

**НАЛОГОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПОЛИТИКИ ПРИ ОСВОЕНИИ НЕФТЕГАЗОВЫХ РЕСУРСОВ
НОВЫХ РЕГИОНОВ**

В.Э. Тоскунина

Существенная роль в развитии нефтегазового сектора экономики региона и характере взаимодействия между нефтегазовым сектором и региональной экономикой отводится действующей налоговой системе. В статье дана оценка последствий реформирования налоговой системы в сфере нефтегазодобычи и его влияния на социально-экономическую систему добывающего региона. Определены методы и подходы к повышению эффективности налогового регулирования процесса освоения нефтегазовых ресурсов новых регионов.

В настоящее время темпы развития мировой экономической системы во многом определяются использованием нефти и газа как эффективных энергоносителей и в качестве химического сырья. Во всем мире углеводородные ресурсы потребляются в огромных масштабах. Устойчивый высокий спрос на нефть и газ определяет приоритеты по наращиванию добычи и введению в эксплуатацию новых месторождений.

Нефтегазовый сектор занимает особое место в экономике России. Добыча углеводородного сырья в значительной степени обеспечивает функционирование народнохозяйственного комплекса страны. В настоящее время нефтегазовый сектор формирует существенную часть консолидированного бюджета и валютных поступлений государства. Он во многом определяет социально-экономическое развитие добывающих регионов, оказывая влияние на динамику бюджетных доходов, развитие территориальной инфраструктуры, занятость и доходы населения. Вместе с тем на фоне общего роста объемов добычи углеводородов отмечается ухудшение качества сырьевой базы отрасли, высокий износ основных фондов и моральное устаревание технологической базы нефтегазового сектора. Продолжается тенденция замедления темпов прироста добычи нефти, старые высокоэффективные месторождения истощаются, новые находятся в более труднодоступных районах. Освоение ресурсов новых регионов обусловлено общим состоянием ресурсной базы старых нефтегазовых провинций, необходимостью наращивания сырьевой базы и объемов добычи в целях создания надежной системы обеспечения топливно-энергетическими ресурсами.

Значительным резервом роста добычи углеводородов в России являются ресурсы новых регионов, в том числе Ненецкого автономного округа, расположенного на севере Тимано-Печорской нефтегазовой провинции, а также прилегающих районов континентального шельфа Баренцева и Печорского морей. Открытие крупнейших месторождений углеводородного сырья позволяет по-новому рассматривать общий экономический потенциал региона. В связи с началом освоения месторождений нефти и газа на шельфе Баренцева и Печорского морей можно ожидать интенсивного развития инфраструктуры прибрежных районов Мурманской и Архангельской областей, Ненецкого автономного округа (НАО), трубопроводного и морского транспорта, нефтепереработки. В перспективе регион с прилегающим шельфом может выйти на второе место в стране по добыче углеводородного сырья, что обеспечит существенный экономический рост.

Богатейшие ресурсы недр и огромный потенциал для наращивания минерально-сырьевой базы определяют важность государственной политики в сфере недропользования и государственного регулирования процессов освоения месторождений углеводородного сырья в новых нефтегазовых регионах. В связи с этим, актуальной задачей является не только оценка перспектив освоения минерально-сырьевой базы, связанных с реализацией крупных инвестиционных проектов в нефтегазодобывающей промышленности, но и разработка методов и механизмов, направленных на наиболее полную реализацию нефтегазового потенциала новых регионов.

Освоение нефтегазовых ресурсов Ненецкого автономного округа и социально-экономическое развитие региона

Открытие на севере Европейской части России крупнейших месторождений нефти и газа позволяет по-новому рассматривать общий экономический потенциал региона. В результате проведенных геологоразведочных работ на территории Ненецкого автономного округа и прилегающем шельфе создана мощная сырьевая база, характеризующаяся большими запасами углеводородного сырья. Экономический потенциал округа в значительной мере определяется богатством его недр и, прежде всего, запасами углеводородного сырья, которые позволяют создать на территории округа еще одну крупную топливно-энергетическую базу России.

Стартовый уровень хозяйственного развития территории на начальном этапе крупномасштабного освоения нефтегазовых ресурсов крайне низок. Основные отрасли материального производства в Ненецком автономном округе – промышленность (за исключением нефтедобывающей отрасли), транспорт (за исключением отдельных его видов), сельское хозяйство и строительство – развиты очень слабо и не могут рассматриваться в качестве основного производственного потенциала развития территории. Транспортная инфраструктура в регионе практически отсутствует. Вместе с тем, значительные запасы углеводородного сырья и темпы наращивания добычи создают реальные предпосылки для формирования экономики территории преимущественно с моноотраслевой структурой.

В настоящее время в структуре производства промышленной продукции Ненецкого автономного округа более 90 % составляют предприятия топливной промышленности. Несмотря на то, что округ располагает крупными запасами углеводородного сырья, его энерго- и теплоснабжение, как и обеспечение моторным топливом осуществляется, главным образом, за счет сезонного завоза энергоносителей (каменного угля, моторного топлива). Топливная промышленность в Ненецком автономном округе практически только начинает создаваться. Активными темпами идет освоение новых месторождений углеводородного сырья (в 2003 году в разработке находилось 13 месторождений). На территории округа отмечается положительная динамика добычи нефти (рис. 1).

Растет объем инвестиций в основной капитал, направленных на развитие экономики и социальной сферы округа (рис. 2).

В структуре инвестиций преобладают привлеченные средства. Основной объем инвестиций в Ненецком автономном округе направляется на строительство объектов производственного назначения (от 82% от общего объема инвестиций в основной капитал в 1998 г. до 98% в 2003 г.).

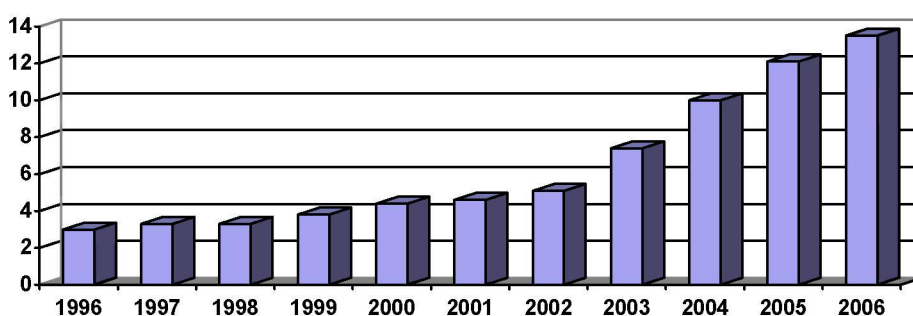


Рис. 1. Добыча нефти (включая газовый конденсат) в Ненецком автономном округе, млн.т.

