

УДК 336.1

ФОРМИРОВАНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НЕФТЕГАЗОВЫХ ДОХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В УСЛОВИЯХ НИЗКИХ ЦЕН НА ЭНЕРГОРЕСУРСЫ И ОТСУТСТВИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРАВИЛА

ПОНКРАТОВ ВАДИМ ВИТАЛЬЕВИЧ, канд. экон. наук, директор Центра финансовой политики Института финансово-экономических исследований Финансового университета
E-mail: vponkratov@fa.ru

В статье рассматриваются вопросы формирования и использования нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2016 г. Проанализированы последние новации в области бюджетного процесса и налогообложения добычи углеводородов, принятые при формировании федерального бюджета на 2016 г. Рассмотрены параметры федерального бюджета и динамика основных макроэкономических показателей, лежащих в его основе. Проведен анализ последствий налогового маневра в сфере нефтедобычи с учетом падения мировых цен на нефть. Определено, что текущий и прогнозируемый уровень цены на нефть является приемлемым для крупнейших российских нефтегазовых компаний. Благодаря наличию механизма корректировки ставки НДС и экспортной пошлины с учетом мировой цены на нефть и курса рубля к доллару США, система налогообложения добычи и экспорта нефти обладает определенной адаптивностью как к высоким, так и к низким ценам на углеводороды. Так что российская нефтегазовая отрасль способна выдержать кратковременное снижение цены и до 25 долл. США/барр., и медленное ее восстановление.

Ключевые слова: нефтегазовые доходы бюджета; бюджетный процесс; налогообложение нефтедобычи; правило использования нефтегазовых доходов.

Generation and Use of Oil and Gas Revenues of the Federal Budget under Conditions of Low Energy Prices and Lack of Budgetary Rules

VADIM V. PONKRATOV, PhD (Economics), Director, the Fiscal Policy Center of the Institute for Financial and Economic Research, Financial University
E-mail: vponkratov@fa.ru

The paper addresses the issues concerning the generation and use of oil and gas revenues of the federal budget in 2016. The latest innovations in the area of budgeting and taxation of the hydrocarbon production adopted in the formation of the federal budget for 2016 are analyzed. The federal budget parameters and trends in the main macroeconomic indices are examined. The analysis of the tax maneuver effects in the oil production sector with account for the slumping world oil prices is made. It is determined that the current and projected levels of oil prices are acceptable to the largest Russian oil and gas companies.

Thanks to the mechanism of the mineral production tax rate and the export duty adjustment, taking into account world oil prices and the ruble exchange rate vs the US dollar, the system of oil production and export taxation has a certain adaptability to both the high and low prices for hydrocarbons. Therefore, the Russian oil and gas industry is able to withstand a short-term price decline to USD25/bbl and slow recovery.

Keywords: oil and gas revenues; budget process; oil taxation; budget rule for spending oil and gas revenues.

Основные характеристики федерального бюджета на 2016 г.

Неопределенность макроэкономических параметров, лежащих в основе Прогноза социально-экономического развития России на 2016 г. и плановый период 2017 и 2018 гг., стала причиной корректировки механизма разработки федерального бюджета на 2016 г. [1], основными новациями которого являются:

- принятие федерального бюджета сроком на один год;
- приостановление действия бюджетного правила в части определения общего объема расходов и использования нефтегазовых доходов федерального бюджета;
- отсрочка внесения проекта бюджета в Государственную Думу (срок был перенесен с 1 октября, как это предусмотрено Бюджетным кодексом Российской Федерации, на 25 октября).

В соответствии с бюджетным правилом (вариант, действовавший с 2013 г.) объем расходов бюджета на очередной финансовый год определяется как сумма планируемых доходов, рассчитанных исходя из средней цены на нефть за предшествующий трехлетний период, плюс расчетный дефицит бюджета (не должен превышать 1% ВВП). Если текущая цена на нефть выше параметров, заложенных в бюджете на текущий год, разница направляется в Резервный фонд (после превышения последним уровня в 7% ВВП начинает наполняться Фонд национального благосостояния); если же она ниже, недостающие расходы бюджета финансируются из Резервного фонда.

Согласно бюджетному правилу расчетная цена нефти на 2016 г. должна составить 87 долл. США/барр. Такой уровень цены существенно превышает текущие консенсус-прогнозы ведущих аналитических центров на среднесрочную перспективу. Заморозка действия бюджетного правила позволила повысить гибкость параметров федерального бюджета на 2016 г., сделать его более реалистичным и устранить ряд рисков [2] исполнения бюджета по доходам.

