

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение  
высшего образования  
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

*На правах рукописи*

Моторина Анна Алексеевна

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕФТЕГАЗОВЫХ ДОХОДОВ БЮДЖЕТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ДИССЕРТАЦИЯ  
на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель

Березин Максим Юрьевич,  
доктор экономических наук, доцент

Москва – 2023

**Оглавление**

Введение.....	3
Глава 1 Структура нефтегазовых доходов федерального бюджета как особого вида доходов бюджета .....	15
1.1 Теоретические основы правового регулирования нефтегазовых доходов федерального бюджета .....	15
1.2 Правовая характеристика налога на добычу полезных ископаемых углеводородного сырья и налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья .....	33
1.3 Правовое регулирование вывозных таможенных пошлин на нефть, газ и нефтепродукты и акцизов .....	50
Глава 2 Сравнительно-правовой анализ зарубежного опыта правового регулирующего нефтегазовых доходов бюджета.....	68
2.1 Опыт правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета в странах Ближнего Востока .....	68
2.2 Анализ правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета в странах Америки, Азии и Европы .....	74
2.3 Характеристика правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета в странах ближнего зарубежья .....	79
Глава 3 Правовое регулирование управлением нефтегазовыми доходами бюджета.....	87
3.1 Организация и правовые основы управления средствами Фонда национального благосостояния .....	87
3.2 Компетенция Минфина России в управлении средствами Фонда национального благосостояния .....	102
3.3 Финансовый контроль и полномочия иных органов государственной власти в области нефтегазовых доходов бюджета .....	109
Заключение .....	119
Список литературы .....	126
Список иллюстративного материала.....	147

## Введение

**Актуальность темы исследования.** Формирование, накопление и использование нефтегазовых доходов бюджета являются стратегически важными задачами государства. Нефтегазовые доходы бюджета составляют основу формирования доходов бюджета, в связи с чем занимают важное место в экономике Российской Федерации. С целью оказания максимального содействия социально-экономическому развитию страны, укрепления и сохранения позиций России на мировом рынке энергетических ресурсов необходимо формирование соответствующей современным реалиям регуляторной политики.

На государственном уровне поднимается вопрос необходимости совершенствования правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета. Так, в Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 09.06.2020 № 1523-р, в качестве цели развития энергетики указано, что топливно-энергетический комплекс должен внести особый вклад в развитие других секторов экономики и достижения национальных целей и задач, определяемых в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Нефтегазовые доходы бюджета составляют существенную часть в объеме доходов федерального бюджета в России. С 2005 года по 2021 год объем нефтегазовых доходов бюджета составлял от 36% до 51% в объеме доходов федерального бюджета, а в 2021 году – 46%.

В российском законодательстве, правоприменительной практике и доктрине не сформировался единый подход к определению понятий «нефтегазовые доходы бюджета» и «дополнительные нефтегазовые доходы

бюджета». Остаются нерешенными вопросы о разработке и реализации политики государства по сохранению объема поступлений нефтегазовых доходов бюджета в обход санкций европейских государств и США, а также расходования средств Фонда национального благосостояния в социально значимых целях и их инвестирования в национальной валюте Российской Федерации для реализации нефтегазовых проектов российских юридических лиц.

Необходимость всестороннего изучения правового регулирования нефтегазовых доходов федерального бюджета в России и своевременность обращения к данной теме обуславливают актуальность диссертации.

**Степень разработанности темы исследования.** Вопросы правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета недостаточно изучены в российской правовой науке, о чем свидетельствует единственное диссертационное исследование К.П. Ворониной на тему «Финансово-правовое регулирование нефтегазовых доходов бюджета Российской Федерации».

Проблемы правового регулирования доходов бюджета рассматривались в трудах К.С. Бельского, М.Ю. Березина, К.П. Ворониной, Е.Ю. Грачевой, М.В. Карасевой, А.Н. Козырина, Ю.А. Крохиной, И.И. Кучерова, Г.Ф. Ручкиной, С.О. Шохина, М.М. Юмаева, А.А. Ялбулганова и других.

Изучение проблем правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета нашло свое отражение в трудах Т.П. Алферьева, М.А. Германовой, П.С. Кондукова, Б.Х. Краснопольского, М.Ю. Орлова, И.Н. Павловой, А.Г. Пауля, Е.М. Сураевой, Ю.Н. Харитоновой и других.

Экономическим подходам к сущности нефтегазовых доходов бюджета посвящены труды И.С. Кородюка, А.Л. Кудрина, А.В. Панина, В.В. Панкова, А.Н. Сухарева и других.

В то же время в трудах современных исследователей в области финансового права недостаточное внимание уделяется изучению вышеуказанных вопросов правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета.

**Целью** исследования является разработка теоретических предложений и практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета в Российской Федерации.

Для достижения цели были поставлены следующие **задачи** теоретического и прикладного характера:

- 1) определить понятие «нефтегазовые доходы бюджета», изучив опыт правового регулирования в России и выявив отличительные признаки;
- 2) разработать определение термина «дополнительные нефтегазовые доходы бюджета»;
- 3) сформулировать рекомендации по совершенствованию правового регулирования налога на дополнительный доход;
- 4) предложить практические рекомендации по совершенствованию правового регулирования вывозных таможенных пошлин на углеводородное сырье;
- 5) выработать порядок опубликования статистических данных об использовании средств Фонда национального благосостояния;
- 6) выявить виды стабилизационных фондов и охарактеризовать их признаки, источники, цели, принципы формирования и способы использования денежных средств;
- 7) разработать предложения по совершенствованию правового регулирования управления средствами Фонда национального благосостояния на основе зарубежного опыта стран Ближнего Востока, ближнего зарубежья, Латинской Америки, США, Канады и Норвегии.

**Объектом исследования** являются общественные отношения в сфере

правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета в Российской Федерации.

**Предмет исследования** составляют нормы права Российской Федерации, регламентирующие отношения по формированию, использованию и накоплению нефтегазовых доходов бюджета, международные соглашения, договоры, регулирующие рассматриваемые отношения, научная литература по изучаемой проблеме, а также судебная, арбитражная практика и международный опыт в сфере правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета.

**Область исследования.** Диссертация соответствует п. 20. «Правовая природа публичных финансов и правовое регулирование публичной финансовой деятельности. Государственная и муниципальная казна»; п. 21. «Бюджет в системе публичных финансов и его правовая природа. Бюджетная система, принципы ее построения и функционирования. Публичные внебюджетные фонды. Бюджетный процесс. Казначейские счета, платежи и казначейское сопровождение. Бюджетные правонарушения и ответственность за их совершение»; п. 22. «Налогообложение и налоговые системы. Налоги, сборы и иные обязательные платежи. Налоговые правоотношения. Налоговые правонарушения и ответственность за их совершение» Паспорта научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

**Методология и методы исследования.** Для решения поставленных задач в исследовании используется широкий диапазон общефилософских, общенаучных, частнонаучных и специальных методов исследования.

При использовании метода системного анализа обеспечено выявление подходов к финансово-правовому регулированию нефтегазовых доходов бюджета и классифицированию видов суверенных фондов с учетом имеющихся в науке концепций.

Методы аналогии и обобщения помогли определить правовой статус Фонда национального благосостояния.

Формально-юридический метод способствовал решению поставленных задач, связанных с формулированием авторских терминов «нефтегазовые доходы бюджета» и «дополнительные нефтегазовые доходы бюджета», и выявлению их признаков, а также использовался при изучении законодательства Российской Федерации в сфере нефтегазовых доходов бюджета.

С помощью историко-правового и сравнительно-правового методов расширен диапазон исследования, так как при использовании указанных методов удалось проследить изменение роли государства при правовом регулировании нефтегазовых доходов бюджета и сравнить подходы к государственному контролю в изучаемой сфере, в частности в иностранных государствах.

Метод правового моделирования применялся при разработке предложений по совершенствованию нормативной правовой базы в области нефтегазовых доходов бюджета.

Потенциал использованных в диссертации методов позволил решить теоретические и прикладные задачи, поставленные автором исследования.

**Теоретическая основа исследования.** При написании исследования были использованы труды российских и иностранных ученых в области правового регулирования доходов бюджета, налога на добычу полезных ископаемых, вывозных таможенных пошлин, стабилизационных фондов. Среди них работы И.В. Бит-Шабо, Е.Ю. Грачевой, М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, И.И. Кучерова, А.Г. Пауля, Н.А. Поветкиной, Г.Ф. Ручкиной, Э.Д. Соколовой, А.А. Ялбулганова и других.

**Нормативной базой исследования** является система источников, основными среди которых можно выделить Конституцию Российской

Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Таможенный кодекс Евразийского экономического союза, Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

В исследовании использовались нормативные акты стран ближнего зарубежья, Латинской Америки, Ближнего Востока, США и Канады, в частности Указ Президента Азербайджана «О долговременной стратегии по использованию нефтегазовых доходов», государственная программа Саудовской Аравии «Видение 2030», государственная программа Правительства Венесуэлы по стабилизации государственных финансов и повышения эффективности управления государственной собственностью, а также двусторонние международные договоры России с иностранными партнерами.

