

## ЭКОНОМИКА СЕВЕРА И АРКТИКИ РОССИИ

Научная статья

УДК 336.02: 622.276(985)

doi:10.37614/2220-802X.2.2022.76.008

### ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ НАЛОГОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АРКТИЧЕСКИХ НЕФТЕГАЗОВЫХ ПРОЕКТОВ

**Иванова Медея Владимировна**

Институт экономических проблем имени Г. П. Лузина Кольского научного центра Российской академии наук, Апатиты, Россия, mv.ivanova@ksc.ru, ORCID0000-0002-6091-8804

**Аннотация.** В статье представлены вопросы налогового регулирования, направленного на реализацию нефтегазовых проектов в арктическом регионе России. Последние десятилетия нефтегазовые доходы занимают доминирующее положение в доходах государственного бюджета и, соответственно, в экономике страны. Фискальная политика фактически стала одним из основных регуляторов поддержки и развития данной отрасли. Современные тенденции смещения области разведки и освоения месторождений в сторону морей и океанов Арктического бассейна сталкиваются с новыми вызовами. Существенные различия условий освоения «арктических» и «традиционных» месторождений требуют дифференцированного подхода к налоговому регулированию, которое должно стимулировать инвестиционную деятельность в Арктике и способствовать повышению эффективности нефтегазовых проектов в данном регионе. Исследование построено на элементах функционалистского институционального подхода к формированию налоговых отношений, налогового регулирования между государством и бизнесом, представляющим основных арктических игроков. Функционалистский подход предполагает, что институты отражают интересы своих создателей, смена интересов или условий ведет к трансформации института, о чем свидетельствует перманентное изменение правил налогового регулирования в области добычи, производства и реализации продукции нефтегазовой отрасли. Первая часть посвящена определению особых условий реализации проектов в арктическом регионе, которые определяют необходимость особого налогового регулирования, вторая рассматривает трансформацию налогового регулирования арктических нефтегазовых проектов в части налога на добычу полезных ископаемых и экспортной пошлины. Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что государство, являясь одним из ключевых заинтересованных лиц, вводит налоговые льготы и создает выгодные условия для компаний, принимая на себя риски потерь налоговых поступлений в бюджет. Однако такой подход открывает доступ к запасам нефти и газа арктического региона, извлечение которых ранее было экономически неэффективно.

**Ключевые слова:** регион, Арктика, институты, налоговое регулирование, нефтегазовый бизнес, Северный морской путь

**Благодарности:** публикация базируется на результатах выполнения государственного задания Федерального исследовательского центра «Кольский научный центр Российской академии наук» в части проведения научно-исследовательских работ Института экономических проблем имени Г. П. Лузина по теме АААА-А18-118051590119-7 «Научные и прикладные основы устойчивого развития и модернизации морехозяйственной деятельности в западной части Арктической зоны Российской Федерации».

**Для цитирования:** Иванова М. В. Институциональные аспекты налогового регулирования арктических нефтегазовых проектов // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2022. № 2. С. 97–106. doi:10.37614/2220-802X.2.2022.76.008

## ECONOMY OF THE NORTH AND THE ARCTIC OF RUSSIA

Original article

### INSTITUTIONAL ASPECTS OF TAX REGULATION OF ARCTIC OIL AND GAS PROJECTS

**Medeya V. Ivanova**

Luzin Institute for Economic Studies, Kola Science Centre of the Russian Academy of Sciences, Apatity, Russia  
mv.ivanova@ksc.ru, ORCID 0000-0002-6091-8804

**Abstract.** The article presents the issues of tax regulation connected to the implementation of oil and gas projects in the Arctic region of Russia. Over the past decades, revenue from oil and gas have dominated the state budget and, as a following, the country's economy. Fiscal policy has evidently become one of the main regulators of support and development of this industry. Currently, the mineral extraction tax, export duty and additional income tax have become the main types of payments for the use of subsoil. Current trends of exploration and development of deposits have shifted towards the seas and oceans of the Arctic basin and facing new technical and legislative challenges. Significant differences in the conditions for the development of "Arctic" and "traditional" fields require a differentiated approach to tax regulation, in order to stimulate investment activity in the Arctic and improve the efficiency of oil and gas projects in the region. The study is built on elements of a functionalist institutional approach to the formation of tax relations and regulations between the state and businesses, representing the main Arctic players. The functionalist approach assumes that institutions reflect the interests of their creators. Any change in interests or conditions leads to the transformation of the institution, as evidenced by the permanent change in the rules of tax regulation in the fields of production and realization of oil and gas products. The purpose of the study was to monitor the tax regulation related to the development of the oil and gas

business in the Arctic, which ensures the formation of a cargo base and an increase in the load on the Northern Sea Route. The first part of the study is devoted to the definition of special conditions for the implementation of projects in the Arctic region which determine the need for special tax regulation. The second part of the discussion considers the transformation of tax regulation of Arctic oil and gas projects in terms of mineral extraction tax and export duty. The study allows us to conclude that the state, being one of the key stakeholders, introduces tax incentives and creates favorable conditions for companies, taking on the risks of losing tax revenue. However, this approach opens up access to the oil and gas reserves of the Arctic region, the extraction of which was previously economically inefficient.

**Keywords:** region, Arctic, taxes, oil and gas business, Northern Sea Route

**Acknowledgments:** the publication is based on the results of the state assignment on the topic of the research of the Lusin Institute for Economic Studies of the Kola Science Centre of the Russian Academy of Science work AAAA-A18-118051590119-7 “Scientific and applied foundations for sustainable development and modernization of maritime activities in the Western part of the Arctic zone of the Russian Federation”.