Рассмотрим основные параметры федерального бюджета на 2016 г. Он сформирован на основе «консервативного» варианта прогноза социально-экономического развития России на 2016 г. и на плановый период 2017 и 2018 гг., в

рамках которого фиксируется снижение значений большинства макроэкономических показателей (*табл. 1*).

На существенную корректировку параметров прогноза повлияли главным образом снижение цен на сырье, ослабление рубля, геополитическая ситуация и обмен санкциями.

Вследствие падения цен на нефть значительно снизился объем внешней торговли в стоимостном выражении. Экспорт товаров (по методологии платежного баланса) по итогам 2015 г. должен быть на уровне 343,4 млрд долл. США, импорт товаров — 197,2 млрд долл. США. Ожидается, что текущие тенденции во внешней торговле будут сохраняться и в 2016 г.

Структура федерального бюджета на 2016 г. [3] представлена в *табл. 2*.

Основные характеристики федерального бюджета на 2016 г.:

- доходы — 13 738,5 млрд руб.;
- расходы — 16 098,7 млрд руб.;
- дефицит — 2360,2 млрд руб.;
- нормативная величина Резервного фонда — 5507,1 млрд руб.;
- верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации на 1 января 2017 г. — 8817,8 млрд руб.;
- верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации на 1 января 2017 г. — 55,1 млрд долл. США, или 50,1 млрд евро;

В 2016 г. прогнозируется снижение доходов федерального бюджета до 17,5% ВВП вместо 18,0% ВВП в 2015 г. При этом объем нефтегазовых доходов снижается с 8,0% ВВП в 2015 г. до 7,7% ВВП в 2016 г., а нефтегазовых — с 10,0 до 9,8% ВВП. Ненефтегазовый дефицит сократится в 2016 г. на 0,2% (до 10,7% ВВП) [4].

В 2016 г. также планируется снижение расходов федерального бюджета до 20,5% ВВП в 2016 г., что на 0,5 процентных пункта ниже, чем в 2015 г.

Дефицит федерального бюджета ожидается на уровне 3,0% ВВП в 2016 г. (что соответствует уровню 2015 г.). Основным источником финансирования дефицита федерального бюджета останутся средства Резервного фонда.

Анализ Основных направлений бюджетной политики на 2016 г. и плановый период

2017–2018 гг. показывает, что происходит расширение использования методов программно-целевого планирования бюджетных расходов [5] и консервируется ряд назревших фундаментальных проблем налогообложения, например сохраняется плоская шкала НДФЛ [6].

Структура доходных поступлений в федеральный бюджет и консолидированные бюд-

жеты субъектов Российской Федерации свидетельствуют о том, что для России характерна такая практика распределения доходных полномочий между центром, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, которая приводит к высокой степени централизации доходов в федеральном бюджете. Это следствие бюджетной политики, слабо

Таблица 1

Основные макроэкономические показатели, 2014–2016 гг.

Показатель	2014 (факт)	2015 (оценка)	2016 (прогноз)
ВВП, млрд руб.	71 406	73 515	78 673
Динамика ВВП (к предыдущему году), %	100,6	96,1	100,7
Инфляция (ИПЦ), % к декабрю предыдущего года	111,4	112,2	106,4
Курс доллара, рублей за доллар США	38,4	61,0	63,3
Объем импорта, млрд долл. США	286,7	183,2	186,4
Объем экспорта, млрд долл. США	497,8	341,3	328,7
Цены на нефть Юралс, долл.США/барр.	97,6	53	50
Цены на газ (дальнее зарубежье), долл. США/тыс. куб. м	351	250	199
Объем добычи нефти, млн т	526	531	533
Объем добычи газа, млрд куб. м	643	626	635
Объем экспорта нефти, млн т	223	237	233,5
Объем экспорта природного газа, млрд куб. м	174	170	175
Объем экспорта нефтепродуктов, млн т	165	175	173

Таблица 2

Структура федерального бюджета на 2016 г., млрд руб.