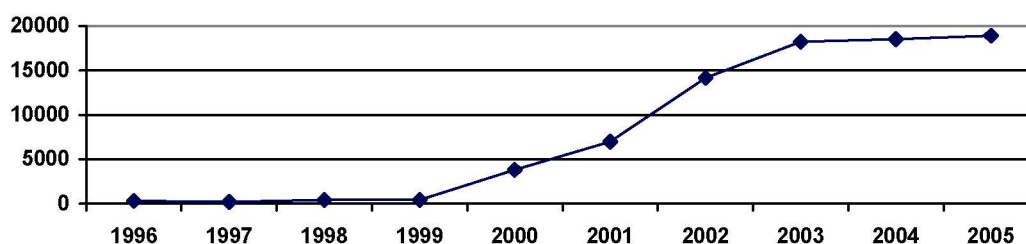


Рис. 2. Инвестиции в основной капитал (млн. рублей; до 1998г. – млрд. рублей, с 2000 г. – в новые основные средства)

На фоне активного освоения месторождений углеводородов и роста нефтедобычи на территории НАО развитие социальной сферы, адекватной условиям проживания в суровых условиях Севера, идет очень медленными темпами [1]. Социальная сфера округа не только не отвечает повышенным требованиям проживания на данной территории, обусловленным природно-климатическими условиями и особенностями расселения, но и заметно отстает по ряду показателей (обеспеченность населения жильем, лечебно-профилактическими учреждениями, медицинскими кадрами; благоустройство жилищного фонда и т.д.) от уровня развития социальной сферы Архангельской области и Российской Федерации в целом.

Трудовой потенциал округа невелик как в количественном, так и в качественном выражении и не отвечает задачам, стоящим перед экономикой и социальной сферой Ненецкого автономного округа, находящегося на пороге больших преобразований, связанных с освоением огромного природно-ресурсного потенциала территории.

Социально-экономическое развитие округа напрямую зависит от освоения минерально-сырьевого потенциала территории. В связи с этим на первый план выходят вопросы стратегического планирования и управления недропользованием в регионе. К сожалению, до настоящего времени не разработаны действенные процедуры реализации сырьевого потенциала данной территории в интересах проживающего там населения. Неблагоприятная динамика целого ряда социально-экономических показателей находится в явном противоречии с активным развитием нефтегазового сектора.

Освоение нефтегазовых ресурсов региона в условиях становления новой системы

межбюджетных отношений и реформирования налоговой системы

Несмотря на существенные изменения последних лет, налоговое законодательство нашей страны находится на этапе новых структурных преобразований. При формировании основных направлений налоговой политики в РФ на 2008 – 2010 годы поставлены задачи повышения качества налогового администрирования, нейтральности и эффективности основных налогов в целях снижения нагрузки на экономических агентов.

Реформирование налоговой системы страны на рубеже веков в значительной мере затронуло нефтегазовый сектор. Среди нововведений последних лет следует отметить следующие:

1. Замена действующих ранее платежей за право на добычу, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциза на нефть налогом на добычу.
2. Установление ставки данного налога применительно к нефти, корректируемой с учетом уровня мировых цен на нефть и валютного курса рубля.
3. Перераспределение налогов, взимаемых при добыче углеводородов, в пользу федерального бюджета.
4. Законодательное установление вывозных таможенных пошлин на нефть, изменяющихся в зависимости от уровня мировых цен.

Исследование результатов реформирования системы налогообложения на рубеже веков в нашей стране показало, что в результате нововведений кардинально изменилась общая структура отчислений при добыче углеводородов. Основные преобразования в налоговой сфере, вводимые Налоговым кодексом, были направлены на систематизацию и упорядочение всей законодательной базы налогообложения. Существенным изменениям подверглась система платежей и отчислений при пользовании недрами. В первую очередь это связано с введением налога на добычу полезных ископаемых и перераспределением налоговых платежей в пользу федерального бюджета. С 1 января 2002 года введен единый налог на добычу нефти, взимаемый по ставке 16,5%. На время переходного периода с 1 января 2002 года до 31 декабря 2003 года была установлена базовая ставка налога на добычу на уровне 340 руб за тонну нефти. В 2005 году базовая ставка была увеличена с 400 до 419 руб./т, а с 2007 года ее размер и применяемая формула при расчете налога на добычу были законодательно закреплены. Применяемая в настоящее время для расчета налога на добычу формула учитывает динамику мировых цен на нефть. Отказ от дифференцированных платежей и введение фиксированной ставки налога на добычу нефтегазовых ресурсов продемонстрировали неэффективность такого подхода и вызвали широкую дискуссию по этому вопросу в рамках разработки проекта новой редакции закона "О недрах". С 1 января 2007 года базовая ставка налога умножается на коэффициент, характеризующий степень выработанности запасов. Этот коэффициент рассчитывается по специальной формуле и становится величиной, уменьшаемой по отношению к налоговой ставке лишь в том случае, если выработанность месторождения составляет 80 и более процентов) [2]. Наряду с этим установлены предельные ставки экспортных пошлин в зависимости от цен нефти марки "Юралс" на мировых рынках нефтяного сырья.

Введенный с января 2002 года налог на добычу (заменивший платеж на право добычи углеводородного сырья, аналог роялти) сгладил индивидуальный подход к освоению конкретных месторождений. При этом перераспределение введенного налога между бюджетами различного уровня произошло не в пользу регионов. Смещение объема налоговых поступлений в федеральный бюджет существенно снижает возможности нало-

гового регулирования нефтегазодобычи на региональном уровне. Оценка вводимых изменений позволяет сделать вывод, что в целом в вопросах налогообложения нефтегазового сектора федеральный центр последовательно проводит фискальную политику.

Как показывает анализ практики налогового регулирования нефтегазового сектора за последние пять лет, налицо отсутствие комплексного подхода к формированию налоговой политики при освоении нефтегазовых ресурсов, учитывающего как особенности (индивидуальные характеристики) месторождений, так и стадийность их разработки. Принятие частичных (точечных) мер, направленных на совершенствование механизма исчисления и уплаты налога на добычу полезных ископаемых, таких как исчисление НДС по нулевой ставке (при разработке новых месторождений на определенных территориях в Восточной Сибири до достижения накопленного объема добычи 25 млн. тонн на участке недр, а также добычи сверхвязких нефтей) и налоговые льготы по НДС (на участках недр с выработанностью 80% и более) (Федеральный закон № 151-ФЗ от 27.07.2006) не может в целом решить проблему повышения эффективности реализации нефтегазового потенциала страны.