**For citation:** Ivanova M. V. Institutional aspects of tax regulation of Arctic oil and gas projects. Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poryadka [The North and the Market: Forming the Economic Order], 2022, no. 2, pp. 97–106. doi:10.37614/2220-802X.2.2022.76.008

## Введение

Арктический регион России представляет собой перспективное экономическое пространство для нефтегазовой промышленности, что во многом связано с тенденцией истощения традиционных источников углеводородов, вследствие чего, соответственно, происходит смещение области разведки и освоения месторождений в сторону морей и океанов Арктического бассейна [1]. По оценкам экспертов, в Арктике сосредоточено около 25 % мировых запасов углеводородов, одновременно более 80 % перспективных арктических ресурсов находятся на шельфе, что сопряжено с техническими и законодательными рисками. Технические обусловлены суровыми климатическими условиями, особенностями экологической обстановки и небольшим опытом разработки месторождений на арктических территориях. Правомерно предположить, что эти риски определяют и особенности законодательного регулирования вопросов освоения арктических месторождений. Так, в части налогового регулирования применение единых подходов к освоению «арктических» и «традиционных» месторождений сделало бы арктические проекты менее эффективными или неэффективными. Более того, арктические нефтегазовые проекты и перспективы организации минерально-сырьевых центров, заявленные в Стратегии пространственного развития России, определяют развитие Северного морского пути (СМП), поскольку формирование грузовой базы и рост загрузки СМП в большей степени обусловлены перевозкой сырьевых ресурсов / товаров. Так, по оценкам экспертов, внутреннее судоходство является доминирующим видом судоходства на СМП и составляет 76–92 % всех рейсов за период с 2010 г. по настоящее время [2]. Большая часть грузов, перевозимых по СМП, относится к отечественным грузам, в основном экспортным и каботажным. По данным госкорпорации «Росатом», в 2020 г. объем грузов составил 32,97 млн т, а по состоянию на декабрь 2021 г. — более 33,5 млн т. Несмотря на условия пандемии и опасения ряда экспертов о возможностях

невыполнения целевых показателей, реализация инвестиционных нефтегазовых проектов позволила существенно увеличить объем грузоперевозок. Основу грузопотока обеспечили нефтегазовые проекты: нефть и нефтепродукты — 7,7 млн т, сжиженный природный газ и газоконцентрат — 19,6 млн т. Угля было перевезено 221,5 тыс. т, рудоконцентрата — 47,7 тыс. т., прочие грузы в общем грузопотоке составили более 4 млн т.<sup>1</sup>

Данные тенденции свидетельствуют о том, что организация экономического пространства арктического региона России представляет собой систему взаимодействия и взаимовлияния экономических акторов и институтов вокруг региональной системы коммуникаций, поскольку именно коммуникации играют ведущую роль в процессе организации региональных рынков и при освоении регионального пространства как системного целого [3–4]. Эффективность реализации арктических проектов зависит, с одной стороны, от рациональности регулирования, с другой, — от возможности государства по обеспечению всей совокупности общественных благ, связанных с содержательными возможностями бизнеса. Поэтому вопросы формирования качественной институциональной среды для экономики в целом и в частности в сфере налоговой политики особенно актуальны. Фактически, сущность налогового регулирования проявляется в стимулировании или ограничении процессов производства, когда налоги могут стимулировать инновационные процессы, косвенно влиять на объемы производства товаров и услуг.

Таким образом, государственное регулирование в части обеспечения инвестиционной привлекательности арктических проектов является необходимой мерой. По мнению большинства экспертов «развивать Арктику без участия государства невозможно».

При этом надо учитывать, что, несмотря на льготное налогообложение, доходы от нефтегазовой отрасли преобладают в структуре доходов федерального бюджета (рис. 1).

<sup>1</sup> Северный морской путь поставил рекорды по перевозкам. URL: [https://www.ng.ru/economics/2021-12-17/100\\_183017122021.html](https://www.ng.ru/economics/2021-12-17/100_183017122021.html) (дата обращения: 01.02.2022).

## ЭКОНОМИКА СЕВЕРА И АРКТИКИ РОССИИ

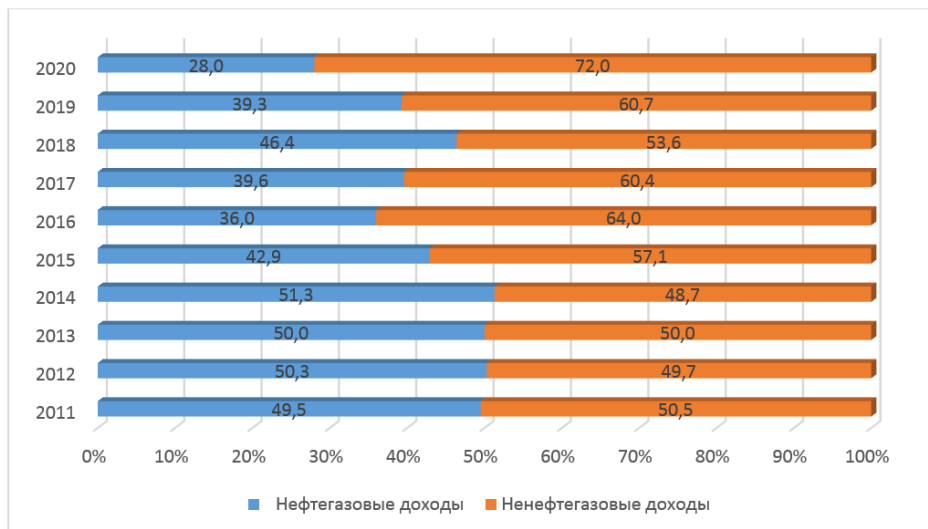


Рис. 1. Соотношение нефтегазовых и нефтегазовых доходов в структуре федерального бюджета

### Методология исследования

Она базируется на элементах институциональной теории. Традиционно экономисты придерживались функционистской точки зрения, утверждая, что институты намеренно создавались для ограничения поведения. Данный подход отражен в работах ведущих специалистов в области институциональной экономики. Дж. Норт определяет институты как правила игры, как «разработанные людьми ограничения, которые структурируют политические, экономические и социальные взаимодействия» [5]. По мнению Уильямсона и других исследователей, институты увеличивают эффективность. Они являются «средствами, благодаря которым в отношениях, способных из-за потенциального конфликта лишиться возможностей для достижения взаимной выгоды, устанавливается порядок» [6]. Согласно Найту, главная функция институтов — влиять на распределение полученной выгоды или благ [7].

Следуя данному подходу в работе, рассматривается взаимодействие бизнеса и государства в рамках налоговых отношений. Налоговые институты, с одной стороны, представляют собой формальные правила, четко зафиксированные в законодательстве, с другой, — неформальные, которые определяют особые формы налоговых отношений, направленных на регулирование процессов нового освоения экономического пространства арктического региона России.