**Эмпирическая база исследования** основана на материалах, которые отражают состояние правоприменительной практики в сфере нефтегазовых доходов бюджета: бюджетных посланий Президента Российской Федерации, официальных документах и отчетах иностранных стабилизационных фондов, нормативных актах Минфина России и ФНС России, регламентирующих правоотношения в сфере нефтегазовых доходов бюджета, а также данные официальных сайтов органов государственной власти России в сети «Интернет», судебная практика и материалы средств массовой информации.

**Научная новизна исследования** состоит в формулировании с точки зрения финансового права новых теоретико-правовых подходов к пониманию сущности правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета и выработке практических рекомендаций по совершенствованию законодательства, регулирующего правовое регулирование нефтегазовых доходов бюджета и использование средств Фонда национального благосостояния.



Сформулировано теоретическое определение понятия нефтегазовых доходов бюджета.

Разработано теоретическое определение понятия дополнительных нефтегазовых доходов бюджета.

Обосновано расширение перечня видов добытых полезных ископаемых налога на дополнительный доход углеводородного сырья.

Предложено освободить от уплаты вывозной таможенной пошлины и отменить временное периодическое таможенное декларирование экспорта нефти и некоторых видов нефтепродуктов.

Определены виды стабилизационных фондов в России и странах ближнего зарубежья, Азии, Ближнего Востока, Латинской Америки, США, Канады и Норвегии.

Научная новизна диссертационного исследования определяется содержанием положений, выносимых на защиту.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1) Сформулировано теоретическое определение понятия «нефтегазовые доходы бюджета», под которыми понимаются часть объема доходов федерального бюджета, формируемая за счет уплачиваемых пользователями недр – организациями и индивидуальными предпринимателями налогов и вывозных таможенных пошлин в федеральный бюджет за определенный период в соответствии с законодательством Российской Федерации и Таможенным кодексом Евразийского экономического союза в целях формирования, накопления и использования Фондом национального благосостояния, и направленная на достижение баланса частных и публичных интересов (обеспечение социально-экономической стабильности государства) (С. 28-33).

2) Разработано теоретическое определение понятия «дополнительные нефтегазовые доходы бюджета», под которыми понимается часть объема

нефтегазовых доходов федерального бюджета, определяемая в виде направляемой на достижение баланса частных и публичных интересов (обеспечение социально-экономической стабильности государства) положительной разницы между объемом нефтегазовых доходов исходя из прогнозируемых значений цен на углеводороды и фактически поступившим объемом нефтегазовых доходов (С. 28-33).

3) Обоснована необходимость дополнить перечень видов добытых полезных ископаемых налога на дополнительный доход углеводородного сырья попутным нефтяным газом, расширить требования к перечню объектов налогообложения, включив в него все месторождения на территории Российской Федерации, снизить величину налоговой ставки до 30% для уменьшения налоговой нагрузки на организации, включить в субъектный состав налогоплательщиков индивидуальных предпринимателей, дополнить перечень условий освобождения от исполнения обязанностей налогоплательщика включением нового условия – «осуществление деятельности по извлечению углеводородов на труднодоступных участках недр» (С. 47-50).

4) В целях повышения конкурентоспособности российских организаций, занимающихся экспортом нефти и нефтепродуктов, предложено в отдельных двусторонних международных договорах со странами ближнего зарубежья (Белоруссия, Армения, Киргизия, Таджикистан, Южная Осетия, Абхазия и Казахстан) освободить от уплаты вывозной таможенной пошлины и отменить временное периодическое таможенное декларирование экспорта нефти и некоторых видов нефтепродуктов (например, светлые дистилляты) (С. 51-55).

5) Предложено публиковать в открытых источниках статистические данные об управлении средствами Фонда национального благосостояния, величине активов Фонда национального благосостояния и зачислении таких

средств в указанный фонд (С. 104-109).

6) Определены виды стабилизационных фондов в России и странах ближнего зарубежья, Азии, Ближнего Востока, Латинской Америки, США, Канады и Норвегии, среди которых выделены фонды будущих поколений (признаки: стабилизация экономики, источник финансирования расходов; источник формирования: дополнительные нефтегазовые доходы или средства, полученные от инвестирования нефтегазовых доходов; цель: поддержание стабильности бюджета; принципы формирования: долгосрочные инвестиции; способы использования денежных средств: поддержка инвестиционных проектов) и накопительные фонды (признаки: противодействие рискам, источник финансирования экономики; источник формирования: налоговые платежи; цель: справедливое перераспределение доходов между населением; принципы формирования: краткосрочные инвестиции; способы использования денежных средств: инвестирование или аккумуляция) (С. 66-67; 82-84).

7) Разработаны на основе опыта ведущих нефтедобывающих зарубежных стран (Азербайджан, Саудовская Аравия, США, Норвегия и др.) новые правовые способы вложения средств Фонда национального благосостояния путем их инвестирования в национальной валюте в российские ценные бумаги и новые правовые инструменты инвестирования этих средств в национальной валюте в перспективные нефтегазовые проекты российских компаний при добыче трудноизвлекаемых ресурсов на территории России и за рубежом, а также в виде финансирования реализации социальных программ в области дорогостоящей медицины и повышения качества жизни в труднодоступных районах России (С. 72; 82-84).

**Теоретическая значимость работы.** Содержащиеся в диссертации положения и выводы представляют научный интерес для дальнейших исследований в области правового регулирования нефтегазовых доходов

бюджета. В рамках исследования предложены практические рекомендации по совершенствованию законодательства, регулирующего рассматриваемую сферу. Положения, которые содержатся в диссертации, могут быть использованы в преподавании таких учебных дисциплин как «Финансовое право», «Бюджетное право» и «Налоговое право».

**Практическая значимость работы** состоит в том, что ее теоретические положения могут быть реализованы в дальнейшей научно-исследовательской деятельности при осуществлении анализа правоотношений в сфере правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета при формировании нефтегазовых доходов бюджета; в законотворческой деятельности при формулировании и закреплении понятий, связанных с реализацией энергетической стратегии России и федеральных законов о бюджете на очередной финансовый год и плановый период; в деятельности Департамента международного сотрудничества Минэнерго России. Результаты проведенного исследования служат основой для формирования рекомендации по дальнейшему совершенствованию финансово-правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета в Российской Федерации.

**Степень достоверности, апробация и внедрение результатов исследования.** Обоснованность и достоверность результатов исследования обусловлены использованием актуальной и современной методологии науки; анализом монографий и иных научных работ, в частности диссертационных, предметом изучения которых являются различные аспекты финансово-правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета; научными аргументами основных положений и выводов проведенной работы.

Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в выступлениях на научных и научно-практических международных и всероссийских конференциях: на VIII Международном научном конгрессе

«Трансформация предпринимательской деятельности: новые технологии, эффективность, перспективы», дискуссионная площадка «Молодежь и предпринимательство: вопросы теории и практики» (Москва, Финансовый университет, 22-23 мая 2020 г.); на XVIII Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов», секция «Юриспруденция» (Москва, МГУ им. Ломоносова, 12-23 апреля 2021 г.); на Международной научно-практической конференции «Правовые и финансово-экономические средства достижения целей устойчивого развития» (Москва, Финансовый университет, 28 октября 2021 г.); на X Международном научном конгрессе «Стратегии предпринимательства: бизнес-экосистемы, реальные ценности, общество» (Москва, Финансовый университет, 20-21 мая 2022 г.).

Материалы диссертации использовались Министерством энергетики Российской Федерации в работе по внесению изменений в межправительственные соглашения с Республикой Южная Осетия, Республикой Абхазия, Республикой Армения, Республикой Беларусь, Киргизской Республикой и Республикой Казахстан в части отмены временного периодического таможенного декларирования вывоза нефти и нефтепродуктов из Российской Федерации в страны Ближнего зарубежья. Выводы и основные положения диссертации использовались на практике для подготовки указанных документов.

Материалы исследования используются Департаментом международного и публичного права Юридического факультета Финансового университета в преподавании учебных дисциплин «Финансовое право» и «Бюджетное право».

Апробация и внедрение результатов исследования подтверждены соответствующими документами.

**Публикации.** Основные положения диссертации отражены

в 6 публикациях общим объемом 3,35 п.л. (весь объем авторский), в том числе в 4 статьях авторским объемом 2,35 п.л., опубликованных в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России.

**Структура и объем диссертации.** Достижение цели и необходимость решения поставленных исследовательских задач обусловили структуру работы, состоящую из введения, трех глав, включающих 9 параграфов, заключения, списка литературы из 123 наименований и списка иллюстративного материала. Текст диссертации изложен на 147 страницах, содержит 2 таблицы и 6 рисунков.

## Глава 1

# Структура нефтегазовых доходов федерального бюджета как особого вида доходов бюджета

### 1.1 Теоретические основы правового регулирования нефтегазовых доходов федерального бюджета

Правовое регулирование нефтегазовых доходов бюджета возникло и начало развиваться в современной России, однако открытие нефтегазовых месторождений и развитие их разработки обусловили необходимость формирования нормативной правовой базы в данной сфере. В России первые упоминания об обнаружении месторождений нефти в районе реки Ухты появились в XVI веке. В начале XVIII века начали исследовать упомянутые месторождения.