Изменение налогового режима при освоении нефтегазовых ресурсов с введением нового Налогового кодекса значительно снизили не только размер поступлений от налога на добычу, заменившего существовавшие ранее платежи в бюджеты добывающих территорий, но и возможности нефтегазовых регионов напрямую влиять на процесс освоения ресурсов углеводородов. В результате преобразований налоговой системы бюджеты добывающих регионов потеряли значительную часть доходов от нефтегазового сектора. Моделирование различных вариантов освоения нефтегазовых ресурсов Ненецкого автономного округа позволило оценить результаты налогового реформирования и его последствия для социально-экономической системы региона в долгосрочной перспективе. Анализ складывающихся условий развития нефтегазового сектора Ненецкого автономного округа, а также экспертная оценка различных гипотез об их изменении в период 2006 – 2025 гг. позволили сформировать несколько ситуаций для количественной социально-экономической оценки последствий освоения углеводородных ресурсов округа. Учитывая то, что развитие нефтегазового сектора НАО находится на начальной стадии и его текущее (исходное) состояние существенно отличается от ожидаемого к концу прогнозного периода, особое внимание при формировании прогнозных сценариев уделялось анализу ключевых факторов и условий, определяющих развитие нефтедобычи НАО и ее влияние на социально-экономическую систему региона. Построено несколько динамических вариантов прогноза на будущее, которые учитывают характеристики исходного состояния нефтедобычи и основных макроэкономических показателей развития Ненецкого автономного округа, направления вероятных изменений ключевых факторов влияния на эти системы, а также параметры конечного состояния.

При выполнении расчетов не ставилась задача определения наиболее вероятных прогнозных значений производственно-экономических параметров функционирования регионального нефтегазового сектора и развития социально-экономической системы Ненецкого автономного округа. На данном этапе исследований при оценке различных сценариев вовлечения в хозяйственный оборот ресурсов углеводородного сырья НАО предполагалось выявить и проанализировать тенденции изменения основных показателей социально-экономического развития округа в зависимости от того, как изменяются основные условия и параметры функционирования регионального нефтегазового сектора.

В рамках налогового сценария основное внимание было сосредоточено на оценке последствий налогового регулирования для развития нефтегазового сектора эконо-

мики Ненецкого автономного округа. Прогнозные расчеты на период 2006 – 2025 гг. были выполнены по трем различным вариантам:

- **вариант 1** – расчеты выполнены на основе налоговой схемы, действовавшей в 2002 году;
- **вариант 2** – на основе налоговой схемы, действовавшей в 2004 году;
- **вариант 3** – в условиях действующей налоговой системы (2006 г.).

Условия налогообложения в нефтедобывающей промышленности заданы с учетом всех изменений в видовой структуре налогов и в ставках и пропорциях их распределения между федеральным и региональным бюджетами, действующих в соответствующие годы. Данные налоговые условия экстраполированы на весь прогнозный период 2006 – 2025 гг.

Нормативы издержек на подготовку запасов рассчитаны на основании фактических данных о выполнении геологоразведочных работ на территории Ненецкого автономного округа в 2003 – 2005 гг. Эффективность поисково-разведочного бурения на территории НАО в последние годы несколько превышает средние российские показатели. В связи с этим необходимо отметить, что уже несколько лет основной прирост запасов нефти в НАО осуществляется за счет доразведки ранее выявленных залежей в результате пересчета запасов (перевода из категории в категорию), корректировки подходов к разработке месторождений, изменения коэффициента извлечения нефти, а также оценки краевых частей месторождений. Изучение новых районов, усиление геолого-поисковых работ, направленных на подготовку запасов вне пределов ранее опосредованных и детально исследованных территорий, потребует привлечения масштабных инвестиций и приведет к росту стоимостных показателей работ.

Расходы на подготовку запасов рассматриваются как одна из составляющих капитальных вложений в развитие нефтяной отрасли. При этом предполагается, что половина этих вложений впоследствии будет относиться на основные фонды предприятий нефтегазового сектора Ненецкого автономного округа.

Прочие исходные параметры, характеризующие состояние и тенденции развития производственно-экономической подсистемы нефтегазового сектора (фонд действующих и бездействующих добывающих скважин, средние дебиты и темпы выбытия скважин, стоимость основных и оборотных средств, нормативы текущих и капитальных затрат, численность занятых и уровень оплаты труда и проч.), определены на основе имеющейся фактической информации и не различаются по всем трем вариантам рассматриваемого сценария.

Для более точной оценки степени влияния вводимых изменений в налоговой системе на функционирование нефтегазового сектора в рамках рассматриваемого налогового сценария было предусмотрено сохранение современного уровня цен (365 дол./т – расчетная среднегодовая цена нефти марки "Urals" в 2005 г.) на весь прогнозный период. Влияние ценовых факторов и уровней добычи углеводородов на социально-экономическую систему добывающего региона детально рассмотрено при моделировании "ценового" и "производственного" сценариев [3]. Проведенные оценки потерь бюджета Ненецкого автономного округа, освоение нефтегазовых ресурсов которого только разворачивается, показали, что в результате реформирования системы налогообложения регион теряет значительную часть бюджетных поступлений от нефтегазового сектора (рис. 3).

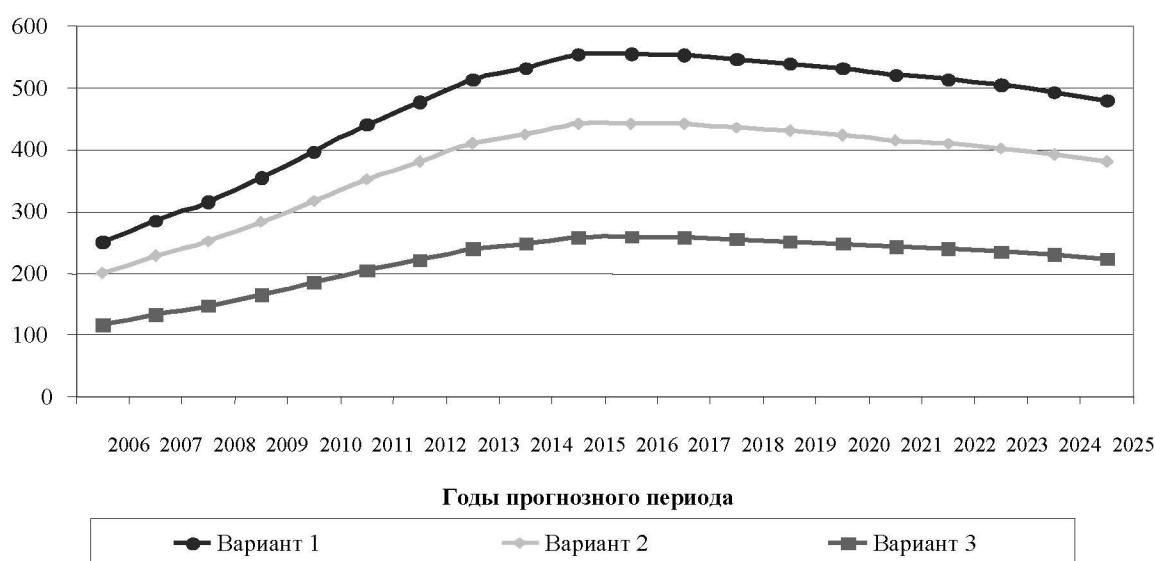


Рис. 3. Прогнозная оценка динамики налоговых поступлений от нефтегазового сектора в бюджет НАО при различных условиях налогообложения (вариант 1: налоговая схема, действовавшая в 2002 году; вариант 2: налоговая схема, действовавшая в 2004 году; вариант 3: действующая налоговая система (2006г)), млн. долл.