Показатель	2014 (факт)	2015 (оценка)	2016
Доходы, всего	14 496,9	13 251,3	13 738,5
% к ВВП	20,3	18,0	17,5
Расходы, всего	14 831,6	15 417,3	16 098,7
% к ВВП	20,8	21,0	20,5
Дефицит (-)/Профицит (+)	-334,7	-2166,0	-2360,2
% к ВВП	-0,5	-3,0	-3,0
Ненефтегазовый дефицит	-7768,5	-8045,8	-8405,1
% к ВВП	-10,9	-10,9	-10,7

ориентированной на развитие бюджетного федерализма [7]. Пропорции распределения общих налогов и даже распределение собственных налогов между бюджетными уровнями в конечном счете диктуются необходимостью сбалансировать доходы и обязательные расходы каждого бюджета. Поэтому передача расходных полномочий от центра к регионам, а также необходимое увеличение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации должны сопровождаться передачей определенных сумм налогов [8].

Нефтегазовые доходы федерального бюджета

Проанализируем динамику нефтегазовых доходов федерального бюджета за 2014–2016 гг. (табл. 3) и последние новации в сфере налогообложения добычи и экспорта углеводородов в России.

Небольшой рост нефтегазовых доходов в номинальном выражении по сравнению с 2015 г., несмотря на снижение прогнозируемой цены на энергоносители и объемов добычи и экспорта нефти и нефтепродуктов, преимущественно обусловлен изменениями законодательства в части налогообложения нефтегазового сектора, в частности сохранением на уровне 2015 г. ставки

вывозной пошлины на нефть и изменениями в расчете налога на добычу полезных ископаемых (далее — НДС) по газу и газовому конденсату. При этом по отношению к ВВП нефтегазовые доходы снизятся на 0,3%.

В рамках работы над федеральным бюджетом на 2016 г. произведена корректировка налогового маневра в сфере нефтедобычи. Внесенные в НК РФ изменения приведут к увеличению доходов федерального бюджета:

- на 199 414,1 млн руб. — за счет сохранения ставки вывозной пошлины на нефть на уровне 2015 г. (42%) по сравнению с ранее предполагавшимся снижением до 36% в рамках «налогового маневра»;
- на 114 691,1 млн руб. — за счет изменения ставки НДС для добычи газа и газового конденсата для налогоплательщиков, являющихся собственниками Единой системы газоснабжения.

Напомним читателям журнала, что основной идеей налогового маневра в нефтедобыче образца 2014 г. было синхронное разнонаправленное изменение ставки НДС на добычу нефти (рост) и вывозной таможенной пошлины (снижение), в совокупности нивелирующее рост налоговой нагрузки для экспортноориентированных нефтедобывающих компаний.

Таблица 3

Динамика доходов федерального бюджета на 2016 г., млрд руб.

Показатель	2014 (факт)	2015 (оценка)	2016
Доходы, всего	14 496,9	13 251,3	13 738,5
в % ВВП	20,3	18,0	17,5
в том числе:			
нефтегазовые доходы	7433,8	5879,9	6044,9
в % ВВП	10,4	8,0	7,7
Ненефтегазовые доходы	7063,1	7371,4	7693,6
в % ВВП	9,9	10,0	9,8
Доля в общем объеме доходов, %	100,0	100,0	100,0
в том числе:			
нефтегазовые доходы	51,3	44,4	44,0
ненефтегазовые доходы	48,7	55,6	56,0

Маневр был рассчитан на три года — 2015–2017 гг. Ставка НДС в 2015 г. составила 766 руб./т против 530 руб./т, предусмотренных ранее, в 2016 г. — 857 руб./т против 559 руб./т, в 2017 г. — 919 руб./т. Планировалось, что вывозная экспортная пошлина на нефть сырую будет сокращаться быстрее значений пошлины, заложенных в Федеральном законе от 30.09.2013 № 263-ФЗ, и составит 42% — в 2015 г., 36% — в 2016 г. и 30% — в 2017 г. При этом вывозная таможенная пошлина на дизельное топливо в 2015 г. составляет 48%, в 2016 г. — 40%, в 2017 г. — 30%, на бензин — 78%, 61 и 30% соответственно.

Следует отметить, что Россия является страной с огромной территорией, расположенной в северной части континента и индустриальным экономическим укладом, что предопределяет повышенный внутренний спрос на энергоносители. При кратном росте базовой ставки НДС налоговые обязательства нефтедобывающих компаний существенно возрастут, что отразится на стоимости топливно-энергетических ресурсов внутри страны и вызовет мультипликативный рост цен в базовых отраслях промышленности, транспорта и сельского хозяйства [9].

