

Ермакова Е.А.

УДК 336.14

ПРОБЛЕМЫ НИВЕЛИРОВАНИЯ СЫРЬЕВОЙ ЗАВИСИМОСТИ РОССИЙСКОГО БЮДЖЕТА

Аннотация. В статье исследованы масштабы зависимости российской экономики от налогов нефтегазовой отрасли. Рассмотрены проблемы усиления налогового давления на нефтегазовый сектор. Критически оценены бюджетные изменения в отношении порядка формирования и использования нефтегазовых фондов.

Ключевые слова: налоги, нефтегазовые доходы, нефтегазовые фонды, сырьевая зависимость, бюджет

Анотація. У статті досліджено масштаби залежності російської економіки від податків нафтогазової галузі. Розглянуто проблеми посилення податкового тиску на нафтогазовий сектор. Критично оцінено бюджетні зміни стосовно порядку формування та використання нафтогазових фондів.

Ключові слова: податки, нафтогазові доходи, нафтогазові фонди, сировинна залежність, бюджет

Summary. In this article the dependence of the Russian economy on taxes of oil and gas industry is studied. The problems of increasing the tax burden on the oil and gas sector are considered. The budget changes concerning the formation and use of oil and gas industry assets are critically assessed.

Key words: taxes, oil and gas revenues, oil and gas assets, raw material dependence, budget.

Постановка проблемы. Стоит поставить под сомнение положение прогноза социально-экономического развития России, согласно которому развитие бюджетной системы в среднесрочной перспективе будет характеризоваться относительно стабильным уровнем доходов (% к ВВП), так как сокращение нефтегазовых доходов и поступлений в большей части будет компенсироваться расширением налоговой базы и собираемости основных налогов.

Предлагаемое в прогнозе сохранение в структуре экспорта доли минеральных продуктов и металлов на высоком уровне фактически закрепляет сырьевую направленность экспорта и не способствует диверсификации производства и экспорта в направлении, предусматривающем повышение доли производства продукции с более высоким уровнем добавленной стоимости.

Анализ исследований и публикаций. Проблемы нивелирования сырьевой зависимости Российского бюджета затрагивались в статьях О.Березинской, В. Миронова, С. Кимельмана, А. Новак, К. Латухиной, Е. Гурвич и других.

Цель статьи: исследовать масштабы зависимости российской экономики от налогов нефтегазовой отрасли. Для достижения цели необходимо: рассмотреть проблемы усиления налогового давления на нефтегазовый сектор, провести критическую оценку бюджетных изменений в отношении порядка формирования и использования нефтегазовых фондов.

Изложение основного материала. Нефтегазовые доходы России обеспечивают: более 20% доходов консолидированного бюджета; около 50% поступлений в бюджет; 60-70% поступающей в страну валюты; 100% поступлений в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния [6]; 21% нефтегазовой промышленности в ВВП (по данным Всемирного банка) [7]. При этом рост топливно-сырьевого экспорта практически в 2 раза опережал рост промышленного производства и почти в 3 раза – сельскохозяйственный [6]. В основе роста доходов от экспорта лежит ценовой фактор: падение цены на баррель нефти на 1 доллар снижает доходы бюджета на 60 млрд. рублей, а изменение цены на нефть на 10 долларов за баррель приводит к изменению роста ВВП российской экономики примерно на 0,4-0,5%.

Необходимость минимизации макроэкономических рисков в результате сильной зависимости экономики и бюджета от сырьевых ресурсов в России предопределила введение специального режима управления ими, направленного на обеспечение среднесрочной и долгосрочной макроэкономической стабильности путем создания нефтегазовых фондов [5]. В 2012 г. нефтегазовые доходы составили 10,6 % ВВП, т.е на уровне 2008 г. Совокупный объем нефтегазовых фондов по состоянию на 1 февраля 2013 г. составил 5 268,08 млрд. рублей: Резервный фонд – 2 589,45 млрд. рублей (86,24 млрд. долл.), Фонд национального благосостояния – 2 678,63 млрд. рублей (89,21 млрд. долл.) (Рис. 1).

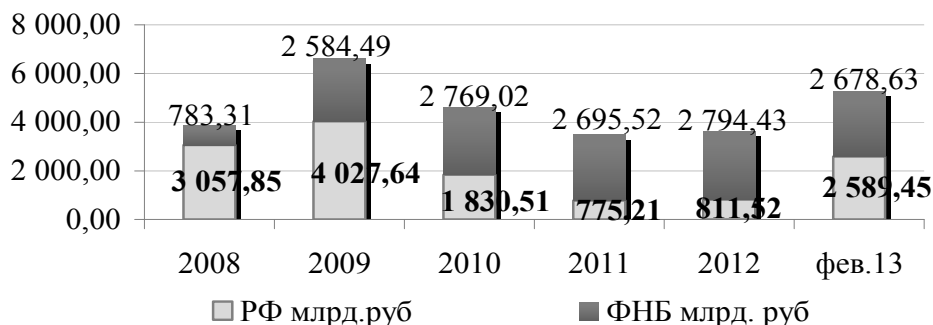


Рис. 1. Динамика нефтегазовых фондов, млрд. руб.