Налоговые доходы региона с каждым новым шагом в реформе налогообложения только уменьшаются. В первую очередь за счет НДС, доля которого сокращалась с 20 до 5% (рис. 4).

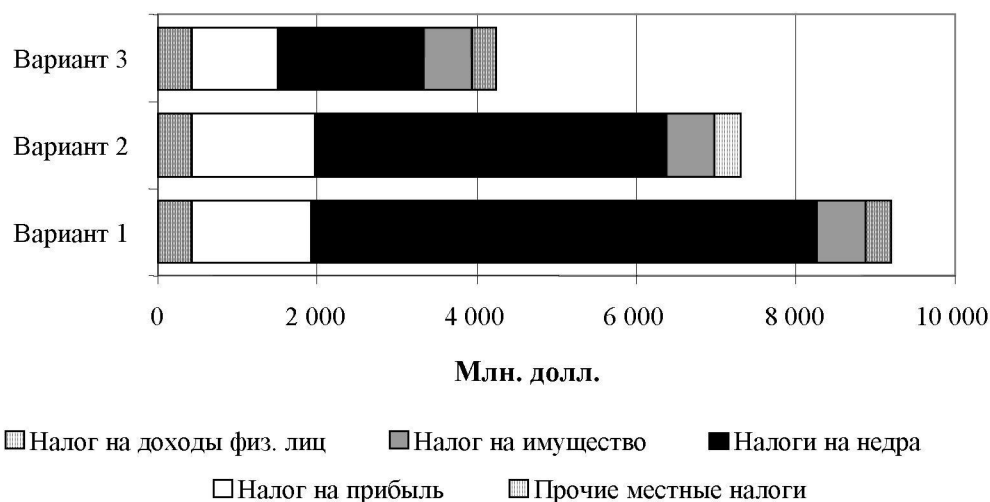


Рис. 4. Состав налоговых доходов регионального бюджета от нефтегазового сектора (варианты аналогичны рис. 3), млн. долл.

Вместе с тем, общая прогнозная сумма налоговых платежей нефтяных компаний, занимающихся освоением месторождений углеводородов на территории округа, увеличивается по мере реформирования системы налогообложения нефтегазового сектора, в первую очередь за счет новой более высокой шкалы экспортных пошлин (рис. 5).

С финансовыми показателями компаний, ситуация обратная (рис. 6)

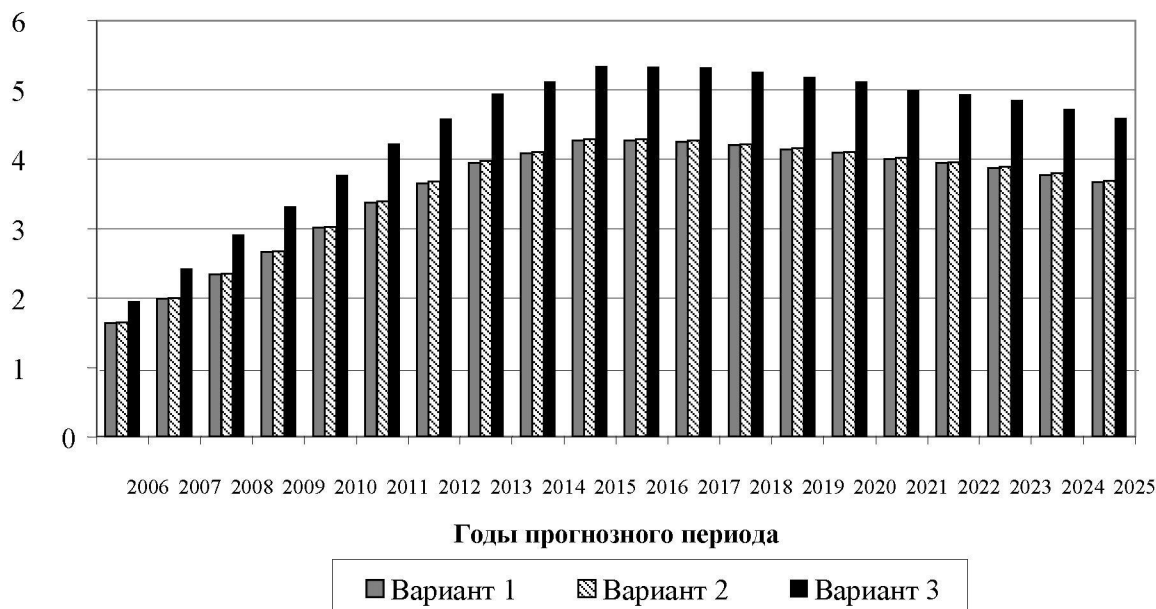


Рис. 5. Прогнозная динамика общей суммы налоговых платежей нефтегазового сектора НАО (варианты аналогичны рис. 3), млн. долл.

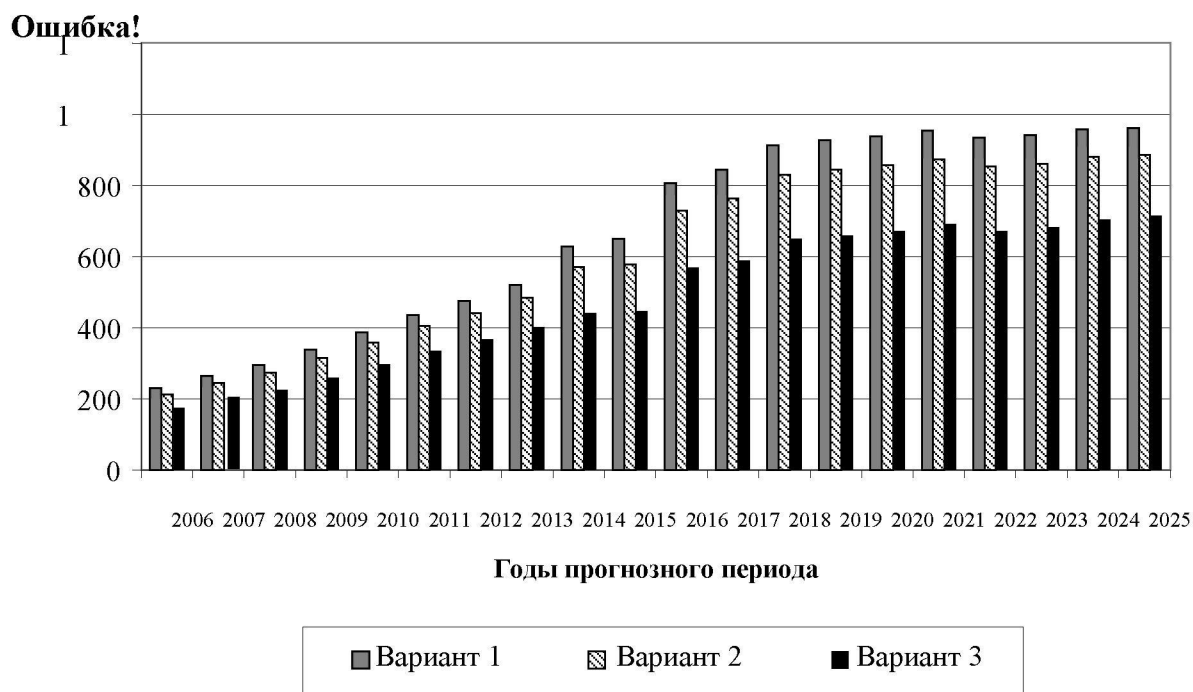


Рис. 6. Прогнозная динамика финансовых доходов нефтегазового сектора (варианты аналогичны рис. 3), млн. долл.

