Овчар Олег Валентинович. Совершенствование налогового регулирования нефтегазового сектора в Российской Федерации: диссертация ... кандидата Экономических наук: 08.00.10 / Овчар Олег Валентинович;[Место защиты: ФГАОУВО Южный федеральный университет], 2017.- 180 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**1. Теоретические аспекты налогового регулирования нефтегазового сектора российской экономики 14**

1.1. Теоретико-методологические основы исследования налогового регулирования нефтегазового сектора 14

1.2. Детерминанты налогообложения отраслей нефтегазодобычи и нефтепереработки в Российской Федерации 32

1.3. Становление системы налогообложения нефтегазового сектора в Российской Федерации 48

**2. Практическая реализация мероприятий налогового регулирования нефтегазового сектора как доминантного доходообразующего ресурса развития российской экономики 59**

2.1. Роль нефтегазового сектора в формировании количественных и качественных параметров доходов федерального бюджета 59

2.2. Анализ фискальной нагрузки в нефтегазовом секторе и ее влияния на развитие нефтедобычи и нефтепереработки 68

2.3. Характеристика современных методов и инструментов налогового регулирования нефтегазового сектора 75

2.4. Опыт развитых стран в налогообложении отраслей нефтегазового сектора и возможности его применения в Российской Федерации

**3. Формирование эффективного инвестиционно ориентированного и ресурсосберегающего механизма налогового регулирования нефтегазового сектора 110**

3.1. Основные направления повышения эффективности механизма налогового регулирования нефтедобычи и нефтепереработки в России. 110

3.2. Пути совершенствования налогового администрирования крупнейших налогоплательщиков нефтегазового сектора 122

3.3. Разработка мер налогового стимулирования развития нефтяных кластеров как институциональной основы преодоления зависимости экономики от экспорта сырой нефти. 139

Заключение 155

Список литературы

* [Детерминанты налогообложения отраслей нефтегазодобычи и нефтепереработки в Российской Федерации](http://www.dslib.net/finansy/sovershenstvovanie-nalogovogo-regulirovanija-neftegazovogo-sektora-v-rossijskoj.html#7674621)
* [Анализ фискальной нагрузки в нефтегазовом секторе и ее влияния на развитие нефтедобычи и нефтепереработки](http://www.dslib.net/finansy/sovershenstvovanie-nalogovogo-regulirovanija-neftegazovogo-sektora-v-rossijskoj.html#7674622)
* [Опыт развитых стран в налогообложении отраслей нефтегазового сектора и возможности его применения в Российской Федерации](http://www.dslib.net/finansy/sovershenstvovanie-nalogovogo-regulirovanija-neftegazovogo-sektora-v-rossijskoj.html#7674623)
* [Пути совершенствования налогового администрирования крупнейших налогоплательщиков нефтегазового сектора](http://www.dslib.net/finansy/sovershenstvovanie-nalogovogo-regulirovanija-neftegazovogo-sektora-v-rossijskoj.html#7674624)

## Детерминанты налогообложения отраслей нефтегазодобычи и нефтепереработки в Российской Федерации

Налоговое регулирование, в рамках которого государство воздействует на процесс воспроизводства, представляет собой систему мер оперативного вмешательства, реализуемых посредством корректировок сложившихся правил налогообложения, включая как предоставление льгот и освобождений, так и ужесточение условий расчета налоговых обязательств и порядка их исполнения. Налоговое регулирование обычно осуществляется государством с учетом реально сложившейся обстановки в производственной, социальной и экономической сферах общества, развитие которых, в свою очередь, находится в прямой зависимости от налогов, так как в процессе налогообложения средства хозяйствующих субъектов аккумулируются в бюджетной системе государства, а при перераспределении этих средств осуществляется финансирование и стимулирование деятельности субъектов РФ, отдельных отраслей, предприятий и организаций, обеспечивается решение социальных проблем.

Методы налогового регулирования активно используются и для выравнивания диспропорций уровня развития отдельных территорий, стимулируя ускоренный рост в депрессивных и экономически слаборазвитых регионах, активизируя реализацию кластерных инициатив путем создания наиболее благоприятного налогового режима, свободных экономических зон, территорий опережающего развития и т. д.