В данном исследовании представлены результаты анализа законодательных и нормативных документов, определяющие налоговые институты, инструменты, способствующие привлечению и стимулированию инвестиций для развития Арктики. Целью исследования стал мониторинг становления институциональной среды в части налогового регулирования арктических

нефтегазовых проектов, что обусловило постановку взаимосвязанных исследовательских задач: во-первых, выделить специфические условия их реализации и определить необходимость «особого» подхода в части налогового регулирования; во-вторых, рассмотреть этапы и особенности налогового регулирования в части налоговых преференций, направленных на повышение эффективности добычи запасов нефти и газа в арктическом регионе, и в-третьих, обосновать с точки зрения функционалистского подхода эффективность института налогового регулирования для арктических нефтегазовых проектов.

В данном контексте налоговое регулирование — это не только изменение ставки, базы и других формальных элементов налогообложения, но и формирование особых подходов в рамках отдельных отраслей, региональной или национальной экономики [8, 9].

В качестве информационных источников в данной работе были использованы систематизированные исследования, посвященные вопросам государственного стимулирования развития арктического региона России; законодательные и нормативные акты РФ, регламентирующие вопросы государственного регулирования экономики; общедоступные информационные, аналитические и статистические материалы.

### Результаты и обсуждение

Арктическая зона Российской Федерации расположена вдоль побережья морей Северного Ледовитого океана: Баренцева, Карского, Лаптевых, Восточно-Сибирского и Чукотского. Его площадь суши составляет 18 % территории РФ (3,1 млн км<sup>2</sup>). Континентальная часть арктической территории

России составляет 4,9 млн км<sup>2</sup> <sup>2</sup>. Экономическое пространство арктического региона России, помимо сухопутной территории, включает в себя также и акватории, в пределах которых расположена совокупность разрабатываемых и планируемых к освоению месторождений и перспективных площадей.

Особенности организации экономического пространства арктического региона определяют также тематику исследований и дискуссий, посвященных специфике организации и функционирования хозяйственной деятельности в обозначенном регионе. Первая их часть посвящена выявлению специфических условий реализации проектов в арктическом регионе, которые определяют необходимость адаптированного налогового регулирования. Поэтому вторая часть дискуссии рассматривает вопросы формирования институциональной среды в части налогового регулирования для развития бизнеса в Арктике.

### **Особые условия реализации нефтегазовых арктических проектов**

Работы отечественных ученых рассматривают новые факторы, влияющие на принятие хозяйственных решений в Арктике, — от изменения климата до обустройства и добычи природных ресурсов с морских платформ, изучают перспективы, которые открывает изменение климата в части организации новой логистики морских перевозок. Однако отмечается определенное противоречие «между уникальностью природных активов месторождения и традиционными способами его обустройства и отработки» [10, 11]. И, как справедливо отмечается, современные проекты освоения ресурсов Российской Арктики в большей степени опираются на морскую логистику, реализуя основные принципы пространственной экономики: «сочетание однородных локалитетов» и экономия затрат на «мягком» инфраструктурном сопряжении соседних добычных объектов [2, 11].

Академик А. Э. Конторович<sup>3</sup> [12], отмечал необходимость смены парадигмы освоения нефтегазоносных провинций, направленной на поиски и эксплуатацию месторождений-гигантов, которая была сформирована советской геологической школой и успешно «проработала» свыше 80-ти лет. Особое внимание он уделил вопросам перестройки топливно-энергетического комплекса России в новых

экономических и геополитических условиях с упором на реорганизацию отечественного машиностроения и создание новых технологий добычи и переработки ископаемых углеводородов с использованием отечественного научного и инженерного потенциала.

Каждый этап хозяйственного освоения труднодоступных территорий Севера и Арктики ставит перед наукой и промышленностью новые задачи по технологическому обеспечению реализации «новых» проектов. Причем, особенности экономического пространства арктического региона требуют фактически индивидуального подхода к каждому проекту, поскольку акватории арктических морей неоднородны. По оценкам экспертов [13], Баренцево-Карский регион наиболее благоприятный для проведения геологоразведочных и добычных работ, в то же время сложные природно-климатические условия, свойственные акватории Восточной Арктики обуславливают разные технологические подходы к освоению месторождений. Соответственно, для расширения поля поиска и добычи арктических природных ресурсов необходимо производство новых видов оборудования для разведочного и эксплуатационного бурения в условиях круглогодичной и автономной эксплуатации в арктическом шельфе. К таким примерам можно отнести подводную технологию бурения и сопутствующее ей обустройство месторождений, а также транспортировку углеводородов [14]. Ученые рассматривают также возможности освоения и разработки нетрадиционных источников углеводородного сырья [15].

Современным проблемам освоения энергетических ресурсов посвящены работы [16, 17]. Ряд исследований посвящен вопросам развития производственной, обслуживающей и коммуникационной инфраструктуры, развитию новых сопряженных отраслей промышленности [1]. Работы зарубежных ученых посвящены вопросам добычи минеральных ресурсов, оценке эффективности, социально-политическому контексту разработки полезных ископаемых, от вопросов добычи до технологического и экономического развития, до политических и институциональных проблем, связанных с управлением ограниченными ресурсами в глобализованном мире [18, 19].

### **Налоговое регулирование**

Для активного развития шельфовых проектов большое значение имеет адаптированная нормативно-правовая база, разработанная на государственном уровне, которая призвана способствовать повышению инвестиционной привлекательности арктических проектов и снижению возможных рисков. Государственную поддержку проектов можно рассматривать как ключевое условие развития комплексных проектов на арктическом шельфе, где важную роль играет постоянная корректировка

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 02.05.2014 № 296 (ред. от 05.03.2020) «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162553/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162553/) (дата обращения: 30.01.2022).

<sup>3</sup> Научный руководитель Института нефтегазовой геологии и геофизики им. А. А. Трофимука СО РАН, один из авторов комплексных программ «Энергетической стратегии России» и «Стратегии экономического развития Сибири».