Правительство РФ не скрывает, что сохранение ставки вывозной пошлины на нефть на уровне 2015 г. предпринято в целях увеличения доходов бюджетной системы в связи с резким снижением прогнозных цен на нефть на 2016 г.

Последствия налогового маневра

Для оценки последствий налогового маневра образца 2014 г. проанализируем динамику ряда показателей за период с 1 января 2009 г. по 1 января 2016 г. Данный интервал для анализа выбран ввиду того, что с 1 января 2009 г. остается неизменной формула расчета коэффициента, характеризующего динамику мировых цен на нефть:

$$K_{ц} = (Ц - 15) \times P / 261,$$

где $Ц$ — средний за налоговый период уровень цен сорта нефти *Urals* в долларах США за баррель;

P — среднее значение за налоговый период курса доллара США к рублю, устанавливаемого Банком России.

Как следует из *рис. 1*, до апреля 2014 г. наблюдалось полное совпадение динамик цены на нефть и рублевой ставки НДС. Происходило это благодаря стабильному курсу рубля относительно доллара США — второй составляющей определения $K_{ц}$. Ситуация серьезно изменилась во второй половине 2014 г., вдобавок с 1 января 2015 г. стал применяться налоговый маневр, а в феврале рублевая ставка НДС стала равняться 8032 руб. за тонну при цене барреля нефти 57,3 долл. США. Напомним читателям журнала, что при абсолютном максимуме цены нефти — в марте 2012 г. — 123,2 долл. США за баррель ставка НДС равнялась 5427 руб. Начиная с марта 2015 г. наблюдается преимущественно понижающая коррекция рублевой ставки НДС, но она остается в районе отметки 4500–5000 руб. за тонну.

Преобразуем цену нефти из долларов за баррель в менее привычные показатели — рубли за тонну. В этом случае динамика ставки НДС с учетом $K_{ц}$ выглядит более сглаженной (*рис. 2*), но по-прежнему полностью повторяет колебания графика цены. Настороженность вызывает анализ графика доли НДС в цене нефти. С октября 2010 по ноябрь 2014 г. цена нефти была в интервале 80–120 долл. США за баррель, и доля НДС в цене составляла от 17 до 22%. На этом же графике четко видны интервалы налоговых маневров — существенный рост налоговой нагрузки в начале года и выход на стабильное значение. Вызывает озабоченность последний налоговый маневр — в феврале 2015 г. цена нефти составила 27 432 руб. за тонну, что практически идентично, например, цене в августе 2013 г. — 27 263 руб., а вот доля НДС в этой цене возросла с 21 до 29,3%, а к июню года превысила уровень в 30% цены российской нефти на мировых рынках (скорректировавшись до 25% к концу года). Следует отметить, что цена нефти на внутреннем российском рынке значительно ниже экспортной и доля НДС в ней еще более существенна. Эти факторы уже привели к росту оптовых цен на нефтепродукты более чем на 23% в течение 2015 г.

Уровень совокупной налоговой нагрузки на нефтегазовые компании существенно превышает аналогичный показатель компаний других отраслей экономики. До определенного предела

