

Нафиса БАХТИЗИНА, Булат ХАБРИЕВ

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ОТБОРА УЧАСТКОВ НЕДР ДЛЯ ПЕРЕХОДА НА НАЛОГ НА ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ДОХОД ОТ ДОБЫЧИ УГЛЕВОДОРОДНОГО СЫРЬЯ*

С 2019 г. в пилотном режиме (перечень пилотных проектов — 35 участков недр, объем добычи на которых — около 4% годовой добычи нефти России) вступил в действие федеральный налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья. НДД относится к налоговым механизмам, основывающимся на экономических результатах, в отличие от действующего налога на добычу полезных ископаемых, где объектами налогообложения являются валовые показатели количества или стоимости добытых углеводородов. Переход от налоговых механизмов, базирующихся на валовых показателях, к налогообложению на основе экономических результатов является мировым трендом последних пятидесяти лет. НДД может стать эффективным механизмом налогового стимулирования, способным обеспечить вовлечение в разработку низкорентабельных при текущем налогообложении запасов углеводородов, а также внедрение перспективных методов увеличения нефтеотдачи. В настоящее время согласно Налоговому кодексу Российской Федерации НДД может применяться на IV группах участков недр (с указанием их расположения и степени выработанности запасов). При этом критерии отбора этих участков не в полной мере учитывают задачи, стоящие перед государством (бюджетные, общественные, технологические и др.). Учитывая, что Минфин России по результатам реализации пилотных проектов предусматривает постепенный переход нефтяной отрасли на НДД, актуальной задачей является совершенствование механизма отбора добывающих проектов для предоставления этой налоговой преференции, в т.ч. путем разработки комплексной системы критериев отбора и прозрачной методики ранжирования проектов. Предлагаемый подход к конкурсному отбору участков недр для перевода на НДД основывается на методах взвешенной суммы критериев и комбинаторной оптимизации.

Ключевые слова: Западная Сибирь, добывающие компании, метод взвешенной суммы критериев, метод комбинаторной оптимизации, налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья, регион, участки недр

JEL: H22, H25, H39

* Работа выполнена при финансовой поддержке гранта РФФИ № 19-010-00463.

В связи со снижением уровня мировых цен на нефть в последние годы, необходимостью уменьшения зависимости федерального бюджета от внешней конъюнктуры и поиска дополнительных источников его пополнения в налогообложении нефтяной отрасли России происходят значительные преобразования.

К 2024 г. будет завершен налоговый маневр, предусматривающий постепенное снижение экспортных пошлин до нулевых значений, повышение ставки налога на добычу полезных ископаемых (далее — НДПИ) и применение отрицательных акцизов на нефтяное сырье для модернизированных НПЗ.

Кроме того, с 1 января 2019 г. в пилотном режиме заработал федеральный налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (далее — НДД), исчисление которого, в отличие от действующего НДПИ, учитывает экономику разработки каждого участка недр в течение всего срока реализации проекта по добыче углеводородов. Ставка НДД устанавливается в размере 50% к налоговой базе, определенной как расчетная выручка от реализации добытых на участке недр углеводородов, уменьшенная на величину расходов на добычу и транспортировку нефти, величину НДПИ, а также величину возмещенных расходов прошлых лет, индексируемых на коэффициент 1,163 ежегодно¹. Для налогоплательщиков НДД устанавливается особый порядок расчета НДПИ применительно к углеводородам, добытым на участке недр, а также предусматривается применение понижающих коэффициентов при расчете НДПИ для месторождений, находящихся на начальных этапах разработки.

НДД как эффективный механизм стимулирования инвестиционной активности в нефтяной отрасли

НДД относится к налоговым механизмам, основывающимся на экономических результатах, в отличие от действующего НДПИ, где объекты налогообложения — валовые показатели количества или стоимости добытых углеводородов. Переход от налоговых механизмов, базирующихся на валовых показателях, к налогообложению на основе экономических результатов *является мировым трендом* последних пятидесяти лет. Из крупных добывающих стран полностью перешли на налогообложение от прибыли только Великобритания и Норвегия. В остальных добывающих странах действуют смешанные системы налогообложения [1].

По мнению Минфина России, применение НДД *позволит существенно снизить налоговое* бремя до начала окупаемости проекта разработки участка недр по сравнению с действующей системой налогообложения [2]. Такое снижение налоговой нагрузки позволит повысить рентабельность добывающих проектов, уменьшить их период окупаемости, сократить объемы и сроки привлечения кредитных ресурсов, требуемых для реализации проектов. Кроме того, изменение принципов налогообложения добычи полезных ископаемых за счет переориентации нало-

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 № 117-ФЗ.