Осознанное воздействие на экономические решения налогоплательщиков ставит проблему эффективности мер государственного налогового регулирования, которая решается за счет формирования четкой макроэкономической стратегии. Поэтому налоговое регулирование рассматривается как важное звено государственных программ антициклического реагирования, активно влияя на соотношение спроса и предложения, размещение капитала и стимулирование экономического роста.

Налоговые меры антициклического реагирования используются для стимулирования спроса и предложения в период депрессии либо сдерживания в период экономического подъема. Меры налогового регулирования помогают создать стимулы для привлечения капитала в наиболее приоритетные для развития экономики и социальной сферы отрасли.

Налоговое регулирование влияет и на экологическую сферу.

Экологические налоги и штрафные платежи за сверхнормативное загрязнение окружающей среды - важнейшие инструменты регулирования процессов рационального природопользования.

В России налоговому регулированию как важнейшему фактору стимулирования и развития экономики уделяется недостаточно внимания, оно в значительной мере используется для целей фискального стимулирования, и не в полной мере выполняет задачу обеспечения устойчивых темпов экономического роста, которая должна быть ему свойственна. Отчасти это обусловлено недостаточно сформированной теоретической базой, соответствующей современным реалиям, а также приоритетом денежно-кредитного, а не бюджетно-налогового регулирования экономики страны. Анализ развития теорий налогового регулирования показал, что этапы формирования научных представлений о регулирующем воздействии налогов на социально-экономические процессы непосредственным образом взаимоувязаны с тремя основными этапами развития экономической теории. Первый этап - классическая теория, разработанная А. Смитом. Налоги в ней представлены как источники дохода государства, и как упорядоченное систематическое изъятие части доходов хозяйствующих субъектов. Общеизвестны принципы налогообложения А. Смита, включающие в себя требования о равномерности взимания, определенности налогов, удобстве уплаты и дешевизна взимания. Второй этап - кейнсианская теория, в соответствии с которой налоговая система призвана стимулировать производителя вкладывать капитал в производство. Экономический рост зависит в первую очередь от достаточных сбережений, привлеченных в экономику. Если же эти сбережения не являются элементом производственного процесса, то они мешают экономическому развитию, в связи с чем, государству необходимо изымать излишние, неработающие сбережения с помощью налогов. При этом государству необходимо вводить прогрессивную систему налогообложения.

Третий этап связан с неоклассической теорией, которая основывается на принципах саморегулирования рыночной экономики и свободы экономической деятельности. Налоги не должны ограничивать саморегулирование рыночной экономики, вмешиваться в ее внутренние процессы и каким-либо образом их ограничивать извне. Государство может вмешиваться в регулирование экономических процессов только ограниченно и косвенно. При этом в неоклассической теории выделяют два направления вмешательства:

1) теория экономики предложения, основанная на необходимости снижения налогового бремени и предоставления различных налоговых льгот, поскольку высокие налоги мешают развитию инвестиций и расширению производства и инновационной деятельности. Сторонники теории считают, что лучший регулятор рынка – сам рынок, а вмешательство государства путем установления высоких налоговых ставок только мешает его нормальному функционированию;

2) монетаризм, который предлагает ограничить государственное регулирование экономических процессов регулированием объема денежной массы. Государство осуществляет регулирование денежной массы, изымая излишнее количество денег, находящихся в обороте, путем сбора налогов, чем оказывает стимулирующее влияние на участников рынка и гарантирует стабильность функционирования финансовых механизмов. Соответственно, ставки налогов должны быть минимальными, чтобы не оказывать существенного влияния на свободный рынок.

## Анализ фискальной нагрузки в нефтегазовом секторе и ее влияния на развитие нефтедобычи и нефтепереработки

Место Российской Федерации в глобальной экономике прочно связано с экспортом сырой нефти и природного газа. Доля российских продаж на мировом рынке этого сырья составляет 10% и 15% соответственно.1 Вместе с тем, очевидно, что в новой геополитической и общеэкономической ситуации складывается новая структура внешнего спроса на первичные энергоносители и формируется новая структура их предложения.