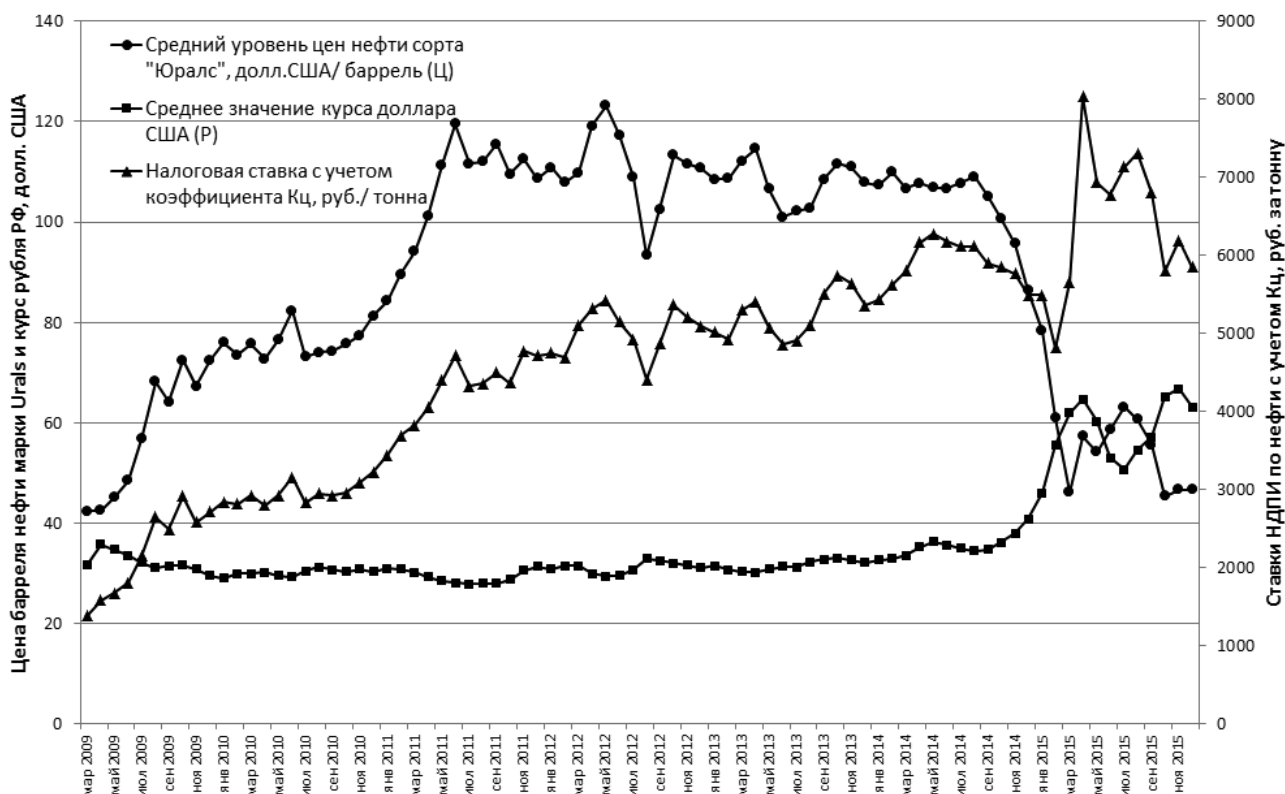


Рис. 1. Динамика цены на нефть, курса долл. США к рублю и ставки НДС по нефти с учетом $K_{ц}$ с января 2009 по декабрь 2015 г.

Источник: рассчитано автором на основании данных, представленных в правовой системе КонсультантПлюс: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642.

повышенную налоговую нагрузку на нефтедобывающие компании следует воспринимать как стремление государства изъять природную ренту, возникающую у компании-недропользователя при добыче углеводородного сырья.

Ревизия использования природной ренты не должна подрывать конкурентоспособность топливно-сырьевых отраслей. Для этого важно соблюдать баланс между интересами государства и бизнеса, стимулировать привлечение инвестиций, повышающих отдачу для экономики от ее природно-ресурсного потенциала. Из самого по себе факта отнесения этой ренты к государственной собственности не следует, что интерес общества воплощается в максимальном изъятии полученной природной ренты из рентаобразующих отраслей. Долгосрочным целям и государства, и бизнеса отвечает реинвестирование части природной ренты самими отраслями. Необходимо придание с помощью рентных доходов импульса технологическому развитию

отечественной экономики, отходу ее от узкой топливно-сырьевой специализации в мировом разделении труда.

Одна из важнейших проблем на сегодня — создание стимулов освоения новых месторождений, характеризующихся более высокими операционными и капитальными затратами, более сложными геологическими условиями, необходимостью создания инфраструктуры, большей удаленностью от рынков сбыта.

Текущий и прогнозируемый уровень цен (в первой половине 2016 г. цена на нефть, вероятно, достигнет дна (возможно даже кратковременно протестировав уровень в 25 долл. США/барр.), и далее на фоне сокращения предложения нефти начнется умеренный восходящий тренд — в итоге мы можем увидеть среднегодовой уровень цены марки Brent в диапазоне 43–47 долл. США/барр.), что является приемлемым для российских нефтяных компаний — благодаря девальвации национальной