политики в нефтегазовой отрасли и трансформация системы налогового регулирования, предусматривающей гибкую систему льгот. Можно выделить 3 основных направления стимулирования: создание специальных налоговых режимов поддержки экономической деятельности на особых территориях; специальные налоговые льготы для деятельности предприятий нефтегазового сектора и предоставление предприятиям отдельных налоговых льгот, которые связаны с реализацией «новых» проектов.

Фактически, основными игроками, формирующими экономическое пространство арктического региона России, выступают государство и ресурсодобывающий бизнес. Поэтому для понимания «перманентности» изменения правил налогового регулирования деятельности нефтегазовых компаний на всех стадиях производственного цикла (от разведки до промышленного освоения и сбыта продукции) необходимо обратиться к институциональной теории с функционалистской точки зрения. Согласно данному подходу, взаимодействие экономических игроков порождает институт или институты, которые отражают цели и интересы своих создателей в определенный период, когда условия их возникновения (институтов) меняются, изменяются и правила. Для понимания эффектов действия института налогового регулирования рассмотрим отдельные изменения в части налоговых преференций по основным налогам, формирующим институциональные условия для реализации нефтегазовых арктических проектов: налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и экспортные пошлины. Соответственно, льготы в рамках данных налогов выполняют существенную регулируемую функцию, направленную на стимулирование нефтегазовых проектов в особых условиях Арктики.

Налог на добычу полезных ископаемых был введен с 1 января 2002 г.<sup>4</sup> и до 2011 г. формула его расчета не менялась. Дальнейшие изменения в подходе к расчету данного налога свидетельствуют о необходимости снижения зависимости сбора налоговых поступлений от мировой конъюнктуры цен и, соответственно, стабильного обеспечения наполнения бюджета. В последствии происходила постоянная «настройка» налогового законодательства, направленного на регулирование вопросов развития и вовлечения в хозяйственный оборот новых месторождений с повышенными затратами в неосвоенных регионах с неразвитой инфраструктурой. Например, введение<sup>5</sup>

в 2009 г. «налоговых каникул» по НДПИ на нефть<sup>6</sup> для участков, расположенных в районах Северного полярного круга, Ненецкого АО, полуострове Ямал в Ямало-Ненецком АО и др. В том же году было принято решение, которое позволило расширить круг налогового льготирования. Например, отменены условия применения понижающего коэффициента к ставке НДПИ на нефть (добыча нефти на участках недр с высокой степенью выработанности и добыча сверхвязкой нефти) как использование прямого метода учета нефти, добытой на указанных участках недр.

Далее, в апреле 2012 г. Правительство РФ инициировало необходимость повысить инвестиционную привлекательность новых проектов по освоению морских углеводородных месторождений<sup>7</sup>. В последствии, в сентябре 2013 г., были внесены поправки в Налоговый кодекс и отдельные законодательные акты РФ, которые предусматривали значительное число льгот в целях стимулирования добычи нефтегазовых ресурсов на континентальном шельфе России<sup>8</sup>. В результате, можно было выделить 3 основные группы месторождений, по которым были предоставлены льготы по НДПИ: 1) месторождения, находящиеся в труднодоступных и с точки зрения инфраструктуры неразвитых регионах; 2) с трудноизвлекаемыми запасами; 3) с особыми физико-химическими свойствами нефти [20].

Новые проекты нефтегазовой отрасли в арктическом регионе России определили и новые подходы налогового льготирования. Так, начиная с января 2016 г. для разработки «новых» морских месторождений, которые ранее не разрабатывались, применяются дифференцированные налоговые ставки НДПИ в зависимости от географического положения и, соответственно, природно-климатических и технологических условий. На данные месторождения налоговые каникулы по НДПИ не распространяются.

Данные табл. 1 свидетельствуют об особенностях налогового регулирования нефтегазовых проектов в зависимости от природно-климатических условий и возможностей технологии разведки, что подчеркивает обоснованность функционалистского подхода, который определяет приоритет индивида, принимающего решение.

<sup>6</sup> «Налоговые каникулы» по НДПИ на нефть — применение нулевой налоговой ставки при добыче налога на некоторых участках недр.

<sup>7</sup> Письмо Минфина РФ от 1 октября 2012 г. № 01-02-01/03-2457 О внесении предложений о создании стимулирующей системы налогового и таможенно-тарифного регулирования в отношении добычи углеводородного сырья на участках недр, расположенных в границах внутренних морских вод, территориального моря и на континентальном шельфе РФ, на которых реализуются новые проекты по освоению морских месторождений углеводородного сырья. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70136628/#review/> (дата обращения: 20.02.2022).

<sup>8</sup> Федеральный закон № 268-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер налогового и таможенно-тарифного стимулирования деятельности по добыче углеводородного сырья Российской Федерации» от 30.09.2013 № 268-ФЗ.

<sup>4</sup> Глава 26 Налогового кодекса РФ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28165/e6d44e47786df6c9aabe01919ecdcb24f6a2e7da/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/e6d44e47786df6c9aabe01919ecdcb24f6a2e7da/) (дата обращения: 20.02.2022).

<sup>5</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» от 22.07.2008 № 158-ФЗ (последняя редакция).

Таблица 1

Налоговые льготы по НДС для «новых» месторождений 2016 г.\*

География месторасположений	Природно-климатические условия [21]	Технологии разведки и добычи	Ставка налогообложения
Баренцево море южнее 72° с. ш.	Продолжительный безледный период. Лед не более одного зимнего периода, возможен приход айсбергов. Глубина воды — любая	Наличествуют	10 % (до 10 лет с начала промышленной добычи, но не позднее 2037 г.)
Печорское море	Продолжительный безледный период. Лед не более одного зимнего периода, возможен приход айсбергов. Глубина воды — менее 60 м	Отсутствуют	15 % (до 7 лет с начала промышленной добычи, но не позднее 2032 г.)
Северная часть Баренцева моря (на 72° с. ш. и севернее), Карское, Восточно-Сибирское, Чукотское, Берингово моря, море Лаптевых	Безледный период непродолжительный. Лед однолетний и многолетний, айсберги. Глубина воды — более 60 м	Отсутствуют	5 % (до 15 лет, но не позднее 2042 г.)