В 1745 г. в Пустозерском уезде на реке Ухте был открыт профессиональный функционирующий нефтяной промысел, владельцы которого впоследствии неоднократно менялись. Однако предприятие в итоге закрылось [42].

В исторических источниках XVII века есть упоминания о нефти, обнаруженной в Восточной Сибири [42]. Так, в 1684 г. была найдена нефть в районе Иркутского острога.

В это время нефть использовали преимущественно для бытовых целей, поэтому нефтегазовых доходов бюджета в качестве составляющей государственной казны не выделяли.

В Российской империи охранялась монополия на разработку почти всех природных ископаемых, в том числе и нефтяных месторождений. При этом, даже с учетом распространения практики использования в мире, нефтеносные месторождения на территории Баку (поселок Биби-Эйбат)

не умели использовать правильно. Тем не менее, именно в этом районе была пробурена первая нефтяная скважина.

Месторождения государство отдавало в аренду купцам и промышленникам, которые занимались совершенствованием процессов добычи и переработки нефти, эксплуатировали участки до истощения и сбрасывали непереработанную нефть в ближайшие озера, загрязняя окружающую среду.

Следовательно, в Российской империи производимый из нефти керосин были вынуждены экспортировать из США. Такие меры для казны были наиболее выгодными: запустить производство керосина в России стоило дорого. Таким образом, нефтегазовые доходы в бюджет Российской империи не поступали.

Начиная с 1870 г. в Баку основаны первые промышленные предприятия «Товарищество братьев Нобель» [42, с. 28], которые положили начало качественной прибыльной промышленной переработке нефти на территории России. Данное событие помогло государству проводить политику протекционизма.

В конце XIX века на нефтяных месторождениях стали осуществлять деятельность иностранные инвесторы. Например, в 1886 г. Ротшильдами были выкуплены акции «Батумского нефтепромышленного и торгового общества», которое стало функционировать как предприятие «Каспийско-Черноморское нефтепромышленное общество».

В начале XX века доля Российской империи в мировом объеме добычи нефти составляла 30%. После революции 1917 г. все нефтяные месторождения были национализированы, объемы добычи нефти существенно сократились. Однако некоторые иностранные инвесторы остались в СССР и какое-то время смогли продолжать свою деятельность на территории страны.



С образованием СССР развитие и освоение углеводородов было приостановлено. И.М. Губкин [42, с. 30] стал основоположником в разведке нефтяных месторождений, изучавший опыт технологических возможностей американских компаний в США. И.М. Губкин занимался газификацией страны и разведкой нефтяных и сланцевых месторождений.

Между революцией 1917 г. и Второй мировой войной нефть добывали в основном на территории Северного Кавказа и Каспийского региона.

Существенное развитие нефтегазового сектора СССР пришлось на период Второй мировой войны [110], когда активно стали использовать нефтепродукты.

В XX веке роль углеводородов выросла, поскольку одним из глобальных факторов мировой политики и влияния государства была возможность осуществлять экспорт нефти, газа и нефтепродуктов. Доходы от реализации углеводородов стали приобретать больший вес для формирования доходов бюджета.

Так в 1940-х годах Англия стала активно противостоять подписанному между Германией и СССР пакта Молотова-Риббентропа, весомой частью которого были условия о поставках нефти в Германию. Германия, в свою очередь, планировала в ходе войны захватить нефтепромыслы Кавказа [110] в целях получения стратегически важных месторождений и выхода на мировой рынок.

При этом в 1940-х годах советские специалисты подготовили хорошую базу для развития нового направления – транспортировки нефти, сконструировав трубопроводы, а также нефтедобывающие платформы, необходимые для обеспечения жизнедеятельности людей (например, через Ладожское озеро).

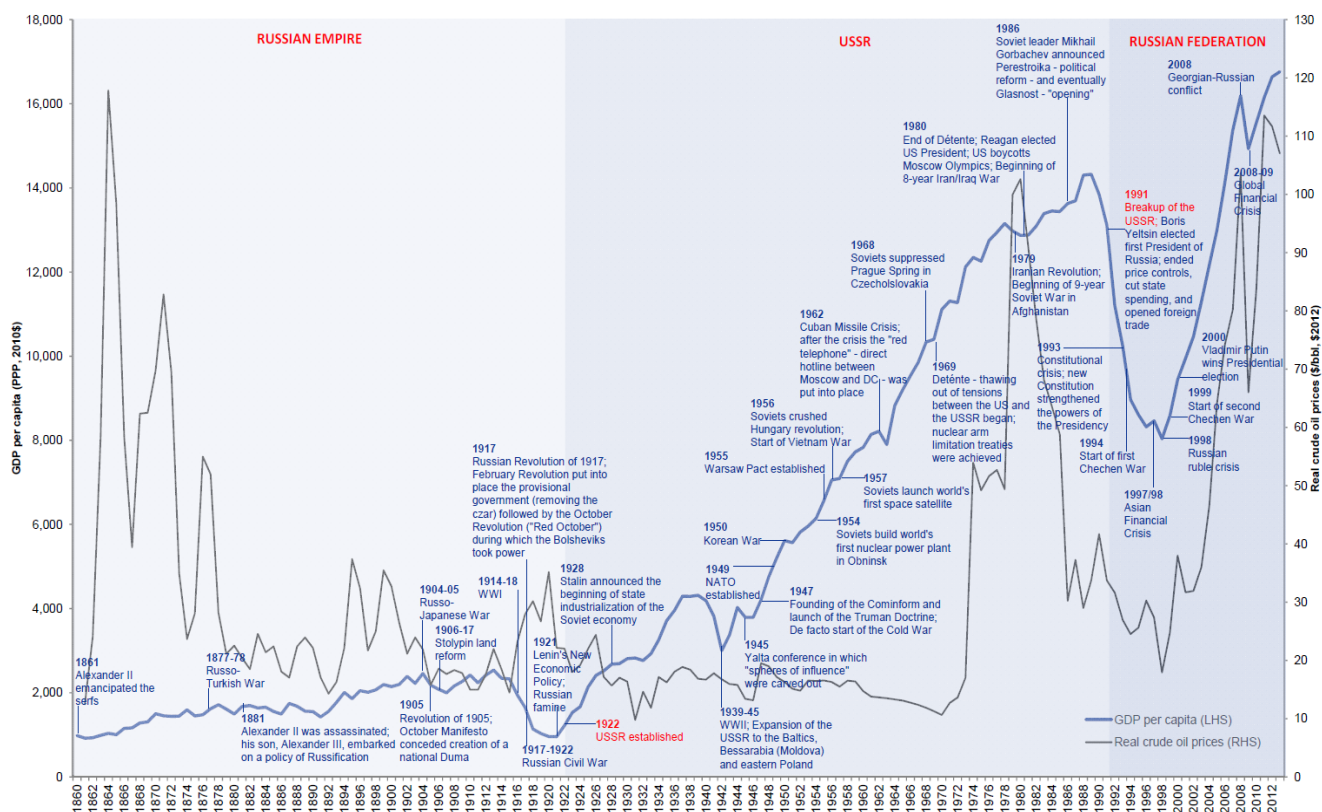
С 1960-х годов в СССР началось освоение районов Западной Сибири, однако в эпоху «застоя» развитие технологий в области углеводородов

приостановилось [110].

Однако освоение ресурсов Западной Сибири помогло установить деловые контакты с Европой. Таким образом, состоялся переход от преимущественной функции нефтяного комплекса по обеспечению только внутренних потребностей страны, то есть бюджет Советского Союза стал получать достаточно высокие доходы от экспорта нефти и занял лидирующие позиции в области добычи и экспорта нефти и газа в мире. Соответственно, все доходы от экспорта нефти, газа и нефтепродуктов поступали в бюджет СССР в условиях плановой экономики, и обособленной статьей доходов не выделялись.

В 1960-е годы СССР стал вторым в мире государством по объему добываемых углеводородов, что оказало влияние на снижение цен на нефть с Ближнего Востока, а также послужило предпосылкой создания Организации стран - экспортеров нефти.

Один из зарубежных графиков, отражающий изменение мировых цен на нефть и валового внутреннего продукта во временных рамках от Российской империи 1860 г. до Российской Федерации 2012 г. показывает динамику изменения цены на нефть, что можно увидеть на рисунке 1. Благодаря этому графику можно сделать выводы о примерном объеме поступления нефтегазовых доходов в бюджет нашей страны на разных ее исторических этапах.



Источник: интернет-ресурс «История одного графика» [100].

Рисунок 1 - Доля нефтегазовых поступлений в бюджет России с конца XIX в. по начало XXI в.

В Российской империи акциз на добычу и реализацию нефти [71] применялся только с 1872 года по 1877 год (всего 5 лет), поскольку отрасль переживала тяжелые времена. Затем этот налог вообще был отменен, что способствовало развитию нефтедобычи и снижению цен на нефть на внутреннем рынке. Однако нефтегазовых доходов бюджета в соответствии с современным бюджетным законодательством в Российской империи не существовало с момента отмены акциза. По этой причине на графике виден низкий уровень роста цен на нефть, что дает основания полагать о низком уровне поступления доходов от реализации углеводородов в казну государства.