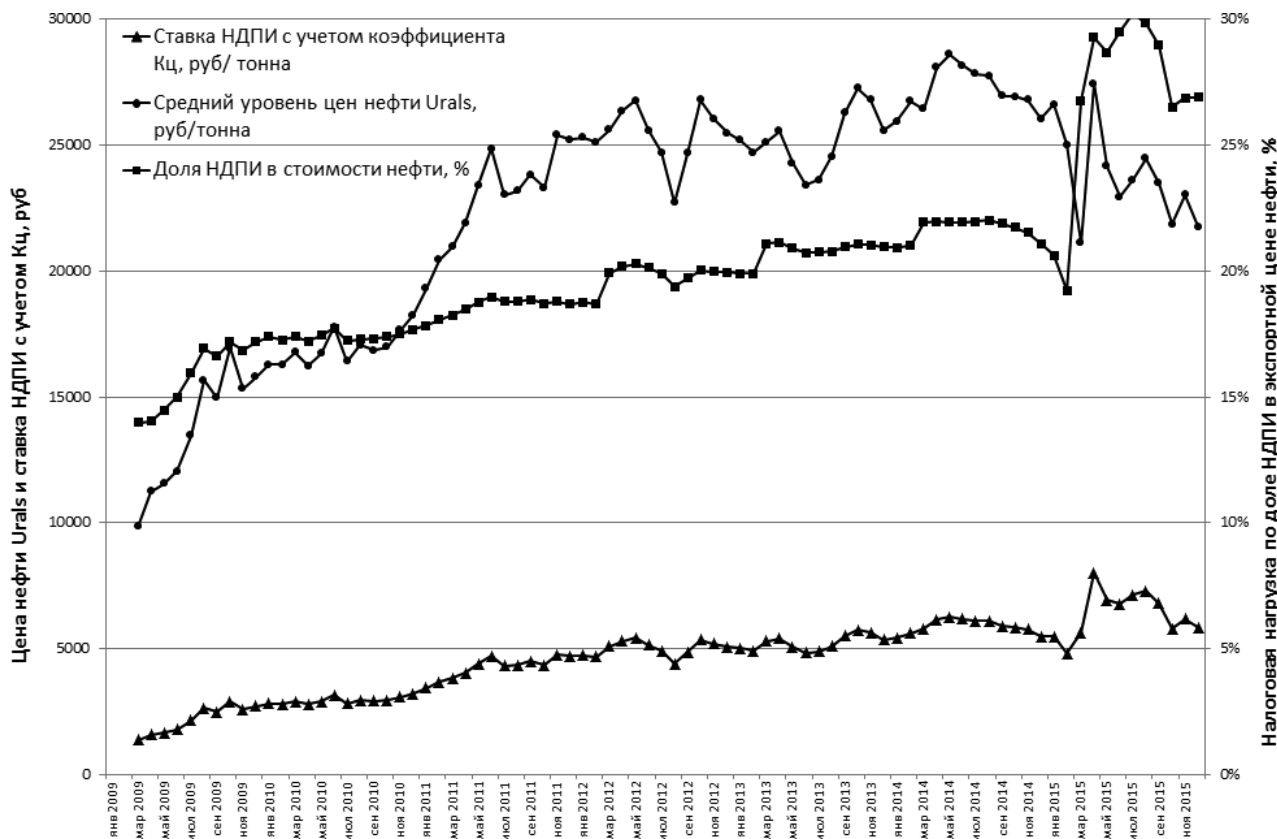


Рис. 2. Динамика рублевой цены на нефть, ставки НДС по нефти с учетом K_c и доли НДС в стоимости нефти с января 2009 по декабрь 2015 г.

Источник: рассчитано автором на основании рис. 1.

валюты уровень затрат на добычу находится в диапазоне от 3,6 (традиционные месторождения Западно-Сибирской нефтегазоносной провинции и средней уровень себестоимости добычи таких компаний, как «Роснефть» и «ЛУКОЙЛ») до 15 долл. США/барр. (выработанные месторождения старых нефтегазовых провинций и новые восточные проекты) плюс 3 долл. — расходы на транспортировку нефти. Благодаря наличию механизма корректировки ставки НДС и вывозной экспортной пошлины на нефть посредством коэффициента, учитывающего мировой уровень цен и курс рубля к доллару США, система налогообложения добычи и экспорта нефти обладает определенной адаптивностью как к высоким, так и к низким ценам на углеводороды. Более того, при уровне цены в 15 долл. США/барр. НДС вообще перестает уплачиваться. Так что российская нефтегазовая отрасль способна выдержать кратковременное снижение цены и до 25 долл. США/

барр., и медленное ее восстановление. Но, к сожалению, этого нельзя сказать о российском бюджете.