Нефтегазовые доходы российского бюджета имеют сугубо налоговый механизм формирования. Фактически именно с вводом в 2002 году новой налоговой системы платного недропользования (введены НДС и вывозные таможенные пошлины на нефть) нефтегазовые доходы (налоги) достигли 45%, увеличившись с 3-6%.

До 2008 г. к нефтегазовым доходам, формируемым фонды, относились лишь вывозные пошлины на нефть и налог на добычу полезных ископаемых. В результате фактически поступало только около половины всех конъюнктурных доходов экономики или 70% конъюнктурных доходов бюджета (налог на добычу газа, вывозные пошлины на нефтепродукты и газ, налог на прибыль нефтегазового сектора, будучи конъюнктурными доходами не учитывались) [4]. Ситуация несколько изменилась с принятием с 2008 г. новой концепции, по которой к нефтегазовым доходам отнесены доходы федерального бюджета от уплаты: налога на добычу полезных ископаемых (НДС) в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья); вывозных таможенных пошлин на нефть сырую; вывозных таможенных пошлин на газ природный; вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти.

Несмотря на то, что с 2005 г. таможенные пошлины официально не входят в состав налоговых доходов российского бюджета и не администрируются налоговыми органами [2], данный вид обязательного платежа вполне можно отнести к группе налоговых по всем своим существенным характеристикам. В этой связи в рамках статьи рассмотрена налоговую зависимость от нефти и газа, в том числе с учетом таможенных пошлин, тем более, что в мировой практике такие доходы отнесены к налоговым. Причем если в совокупности нефтегазовые налоги и пошлины в 2011 г. составили 32% налоговых доходов, то большую часть среди них занимают именно таможенные пошлины – 21% налоговых доходов.

Структурный анализ нефтегазовых доходов за 2005-2011 гг. демонстрирует преобладающую роль налоговых поступлений от нефтяного сектора. Так в 2011 г. налоговые доходы, связанные с обложением газа и газового конденсата составили 527,1 млрд. руб., а налоговые доходы, связанные с обложением нефти и нефтепродуктов – 5114,7 млрд. руб. Аналогичный вывод можно сделать и проанализировав доли налоговых доходов в ВВП, связанных с обложением нефти и газа (Таблица 1).

Таблица 1. Нефтегазовые доходы бюджета России, % ВВП

Налоговые доходы	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Налоговые доходы	36,5	36,1	36,2	36,2	31,0	31,7	35,61
Доходы от налогов и пошлин, связанных с обложением нефти и нефтепродуктов	9,2	10,0	8,1	9,7	6,0	8,3	10,09
НДС на нефть	3,7	3,9	3,2	3,8	2,1	2,8	3,39
Вывозные таможенные пошлины на нефть	4,0	4,5	3,5	4,3	2,7	3,8	4,29
Вывозные таможенные пошлины на нефтепродукты	0,9	1,2	1,0	1,3	0,9	1,4	1,89
Доходы от налогов и пошлин, связанных с обложением газа и газового конденсата	1,49	1,64	1,2	1,43	1,33	0,63	0,97
НДС на газ	0,36	0,33	0,27	0,22	0,19	0,19	0,25
НДС на газовый конденсат	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01
Вывозные таможенные пошлины на газ	1,11	1,28	0,91	1,19	1,12	0,42	0,71

Однако если сравнить колебания абсолютных и относительных величин в отношении налоговых доходов, связанных с обложением нефти и газа, то имеются интересные расхождения. Так, в 2010 гг. наблюдается снижение газовых налоговых доходов, но увеличение нефтяных.

На фоне сравнительно невысокой налоговой нагрузки в России, нагрузка в по виду экономической деятельности «Добыча полезных ископаемых» остается самой высокой – 40-30 %, но с понижающимся трендом с 54,8% в 2007 г. до 30,3% в 2010 г., аналогичную тенденцию имеет подвид экономической деятельности «Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых», в состав которого входит именно нефтегазовая отрасль. Налоговая нагрузка на нефтяную отрасль увеличилась с 2005 г. 45,6% выручки и 62,5% прибыли до 75-80% прибыли в 2008 г. [1].

Главной новеллой современной бюджетной политики России можно считать введение с 2013 г. так называемых «бюджетных правил», ориентированных на минимизирование зависимости бюджетной системы от волатильности цен на мировом рынке энергоресурсов, повышение точности долгосрочного финансового прогнозирования доходов и расходов бюджетной системы и формирование в необходимых объемах суверенных фондов России [7].

При планировании расходов федерального бюджета в рамках применения бюджетных правил предлагается основываться на базовой цене на нефть. При этом под базовой ценой на нефть в 2013 – 2015 годах предлагается понимать среднюю цену на нефть за пятилетний период для 2013 года, шестилетний и семилетний периоды для 2014 и 2015 годов соответственно. В дальнейшем планируется ежегодно увеличивать отчетный период определения базовой цены на нефть на один год до достижения 10 лет.