В СССР существовала государственная монополия на любые виды предприятий, а потому все доходы от реализации и добычи нефти поступали в бюджет. Заметна динамика роста цен, а исторические справки говорят об

увеличении разведки и добычи углеводородов. Все проанализированные нами данные свидетельствуют о развитии нефтегазодобычи, освоении новых ресурсов и об увеличении поступления нефтегазовых доходов в бюджет, что привело к становлению современной упорядоченной правовой системы нефтегазовых доходов современного бюджета.

Статистические данные сборника «Народное хозяйство СССР 1922-1982» [104] отражают структуру экспорта СССР в части топлива и энергии, не выделяя обособленно нефтегазовые доходы. Так, в 1940-х годах такая статья дохода составляла 13,2%, в 1950-х годах упала до 3,9%, а начиная с 1965 г. начала расти и в 1980-х годах составила 50,2%. Причем экспорт, согласно приведенным статистическим данным, указанных категорий был направлен исключительно в адрес капиталистических стран.

В развитии нефтяного экспорта в СССР, в соответствии с существующими исследованиями, можно выделить несколько этапов [79, с. 58]:

- с 1921 года по 1932 год – этап планомерного наращивания экспорта нефти, в котором отражается низкий уровень экспорта, что связано с малым освоением месторождений на территории государства;

- с 1922 года по 1940 год – значительное снижение экспорта нефти и освоение новых нефтяных месторождений, а также наращивание объемов добычи;

- с 1945 года по 1973 год – после падения уровня поставок нефти на протяжении Второй мировой войны, а затем последовавший заметный рост объемов вывоза начиная с 1950-х годов, а с 1960-х годов вырос экспорт нефтепродуктов с учетом развития нефтеобработки; при этом тенденции по увеличению экспорта сырой нефти сохранялись и остались значимыми в более поздние периоды.

- с 1973 года по 1990 год – резкий скачок уровня поставок за рубеж,

вызванный развитием технологий и открытия новых нефтяных месторождений.

Таким образом, начиная с 1970-х годов рост экспорта значительно способствовал развитию объема поступлений нефтегазовых доходов в бюджет. Доходы бюджета при осуществлении поставок углеводородов за рубеж способствовали обеспечению стабильного поступления денежных средств в бюджет государства, что оказало непосредственное влияние при принятии долгосрочных стратегических решений в целях осуществления политической власти.

На формирование роли нефтегазовых доходов бюджета стран мира и их соответствующее правовое регулирование существенную роль оказали события на мировом рынке нефти. Например, в 1973 г. по окончании четвертой Октябрьской (Арабо-израильской войны) в соответствии с решением стран – членов Организации стран - экспортеров нефти (далее – ОПЕК) был введен запрет на экспорт нефти в Америку, Нидерланды, Португалию, Южную Африку и Родезию. В то же время государства - члены ОПЕК договорились ограничить уровень добычи нефти с постепенным дополнительным сокращением в будущем каждый месяц на 5%.

В конце XX века нефтегазовые доходы приобрели большое значение для государств, на территории которых располагались нефтяные месторождения и у которых были доступные технологии для проведения соответствующей геологоразведки и освоения таких месторождений.

Нефтегазовые доходы имели большое значение для формирования государственного бюджета СССР. Некоторые исследователи полагают, что резкое снижение цен на нефть на мировом рынке в то время сыграли существенную роль для распада СССР.

Для экономики России и ее эффективного функционирования, а также развития ее финансовой системы нефтегазовые доходы бюджета приобрели

большое значение в 2000-х годах и по настоящее время являются экономически значимыми.

При анализе экономических трудов, официальных экономических источников, статистических данных и прогнозов, а также обзор динамики доходов федерального бюджета дает основания полагать, что нефтегазовые доходы для финансовой системы Российской Федерации и федерального бюджета сохранят значимое положение на ближайшие 50 лет.

Современные исследователи выделяют современные этапы трансформации влияния нефтегазовых доходов на объем бюджетных поступлений [80, с. 130]:

- с 2001 года по 2011 год – введение налога на добычу полезных ископаемых, в частности на углеводородное сырье, определение нефтегазовых доходов составной частью федерального бюджета, повышение мировых цен на углеводороды и увеличение объема экспорта нефти и нефтепродуктов;

- с 2012 года по 2014 год – снижение темпов прироста объема нефтегазовых доходов в бюджете, увеличение объема поступления нефтегазовых доходов бюджета при одновременном снижении прироста инвестиций;

- с 2015 года по 2019 год – существенное снижение мировых цен на углеводороды и доходов от их реализации на внешних рынках;

- с марта 2020 по настоящее время – характеризуется выходом Российской Федерации из сделки ОПЕК+, а также неэкономическим фактором – распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19.

В настоящее время исследователи проблемы формирования доходной части бюджета полагают, что необходимо отказаться от наращивания объема добычи и увеличения экспорта нефти и развивать технологии диверсификации предпринимательской деятельности и нефтехимическое

производство. Такие меры могли бы способствовать хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность в области нефти и газа, увеличить долю продукции, имеющей более высокую добавленную стоимость, тем самым компенсировать потери, возникающие вследствие изменения цен на нефть на мировых рынках, а также снижение такого вида доходов бюджета.

Развитие промышленности и в целом экономики России тесно связаны с топливно-энергетическим комплексом. Именно топливно-энергетический комплекс содержит порядка 30% основных фондов финансовых средств и 30% от денежной стоимости российской промышленной продукции. Именно в энергетике используется 10% от всей продукции машиностроительного комплекса, 2/3 производимых в России труб используются для нефтегазотранспортной инфраструктуры. На энергетические ресурсы приходится более половины объемов от всего экспорта из России, которое преимущественно используется в целях химической промышленности [40, с. 65]. Доля перевозок углеводородов составляет треть всего объема грузов, который транспортируется железнодорожным транспортом, а также половину логистики, осуществляемой с помощью морского транспорта и полностью транспортировку трубопроводами. В связи с этим развитие топливно-энергетического комплекса России напрямую связано с уровнем благосостояния граждан нашей страны. Существенное значение для развития экономики России имеют именно углеводороды.

Анализ развития истории возникновения нефтегазовых доходов бюджета дает возможность понять следующие аспекты развития и формирования нефтегазовых доходов бюджета, а также определить значимость таких доходов для бюджета стран в настоящее время.

Таким образом, история возникновения правового регулирования

нефтегазовых доходов бюджета начинается в XX веке по всему миру. Что касается России, то впервые такой вид дохода появился в Российской империи, но существовал недолго, затем был отдельной статьей доходов бюджета СССР, а после появился в Российской Федерации.

Нефтегазовый комплекс возник и получил свое развитие при осуществлении плановой экономики хозяйственного комплекса Советского Союза. Следовательно, после прекращения существования СССР как единого государства и отхода от народной экономики, нефтегазовые доходы бюджета получили достаточно самостоятельное значение, поскольку в отличие от иных видов доходов спад производства оказал меньшее влияние на их существование. При проведении государственных реформ в 90-е годы XX века именно сырьевые отрасли экономики стали наиболее значимыми.

Таким образом, новыми ориентирами в нефтегазовом секторе экономики России стали стабильность и ориентация на экспорт углеводородов.

Большое значение имеет возможность формирования доходов бюджета при реализации внешней политики. Регулирование поставок нефти за рубеж важно при построении дипломатических отношений с иностранными государствами.

Добыча углеводородов в России стратегически значима для государства в целом и тесно связана с отраслями российской экономики. Несмотря на происходящие кризисы в мировой экономике, снижение цен на углеводороды на мировом рынке, необходимость зарубежных потребителей в нефти и газе является достаточно стабильной величиной. Государство заинтересовано в успешном развитии нефтегазодобывающей промышленности для получения нефтегазовых доходов бюджета.

В статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) указано, что доход бюджета представляет собой денежные средства, которые



поступают в бюджет, за исключением источников финансирования дефицита бюджета [4].

Х.В. Пешкова определяет государственные доходы в качестве «формы экономических распределительных отношений, которые получили правовую форму в связи с необходимостью формирования бюджета в рамках бюджетного метода ведения хозяйства» [69, с. 35]. При этом, приведенное определение понятия «доходы бюджета» абстрактно, поскольку в полном объеме не раскрывает исследуемую форму экономических отношений, в том числе не объясняет вопрос необходимости формирования бюджета государства при осуществлении бюджетного процесса.

В целом в научной литературе доходы федерального бюджета могут рассматриваться как экономическая и юридическая категории [43, с. 54].

Так, с точки зрения экономики, доходы федерального бюджета представляют собой объем денежных средств, путем использования которых государство реализует собственные функции: обеспечивает деятельность государственного аппарата и аппарата управления, армии, правоохранительных органов, судов, а также выполняет социально значимые функции. Экономической сутью доходов федерального бюджета является их назначение, а именно материальное обеспечение публичных потребностей государства.

Что касается юридического смысла понятия «доходы бюджета», то к нему относится их порядок образования и правовая природа возникновения. В частности, доходы федерального бюджета представляют собой узаконенную форму перераспределения части всего объема национального дохода в интересах государства [76].