говой базы на финансовый результат, дифференцированной по участкам недр, *будет стимулировать инвестиционную активность добывающих компаний*, в т.ч. в части разработки низкорентабельных месторождений с трудноизвлекаемыми запасами.

Согласно главе 25.4 Налогового кодекса Российской Федерации НДД может применяться на IV группах участков недр.

Первая группа. Новые месторождения в новых нефтегазоносных районах (территории Республики Саха (Якутия); Иркутской области; Красноярского края; Ненецкого автономного округа; севернее 65 градуса северной широты ЯНАО; в пределах российской части дна Каспийского моря) со степенью выработанности запасов нефти меньше или равной 0,05².

Вторая группа. Новые месторождения, при экспорте нефти которых применяется особая формула расчета ставки вывозной таможенной пошлины (перечень месторождений приведен в примечании 8 к единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза).

Третья группа. Зрелые месторождения в традиционных нефтегазоносных районах, расположенные на территории Тюменской области, ХМАО, ЯНАО, Республики Коми со степенью выработанности запасов нефти от 0,1 до 0,8 (при ограничении на суммарную добычу на участках группы в 2016 г. не более 15 млн т).

Четвертая группа. Новые месторождения, расположенные на территории Тюменской области, ХМАО, ЯНАО, Республики Коми, со степенью выработанности запасов нефти менее 0,05 и начальными извлекаемыми запасами нефти менее 10 млн т (при ограничении на совокупные начальные извлекаемые запасы нефти и газового конденсата участков группы не более 51 млн т).

Перечень пилотных проектов, реализуемых с 2019 г., включает 35 лицензионных участков недр, разрабатываемых «Роснефтью», «ЛУКОЙлом», «Газпром нефтью», «Сургутнефтегазом» и др. По оценке Минфина России, добыча с режимом НДД в первые годы будет составлять около 4% объема годовой добычи нефти России (в 2018 г. 555,8 млн т), большая часть из которых придется на месторождения Западной Сибири.

Проведение апробации НДД на перечисленных территориях нацелено на оценку эффективности применения новой системы налогообложения в отношении месторождений, находящихся в близких условиях. В дальнейшем это позволит скорректировать отдельные параметры налогообложения для постепенного применения НДД в других регионах, постепенно распространяя новую систему налогообложения на нефтяную отрасль в целом.

Необходимо отметить, что из Минэнерго России уже поступало предложение перевести на НДД все месторождения Западной Сибири для поддержания здесь падающей добычи. Однако Минфин России

² Налоговым кодексом Российской Федерации предусмотрено, что степень выработанности и размер запасов приводится на 1 января 2017 г.

заблокировал это предложение, поскольку оно несет существенные риски для федерального бюджета в первые годы после перехода на НДС. Минфин России оценил, что от перевода на НДС только пилотных месторождений третьей группы с суммарной добычей нефти 15 млн т федеральный бюджет недополучит в 2019 г. от 20 до 30 млрд руб. При переводе на НДС всех месторождений Западной Сибири (суммарная добыча около 330 млн т нефти) выпадающие доходы федерального бюджета в первый год после перевода, по оценкам ведомства, могут составить более 300 млрд руб. [3].

Кроме того, при распространении НДС на всю нефтяную отрасль при существующей системе налогового учета, увеличении сложности и стоимости администрирования налога, *существуют риски недостаточной прозрачности деятельности добывающих компаний и завышения ими затрат*, что может привести к увеличению выпадающих доходов федерального бюджета.

Минфин России по итогам проведения оценки эффективности функционирования пилотных проектов все же предусматривает возможность расширения круга налогоплательщиков, применяющих НДС в различных регионах Российской Федерации [4]. Более того, представитель ведомства в 2018 г. заявил, что переход нефтяной отрасли России на НДС в долгосрочной перспективе неизбежен [5].

Учитывая, значимость нефтегазовых доходов для федерального бюджета (46,4% в доходах бюджета 2018 г.) [6] при постепенном распространении НДС на нефтяную отрасль России важно обеспечить баланс между задачами государства и интересами добывающих компаний. Государство решает следующие, иногда противоречащие друг другу задачи: обеспечение национальной энергетической и экологической безопасности, максимизация доходов бюджета, рациональное природопользование, рост экономической активности не только в нефтяной, но в смежных отраслях экономики. Добывающие компании, как правило, ограничиваются критерием коммерческой эффективности, предусматривающим максимизацию прибыли организации.