На налоговые доходы федерального бюджета существенное влияние оказывает введенная с 2005 года новая более высокая шкала экспортных пошлин (рис. 7).

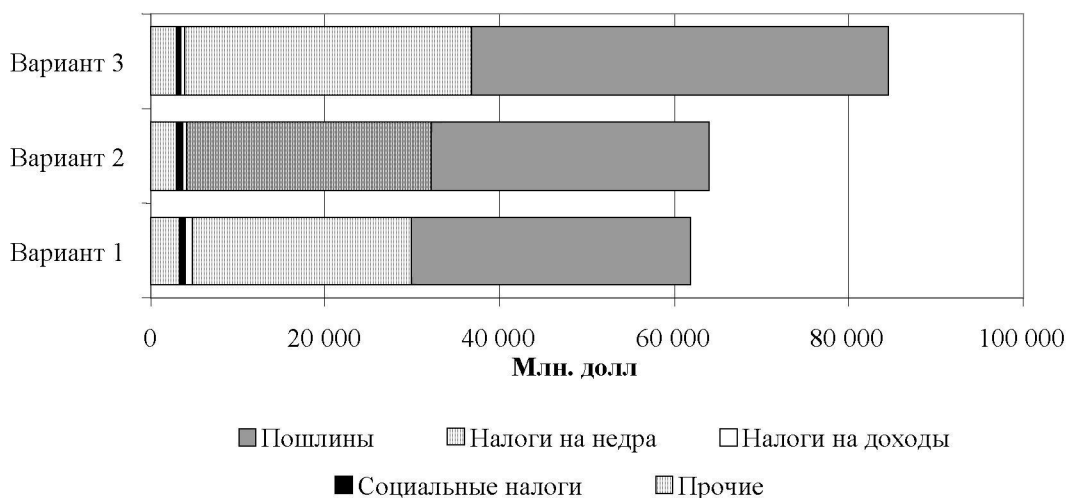


Рис. 7. Структура налоговых доходов федерального бюджета от нефтегазового сектора НАО (варианты аналогично рис. 3), млн. долл.

Оценка межбюджетного распределения налогов от нефтегазового сектора НАО показала следующие пропорции: в схеме 2002 года 87% – в федеральный бюджет, 13% – в региональный; в 2006 году соотношение стало 95% на 5% (рис. 8).

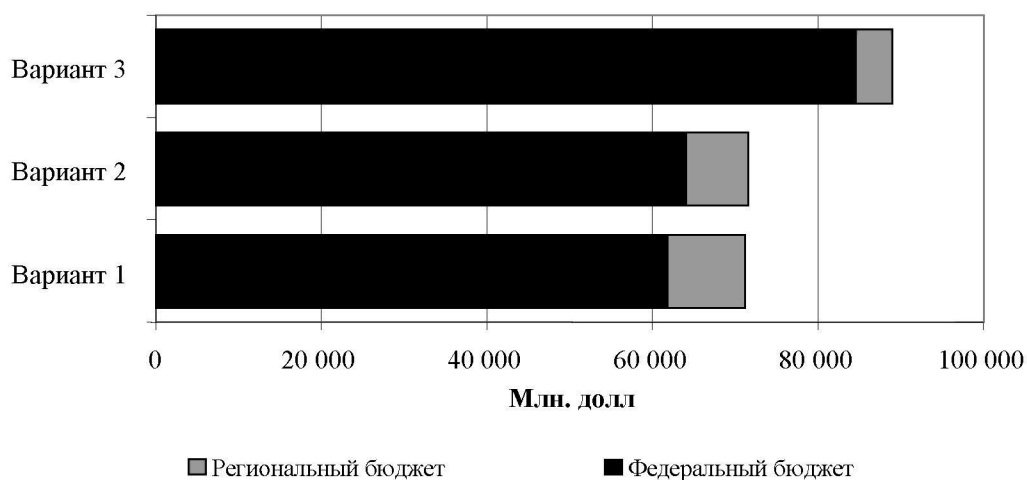


Рис. 8. Межбюджетное распределение налогов от нефтегазового сектора НАО (варианты аналогично рис. 3), млн. долл.

Для оценки влияния изменения региональной доли НДПИ на доходную часть бюджета добывающего региона была построена **вторая группа сценариев**, в основу которых положена действующая в настоящее время налоговая система, меняется лишь региональная доля НДПИ (вариант 1 – 20% (как в 2002 году); вариант 2 – 13,4% (как в 2004 году); вариант 3 – 5% (как в 2006 году)). В этом случае общая динамика налоговых платежей нефтяных компаний по вариантам остается неизменной (рис. 9).

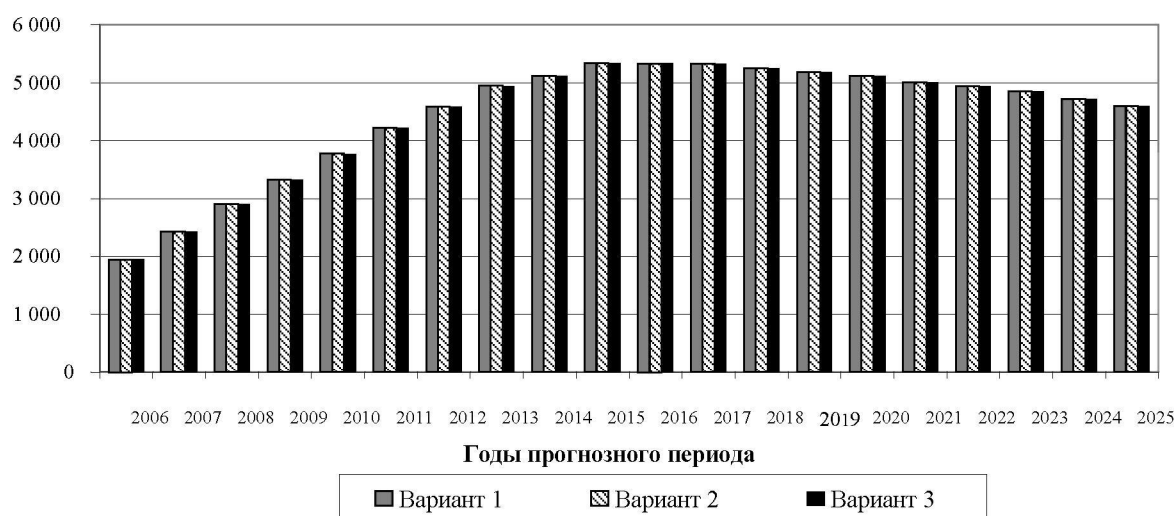


Рис. 9. Прогнозная динамика общей суммы налоговых платежей нефтегазового сектора НАО (вариант 1 – региональная доля НДПИ 20% (как в 2002 году); вариант 2 – 13,4% (как в 2004 году); вариант 3 – 5% (как в 2006 году), млн. долл.