С точки зрения юридической науки, полагаем, что понятие нефтегазовых доходов бюджета не имеет однозначных подходов к пониманию. Некоторые исследователи рассматривают указанное понятие

с точки зрения национального дохода, который переходит в собственность в процессе его распределения и перераспределения для создания необходимой финансовой базы и финансирования деятельности государственного аппарата.

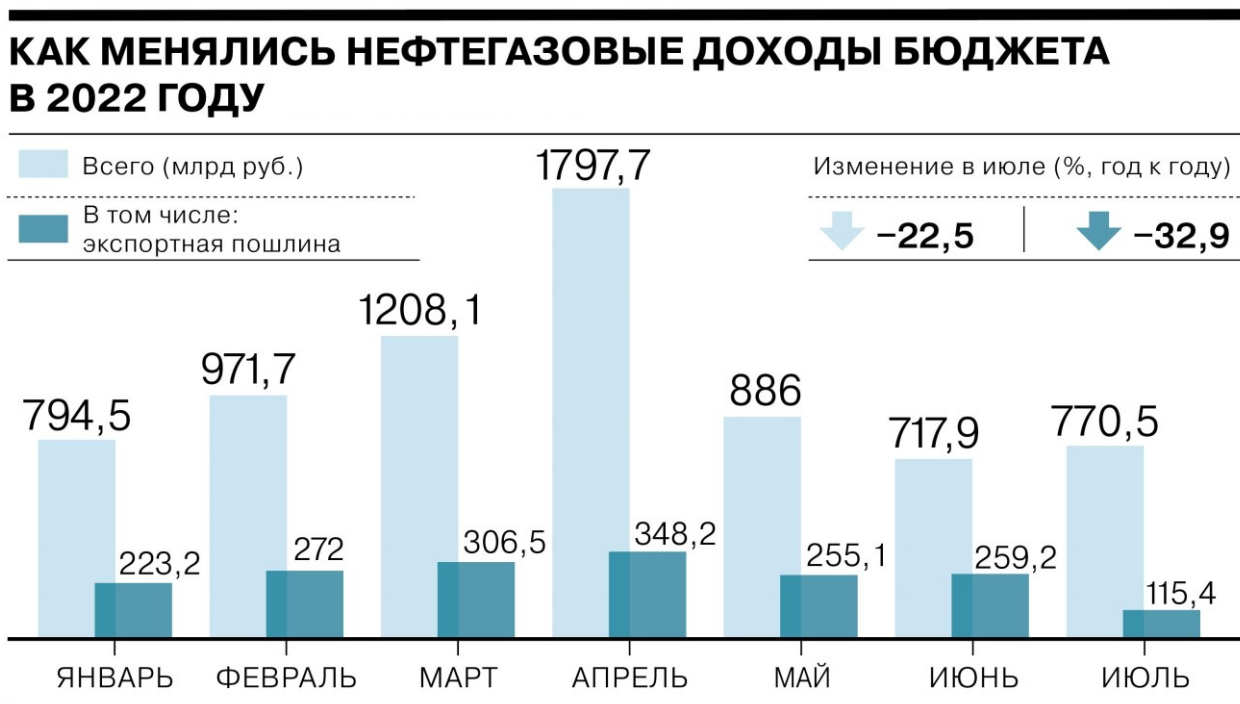
Другие авторы полагают, что доходы бюджета представляют собой «часть финансовых ресурсов государства в форме строго определенных нормами бюджетного права экономических отношений по поводу поступления денежных средств в бюджет в целях создания финансовой базы удовлетворения публичных потребностей» [44, с. 125].

Комплексным мнением по вопросу изучения категории доходов бюджета является позиция А.Г. Пауля, который полагает, что в бюджетном законодательстве существует неопределенность [56, с. 15]. Так, А.Г. Пауль рассматривает доходы бюджета с нескольких точек зрения (материальной, правовой, экономической), которые с различных сторон рассматривают данную правовую категорию.

А.Г. Пауль концентрирует свое внимание на материальном аспекте доходов бюджета, который отражается также и в бюджетном законодательстве. По сути статья 6 БК РФ определяет доходы бюджета как денежные средства.

В соответствии с данными, предоставленными Министерством энергетики Российской Федерации (далее – Минэнерго России), Министерством экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития России), Министерством финансов Российской Федерации (далее – Минфин России) и Федеральной таможенной службой (далее – ФТС России), в валовом внутреннем продукте страны часть топливно-энергетического комплекса Российской Федерации может составлять 27% от его общего количества, а часть в осуществляемом экспорте – 63%. По этой же информации, объем нефтегазовых доходов

бюджета составляет приблизительно 43% в общем количестве доходов бюджета [102]. Динамика изменения объема нефтегазовых доходов бюджета представлена на рисунке 2.



Источник: инфографика «Как менялись нефтегазовые доходы бюджета» [102].

Рисунок 2 – Динамика изменения объема нефтегазовых доходов бюджета в 2022 году

В соответствии с данными, предоставляемыми публично на ресурсах Минэнерго России и ОПЕК (Ежегодный статистический бюллетень / Annual Statistical Bulletin) в 2015 г. Российская Федерация заняла лидирующие позиции в области добычи нефти и газового конденсата (1 место с долей России в общем объеме мировой добычи – 12%) и в области добычи газа (2 место) с долей России в общем объеме мировой добычи – 17,7% по всему миру после США. Российская Федерация в целом закрепила свои позиции в лидерах рынка и с 2018 г. занимает 2 место по уровню добычи после США.

Так, по данным Минэнерго России (ЦДУ ТЭК) и ОПЕК в России за 2021 г. было добыто 524,05 млн тонн нефти и газового конденсата и 740 млрд куб. м газа, что позволило России выйти на 2 место по добыче

нефти и газового конденсата в мире (доля России 9 459,80 тыс. барр. в дн.) после США и по добыче газа (649 144 млн куб. м.) после США, что показано на рисунке 3. Таким образом, Россия является крупнейшим поставщиком нефти и газа по всему миру.



Источник: официальный сайт Минэнерго России [111].

Рисунок 3 – Статистика ОПЕК

Изученные открытые статистические отчеты дают основание полагать, что нефтегазовые доходы – существенно значимая часть доходов бюджета, что в свою очередь означает, что необходимо уделять внимание их правовому регулированию.

В соответствии с положениями БК РФ и НК РФ осуществляется правовое регулирование нефтегазовых доходов бюджета и отдельных их видов. В Энергетической стратегии России определены основные направления энергетической политики [20].

БК РФ не дает конкретного определения термина нефтегазовых

доходов бюджета ввиду отсутствия в нем раскрытия наиболее характерных для данного понятия свойств, однако дает исчерпывающий перечень их источников. При этом ряд исследователей считает, что в БК РФ определено понятие нефтегазовых доходов бюджета.

Автор поддерживает иную позицию. Как справедливо полагает К.П. Воронина, такой перечень сложно назвать перечнем-дефиницией [53, с. 31], поскольку указанный в БК РФ перечень невозможно отнести к понятиям ввиду отсутствия признаков и наиболее характерных свойств, которые должны в нем содержаться.

При этом в научной литературе исследователи доходов бюджета не концентрируют внимание на толковании дефиниции нефтегазовых доходов бюджета, используя исключительно перечень составляющих, перечисленных в БК РФ.

Единственным авторским разработанным определением на сегодняшний день является предложенное К.П. Ворониной:

«Нефтегазовые доходы федерального бюджета Российской Федерации – это часть национального дохода, поступающая в бюджет в результате уплаты налогов и вывозных таможенных пошлин, выступающая в виде дополнительных нефтегазовых доходов или недополученных нефтегазовых доходов, переходящих в собственность и распоряжение государства с целью создания финансовой базы (финансового резерва), необходимой для выполнения задач по осуществлению социально-экономической политики, обеспечению обороны и безопасности страны, для функционирования государственных органов, а также поддержания сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации» [54].

Статья 96.6 БК РФ (в редакции от 22.10.2014) относилась к нефтегазовым доходам бюджета до ноября 2018 года такие виды доходов федерального бюджета, к которым относятся налог на добычу полезных ископаемых

на нефть, газ и нефтепродукты, а также вывозные таможенные пошлины на нефть сырую, газ природный и выработанные из нефти товары [4].

В предыдущей редакции БК РФ были включены две статьи, касающиеся нефтегазовых доходов бюджета, которые впоследствии исключили. До 1 января 2013 г. ненефтегазовый дефицит федерального бюджета регулировался статьей 96.7 БК РФ, а вопросам правового регулирования нефтегазового трансферта была посвящена статья 96.8 БК РФ.

Редакция БК РФ от 25.12.2012 предусматривала, что ненефтегазовый дефицит является разницей между объемами управления доходами Резервного фонда, который существовал до 2017 г., и Фондом национального благосостояния. Такая величина ограничивалась 4,7% валового внутреннего продукта, который прогнозировался на следующий календарный год. Нефтегазовый трансферт выступал в качестве средств финансирования ненефтегазового дефицита и составлял 3,7% валового внутреннего продукта, который прогнозировался на следующий календарный год.