Нефтегазовая отрасль является одной из наиболее конкурентоспособной отраслью Российской экономики. После распада СССР таких отраслей осталось немного, и именно поэтому в отношении нефтегазовой отрасли были предприняты санкции со стороны многих стран и их объединений. В 2015-2016 гг. именно санкции, наряду со спросом на нефть на мировом рынке, определяли место и роль нефтегазового сектора в формировании доходов бюджета. В нефтяной сфере санкции представлены в следующих видах: - отказ от совместных с Россией проектов в нефтяной сфере, в т.ч. от инвестирования новых проектов; - санкции, направленные непосредственно против российских нефтяных компаний; - запрет на экспорт в Россию оборудования и технологий нефтедобычи и нефтепереработки. Применение санкций позволяет нефтяному бизнесу других стран избавиться от России как от основного конкурента на мировом рынке, либо

Мировой рынок нефти и нефтедобычи в основном контролируется американскими и британскими транснациональными компаниями: BP, Shell, ExxonMobil, Chevron, и другие. Американский и британский капитал представлен также в качестве акционерного во многих нефтедобывающих предприятиях разных стран. США, кроме того, начиная с 2006 года, наращивали объем внутренней добычи нефти. В 2013 году ежесуточная добыча нефти составляла там более 12000 тыс. баррелей. В обратной пропорции сокращалась потребность США в импорте нефти. Так, импорт нефти в США сократился с 12477 тыс. баррелей/сутки в 2005 году до 6582 тыс. баррелей в сутки в 2013 году.

Американские и британские нефтяные компании, которые ранее импортировали нефть из других стран в США, стали вынуждены искать альтернативные рынки сбыта для «высвободившейся» нефти, а это около 6 млн. баррелей в сутки. Такие рынки имеются в Европе, российские нефтяные компании посредством санкций оттуда вытесняются. Суточная потребность Европы в нефти составляет от 13 до 15 млн. баррелей. При этом единственной нефтедобывающей и экспортирующей страной в Европе является Норвегия, которая производит 1,8 млн. баррелей/сутки, и 1,19 млн. баррелей /сутки импортирует. 1 Европа на 90% зависит от импорта нефти, и при этом, около трети поставок обеспечивается Россией.

Санкции в отношении России, обвал цен на нефть, и непростая ситуация на рынке природного газа способствовали сокращению нефтегазовых доходов бюджета, к которым относятся НДПИ на углеводородное сырье, экспортных пошлин на сырую нефть, газ и нефтепродукты.

По данным Минфина РФ, доля нефтегазовых доходов поступательно росла с 2009 года, и достигла пика в 2014 году, составив 51,3%, что соответствует 7,43 трлн. рублей. Однако, в 2015 году эта доля сократилась до 42,9%, и составила 5,86 трлн. руб. По итогам исполнения федерального бюджета в 2016 году доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов составила лишь 35,9% при запланированном уровне в 44%. Это самая низкая доля нефтегазовых доходов с августа 2009 года, в соответствии с помесячными данными Министерства финансов и Федерального казначейства. Причиной явились как низкие цены на нефть, которые достигали 29,7 $ за баррель, так и формула расчета ставки НДПИ.

Чтобы оценить степень влияния НДПИ на российскую экономику, необходимо проанализировать статистическую информацию о его собираемости. Рассмотрим изменение доли НДПИ в общей сумме налоговых доходов федерального и консолидированного бюджета субъектов РФ за период с 2009 по 2015 годы (Табл. 2.1.). По данным Таблицы 2.1 видно, что за период с 2009 по 2015 год поступления НДПИ в доходах консолидированного бюджета субъектов РФ Рассчитано автором на основе данных Министерства финансов об исполнении федерального бюджета РФ. снизилась с 1,91% до 0,72%. Причиной снижения является то, что с 2010 года изменились нормативы межбюджетного перераспределения данного налога, при этом подавляющая часть доходов по нему направляется в федеральный бюджет. С 2011 по 2015 годы доля НДПИ в налоговых доходах консолидированного бюджета субъектов РФ в среднем находилась на одинаковом уровне.

Анализ показывает, что в доходах федерального бюджета доля анализируемого налога с 2009 по 2011 годы увеличивалась. В 2009 году она составляла 39,3 %, к концу 2010 года выросла на 4,1 %, к концу 2011 года – на 5,6 % . В 2011 году НДПИ обеспечил 45% налоговых доходов федерального бюджета. Начиная с 2012 года, доля НДПИ составила около 35,8 % . В целом же за период с 2009 года по 2015 год доля НДПИ в доходах федерального

## Опыт развитых стран в налогообложении отраслей нефтегазового сектора и возможности его применения в Российской Федерации

Дифференциация акцизов на дизельное топливо пока не применяется, но ставка акциза на него увеличена на 20,3% (на 700 руб./т) до 4,15 тыс. рублей за тонну с 1 января 2016 года. Разумеется повлияло на рост цен, но не так существенно, как на стоимость бензина»2.