\* Источник: Глава 26 Налогового кодекса РФ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28165/e6d44e47786df6c9a-beb01919ecdb24f6a2e7da/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/e6d44e47786df6c9a-beb01919ecdb24f6a2e7da/) (дата обращения: 20.02.2022).

Например, черты функционалистского подхода наблюдаются в поведении крупнейших разработчиков арктических месторождений «Роснефть» и «Нефтегазхолдинг», которые в 2019 г. инициировали обращение к Правительству России о предоставлении крупных налоговых льгот организации арктического кластера, который объединит Тагульское, Сузунское, Лодочное и Пайяхское месторождения, что будет способствовать в перспективе увеличению загрузки СМП. Именно в это время президентом страны была поставлена задача сделать СМП «глобальной конкурентной транзитной артерией» к 2025 г., увеличив его грузопоток в 10 раз. Проект арктического кластера способен решить эту задачу путем соединения перечисленных выше месторождений одним нефтепроводом, посредством которого в будущем можно будет отправлять до 100 млн т нефти в год на экспорт по СМП в Европу и Азию. Сегодня это проект «Роснефть» – «Восток Ойл». Со стороны компаний был запрос на финансовую государственную поддержку, на строительство международного пункта пропуска в бухте Север, через который будет экспортироваться нефть Пайяхи, а также на проведение дноуглубительных работ в акватории бухты.; на обеспечение государственного регулирования тарифов для прохода ледоколов от этого порта; в части налогового регулирования — полное освобождение от уплаты налога на добычу полезных ископаемых; введение для проекта налогового вычета на геологоразведочные работы. В данных условиях закономерно, что со стороны государства рассматривались возможные варианты льготирования в части НДС для всех месторождений компаний в обмен на перенаправление высвободившихся средств на разработку арктического кластера.

В результате, в феврале 2020 г. Правительство РФ выпустило Распоряжение «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона “О внесении изменений

в Налоговый кодекс Российской Федерации в части стимулирования поиска и оценки месторождений углеводородного сырья, разведки и добычи углеводородного сырья на отдельных территориях Арктической зоны Российской Федерации”»<sup>9</sup>.

Законом предусмотрено применение пониженной ставки налога на добычу полезных ископаемых на нефть в размере 5 % (в течение 15 лет с начала промышленной добычи) для новых морских<sup>10</sup> месторождений углеводородного сырья, добыча в которых должна начаться не ранее 1 января 2020 г.

Таможенное регулирование также играет существенную роль в стимулировании нефтегазового бизнеса. Так, 2002 г. одновременно с введением НДС были введены высокие прогрессивные ставки экспортной пошлины на нефть (до этого момента пошлины то вводились, то полностью обнулялись), что привело к резкому скачку доли нефтегазовых доходов в бюджете. Начиная с 2008 г., таможенные пошлины начали устанавливать ежемесячно. После завершения налогового маневра к 2024 г. ожидается отмена экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты. В результате, новые изменения в области налогообложения в сфере нефтедобычи и нефтепереработки должны создать условия для сглаживания эффектов от отмены пошлины на различных уровнях производственной цепочки в секторе.

В 2019 г. вводится новый налог — налог на дополнительный доход (НДД) от добычи полезных ископаемых, но о результатах его введения говорить преждевременно. Оценки экспертов неоднозначны, одни утверждают, что это более гибкий механизм стимулирования нефтяной отрасли, базирующийся на экономических показателях разработки месторождений,

<sup>9</sup> Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/564214752> (дата обращения: 20.02.2022).

<sup>10</sup> Речь идет о месторождениях углеводородного сырья, расположенных в Карском, Печорском, Белом, Баренцевом, Восточно-Сибирском, Чукотском, Беринговом, Японском морях и море Лаптевых.

привязанной к финансовому результату, другие — о сложном администрировании НДС. Пока налог для ряда объектов как пилотный проект.

В 2020 г. происходит постепенное обнуление таможенной пошлины на нефть, что явилось стимулом ресурсного экспорта без введения особых мер поддержки поставок для нефтепереработки. Это связано с тем, что стоимость сырья на внутреннем рынке дороже экспортной на величину НДС (с учетом логистических издержек). Правительство имеет право повышать экспортные пошлины на нефтепродукты до 90 % с тем, чтобы сдерживать увеличение поставок нефтепродуктов на внешний рынок в ущерб внутреннему. Таким образом, экспортная пошлина на светлые нефтепродукты составила 30 % (от ставки пошлины на нефть), на прямогонный бензин — 55 %, а на темные — 100 %. Последствия обнуления таможенной пошлины на нефть ведут к обнулению таможенной пошлины на нефтепродукты, что также влияет на рост стоимости нефтепродуктов на внутреннем рынке.

С 2021 г. была запланирована отмена льготы по экспортной пошлине для нефти, добытой на 15 месторождениях с особыми физико-техническими характеристиками. Льгота применялась с 2013 г. и касается 15 месторождений, крупнейшие из которых принадлежат «ЛУКОЙЛУ», «Иркутской нефтяной компании» (ИНК), «Роснефти», «Газпром нефти», «Сургутнефтегазу»<sup>11</sup>. С 1 января 2004 г. Правительство РФ утвердило ставку вывозной таможенной пошлины на газ в размере 30 % от таможенной стоимости (указанная ставка действует и в настоящее время<sup>12</sup>).

Налоговое регулирование развитием нефтегазовой отрасли отличается особой гибкостью по сравнению с другими, поскольку государство постоянно должно балансировать между двумя ключевыми вопросами — устойчивостью бюджета и величиной выпадающих доходов. Поэтому периодически задействуется механизм корректировки налоговых льгот. В октябре 2020 г. президент РФ подписал закон, который меняет правила налогового льготирования НДС и экспортной пошлины для нефтяников. В то же время частично меняются параметры налога на НДС, которые позволяют большее количество нефтегазовых месторождений перевести на него.

Расчеты, заложенные в проект трехлетнего бюджета, свидетельствуют о том, что отмена льгот в 2021 г.

должна была увеличить доходы бюджета более чем на 200 млрд руб., при этом согласно Налоговому кодексу остается более чем 20 действующих льгот по налогу на добычу углеводородов (табл. 2).