В 2018 г. в связи с геополитической обстановкой в мире было разработано и введено новое правовое регулирование путем внесения изменений в статью 96.6 БК РФ. В настоящее время бюджетное законодательство выделяет следующие виды нефтегазовых доходов бюджета [4]:

- налог на добычу полезных ископаемых углеводородного сырья (правовое регулирование – глава 26 НК РФ);
- вывозные таможенные пошлины на углеводородное сырье (правовое регулирование – Закон Российской Федерации от 21.05.1993 № 50003-1 «О таможенном тарифе»);
- налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (правовое регулирование – глава 25.4 НК РФ);
- акциз на направленное на переработку нефтяное сырье (правовое

регулирование – статья 193 НК РФ).

При осуществлении государством прогноза величины нефтегазовых доходов бюджета принимаются во внимание среднегодовая цена на сырую нефть марки «Юралс», средняя по году цена на природный газ и средний по году обменный курс доллара США.

Существенное значение стала играть величина, рассчитываемая между нефтегазовыми доходами бюджета исходя из прогнозируемых значений цены на нефть, экспортной цены на природный газ, прогнозируемой цены альтернативы экспорта для автомобильного бензина АИ-92 класса 5 и дизельного топлива класса 5, а также прогнозируемого курса доллара США к рублю, принимающая:

- положительную разницу – т.е. являющаяся дополнительными нефтегазовыми доходами бюджета;
- отрицательную разницу – т.е. являющаяся недополученными нефтегазовыми доходами бюджета.

Изменения, внесенные в БК РФ, ввели и новые термины в кодекс в части базовой цены на нефть, природный газ, экспортной альтернативы для автомобильного бензина АИ-92 класса 5 и дизельного топлива класса 5.

Существенное влияние на формирование федерального бюджета оказывают дополнительные нефтегазовые доходы. Порядок их формирования до 2017 г. отличался от существующего в настоящее время. Так, по предыдущей редакции пункта 4 статьи 96.9 БК РФ нефтегазовыми доходами бюджета признавались разницей между прогнозируемой ценой нефти / фактически поступившими денежными средствами отчетного финансового года и рассчитанными в соответствии с базовой ценой на нефть нефтегазовыми доходами [4]. Именно эти средства формировали Резервный фонд до 2018 г.

БК РФ дает отсылки к НК РФ в части взимания налога на добычу

полезных ископаемых углеводородного сырья (включая уплату налога с добываемого на арктическом шельфе сырья [18]) и вывозных таможенных пошлин на углеводороды.

Важным фактором при учете определения объема нефтегазовых доходов бюджета и соотношения в целом уплачиваемых российскими хозяйствующими субъектами налогов является то, что налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, налог на доходы физических лиц и иные налоги, которые в большом объеме уплачиваются в бюджет нефтегазовыми компаниями, не являются нефтегазовыми доходами бюджета в соответствии с БК РФ. Таким образом, высказывания экономистов о том, что бюджет Российской Федерации очень зависим от нефтегазовой отрасли и в основном состоит из доходов, получаемых от осуществления нефтегазовой деятельности компаний и государства, не являются безосновательными.

БК РФ не случайно выделяет нефтегазовые доходы обособленно от других доходов федерального бюджета. Особенность регулирования этой группы доходов обусловлена их обособлением от иных бюджетных средств (в частности в целях формирования средств Фонда национального благосостояния), а также целями их использования.

Нововведениями в правовом регулировании нефтегазовых доходов бюджета стало наделение Правительства Российской Федерации новыми полномочиями. Так, начиная с 1 апреля 2020 г. данный орган власти имеет право при возникновении условий, фактически изменяющих бюджетное правило, закрепленное в статьях 96.6 и 96.10 БК РФ, направлять имеющиеся средства Фонда национального благосостояния на финансирование дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета [4].

При анализе развития правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета автором выявлены следующие пробелы.

Отсутствие теоретического определения терминов «нефтегазовые



доходы бюджета» и «дополнительные нефтегазовые доходы бюджета» позволило выработать собственное определение данных понятий для использования в научной литературе [76]:

- нефтегазовые доходы бюджета – это такая часть объема доходов федерального бюджета, которая формируется за счет уплачиваемых пользователями недр организациями и индивидуальными предпринимателями налогов и вывозных таможенных пошлин в федеральный бюджет за определенный период в соответствии с законодательством о налогах и сборах в целях формирования, накопления и использования Фондом национального благосостояния и направленная на достижение баланса частных и публичных интересов (обеспечение социально-экономической стабильности государства);

- дополнительные нефтегазовые доходы бюджета – это такая часть объема нефтегазовых доходов федерального бюджета, которая определяется разницей в положительном значении между объемом нефтегазовых доходов исходя из прогнозируемых значений цен на углеводороды и фактически поступившим объемом нефтегазовых доходов и направленная на достижение баланса частных и публичных интересов (обеспечение социально-экономической стабильности государства).

Дискуссионной темой в России является вопрос об инвестировании дополнительных нефтегазовых доходов бюджета в казначейские облигации США, поскольку существует мнение, что эти средства нужно вкладывать в развитие отечественной промышленности или инновационных производств [63, с. 109].

**1.2 Правовая характеристика налога на добычу полезных ископаемых углеводородного сырья и налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья**

Значимым нефтегазовым доходом бюджета России является налог на добычу полезных ископаемых углеводородного сырья (далее – НДСП). В целом, налоговая политика Российской Федерации одним из векторов своего развития имеет стимулирование нефтегазовых компаний разрабатывать месторождения трудноизвлекаемой нефти, морские месторождения, стратегически значимые месторождения, а также направлена на развитие газоперерабатывающей и нефтегазохимической промышленности [62, с. 35].

В зарубежном опыте в большинстве случаев не встречается эквивалент налога на добычу полезных ископаемых углеводородного сырья, поскольку нефтегазовые компании уплачивают в бюджет государства роялти за пользование земельным участком недр, а также лицензионные платежи, позволяющие им заниматься этим видом деятельности.

Согласно статистическим данным Минэнерго России, ориентировочно 2605,5 млрд руб. налога на добычу полезных ископаемых углеводородного сырья каждый год поступает в федеральный бюджет России (составляет 20% всех доходов федерального бюджета). Процентная доля доходов не такая пугающая, однако стоит помнить, что НДСП углеводородного сырья является одним из источников нефтегазовых доходов бюджета.

Каждый год законодатель меняет ставки налога на добычу полезных ископаемых [62, с. 35]. Например, ставка на газовый конденсат в 2013 г. составляла 590 руб. за тонну, в 2014 г. – 647 руб., а с 1 января 2015 г. – 679 рублей. Ставка налога на газ с 582 руб. в 2013 г. увеличилась до 622 руб. с 1 января 2014 г. за тысячу кубометров. Что касается ставки на нефть, то в течение 2014 года она изменилась с 470 руб. за тонну до 493 руб., а в 2015 г. составила 530 руб. В 2016 г. ставка на нефть увеличилась на 5,5% и достигла 559 руб. за тонну. Динамика изменения процентной ставки налога не случайна и связана с ростом курса доллара, от которого зависят цены на

нефть и газ.

Отметим, что с апреля 2014 г. до апреля 2016 г. курс по отношению к рублю вырос в два раза [110], потому наблюдаются прогнозы на увеличение процентной ставки НДС. Такие действия называются налоговым маневром, они предусматриваются Правительством Российской Федерации, что закрепляет НК РФ. Все это, в свою очередь, связано с направлениями налоговой политики государства, инфляцией, большими потерями нефтегазовых компаний в связи с санкциями США и Европейского союза, а также огромными инвестициями нефтегазовых компаний в новые проекты и месторождения.

Важно отметить, что исчисление НДС происходит в рамках особой формулы, которая учитывает определенные условия и особенности при нефтегазодобыче, например, степень выработанности месторождения. Ставки могут варьироваться от 0 до 30% [5].

НДС в настоящее время представляет собой федеральный налог, все поступления от которого направляются в федеральный бюджет. Такое правило появилось в 2010 г. в связи с централизацией доходов от НДС в федеральном бюджете, что, по оценкам специалистов, повлекло сокращение поступлений в бюджет [61, с. 55].

Правовое регулирование НДС углеводородного сырья закреплено в главе 26 НК РФ и осуществляется с учетом статьи 96.6 БК РФ.

Согласно статье 334 НК РФ налогоплательщиками такого налога признаются пользователи недр, являющиеся организациями и индивидуальными предпринимателями. Упомянутое положение НК РФ дает отсылку к статье 9 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», в которой под пользователями недр по общему правилу понимаются субъекты, осуществляющие предпринимательскую деятельность, к которым можно отнести участников простого товарищества,

иностранных граждан и юридических лиц. Такие субъекты создаются в соответствии с законодательством России, если Правительством Российской Федерации не будет установлено иное [18]. В упомянутом законе определяются и ограничения пользователей недр континентального шельфа.

Статья 336 НК РФ раскрывает понятие объекта налогообложения, под ним понимаются:

- добытые из недр полезные ископаемые (в частности, залежи углеводородного сырья на территории России);
- полученные из отходов производства полезные ископаемые;
- добытые из недр за территорией России, но находящиеся под ее юрисдикцией, полезные ископаемые.

В целях исследования нас интересуют только следующие виды полезных ископаемых: сырая нефть, газ природный и газовый конденсат.