Та же ситуация и с финансовыми доходами нефтяных компаний (рис. 10).

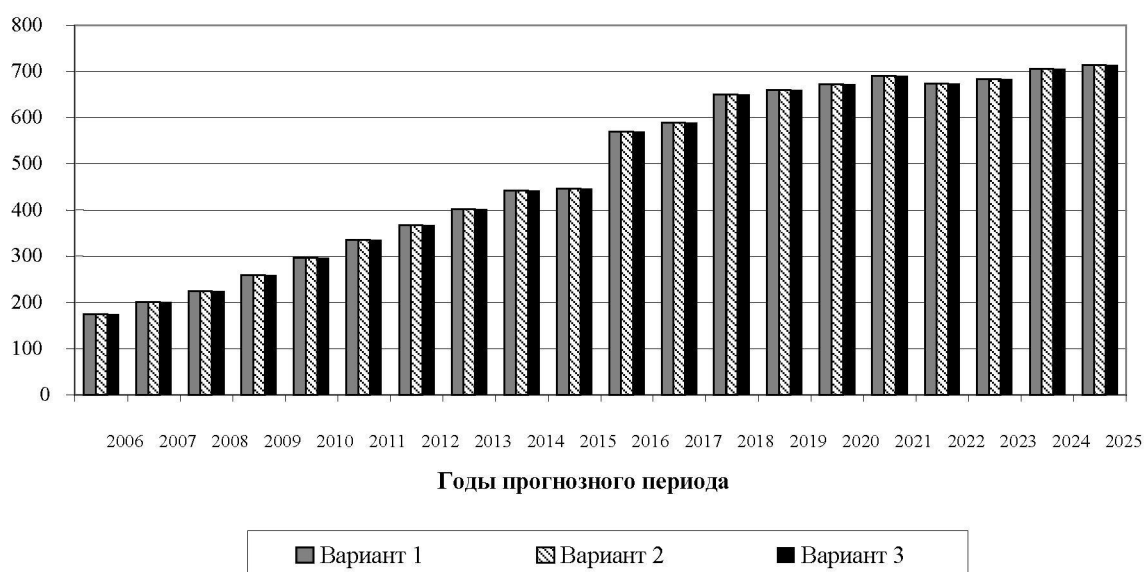


Рис. 10. Прогнозная динамика финансовых доходов нефтегазового сектора НАО (варианты аналогичны рис. 9), млн. долл.

Что касается прогноза налоговых доходов региона, то зависимость очевидна – чем меньше доля НДПИ от нефтегазового сектора, тем меньше и доходов (рис. 11).

На рис. 12 отражено влияние изменения доли НДПИ на состав налоговых доходов бюджета НАО от нефтегазового сектора.

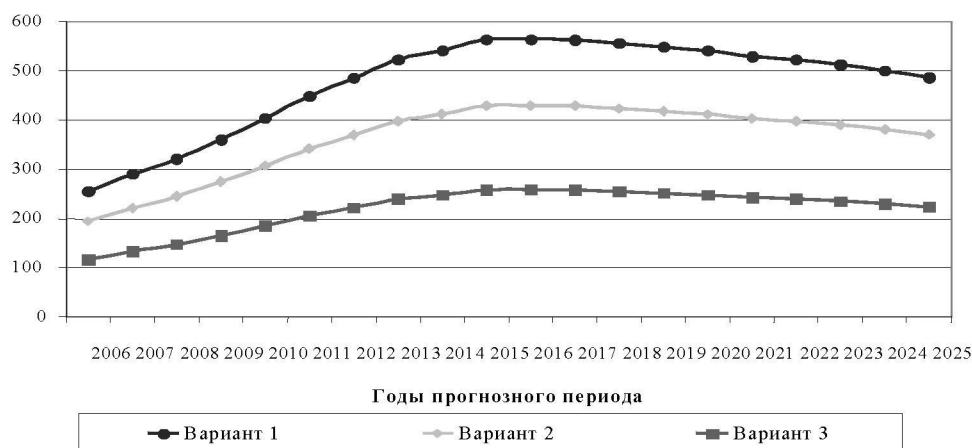


Рис. 11. Динамика налоговых поступлений от нефтегазового сектора в бюджет НАО (варианты аналогично рис. 9), млн. долл.

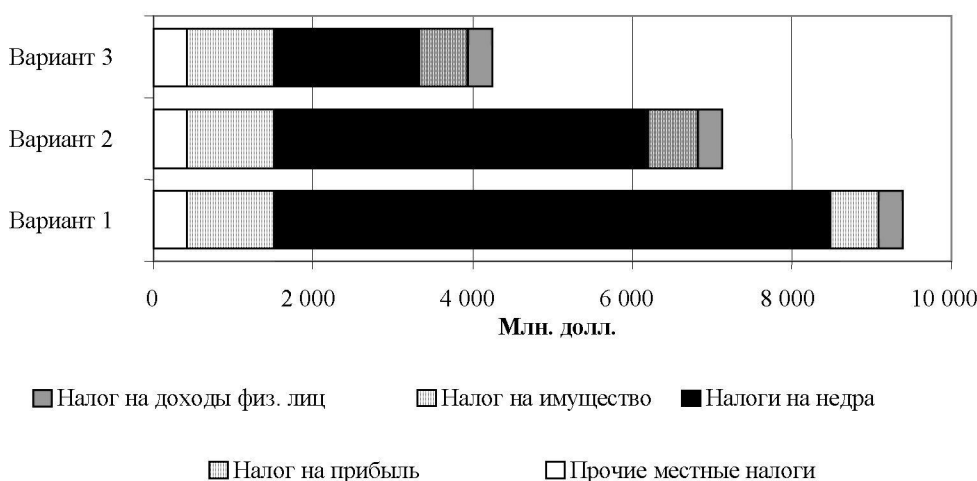


Рис. 12. Состав налоговых доходов бюджета НАО от нефтегазового сектора (варианты аналогично рис. 9), млн. долл.

Прогнозная динамика совокупных доходов региона показана на рис. 13. Проведенные расчеты подтвердили, что в результате реформирования налоговой системы налоговые доходы региона от нефтегазового сектора сокращаются, что приводит к существенному уменьшению общих доходов. Такая же ситуация и с доходами населения - по мере уменьшения поступлений от нефтегазового сектора в бюджет региона снижается и показатель бюджетных расходов на душу населения.