Сохранение рисков ухудшения внешней конъюнктуры в условиях сокращения притока иностранного капитала, нефтегазового оборудования и технологий, связанного с санкциями в отношении России, требует максимально осторожного подхода к изменениям в налогообложении нефтяной отрасли. В то же время устойчивое развитие нефтяной отрасли России требует принятия стратегических государственных решений, направленных на экономическое стимулирование инновационной и инвестиционной активности в отрасли и рационального недропользования. По нашему мнению, НДС может стать эффективным механизмом налогового стимулирования, способным обеспечить вовлечение в разработку низкорентабельных при текущем налогообложении запасов углеводородов (в т.ч. трудноизвлекаемых запасов и новых районов добычи, мелких, выработанных и высокообводненных месторождений), а также внедрение перспективных методов увеличения нефтеотдачи. Для превращения НДС в такой механизм необходимо совершенствование методологии отбора добывающих

проектов для предоставления этой налоговой преференции, в т.ч. путем разработки системы критериев отбора, учитывающих интересы государства, и прозрачной методики ранжирования проектов.

Методический подход к отбору участков недр для перевода на НДД

Далее представлен разработанный авторами подход к конкурсному отбору участков недр (далее — проектов) для перевода их на НДД. Вместе с тем при постепенном переходе нефтяной отрасли на НДД ограничения, предусмотренные в настоящее время Налоговым кодексом Российской Федерации по суммарной добыче для зрелых месторождений (браунфилд) и по совокупным начальным извлекаемым запасам для новых месторождений (гринфилд), по-видимому, сохранятся. Нами предлагается процедуру отбора проектов *проводить отдельно для зрелых и новых месторождений*. Предлагаемый подход основывается на методах взвешенной суммы критериев и комбинаторной оптимизации [7] и предусматривает определение комбинации приоритетных проектов, максимизирующих ценность для государства при заданных ограничениях. Процедура отбора приоритетных проектов для перехода на НДД также предполагает реализацию ответственным налоговым органом (или уполномоченной организацией) семи этапов.

Первый этап. Сбор заявочной документации организаций и оценка соответствия обязательным требованиям.

После сбора заявочной документации проводится оценка соответствия подавших заявки организаций обязательным требованиям, среди которых отсутствие пророченной задолженности перед бюджетной системой Российской Федерации, наличие лицензий на разведку и добычу нефти на участвующих в конкурсе участках недр, а также наличие на участках извлекаемых запасов нефти, подтвержденных данными государственного баланса, запасов полезных ископаемых.

Кроме того, участвующие в конкурсе проекты должны соответствовать хотя бы одному из 5 требований:

- участок недр содержит запасы трудноизвлекаемой нефти согласно классификации, приведенной в распоряжении Правительства Российской Федерации «О стимулировании реализации новых инвестиционных проектов по разработке участков недр, содержащих запасы трудноизвлекаемой нефти»³;
- участок недр располагается в новых нефтегазоносных районах (территории Республики Саха (Якутия); Иркутской области; Красноярского края; Ненецкого автономного округа; севернее 65 градуса северной широты ЯНАО; в пределах российской части дна Каспийского моря);
- участок недр относится к мелкому месторождению, запасы нефти и газового конденсата которого составляют менее 5 млн т,
- степень выработанности запасов участка недр больше или равна 0,8;

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 мая 2012 г. № 700-р.

- обводненность продукции, добываемой на участке недр, больше или равна 90%.

Также организациями должно быть представлено обоснование коммерческой неэффективности проекта в текущих налоговых условиях (без перехода на НДД).

Второй этап. Определение значений критериев ценности проектов для государства.

Учитывая наличие многих, зачастую плохо соизмеримых между собой целевых установок государства, принятие решения по отбору проектов для перевода на НДД является многокритериальной задачей и предусматривает ранжирование проектов на основании ряда критериев, отражающих ценность проектов для национальной экономики. В качестве критериев подобной ценности проектов мы предлагаем использовать:

- объем дополнительно вовлекаемых в разработку, благодаря реализации проекта, запасов углеводородов;
- прирост коэффициента извлечения нефти в результате применения третичных методов увеличения нефтеотдачи, предусмотренных проектом;
- показатели бюджетной эффективности проекта — чистый дисконтированный доход или внутреннюю норму доходности, рассчитанные в соответствии с Методическими рекомендациями по оценке эффективности инвестиционных проектов [8];
- показатели общественной эффективности проекта — чистый дисконтированный доход или внутреннюю норму доходности, рассчитанные в соответствии с [8].

