существует также в цветной и черной металлургии, в электроэнергетике, в лесной и рыбной промышленности, а также сельском хозяйстве. Вместе с тем, научные исследования посвящены практически исключительно нефтяной рентой. Это связано в основном с тем, что в нефтяной промышленности наиболее значительные объемы природной ренты, а также с тем, что нефтяные компании более прозрачны, так как большинство крупных нефтяных компаний регулярно публикует консолидированные финансовые отчеты по российским и международным стандартам. Между тем, о результатах финансово-хозяйственной деятельности предприятий других отраслей промышленности, где природная рента также присутствует, практически ничего неизвестно. Для наиболее эффективного изъятия природной ренты государство должно решить проблему повышения прозрачности в горнодобывающих отраслях, электроэнергетике, сельском хозяйстве и др., а также еще более увеличить прозрачность нефтяных компаний. Например, в США существует государственный учет работы каждой скважины и это при том, что вся нефтедобыча частная. И затраты на данный контроль вполне окупаются возможностью получения исчерпывающей информации о реальном объеме добываемого сырья и, соответственно, о сумме налогов, которые должна заплатить нефтедобывающая компания. Так, если приобретаемое оборудование, установка и эксплуатация скважины обходится в несколько миллионов долларов США, то установление самой современной телемеханической аппаратуры, дающей информацию через спутник на центральный компьютер контролирующего органа, стоит не более 10 000 долларов США.

## Налоговое законодательство Российской Федерации при освоении нефтегазовых ресурсов континентального шельфа Российской Федерации

В настоящее время нефтяная отрасль вносит существенный вклад в формирование доходов бюджета посредством уплаты налога на добычу полезных ископаемых, экспортных пошлин и налога на прибыль.

При плановой системе хозяйствования механизмы изъятия рентных доходов нефтегазового сектора были весьма специфичными и по большей части завуалированными. Во внутриэкономическом обороте изъятие ренты осуществлялось за счет значительной дифференциации цен на сырую нефть и продукты ее переработки. Так, в середине восьмидесятых годов соотношение средних оптовых цен на сырую нефть и розничных цен на высокооктановый бензин составляло примерно 1:17, а на обычный бензин - 1:13. Доля налога с оборота, с помощью которого изымалась нефтяная рента, в цене этих продуктов составляла около 80 процентов. Во внешнеэкономическом обороте изъятие ренты происходило за счет присвоения государством разницы между экспортными и внутренними ценами на нефть. Издержки добычи нефти в СССР, с учетом транспортных затрат, не превышали 40 долларов США/т, и, таким образом, экспорт каждой тонны нефти в первой половине восьмидесятых годов приносил государству потенциальный чистый доход в размере 150-200 долларов США. Реальные доходы, однако, были существенно меньше, поскольку большая часть экспорта нефти и нефтепродуктов приходилась на страны СЭВ, поставки энергоресурсов в которые осуществлялись по ценам ниже мировых. Таким образом СССР фактически делился частью рентных доходов с другими социалистическими странами.

Часть ренты изымалась в неявном завуалированном виде. За счет искусственно заниженных цен на энергоресурсы государство фактически дотировало многие отрасли экономики, включая сельское хозяйство, большую часть обрабатывающей промышленности и военно-промышленный комплекс. В этом случае процесс изъятия ренты по существу совпадал с процессом ее использования. Часть ренты, однако, возвращалась государству в виде налогов от дотируемых секторов экономики, а также косвенных налогов на потребительские товары.

В российской налоговой истории платность недропользования была введена Законом РФ от 21 февраля 1992 № 2395-1 «О недрах». При этом платежи, связанные с использованием природных ресурсов, так же как и в советское время, были неощутимы для налогоплательщиков и не имели серьезного фискального значения для государства.

До введения главы 26 Налогового кодекса РФ «Налог на добычу полезных ископаемых» система платежей при пользовании недрами была установлена Законом РФ «О недрах». Существовало 4 вида платежей:

1) сбор за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензий;

2) платежи за пользование недрами;

3) отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы;

4) акцизы.

Из указанных платежей налоговыми платежами являлись все, кроме сбора за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензий. Сбор взимался практически по тем же правилам, что и в настоящее время.

Вторая из указанных групп платежей - платежи за пользование недрами -включала, в свою очередь:

- платежи за добычу полезных ископаемых; - платежи за проведение поисковых и разведочных работ;

- платежи за пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в том числе для строительства и эксплуатации подземных сооружений.

class3 **Совершенствование налогообложения при добыче нефтегазовых ресурсов на**

**континентальном шельфе Российской Федерации** class3

## НДПИ как инструмент регулирования налогообложения на российском континентальном шельфе

Для начала активного освоения и разработки нефтегазовых ресурсов на континентальном шельфе Российской Федерации необходимо решить ряд задач.

Во-первых, это геополитическая проблема. России необходимо закрепить свои права на часть шельфа Северного Ледовитого океана, уладить отношения с сопредельными государствами в отношении Каспийского, Черного и Азовского морей, а также урегулировать вопрос в отношении Чукотского и Берингова морей с США. Все эти проблемы еще очень далеки от разрешения, однако без их урегулирования невозможно начать полноценное освоение спорных участков континентального шельфа, которые являются перспективными на нефтегазовые ресурсы.

Во-вторых, это геолого-экономическая проблема. Геофизическая изученность российского шельфа чрезвычайно мала. Во многих морях - это море Лаптевых, Восточно-Сибирское, Чукотское, Берингово, еще даже не завершена региональная стадия геофизических работ, а глубокое бурение проводилось в основном лишь в Баренцевом и Охотском морях. Средняя плотность покрытия нашего шельфа сейсмическими исследованиями составляет 0,24 погонных км на квадратный км, тогда как в норвежском секторе моря этот показатель достигает более 4 погонных км на квадратный км. Общее число пробуренных скважин на шельфе России - около 220, тогда как в норвежском секторе пробурено далеко за 5 тысяч скважин. До окончания регионального этапа исследовательских работ, которые финансируются из средств федерального бюджета, необходимо проведение сейсморазведочных работ с доведением плотности, превышающей 0,5 погонных км на квадратный км. Такого показателя нет более чем на 90% площадей континентального шельфа России.

В необходимых объемах геолого-разведочньте работы на шельфе России не ведутся практически с 1993 года. В настоящее время на нашем континентальном шельфе Государственным реестром балансов запасов полезных ископаемых учтено 43 месторождения с начальными суммарными ресурсами 136 млрд. тонн условного топлива, большая их часть — это 36 месторождений — открыты до 1993 года.

Объемы поискового и разведочного бурения из-за недостаточности финансирования падают даже в традиционных районах нефтедобычи, на освоении новых регионов, которыми являются континентальные шельфы морей Российской Федерации, выделяются из федерального бюджета средства, но их не хватает для полномасштабной разведки и оценки континентальных шельфов. Средства недропользователей также могут быть привлечены для изучения шельфа, но это требует создания определенных условий, в том числе и налоговых.

Финансирование - это самая главная и насущная проблема геологоразведки. Ситуация с финансированием становится еще более сложной в связи с тем, что геологоразведка - достаточно специфичная сфера деятельности. Связано это, в первую очередь, с тем, что поиск месторождений - процесс весьма продолжительный по времени и весьма рискованный с точки зрения вложения средств. Можно искать 5-10 лет и ничего не найти на изучаемой площади. Кроме того, при проведении работ по геологическому изучению недр базисным является понятие «стадийности».