Для профилактики уклонения от уплаты акцизов необходима тщательная и тонкая настройка правил определения статуса подакцизного товара. В 2016 году все суррогаты дизельного топлива объединены в налоговом законодательстве под обобщающим термином «средние дистилляты». Такой маневр предпринят для того, чтобы была ликвидирована конкуренция суррогата с товарным дизельным топливом (для борьбы с фальсификацией последнего). Это позволило устранить возможность избегания уплаты акцизов для всевозможных «судовых», «печных», и прочие «конденсатных фракций», на которые введён такой же акциз, как и на автомобильное дизельное топливо – 4150 руб. за тонну. По оценкам экспертов, суррогатные нефтепродукты с фракционным составом от 215С до 360С составляют 9-10 млн. тонн или примерно около трети годового оборота рынка1. Вместе с тем, столь крупный отток дешёвого товара может спровоцировать рост внутренних цен на дизельное топливо.

Реализация политики «налогового маневра» обусловила расширение перечня подакцизных товаров, в который были включены бензол, параксилол, ортоксилол и авиационный керосин. При этом одновременно в отношении производителей указанных видов продукции нефтехимии, а также для лиц, осуществляющих заправку воздушных судов авиационным керосином, была введена система получения от налоговых органов свидетельств о совершении таких операций, позволяющая легальным покупателям применять вычеты начисленных сумм акциза.

Ставка акциза на авиационный керосин повышена на 30,4% , и с 1 января 2016 года она составляет 3 тыс. рублей за тонну против 2,3 тыс. рублей за тонну в 2015 году. Ставка акциза на прямогонный бензин с 1 января снизилась на 7% до 10,5 тыс. рублей за тонну, на бензол - выросла на 30,4% до 3 тыс. рублей за тонну.2 Итоги таких изменений можно будет подводить не ранее, чем к концу 2016 года. Однако можно с полной уверенностью предсказать сокращение сферы нелегального оборота суррогатного топлива, поскольку заинтересованность пользователей авиа судов в приобретении дешевых нефтепродуктов снижается. Эта категория потребителей получает налоговые вычеты, соответственно, повышение акцизов не может негативно повлиять на их экономические интересы. Предварительные итоги реализации «налогового маневра» можно оценить следующим образом. Существенное изменение структуры налогообложения рынка нефтепродуктов в 2016 году влечет риск потерь доходов бюджетной системы и необходимость их компенсации. Вместе с тем, можно сделать вывод о том, что увеличение одних видов фискальной нагрузки происходит при снижении других, то есть система налогообложения отрасли остается в равновесии.

Налоговая нагрузка на нефтяную отрасль увеличилась, т.к. введение налогового маневра реализовалось при более низких, чем планировалось ценах на нефть. Уровень налоговых изъятий в нефтегазовом секторе на текущий момент в три раза выше, чем в остальных отраслях. Но при этом по итогам 2016 года российская нефтяная отрасль показала неплохие результаты. Так, по итогам 2015 г. уровень добытой нефти в России повысился до 534 млн. т (+1,4%), показатель экспорта отечественной сырой нефти увеличился до 242 млн. т. (9,5%).1 При этом имевшая место девальвация рубля, компенсировавшая снижение цен на нефть, сыграла на руку нефтяным компаниям. Ведь налоги на территории РФ платятся в рублях, а валютой экспортных контрактов является доллара США. Вышеуказанный рост добычи нефти был достигнут за счет крупных инвестиций, вложенных в отрасль на протяжении 2011 – 2014 годов.

Адресное установление системы налоговых льгот для нефтедобывающих предприятий - третий метод налогового регулирования. НДПИ по предоставленным льготам удерживает первое место.

Так, на текущий момент льготы по НДПИ предоставлены почти по 400 месторождениям, осуществляющих 27% добычи нефти от общероссийских объемов.