На основании поступившей от организаций заявочной документации, содержащей обоснование и расчет вышеперечисленных показателей, по каждому проекту устанавливается критериальная (векторная) оценка.

Третий этап. Нормализация критериев ценности проектов для государства.

Поскольку предлагаемые критерии ценности проектов выражаются в различных единицах измерения с целью обеспечения их сопоставимости следует привести значения критериев к одной шкале. Это можно сделать, например, на основании следующей формулы:

$$P_i^{j\sim} = \frac{P_i^j}{P_i^{\max}}, \quad (1)$$

где $P_i^{j\sim}$ — значение нормализованного критерия i по проекту j ;
 P_i^j — значение критерия i по проекту j ;
 $P_i^{\max}$ — наибольшее значение критерия i на множестве проектов.

Четвертый этап. Определение весов критериев ценности проектов для государства.

Веса критериев ценности проектов определяются с использованием метода экспертных оценок. Для этого формируется экспертный совет, состоящий из высококомпетентных специалистов в области управления нефтегазовой отраслью, и проводится их анкетирование. Заполняя анкету, члены экспертного совета проводят оценку значимо-

сти для государства вышеперечисленных критериев. Для этого эксперт присваивает каждому критерию весовой коэффициент, значение которого может варьироваться от 0,1 до 1, где 0,1 соответствует наименьшей значимости критерия, а 1 — наибольшей. После проведения анкетирования количественные оценки весовых коэффициентов, присвоенные членами экспертного совета, агрегируются (например, по формуле средней арифметической).

Пятый этап. Оценка взвешенной суммы нормализованных критериев по проектам.

На этом этапе для каждого проекта путем свертывания значений нормализованных критериев с учетом их агрегированных весов рассчитывается взвешенная сумма. Ее оценка нормализованных критериев по проектам проводится на основании следующей формулы:

$$U^j = \sum_{i=1}^4 P_i^{j*} \cdot A_i, \quad (2)$$

где U^j — взвешенная сумма нормализованных критериев по проекту j ;
 P_i^{j*} — значение нормализованного критерия i по проекту j ;
 A_i — агрегированный весовой коэффициент при критерии i .

Таким образом, чем больше значение взвешенной суммы, тем более ценным является проект для государства.

Шестой этап. Генерация множества комбинаций из проектов.

На основе двух групп проектов (браунфилд и гринфилд) путем генерации множества всех возможных комбинаций формируются две соответствующие группы комбинаций проектов.

Седьмой этап. Определение оптимальных комбинаций проектов браунфилд и гринфилд.

Решение задачи определения оптимального набора проектов браунфилд или гринфилд предусматривает нахождение комбинации соответствующих проектов, максимизирующей ценность для государства при соответствующих ограничениях, т.е.:

$$\sum_{j=1}^n U^j \rightarrow \max, \quad (3)$$

при ограничении по суммарной добыче для проектов браунфилд или по совокупным начальным извлекаемым запасам для проектов гринфилд:

$$\sum_{j=1}^n R^j \leq R, \quad (4)$$

где U^j — взвешенная сумма нормализованных критериев по проекту j ;
 R^j — показатель добычи или начальных извлекаемых запасов по проекту j ;
 R — установленное ограничение по суммарной добыче для проектов браунфилд или по совокупным начальным извлекаемым запасам для проектов гринфилд.

По результатам этого этапа формируются две группы приоритетных проектов браунфилд и гринфилд, рекомендованные для перехода на НДД.

* * *

Трансформация действующей в России системы налогообложения добывающих компаний, предусматривающая постепенный переход от объектов налогообложения, основывающихся на валовых показателях добычи углеводородов, к налогообложению экономических результатов деятельности компаний требует системного взвешенного подхода, учитывающего цели развития нефтяной отрасли и национальной экономики в целом. В настоящее время НДД в пилотном режиме применяется на очень ограниченном числе участков недр. Для превращения НДД в эффективный механизм налогового стимулирования инновационной и инвестиционной активности добывающих компаний, обеспечивающий широкое вовлечение в разработку низкорентабельных при текущем налогообложении запасов углеводородов, необходимо совершенствование подходов к отбору участков недр для предоставления этой налоговой преференции. Представленный выше методический подход, основывающийся на методах взвешенной суммы критериев и комбинаторной оптимизации, является попыткой усовершенствовать действующий механизм отбора участков недр для перевода на НДД. При расширении периметра применения и отладке механизма НДД целесообразно провести апробацию на пилотных проектах различных методик отбора участков недр с учетом дифференциации налоговых условий с целью выбора подходов, оптимальных с позиции баланса интересов государства и добывающих компаний.