В главе 26 НК РФ устанавливается также особый порядок исчисления НДС в случаях, когда углеводородное сырье добывается на новых морских месторождениях.

В соответствии с подпунктом 4 пункта 1 статьи 11.1 НК РФ под морским месторождением понимается такое месторождение, которое полностью расположено в границах внутренних вод (или территориального моря России), на континентальном шельфе или в секторе дна Каспийского моря, принадлежащего России.

Минфин России пришел к выводу [29], что к вводимому НК РФ понятию «новое морское месторождение» применяются правила исчисления налога в соответствии с пунктом 2.1 статьи 342 НК РФ.

В 2016 году были внесены изменения в НК РФ, касающиеся НДС углеводородного сырья.

В частности, это касается ставки налога [98]:

- для каспийской нефти будет дальше применяться нулевой

коэффициент региона (подпункт 9 пункта 4 статьи 342.5 НК РФ);

- для расчета НДС по газу применяется новый коэффициент 0,7317, а для некоторых налогоплательщиков – 1 (пункт 18 статьи 342.4 НК РФ);

- изменена базовая ставка и коэффициент для расчета НДС в отношении нефти: базовая ставка в 2016 г. составит 857 руб. за 1 тонну, а в 2015 г. она составляла 766 руб. за 1 тонну, причем повышение было закреплено в подпункте 9 пункта 2 статьи 342 НК РФ;

- увеличен коэффициент НДС на газовый конденсат с 4,4 до 5,5, что также было запланировано пунктом 15 статьи 342.4 НК РФ.

Положениями документа «Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2016 г. и плановый период 2017 и 2018 гг.» [107] Правительством Российской Федерации предусмотрен поэтапный перенос фискальной нагрузки с экспорта нефти на добычу нефти. Считается, что это повысит обеспечение стабильности и предсказуемости доходов бюджета, что, однако, не является отказом от значительной зависимости бюджета от нефтегазовых доходов. В рамках осуществления мероприятий, получивших название «налоговый маневр», предусматривается изменение в сторону увеличения ставки налога на добычу полезных ископаемых. В частности, на нефть ставка налога увеличится в 1,7 раза, а на газовый конденсат в 6,5 раз.

Согласно указанному документу установлена ставка НДС в размере 0% для добычи горючего газа (в целях производства сжиженного природного газа) и газового конденсата на территории Ямало-Ненецкого автономного округа (полуостров Гыданский).

В 2022 году закончились «налоговые каникулы» по налогу на добычу полезных ископаемых на сырье, добытое в полном объеме или частично на территории Ненецкого автономного округа и полуострове Ямал Ямало-Ненецкого автономного округа.

Федеральный закон от 30.09.2013 № 268-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [13] был принят в развитие проводимой политики по осуществлению налогового и таможенно-тарифного стимулирования предпринимательской деятельности, касающейся добычи углеводородного сырья на континентальном шельфе России [13].

Большое значение для государства имеют арктические проекты, разработкой которых в настоящее время занимаются ОАО «НК «Роснефть» и ПАО «Газпром». Такие проекты предусматривают огромные затраты нефтегазовых компаний. В целях поддержки развития исследовательских действий на шельфовых проектах государством были предусмотрены меры, в том числе по облегчению налоговой нагрузки.

В связи с этим компанией Deloitte был сделан анализ состояния вопросов налогообложения при реализации российских арктических шельфовых проектов.

Выявлено, что ставка НДС для новых морских месторождений разная для каждого уровня [107]. Для Арктического уровня сложности ставка составляет 5%, для высокого – 10%; для организаций, не осуществляющих вывоз за границу сжиженного природного газа, произведенного на новом морском месторождении, Арктического уровня сложности – 4,5%, для природного газа аналогичного уровня – 1%, а после 31 марта 2042 г. – 1,3%. Закон предусматривает ставку 0 рублей в том случае, если налоговая база определяется в натуральном выражении с соблюдением определенных условий.

С 2014 г. применяются новые налоговые льготы для полезных ископаемых, направленные на инвестиционные проекты Дальнего Востока и Восточной Сибири [14], которые можно применять до 2027 и 2029 гг.

Однако введенные льготы не применяются по отношению к сырой нефти, газу природному и газовому конденсату. Но и это имеет значение, например, для газохимической отрасли в случае производства метанола.

Новеллой 2017 г. в правовом регулировании отдельных видов нефтегазовых доходов бюджета стала переработка механизма налогообложения добычи углеводородов [71]. Например, законодатель принял некоторые льготы для нефтегазовой сферы и уточнил порядок добычи попутных полезных ископаемых.

Так, начиная с 1 января 2018 г. применяются новые налоговые вычеты в части налога на добычу полезных ископаемых при осуществлении добычи нефти на территории Нефтеувартовского района Ханты-Мансийского автономного округа - Югра и добычу газового конденсата из любых месторождений.

Начиная с 2019 г. государством осуществляется плановая политика по снижению уровня вывозных таможенных пошлин на углеводородное сырье в бюджете по отношению к налогу на добычу полезных ископаемых углеводородного сырья («налоговый маневр»). Данные меры направлены на то, что вывозная таможенная пошлина на углеводородное сырье постепенно снижается с 30% и должна достигнуть 0% к 2024 г. при одновременном увеличении налоговой ставки на добычу нефти и извлечение газового конденсата.

Принятые государством меры по отношению к НДС могут способствовать уравниванию между выручкой при осуществлении экспорта и потреблению внутри страны, что обуславливает дополнительные доходы бюджета, а также снижение зависимости бюджетных поступлений в федеральный бюджет от перепадов цены на нефтегазоресурсы.

В НК РФ указана формула, касающаяся определения размера вычетов в зависимости от объема газового конденсата, направленного на переработку,

и от коэффициента извлечения широкой фракции легких углеводородов.

Важно отметить, что налоговый вычет предоставляется при соблюдении некоторых условий. Например, к таким условиям можно отнести то, что пользователем недр получена лицензия на разработку недр до 1 января 2016 г. при условии соблюдения изначального объема извлекаемых запасов нефти на таком участке, составляющего 450 млн тонн или больше. Также следует заметить, что этим требованиям на сегодняшний день соответствует только одно месторождение – Самотлорское. Срок применения упомянутого налогового вычета составит 10 лет. Необходимость ввести налоговый вычет по налогу на добычу полезных ископаемых была обусловлена мерами поддержки для организаций, осуществляющих разработку нефтяных месторождений. Причем такие месторождения должны иметь высокую степень обводненности и являться труднодоступными для разработки. В настоящее время прорабатывается возможность для введения аналогичной налоговой льготы для других видов месторождений на территории России.

Получить налоговый вычет по налогу на добычу полезных ископаемых можно при соблюдении нескольких условий. В частности, необходимо направлять добытый газовый конденсат на переработку, осуществляемую российским техническим оборудованием. Также необходимо документально доказать факт получения в процессе переработки широкой фракции углеводородов. Что касается газового конденсата, то сроки получения налогового вычета не ограничены.

Еще одна новелла законодательства направлена на собственника Единой системы газоснабжения (ПАО «Газпром») и его дочерних и аффилированных организаций [72]. Так, начиная с 1 января 2018 г. наблюдается снижение ставки налога на добычу полезных ископаемых, добываемых из залежей глубиной более 3500 м. Такая мера обусловлена



необходимостью сохранения иностранных инвестиций для освоения ачимовских залежей.

Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» закрепляет положения о том, что право добычи попутных полезных ископаемых, которые не указаны в лицензии на право пользования недрами, принадлежит лицу, осуществляющему добычу полезных ископаемых по лицензии. Закон предусматривает и перечень исключений, к которым относятся попутные воды, углеводороды и общераспространенные полезные ископаемые [18]. Правом на добычу таких полезных ископаемых могут быть наделены только такие недропользователи, которые обладают более 50% голосующих акций или долей прямо или косвенно принадлежащих государству.

Постановление Правительства Российской Федерации от 12.09.2017 № 963 закрепило право недропользователей добывать попутные полезные ископаемые с учетом соблюдения установленных критериев [23]. В частности, к подобным критериям можно отнести:

- залегание попутных ископаемых вместе с основными ископаемыми, которые упоминаются в лицензии, или содержание попутных ископаемых в каких-либо продуктах производства добытых ископаемых, а также содержание в отходах от добычи или переработки углеводородов;

- невозможность или экономическая нецелесообразность организации отдельной целенаправленной добычи этого вида ископаемых;

- превышение 10% расчетной стоимости углеводородов от общей их стоимости.

Тем не менее, важно принимать во внимание, что осуществление добычи любого вида попутных полезных ископаемых может быть начата исключительно после получения результатов государственной экспертизы запасов и внесения необходимых изменений в действующую лицензию.

Интересна при этом группа споров, касающаяся разрешения признания газового конденсата объектом налогообложения НДС. Определением Конституционного Суда Российской Федерации, принятым в декабре 2013 г. [51], были сформулированы важные для энергетической отрасли выводы.