Выводы

Россия по-прежнему остается зависимой от экспорта сырья — в первую очередь энергоресурсов. Доля нефтегазовых доходов федерального бюджета находится на уровне 46–49%, что свидетельствует о критической зависимости от мировой конъюнктуры. Следует отметить, что последние пятнадцать лет биржевые цены на нефть изменяются по законам рынка производных финансовых инструментов, а не рынка традиционных сырьевых товаров. Поэтому практически невозможно прогнозировать ее динамику с достаточной степенью вероятности. Происходящие сейчас фундаментальные изменения требуют пересмотра механизма формирования и использования нефтегазовых доходов федерального бюджета.

Литература

1. Федеральный закон от 30.09.2015 № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона “О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации”».
2. Башкирова Н.Н. Подход к анализу налоговых льгот как источнику налоговых рисков государства // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2015. № 1. С. 3–12.
3. Распоряжение Правительства РФ от 23.10.2015 № 2130-р.
4. Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».
5. Мастеров А.И. Развитие методологии бюджетного планирования на этапе становления программно-целевого бюджетирования в России // Финансы и кредит. 2015. № 17. С. 20–28.
6. Шалина О.И., Токарева Г.Ф., Багаутдинова И.В. К вопросу о социальной справедливости, прогрессивной шкале налогообложения и институциональных «ловушках» // Налоги и финансовое право. 2015. № 8. С. 134–143.
7. Понкратов В.В. Укрепление доходной базы региональных и местных бюджетов в России — налоговые меры // Экономические науки. 2012. № 5. С. 7–12.
8. Наумов И.В. Финансовая устойчивость территории. Основные показатели и индикаторы ее оценки // Экономика. Налоги. Право. 2013. № 6. С. 35–42.
9. Понкратов В.В. Антикризисный план и бюджетный маневр 2015 // Вестник Финансового университета. 2015. № 2. С. 70–75.

References

1. The federal law of 30.09.2015 No. 273-FZ “About features of drawing up and the approval of drafts of budgets of the budgetary system of the Russian Federation for 2016, about modification of separate acts of the Russian Federation and recognition of the become invalid article 3 of the Federal law “About stay of action of separate provisions of the Budgetary code of the Russian Federation”.
2. Bashkirova N.N. Approach to the analysis of tax privileges as to a source of tax risks of the state. [Podhod k analizu nalogovyh l'got kak istochniku nalogovyh riskov gosudarstva]. *Bulletin of the Moscow university*. Series 26: State audit, 2015, No. 1, pp. 3–12.
3. Order of the Government of the Russian Federation of 23.10.2015 No. 2130-r.
4. The federal law of 14.12.2015 No. 359-FZ “About the federal budget for 2016”.
5. Masterov A.I. Development of methodology of budget planning at a stage of formation of program and target budgeting in Russia. [Razvitie metodologii bjudzhetnogo planirovanija na jetape stanovlenija programmno-celevogo bjudzhetirovanija v Rossii]. *Finance and the credit*, 2015, No. 17, pp. 20–28.
6. Shalina O.I., Tokareva G.F., Bagautdinova I.V. To a question of social justice, an ascending scale of the taxation and institutional «traps». [K voprosu o social'noj spravedlivosti, progressivnoj shkale nalogooblozhenija i institucional'nyh «lovushkah»]. *Taxes and the financial right*, 2015, No. 8, pp. 134–143.
7. Ponkratov V.V. Strengthening of profitable base of regional and local budgets in Russia — tax measures. [Ukreplenie dohodnoj bazy regional'nyh i mestnyh bjudzhetov v Rossii — nalogovye mery]. *Economic sciences*, 2012, No. 5, pp. 7–12.
8. Naumov I.V. Financial stability of the territory. Main indicators and indicators of its assessment. [Finansovaja ustojchivost' territorii. Osnovnye pokazateli i indikatory ee ocenki]. *Economy. Taxes. Right*, 2013, No. 6, pp. 35–42.
9. Ponkratov V.V. Anti-crisis plan and budgetary maneuver 2015. [Antikrizisnyj plan i bjudzhetnyj manevr 2015]. *Bulletin of Financial university*, 2015, No. 2, pp. 70–75.