Список литературы

1. Налоговая реформа нефтяной отрасли: основные развилки [Электронный ресурс]. URL: <https://vygon.consulting/products/issue-222/>
2. Справка Министерства финансов Российской Федерации о проекте федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части введения налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья)» [Электронный ресурс]. URL: https://special.minfin.ru/ru/document/?id_4=120181
3. Интервью директора Департамента налоговой и таможенной политики Алексея Сазанова агентству «Интерфакс» [Электронный ресурс]. URL: https://special.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=36573&area_id=4&page_id=2192&popup=Y
4. Ответ Министерства финансов Российской Федерации на письмо от 10 августа 2017 г. N 03-06-06-01/51642 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
5. В Минфине рассказали, когда возможен окончательный переход на НДД в нефтяной отрасли [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pnp.ru/politics/v-minfine-rasskazali-kogda-vozmozhen-okonchatelnyy-perekhod-na-dd-v-neftyanoy-otrasli.html>
6. Федеральный бюджет [Электронный ресурс]. URL: <https://www.minfin.ru/ru/statistics/fedbud/>
7. Андрейчиков А.В., Андрейчикова О.Н. Анализ, синтез, планирование решений в экономике. М.: Финансы и статистика, 2000. — 368 с.
8. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция) / рук. авт. кол.: В.В. Коссов, В.Н. Лившиц, А.Г. Шахназаров. М.: Экономика, 2000. 421 с.

IMPROVEMENT OF THE MECHANISM OF SELECTION OF SUBSOIL PLOTS TO TRANSFER TO TAX ON ADDITIONAL INCOME FROM THE EXTRACTION OF HYDROCARBONS

Since 2019, in pilot mode (a list of pilot projects — 35 subsoil plots, the volume of production of which is about 4% of Russia's annual oil production), a federal tax on additional income from the extraction of hydrocarbon raw materials (TAI) has come into effect. TAI refers to tax mechanisms based on economic results, in contrast to the current mineral extraction tax, where taxable items are gross indicators of the amount or cost of hydrocarbons produced. The transition from tax mechanisms based on gross figures to taxation based on economic results has been the global trend of the last fifty years. TAI can be an effective tax incentive mechanism that can ensure the involvement in the development of low-margin hydrocarbon reserves in the current taxation, as well as the introduction of promising methods to increase oil recovery. Currently, according to the Tax Code of the Russian Federation, the TAI can be applied to IV groups of subsoil plots (indicating their location and the degree of depletion of reserves). At the same time, the selection criteria for these plots do not fully take into account the tasks facing the state (budget, public, technological, etc.). Considering that the Ministry of Finance of Russia, based on the results of the implementation of pilot projects, envisages a gradual transition of the oil industry to TAI, an urgent task is to improve the selection mechanism of mining projects to provide this tax preference, including by developing a comprehensive system of selection criteria and a transparent methodology for ranking projects. The proposed approach to competitive selection of subsoil plots for transfer to TAI is based on weighted sum and combinatorial optimization methods.

Keywords: combinatorial optimization method, mining companies, region, subsoil plots, tax on additional income from the extraction of hydrocarbons, weighted sum method, Western Siberia

JEL: H22, H25, H39

Дата поступления — 29.04.2019 г.

БАХТИЗИНА Нафиса Владиславовна

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Центрального
экономико-математического института РАН / Нахимовский проспект,
д. 47, г. Москва, 117418.
e-mail: bnvlad@yandex.ru

ХАБРИЕВ Булат Рамилович

научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Центрального
экономико-математического института РАН / Нахимовский проспект,
д. 47, г. Москва, 117418.
e-mail: khabrievbulat@me.com

BAHTIZINA Nafisa V.

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher;
Federal State Budgetary Institution of Science of the Central Economics and
Mathematics Institute of the Russian Academy of Sciences / 47, Nakhimovsky
Av., Moscow, 117418.
e-mail: bnvlad@yandex.ru

KHABRIEV Bulat R.

Researcher;

Federal State Budgetary Institution of Science of the Central Economics and Mathematics Institute of the Russian Academy of Sciences / 47, Nakhimovsky Av., Moscow, 117418.

e-mail: khabrievbulat@me.com

Для цитирования:

Бахтизина Н., Хабриев Б. Совершенствование механизма отбора участков недр для перехода на налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья // Федерализм. 2019. № 2. С. 106–115.