Изменение налогового режима при освоении нефтегазовых ресурсов с введением нового Налогового кодекса значительно снизили не только размер поступлений от налога на добычу, заменившего существовавшие ранее платежи в бюджеты добывающих территорий, но и возможности нефтегазовых регионов напрямую влиять на процесс освоения ресурсов углеводородов.



Рис. 13. Прогнозная динамика общей суммы доходов региона (варианты аналогичны рис. 9), млн. долл. в год.

С введением нового Налогового кодекса была снижена ставка налога на прибыль с одновременной отменой льготы, позволяющей уменьшить налогооблагаемую базу на величину инвестиций. Льгота на инвестиции имела большое значение для нефтегазового сектора, поскольку давала возможность значительно снизить реальную ставку налога на прибыль. Отмену данной льготы не может в полной мере компенсировать даже существенное сокращение ставки налога на прибыль. В большинстве развитых стран льгота на капитальные вложения является одним из рычагов, стимулирующих производителей вкладывать деньги в собственное развитие. Был нанесен существенный удар не только по малым и средним, но и крупным нефтегазовым предприятиям, которые активно развивались за счет собственной прибыли.

Введение Налогового кодекса значительно изменило пропорции распределения налога на прибыль между бюджетами различного уровня. В настоящее время в зависимости от уровня бюджетной системы ставки налога на прибыль распределяются следующим образом: 6,5% – в федеральный, 17,5% – в региональные бюджеты. Регионам предоставляется право снижать ставку налога на прибыль в части суммы, зачисляемой в региональный бюджет.

Вместе с тем, действующая налоговая система в нефтегазовом секторе плохо приспособлена для налогообложения вертикально интегрированных компаний. При существующей институциональной структуре российской нефтяной отрасли вертикально интегрированные компании повсеместно используют трансфертное ценообразование и занижают цены на нефть на скважине с целью минимизации налоговых платежей. В настоящее время НАО не имеет действенных рычагов влияния на эти процессы. Сокращение налогооблагаемой базы лишает округ основную часть налогов, зависящих от стоимости реализованной продукции и поступающих в региональный бюджет [3].

Увеличение доходов добывающего региона от нефтегазового сектора за счет увеличения поступлений налога на прибыль добывающих предприятий возможно за счет переноса региональной части налога на прибыль из субъектов Федерации, в которых в настоящее время зарегистрированы компании, выполняющие роль центров прибыли в рамках вертикально интегрированных нефтяных компаний. В этих условиях ос-

новой объем инвестиций в развитие нефтедобычи на территории НАО может быть профинансирован за счет внутренних источников (увеличившейся прибыли нефтедобывающих предприятий региона).

Действующее налоговое законодательство не обеспечивает достижения одной из главных своих целей – стимулирующей (как для нефтегазовых компаний, так и для регионов добычи). Налоговая система все еще имеет исключительно фискальный характер. Налогами облагаются в основном объемы добычи нефти. При этом не учитываются такие важнейшие факторы, как горно-геологические условия и стадии разработки месторождений.

Дифференцированный комплексный подход к формированию налоговой политики при освоении нефтегазовых ресурсов новых регионов

Налогообложение нефтегазодобычи в России в настоящее время носит в целом фискальный характер, не отражает природные свойства месторождений углеводородов, слабо связано с особенностями динамики активов сектора. Примером того является отсутствие дифференцированного подхода к разработке месторождений углеводородного сырья с различными условиями освоения. Главной целью государства является наполнение бюджетов и получение доходов для осуществления своей деятельности.

Среди прочих основных функций, в рыночной экономике налоги выполняют регулирующую и социальную функции, которые носят первостепенный характер в решении проблем освоения месторождений нефти и газа и развития нефтегазовых регионов. Использование регулирующих функций позволяет при необходимости снижать (увеличивать) фискальную нагрузку на нефтегазовые компании, обеспечивая гибкость налогообложения и баланс государственных и корпоративных интересов. Использование регулирующих функций налогов в нефтегазодобыче связано как с дифференцированным подходом к месторождениям с различными условиями освоения, так и с зависимостью от общих условий разработки (стадийность нефтегазодобычи). Результат применения налогового регулирования во многом определяется адекватностью применяемых методов особенностям функционирования нефтегазового сектора экономики региона на различных этапах освоения.

Динамика геолого-технических параметров оказывает важнейшее влияние на изменение основных экономических показателей нефтегазодобычи. Рост прибыли на стадии растущей добычи и зрелости даёт возможность правительству увеличивать налоги. Снижение прибыли на последующей стадии стимулирует правительство снижать налоговое бремя в целях продления сроков нефтегазодобычи, получения налогов, решения социально-экономических проблем (поддержания уровня занятости в границах сырьевой территории) и наиболее полного использования природно-ресурсного потенциала.

Существующая в настоящее время слабая связь системы налогообложения нефтегазодобычи в России с особенностями динамики активов сектора не способствует получению максимальных налоговых поступлений. Общие нормы, которые определяются на федеральном уровне, во многом сужают возможность применения более гибких и адекватных подходов к налогообложению разработки месторождений, находящихся на разных стадиях освоения и различающихся по горно-геологическим условиям. В этих условиях необходима разработка системы налогообложения нефтегазового сектора, отвечающей особенностям его функционирования:

- различным горно-геологическим условиям отработки месторождений;
- стадийности отработки месторождений;

- динамике освоения нефтегазоносной провинции (или её части), находящейся на сырьевой территории.

В основу предлагаемого дифференцированного подхода к налогообложению нефтегазодобычи положены природные факторы, отраженные в горно-геологических особенностях месторождений углеводородов. На наш взгляд, прямое следование принципу максимального учета индивидуальности каждого месторождения в настоящее время достаточно трудно реализуемо, вместе с тем, выделение групп месторождений по горно-геологическим условиям с применением определенных критериев позволяет сгруппировать наиболее значимые и распространенные свойства месторождений углеводородов для разбиения по группам налогообложения (рис. 14).