Заметим, что для НДПИ, с учетом специфики условий формирования налогооблагаемой базы, не применимы классические налоговые льготы, применяемые по другим видам налогов - изъятия, скидки и налоговые кредиты. По НДПИ с 2009 г. были разработаны и внедрены специальные понижающие коэффициенты, подразделяемые на следующие виды1: - производственные, учитывающие степень разработки запасов нефти каждого лицензионного участка (определяется по данным государственного баланса запасов); - геологические, учитывающие специфику залегания отдельных пластов, с расположенными в них нефтегазовыми ресурсами; - технологические, учитывающие одновременную добычу побочных продуктов, например попутного газа и т.д.; - географические, учитывающие реальное расположение участков добычи нефти и газа. Они представлены наиболее широко2. Сверх того, по НДПИ предусмотрены следующие виды льгот: региональные, для отдельных месторождений (морских и шельфовых, трудноизвлекаемых запасов, истощенных и выработанных месторождений, высоковязкой нефти).

## Пути совершенствования налогового администрирования крупнейших налогоплательщиков нефтегазового сектора

На сегодня в России сложилась ситуация, в соответствии с которой существует большое количество территорий с особым экономическим статусом, характеризующихся льготным налогообложением: особые экономические зоны, зоны территориального развития, территории опережающего экономического развития, и совсем новая форма территориального развития – свободный порт (СП). Таковым является Владивосток, и ожидается появление еще четырех СП - Дальний Восток. Кроме того, Федеральным законом от 31.12.2004г № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» предусмотрены, помимо особых экономических территорий, особые формы развития российской промышленности, к которым относятся: индустриальный (промышленный) парк, специальный инвестиционный контракт, и промышленный кластер.

Промышленные кластеры исторически сложились, и особенно эффективно функционируют в мировой нефтегазохимической промышленности. В формате кластеров в технологические цепочки объединены нефтегазодобывающие, нефтегазоперерабатывающие и нефтегазохимические предприятия, а также объекты инфраструктуры и логистики, центры инжиниринговых, консалтинговых, образовательных и других услуг. Создание современных нефтегазохимических кластеров является основой динамичного развития ряда регионов Российской Федерации, и осуществляется при активной государственной поддержке. Кластерный подход предполагает организационное сопровождение единого технологического процесса, начиная от переработки нефтегазохимического сырья до производства конечных продуктов потребления с высокой добавленной стоимостью. Успешными примерами реализации подобной организационно-экономической стратегии на основе государственно-частного партнерства являются нефтегазохимические кластеры Сингапура (Джуронг), Саудовской Аравии (Эль-Джубаиль, Янгбу, Садара), Ирана (Ассалуйэ), Индии (Джамангар), Китая (Ланчжоу, Шангхай, Гуаньчжоу).

В силу геополитической напряженности и нестабильности рынка экспорта нефтяного сырья значение потенциала химии и нефтехимии в России сложно переоценить. Вернее, надо говорить о потенциале нефтегазохимии. В настоящее время для нашей страны одна из основных задач – снижение зависимости бюджета от экспорта энергоресурсов, и развитие отраслей химии и нефтегазохимии.

Отрасль нефтегазохимии возникла почти век назад – в 20-е годы ХХ века, и стала бурно развиваться в СССР, в США, Японии и Канаде в 50-60-е годы. Особенно бурное ее развитие происходило в развитых странах в 70-80-годы, а в 80-90-е годы начался ее подъем и в развивающихся странах: Аргентине, Бразилии, Иране, Малайзии, Саудовской Аравии, Сингапуре, Таиланде, на Тайване, и в Южной Корее. Отрасль нефтегазохимии помогла всем этим странам не только быстро развиться, но и освоить высокие технологии в различных отраслях. Последние 25-30 лет происходит интенсивное развитие нефтегазохимической промышленности в регионе АТР, странах ближнего Востока, Южной Америки и Китая.

В настоящее время нефтехимическая отрасль является одной из наиболее динамично развивающейся повсеместно в мире. В передовых технически развитых странах нефтегазохимия потребляет в среднем 6,5-7% нефти. Мировое лидерство по производству химической продукции, всегда удерживала Европа, однако ее но позиции ухудшаются. Особенно значительное расширение мощностей нефтехимических предприятий происходит на Ближнем Востоке, где преимущественно используется дешевый попутный нефтяной газ нефтяных месторождений, разрабатываемых с низкой себестоимостью. Наблюдается экспансия сланцевого газа в США. По объему произведенной продукции на первое место в мире, обогнав США и Японию, вышла нефтегазохимическая промышленность Китая. Двадцать одна страна, входящая в состав Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), куда входит и Россия, производят 59% от всего объема нефтегазохимической продукции в мире.