В соответствии с бюджетными правилами предлагается при превышении базовой цены на нефть избыток нефтегазовых доходов направлять в Резервный фонд до достижения его нормативной величины, равной 7% ВВП. В случае, если прогнозная цена на нефть окажется ниже базовой цены, на покрытие возникающего вследствие уменьшения доходов дефицита бюджета будут использоваться средства Резервного фонда.

После достижения нормативной величины Резервного фонда бюджетными правилами предусматривается сбережение дополнительных нефтегазовых доходов в Фонде национального благосостояния. При этом часть этих средств может быть направлена на финансирование инфраструктурных и других приоритетных проектов, не влекущих длящихся обязательств Российской Федерации.

Стоимость барреля нефти для расчета бюджета в 2013 г., согласно законопроекту Минфина, составит 82,5 долл. за баррель, для сравнения, в 2012 г. дефицитный бюджет рассчитан на основе базовой цены углеводородов в 100 долл. за баррель (хотя первоначальные предложения Минфина РФ состояли в предложении рассчитывать российский бюджет исходя из средней цены на российскую нефть за последние 10 лет, т.е. 70 долл. за баррель). Если фактическая цена на нефть оказывается выше средней, то дополнительные доходы следует направлять в Резервный фонд, в случае снижения цены на нефть в бюджет поступят средства именно этого Резервного фонда в объеме недополученных нефтегазовых доходов. Данным правилом Правительство РФ пытается начать процесс снижения зависимости бюджета от нефти и газа. В соответствии с бюджетными правилами:

- предельные расходы федерального бюджета не должны превышать объем доходов при базовой цене более, чем на один процент валового внутреннего продукта;
- общий объем планируемых расходов на очередной финансовый год не может быть меньше общего объема расходов без учета условно утвержденных расходов, утвержденного на соответствующий финансовый год федеральным законом о федеральном бюджете на текущий год и плановый период;
- общий объем планируемых расходов на первый год планового периода без учета условно утвержденных расходов в размере 2,5 % от общего объема расходов не может быть меньше общего объема расходов без учета условно утвержденных расходов, утвержденного на соответствующий финансовый год федеральным законом о федеральном бюджете на текущий год и плановый период.

Введение бюджетных правил с 1 января 2013 года позволит в 2013-2015 гг. снизить зависимость федерального бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры, повысить устойчивость и сбалансированность бюджетной системы, сократить дефицит федерального бюджета, начать сокращение нефтегазового дефицита и увеличить Резервный фонд

Выводы и перспективы дальнейших исследований. Такую политику с одной стороны можно положительно оценивать, поскольку действительно бюджет страны, главной целью которого является выполнение обязательств государства перед гражданами, не должен зависеть от того, поднимется ли цена на нефть или опустится. С другой стороны, очевиден возврат к политике формирования Стабилизационного фонда РФ образца 2004 г., исходя из средней цены за предыдущие 10 лет, вызывавшая массу споров, которые и привели к новой концепции нефтегазовых доходов.

Для снижения зависимости российской экономики от налоговых доходов, связанных с добычей нефти и газа, необходимо создать условия для привлечения инвестиций в разработку новых месторождений. Согласно высказываниям Новака А., «если работать по существующей системе налогообложения, может в ближайшие 10-20 лет произойти снижение объемов добычи (нефти), по оценкам экспертов – с 500 до 370 миллионов тонн, это снижение на 130 миллионов тонн» [8].

В целом для современного состояния российской экономики характерно несоответствие между декларируемыми целями правительства и реальными возможностями.

Источники и литература:

1. Березинская О., Миронов В. Российский нефтегазовый комплекс : динамика конкурентоспособности и перспективы финансирования. Фонд экономических исследований «Центр развития» [Электронный ресурс] / О. Березинская, В. Миронов. – Режим доступа : www.dcenter.ru
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. № 145-ФЗ от 31.07.1998 (принят ГД ФС РФ 17.07.1998).
3. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 28.06.2012 «Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов»
4. Гурвич Е. Бюджетная и монетарная политика в условиях нестабильной внешней конъюнктуры. / Е. Гурвич. // Вопросы экономики. 2006. №3. – С. 4
5. Ермакова Е. А. Формирование нефтегазовых доходов России : налоговый аспект. / Е. А. Ермакова. // Финансовая аналитика : проблемы и решения. 2012. №9.
6. Кимельман С. Россия – государство-рантье : упущенные возможности. [Электронный ресурс] / С. Кимельман. – Режим доступа : <http://2020strategy.ru/gl/inmaterial>
7. Латухина К. Мотор для бизнеса / К. Латухина. // Российская газета (Столичный выпуск) № 5664 от 22 декабря 2011 г.
8. Новак А. РФ потеряет четверть нефти при существующих нефтяных налогах. [Электронный ресурс] / А. Новак. – Режим доступа : <http://top.rbc.ru/economics/21/06/2012/656101.shtml>