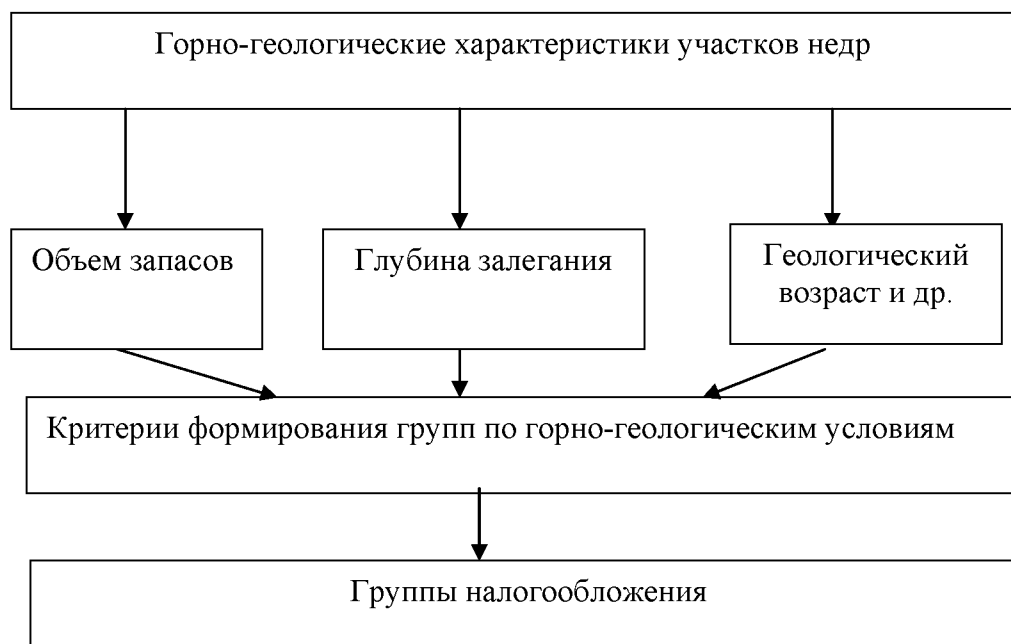


Рис. 14. Схема формирования групп налогообложения участков недр для добычи углеводородов с учетом горно-геологических условий

Целесообразность введения дифференцированных налоговых ставок на добычу углеводородного сырья в зависимости от условий разработки месторождений обусловлена общей динамикой экономических показателей освоения месторождений нефти и газа с целью продления срока эффективной эксплуатации при разработке трудноизвлекаемых запасов. Повышение гибкости и адаптивности налоговой системы должно стать главным направлением совершенствования налоговой политики в нефтегазовом секторе экономики России.

Дифференцированный подход к налогообложению месторождений углеводородов с различными горно-геологическими условиями необходимо осуществлять поэтапно:

1. Декларация принципов разделения.
2. Определение критериев.
3. Выделение групп месторождений для налогообложения.
4. Определение ставок налогообложения.

Единая шкала налогообложения добычи углеводородов на стадии падающей добычи в рыночных условиях хозяйствования приводит к прекращению отработки (свертыванию добычи) нерентабельных в этих условиях остаточных запасов, что влечет за

собой снижение потенциальных налоговых поступлений и высвобождение рабочей силы (занятых в экономике региона). Введение дифференцированной шкалы налогообложения (в первую очередь по НДС) позволяет оставить в разработке низкорентабельные запасы месторождений и тем самым сохранить рабочие места, продолжить добычу, сохранить налоговые поступления. Используемая в настоящее время фиксированная ставка налога на добычу нефти и газа не соответствует динамике объемов добычи и экономических показателей освоения месторождений. В целях оптимизации налогообложения нефтегазодобычи необходим дифференцированный подход к исчислению НДС в зависимости от стадии отработки месторождения (рис. 15).

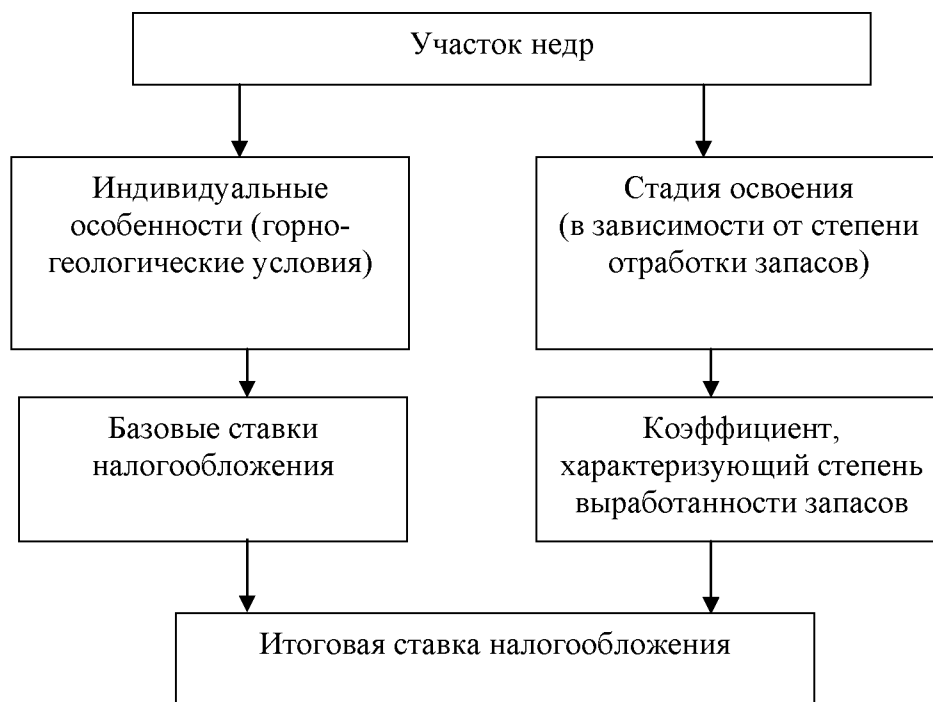


Рис. 15. Дифференцированный подход к налогообложению освоения нефтегазовых ресурсов, учитывающий как особенности (индивидуальные характеристики) месторождений, так и стадию их отработки

Целесообразность введения дифференцированных налоговых ставок на добычу углеводородного сырья в зависимости от стадии разработки обусловлена общей динамикой экономических показателей освоения месторождений нефти и газа с целью prolongation срока эффективной эксплуатации при разработке трудноизвлекаемых запасов.

Повышение гибкости и адаптивности налоговой системы должно стать главным направлением совершенствования налоговой политики в нефтегазовом секторе экономики России. Предлагаемый комплекс мер по совершенствованию системы исчисления и взимания налога на добычу полезных ископаемых в нефтегазовой сфере включает в себя введение дифференцированного НДС с четко определенными критериями оценки месторождений углеводородов при отнесении их к группам налогообложения (дифференциация НДС на основе установления разных налоговых ставок на месторождения с разными характеристиками (горно-геологические и географо-экономические условия)), а также применение коэффициента, характеризующего степень выработанности месторождения. Учет этих факторов в значительной мере будет способствовать

повышению эффективности освоения углеводородных ресурсов и наиболее полной реализации нефтегазового потенциала территорий, что особенно актуально при формировании долгосрочной государственной политики при освоении нефтегазовых ресурсов новых регионов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Тоскунина В.Э. Освоение нового нефтегазового региона в современных экономических условиях: (теоретические основы и практические подходы к формированию программы развития Ненецкого автономного округа). Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2004. 281 с.

2. ФЗ РФ № 151-ФЗ от 27 июля 2006 г "О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" // Российская газета 2006. 29 июля.

3. Тоскунина В.Э. Проблемы и перспективы освоения нефтегазовых ресурсов на Северо-Западе России. Екатеринбург: УрО РАН, 2007. 227 с.