Помимо рассмотренных льгот, есть еще ряд преференций по налогу на имущество, НДС, налогу на прибыль:

- освобождение от налога на имущество, расположенное на арктическом шельфе РФ;
- освобождение от НДС продажи нефтегазовых ресурсов, добытых в арктическом регионе России, при вывозе за границу;
- применение повышающего коэффициента амортизации (не выше 3) для арктических проектов;
- перенос убытков на будущее, что позволяет уменьшать налоговую базу (на неограниченный срок) и создавать резерв предстоящих расходов на завершение деятельности по добыче нефти и газа (резерв может быть создан при достижении степени выработанности запасов 70 %, при этом годовые отчисления в него не могут превышать 1 % дохода за тот же период<sup>13</sup>).

Согласно новой поправке в Законе РФ «О таможенном тарифе» компании, добывающие углеводородное сырье в Арктике, освобождаются от уплаты экспортной пошлины на период до 2032 г. для месторождений в Печорском море и до 2042 г. — для месторождений в других арктических морях России.

## Выводы

В ходе исследования процессов становления институциональной среды в части налогового регулирования арктических нефтегазовых проектов были выявлены особые условия их реализации и обоснована (с точки зрения функционалистского подхода) эффективность института налогового регулирования на основе постоянной адаптации к новым факторам, влияющим на принятие хозяйственных решений в Арктике.

1. Подтверждена необходимость перманентного изменения налоговых институтов в части стимулирования арктических нефтегазовых проектов, поскольку особые условия их реализации требуют индивидуального подхода. Данный тезис подтверждается результатами мониторинга инструментов налогового регулирования по основным налогам на пользование недрами, свидетельствующими о постоянном изменении правил налогообложения и льготирования для развития бизнеса в Арктике.

2. Показаны преимущества политики преференций в области налогового регулирования, которые создают выгодные условия для бизнеса в Арктике, несмотря на потери определенных налоговых поступлений в бюджет. Однако государство, следуя перспективным планам развития экономики, принимает на себя определенные риски и содействует таким образом процессам освоения

<sup>11</sup> Федеральный закон от 15. 10. 2020 № 325-ФЗ «О внесении изменений в статью 3–1 Закона Российской Федерации “О таможенном тарифе”, Федеральный закон от 15. 10. 2020 № 342-ФЗ «О внесении изменений в главы 25.4 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/58234> (дата обращения: 20.02.2022).

<sup>12</sup> Постановление Правительства РФ от 19 августа 2003 г. № 507 «Об утверждении ставки вывозной таможенной пошлины на газ природный в газообразном состоянии, вывозимый с территории Российской Федерации за пределы государств-участников соглашений о Таможенном союзе». URL: <http://docs.cntd.ru/document/901871639> (дата обращения: 20.02.2022).

<sup>13</sup> Глава 25 Налогового кодекса РФ URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28165/043b3ec883ce309e856dd0c833f5b8b817c276e9/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/043b3ec883ce309e856dd0c833f5b8b817c276e9/) (дата обращения: 20.02.2022).

## ЭКОНОМИКА СЕВЕРА И АРКТИКИ РОССИИ

экстремальных регионов, в том числе и арктическому шельфу. Налоговые преференции в большей степени содействуют повышению эффективности добычи запасов нефти и газа, извлечение которых ранее было экономически неэффективно. В результате, разработка арктических месторождений приведет не только к экономическим, но и социальным эффектам, способствующим повышению уровня добычи углеводородов в России, росту прибыли ресурсодобывающих компаний, развитию инфраструктуры северных территорий, созданию новых рабочих мест. Поскольку в освоении континентального шельфа России задействованы компании, принадлежащие на 50 % и более государству (ПАО «Роснефть», ПАО «Газпром»), в результате реализации проектов государство получит еще и часть чистой прибыли (как акционер) в виде дивидендов, что, в свою очередь, компенсирует потенциальные риски политики льготирования.

3. Обоснована с точки зрения функционалистского подхода эффективность института налогового регулирования для арктических нефтегазовых проектов. Дальнейшее развитие отрасли будет во многом зависеть от параметров фискальной политики государства. Налоговое регулирование данной отрасли наиболее мобильно и фактически находится в постоянной трансформации по сравнению с другими. Особенно динамика изменений прослеживается на примере 3 базовых налогов — НДС, экспортная пошлина и НДД. При этом государство постоянно балансирует между двумя разнонаправленными необходимостями. С одной стороны, именно нефтегазовые (сырьевые) ресурсы определяют экономику страны, и изъятие налогов с этой отрасли формирует бюджет и финансовые возможности всего государства, что обуславливает

наивысший уровень налоговых платежей по сравнению с прочими отраслями. В настоящее время налоговая нагрузка в нефтегазовой отрасли на 8–10 % превышает среднероссийский показатель и приближается к так называемой «налоговой ловушке», при которой уровень изъятий превышает 40–45 % [22]. С другой стороны, для нормального функционирования отрасли (в долгосрочной перспективе) необходимо ее постоянное развитие и стимулирование инвестиций в строительство и модернизацию. Очевидно, что добыча ресурсов в Арктике, особенно на первых этапах, по освоению месторождений убыточна в силу высоких абсолютных издержек, и здесь возрастает роль государства, которое может содействовать их сокращению путем льготного кредитования, субсидирования и налогового стимулирования. В большинстве случаев, налоговое стимулирование выражается в виде предоставления налоговых преференций, способствуя тем самым снижению издержек, что на определенном этапе позволит арктической компании выйти на уровень «нормальной» прибыли и впоследствии прийти к получению сверхприбыли. С точки зрения функционалистского подхода институт налогового регулирования увеличивает эффективность и влияет на распределение благ (выгоды), решая вопрос потенциального «конфликта» между государственными и частными интересами. Выгода государства заключается в стратегическом интересе освоения ресурсов арктического региона, диверсификации ресурсной базы и синергетическом эффекте для других отраслей, создающих технику и технологии, развитие транспорта, строительства и в целом для повышения качества жизни населения.

Таблица 2

Эффекты корректировки отдельных налоговых льгот с 2021 г.\*

Льгота	2020 г., выпадающие доходы, млрд руб.	2021 г., дополнительные доходы, млрд руб.
<b>Льготы по экспорту нефти</b>		
Пониженная ставка экспортной пошлины на сверхвязкую нефть (степень вязкости выше 10 тыс. мПа.с) составляла 10 % от полной ставки вывозной пошлины	14,7	18,99
Льгота по экспортной пошлине для нефти (добыча, проводимая на 15 месторождениях с особыми физико-техническими характеристиками)	51,93	18,7
Льгота по экспорту газа в рамках межправительственных соглашений (например, «Голубой поток»)	4,9	–
Льгота для новых морских месторождений (на шельфе)	33,6	–
Льготная пошлина на СПГ	121	–
<b>Льготы по НДС</b>		
Пониженная ставка для месторождений углеводородного сырья (выработанность более 80 %)	232,5	80,4
Льгота по НДС для сверхвязкой нефти	–	77,9
Перестает действовать пониженная ставка НДС (30 % от полной) для тех компаний, которые ведут поиск и разведку месторождений за свой счет	–	2,3
Льгота по НДС для трудноизвлекаемых запасов	85,96 (в 2021 г.)	–
Новые морские месторождения (на шельфе)	81,7 (в 2021 г.)	–

\* Источник: Министерство финансов РФ. URL: <https://minfin.gov.ru/> (дата обращения: 20.02.2022).



## Список источников

1. Фадеев А. М. Стратегическое управление нефтегазовым комплексом в Арктике: монография / А. М. Фадеев, А. Е. Череповицын, Ф. Д. Ларичкин. Апатиты: КНЦ РАН, 2019. 291 с.
2. Ivanova M. V., Koz'menko A. S. Spatial management of the shipping routes in the Russian Arctic // *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. 2021. Т. 14, № 2. С. 92–104.
3. Кругман П. Пространство: последний рубеж // *Пространственная экономика*. 2005. № 3. С. 121–136.
4. Fujita M., Krugman P., Venables A.-J. *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press. 2001. P. 384–402.
5. North D. C. Institutions // *Journal of Economic Perspectives*. 1991. Vol. 5, no. 1. P. 97–112.
6. Williamson O. E. Transaction Cost Economics: How it Works; Where It Is Headed // *De Economist*. 1998. Vol. 146, no. 1. P. 23–58.
7. Knight J. *Institution and Social Conflict*. Cambridge University Press, 1992.
8. Karagianni S., Pempetzoglou M., Saraidaris A. Tax burden distribution and GDP growth: Non-linear causality considerations in the USA // *International Review of Economics and Finance*. 2012, vol. 21, issue 1, pp. 186–194. DOI: 10.1016/j.iref.2011.06.002
9. Swift, Zhicheng Li. Managing the Effects of Tax Expenditures on National Budgets. Policy Research Working Paper; 2006. No. 3927.
10. Пилясов А. Н. Смелость хозяйственных решений и современное освоение российской Арктики // *Арктика и Север*. 2020. № 40. С. 82–106.
11. Пилясов А. Н., Путилова Е. С. Новые проекты освоения российской Арктики: пространство значимо! // *Арктика и Север*. 2020. № 38. С. 21–43.
12. Конторович А. Э. Глобальные проблемы нефти и газа и новая парадигма развития нефтегазового комплекса России // *Наука из первых рук*. 2016. № 1. С. 6–17.
13. Сочнева И. О. Ресурсы Арктики и возможности их разработки // *Арктика: экология и экономика*. 2015. Т. 20, № 4. С. 70–77.
14. Мирзоев Д. А. Инновационные технологии подводной добычи углеводородов на шельфе Арктики / Д. А. Мирзоев, И. Э. Ибрагимов, О. Архипова // *Neftegaz.RU*. 2012. № 8. С. 44–47.
15. Ильинский А. А. Новые формы организационного взаимодействия при решении задач геологического изучения и освоения нетрадиционных и трудноизвлекаемых запасов / А. А. Ильинский, О. М. Прищепа // *Геология нефти и газа*. 2017. № 3. С. 77–83.
16. Глобальные тенденции освоения энергетических ресурсов Российской Арктики. Ч. II Мониторинг освоения арктических энергетических ресурсов/ под ред. С. А. Агаркова, В. И. Богоявленского, С. Ю. Козьменко, В. А. Маслобоева, М. В. Ульченко. Апатиты: КНЦ РАН, 2019. 170 с.
17. Филимонова И. В. Региональные особенности добычи и переработки нефти в России / И. В. Филимонова, В. Ю. Немов, И. В. Проворная, М. В. Мишенин // *Бурение и нефть*. 2020. № 10. С. 3–10.
18. Drielsma, Johannes & Allington, Ruth & Brady, Thomas & Guinée, Jeroen & Hammarstrom, Jane & Hummen, Torsten & Russell-Vaccari, Andrea & Schneider, Laura & Sonnemann, Guido & Weihed, Pär. (2016). Abiotic Raw Materials in Life Cycle Impact Assessments: An Emerging Consensus across Disciplines. *Resources*. 5. 10.3390/resources5010012.
19. Mary M. Poulton, Sverker C. Jagers, Stefan Linde, Dirk Van Zyl, Luke J. Danielson, and Simon Matti. State of the World's Nonfuel Mineral Resources: Supply, Demand, and Socio-Institutional Fundamentals // *Annual Review of Environmental and Resources*, Vol. 38, 2013. P. 345–371. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-022310-094734>
20. Громов А. И. Перспективы развития российской нефтяной отрасли в условиях турбулентности на мировом нефтяном рынке // *Бурение и нефть*. 2016. № 2. С. 6.
21. Новак А. Окно возможностей для России // *Нефтегазовая вертикаль*. 2018. № 1. С. 20–26.
22. Черкасова Е. И., Муллахметова Л. И., Хворова Е. В. Государственное налоговое регулирование в нефтегазовом комплексе // *Вестник ВГУИТ*. 2018. Т. 80, № 1. С. 348–356. DOI: 10.20914/2310-1202-2018-1-348-356

## References

1. Fadeev A. M., Cherepovicyan A. E., Larichkin F. D. *Strategicheskoe upravlenie neftegazovym kompleksom v Arktike* [Strategic management of the oil and gas complex in the Arctic]. Apatity, KNC RAN, 2019, 291 p. (In Russ.).
2. Ivanova M. V., Koz'menko A. S. Spatial management of the shipping routes in the Russian Arctic // *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2021, vol. 14, no. 2, pp. 92–104.
3. Krugman P. Prostranstvo: poslednij rubezh [Space: The Last Frontier]. *Prostranstvennaya ekonomika* [Spatial Economics], 2005, no. 3, pp. 121–136. (In Russ.).
4. Fujita M., Krugman P., Venables A.-J. *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2001, pp. 384–402.
5. North D. C. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 1991, vol. 5, no. 1, pp. 97–112.
6. Williamson O. E. Transaction Cost Economics: How it Works; Where It Is Headed. *De Economist*, 1998, vol. 146, no. 1, pp. 23–58.
7. Knight J. *Institution and Social Conflict*. Cambridge University Press, 1992.

8. Karagianni S., Pempetzoglou M., Saraidaris A. Tax burden distribution and GDP growth: Non-linear causality considerations in the USA, *International Review of Economics and Finance*, 2012, vol. 21, issue 1, pp. 186–194. DOI: 10.1016/j.iref.2011.06.002
9. Swift, Zhicheng Li. Managing the Effects of Tax Expenditures on National Budgets. Policy Research Working Paper, 2006, no. 3927.
10. Pilyasov A. N. Smelost xozyajstvennyx reshenij I sovremennoe osvoenie rossijskoj Arktiki [Courage in economic decisions and modern development of the Russian Arctic]. *Arktika i Sever* [The Arctic and The North], 2020, no. 40, pp. 82–106. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.40.82. (In Russ.).
11. Pilyasov A. N. Putilova E. S. Novye proekty osvoeniya rossijskoj Arktiki prostranstvo znachimo! [New projects for the development of the Russian Arctic: space matters!]. *Arktika i Sever* [The Arctic and The North], 2020, no. 38, pp. 21–43. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.38.21. (In Russ.).
12. Kontorovich A. E. Globalnye problem nefti i gaza I novaya paradigma razvitiya neftegazovogo kompleksa Rossii [Global problems of oil and gas and a new paradigm for the development of the Russian oil and gas complex]. *Nauka iz pervykh ruk* [Science first hand], 2016, no. 1, pp. 6–17. (In Russ.).
13. Sochneva I. O. Resursy Arktiki i vozmozhnosti ih razrabotki [Resources of the Arctic and the possibility of their development]. *Arktika ekologiya i ekonomika* [The Arctic: Ecology and Economics], 2015, vol. 20, no. 4. pp. 70–77. (In Russ.).
14. Mirzoev D.A. Ibragimov I.E. Arxipova O. Innovacionnye tehnologi i podvodnoj dobychi uglevodorodov na shelfe Arktiki [Innovative technologies for underwater hydrocarbon production on the Arctic shelf]. *Neftegaz.RU* [Neftegaz.RU], 2012, no. 8, pp. 44–47. (In Russ.).
15. Ilinskij A. A. Prishhepa O. M. Novye formy organizacionnogo vzaimodejstviya pri reshenii zadach geologicheskogo izucheniya i osvoeniya netradicionnyh i trudno izvlekaemyx zapasov [New forms of organizational interaction in solving problems of geological study and development of unconventional and hard-to-recover reserves]. *Geologiya nefti i gaza* [Geology of oil and gas], 2017, no. 3, pp. 77–83. (In Russ.).
16. *Globalnye tendenci I osvoeniya energeticheskix resursov Rossijskoj Arktiki. Ch. II Monitoring osvoeniya arkticheskix energeticheskix resursov* [Global trends in the development of energy resources in the Russian Arctic. Part II Monitoring the development of Arctic energy resources]. Apatity, KSC RAS, 2019, pp. 170. (In Russ.).
17. Filimonova I. V. Nemov V. Yu. Provornaya I. V. Mishenin M. V Regionalnye osobennosti dobychi I pererabotki nefti v Rossii [Regional features of oil production and refining in Russia]. *Burenie i neft* [Drilling and oil], 2020, no. 10, pp. 3–10. (In Russ.).
18. Drielsma, Johannes & Allington, Ruth & Brady, Thomas & Guinée, Jeroen & Hammarstrom, Jane & Hummen, Torsten & Russell-Vaccari, Andrea & Schneider, Laura & Sonnemann, Guido & Weihed, Pär. (2016). Abiotic Raw Materials in Life Cycle Impact Assessments: An Emerging Consensus across Disciplines. *Resources*. 5. 10.3390/resources5010012.
19. Mary M. Poulton, Sverker C. Jagers, Stefan Linde, Dirk Van Zyl, Luke J. Danielson, and Simon Matti. State of the World's Nonfuel Mineral Resources: Supply, Demand, and Socio-Institutional Fundamentals. *Annual Review of Environmental and Resources*, vol. 38, 2013, pp. 345–371. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-022310-094734>
20. Gromov A. I. Perspektivy razvitiya rossijskoj neftyanoj otrasli v usloviyah turbulentnosti na mirovom neftyanom rynke [Prospects for the development of the Russian oil industry in conditions of turbulence in the global oil market]. *Burenie I neft* [Drilling and oil], 2016, no. 2, pp. 6–10. (In Russ.).
21. Novak A. Okno vozmozhnostej dlya Rossii [Window of opportunity for Russia]. *Neftegazovaya vertical* [Oil and gas vertical], 2018, no. 1, pp. 20–26. (In Russ.).
22. Cherkasova E. I. Mullaxmetova L. I. Xvorova E. V. Gosudarstvennoe nalogovoe regulirovanie v neftegazovom komplekse [State tax regulation in the oil and gas complex]. *Vestnik VGUIT* [Bulletin of VSUIT], 2018, vol. 80, no. 1, pp. 348–356. DOI: 10.20914/2310-1202-2018-1-348-356. (In Russ.).

**Об авторе:**

М. В. Иванова — докт. экон. наук, доцент, главный научный сотрудник.

**About the author:**

Medeya V. Ivanova — Doctor of Sciences (Economics), Associate Professor, Chief Researcher.

Статья поступила в редакцию 19 апреля 2022 года.

Статья принята к публикации 30 мая 2022 года.

The article was submitted on April 19, 2022.

Accepted for publication on May 30, 2022.