ОАО «Саратовнефтегаз» подало жалобу в Конституционный Суд Российской Федерации, в которой оспаривал соответствие Конституции Российской Федерации пункта 1 статьи 337 НК РФ. Согласно положениям этой статьи, в целях налогообложения полезные ископаемые называются добытыми полезными ископаемыми, в свою очередь полезные ископаемые – продукция, содержащаяся в добытом из недр минеральном сырье и соответствующая национальным, международным или иным стандартам, а также не признается полезным ископаемым продукция, полученная при последующей переработке такого ископаемого, которая является продуктом обрабатывающей промышленности.

Компания наряду с этим оспаривала конституционность пункта 2 статьи 337 НК РФ, по которой газовый конденсат является одним из видов полезного ископаемого, то есть углеводородное сырье, а в целях обложения налогом переработка газового конденсата – отделение различных компонентов и примесей, получение стабильного конденсата, фракции легких углеводородов, а также продуктов переработки.

Суды нижестоящих инстанций вынесли решение в пользу доначисления компании НДС вследствие занижения объема добытой нефти, поскольку посчитали неправомерным исключение газового конденсата из объема добытой нефти и отдельное его исчисление.

Компания посчитала, что объектом налогообложения может быть лишь такой газовый конденсат, который представляет собой товарную продукцию или направлен для получения продуктов переработки. Эти факты противоречат части 2 статьи 4, части 1 статьи 15, статьи 57 Конституции

Российской Федерации.

В связи с отсутствием оснований для принятия жалобы к рассмотрению, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, жалоба была не принята. Так, Судом отмечено, что пункт 1 статьи 336 НК РФ признает объектом налогообложения по НДС, в том числе и добытые из недр ископаемые. Правовое наполнение понятия полезных ископаемых может быть подвержено изменению в зависимости от специфики отрасли и используемых в них природных ресурсов, в нашем случае углеводородного сырья. В статье 337 НК РФ полезное ископаемое имеет специальное назначение – оно соответствует принятому стандарту качества.

Так, объект налогообложения возникает не с момента добычи сырья, а с момента завершения технологических операций и доведения качества до необходимого стандарта [52], о чем сообщается в следующем Определении Конституционного Суда Российской Федерации.

Таким образом, попытка оспорить положения НК РФ позволила рассмотреть нефть и газовый конденсат в качестве отдельных видов полезных ископаемых, ведь в их отношении установлен различный порядок определения налоговой базы и различные налоговые ставки НДС. Нормы, которые оспаривала компания, не нарушают права плательщиков налога - пользователей недр.

Большое количество экспертов нефтегазовой отрасли говорят о существенном падении уровня нефтегазодобычи в России в 2015-2021 гг., вследствие чего бюджет должен понести потери. Такие суждения основываются на тенденциях по снижению цены на нефть на мировых рынках, а также на падении внешнего финансирования отрасли в связи с введением санкций.

Отметим, что для целей налогообложения важен объем добычи, налог взимается сразу, а потому экономика проекта ухудшается, налог становится

зачастую нерентабельным, а это значит, что НДС не завязан на финансовый результат.

В связи с этим Правительством Российской Федерации при поддержке Минэнерго России по инициативе Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в Государственную Думу Российской Федерации был направлен на рассмотрение законопроект о введении налога на финансовый результат [109]. Согласно данному законопроекту, вместо НДС будет действовать ставка для прибыли пилотных проектов в размере 60%, причем 48% пойдут в федеральный бюджет, а 12% – в бюджет региона. Однако указанный налог не будет работать на морских и шельфовых месторождениях, а также в месторождениях дна Каспийского моря. Существует еще один нюанс: компании самостоятельно должны будут изъяснить инициативу о своем желании работать по новому налогу, о чем необходимо будет уведомить налоговиков. Заранее о своем желании уже заявили такие компании как ПАО «Газпром», ПАО «Лукойл», ПАО АНК «Башнефть», ОАО «Сургутнефтегаз».

В 2018 г. на основе указанной инициативы введен новый вид налога – налог на добавленный доход (далее – НДС), который детально регламентируется главой 25.4 НК РФ.

Введение НДС в 2018 г. обсуждалось на совещании по развитию нефтяной отрасли в России в Правительстве Российской Федерации [96].

По итогам совещания подготовлено и выпущено соответствующее поручение Правительства Российской Федерации, в котором даны указания провести работу Минэнерго России и Минфину России с участием нефтяных компаний в части совершенствования налоговой системы нефтяной отрасли.

Нефтяным компаниям необходимо государственное стимулирование для сохранения интереса к развитию инвестиций. Это поможет сохранить стабильный уровень добычи сырья и поступлений в бюджет. Основная

причина снижения уровня добычи заключается в геологических трудностях при добыче, таких как углубление скважин при бурении и обводненность старых скважин.

При необходимых изменениях принципов налогообложения нефтяной отрасли можно сохранить уровень текущих поступлений в бюджет, что является важным аспектом в текущих условиях. Помимо прочего, замена распространенной в мировой практике ренты за недропользование путем уплаты НДС и вывозных таможенных пошлин не стимулирует повышать коэффициент извлечения углеводородов.

Таким образом, представляется целесообразным, по мнению Минэнерго России, обеспечить введение такой новой системы налогообложения нефтяной отрасли, которая бы принимала во внимание экономические показатели разработки и исследования нефтегазовых месторождений с привязкой к финансовому результату, а именно введение НДС. В 2018 г. на основе указанной инициативы введен новый вид налога – налог на добавленный доход, который детально регламентируется главой 25.4 НК РФ.

Так, 28 ноября 2017 г. в Государственную Думу Российской Федерации был направлен законопроект № 325651-7, предусматривающий взимание налога с дохода, полученного после выхода проекта на окупаемость.

По разработанной Минэнерго России и Минфином России концепции, упомянутый налог распространяется на несколько видов месторождений:

- новые месторождения (Восточная Сибирь, выработанность месторождений составляет менее 5%);
- месторождения, к которым применяется льгота по вывозной таможенной пошлине;
- месторождения Западной Сибири (действующие) (выработанность варьируется от 10% до 80%, распространяется квота не более 15 млн тонн

в год в соответствии с фактическими заявками компаний);

- месторождения Западной Сибири (новые) (выработанность составляет менее 5% при учете совокупных запасов в размере не более 50 млн тонн в год).

Базой по исчислению нового налога признается расчетная выручка (принимаются во внимание следующие факторы: операционная и инвестиционная деятельность в области разведки и добычи углеводородов) минус фактические расходы, НДС, вывозная таможенная пошлина, транспортные расходы и т.д. Ставка НДС будет составлять 50%. Уплату НДС планируется сохранить на более низком уровне по сравнению с действующей ставкой для обеспечения бюджетной стабильности.

В законопроекте по НДС были предусмотрены налоговые льготы, в том числе по НДС, возможность переносить убытки по текущему периоду на будущие, принимая во внимание исторические убытки новых месторождений в новых регионах.

При этом согласован список «пилотных» проектов, осуществляемых на территории Западной Сибири на 35 лицензионных участках (компании ПАО «НК «Роснефть», ПАО «Газпром нефть», ПАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «Сургутнефтегаз» и др.). По данным месторождениям предусматривается инициативный порядок применения НДС.

В соответствии с прогнозами Минэнерго России и Минфина России в 2019-2035 гг. планируется осуществить более 0,5 трлн руб. дополнительных инвестиций и увеличить добычу приблизительно на 100 млн тонн, а бюджетные поступления достигнут при этом 1 трлн руб. (около дополнительных 50-60 млрд руб. в год). Выпадающие доходы бюджета планировалось компенсировать на четвертый год после введения налога, при этом Минэнерго России просило провести все соответствующие внутригосударственные процедуры по принятию упомянутого налога

и обеспечить вступление в силу соответствующего федерального закона с 1 января 2019 г.

На наш взгляд, постепенная апробация нового налога будет способствовать выявлению слабых сторон в его регулировании и взимании, поможет деликатно усовершенствовать налоговую систему и станет плюсом при осуществлении распределения нефтегазовых доходов бюджета. Однако наблюдается и существенный минус – произойдет разделение доходов бюджета между федеральным и бюджетом субъекта, то есть часть доходов, уходящая не в федеральный бюджет, будет служить не в качестве накопления, как это происходит в стабилизационных фондах.

Новая глава 25.4 НК РФ посвящена правовому регулированию налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья. НДД представляет собой прямой налог и взимается с суммы дополнительного дохода, возникающего при добыче углеводородов на каждом участке недр. Порядок расчета указанного налога представляет положительную разницу между полученными на участке недр доходами и расходами.

Недропользователи имеют право на применение минимальной ставки по НДД, если количество минимального налога по участку недр превышает сумму налога, который рассчитан в качестве разницы между доходами и расходами.

Принимая во внимание, что налог введен в 2018 г., его правовое регулирование постоянно совершенствуется. Последние изменения вносились в 2020 г.

Однако некоторые исследователи проблемы введения НДД отмечают, что замена им действовавшей налоговой системы является эффективной мерой и не ведет к снижению налоговых поступлений в бюджет [62]. Показательным в этом направлении считается опыт Великобритании,

Норвегии и Нидерландов.

В Великобритании до 2004 г. налоговая система обложения прибыли нефтегазовых компаний представляла собой корпоративный налог плюс дополнительный сбор, а также налог на нефтедобычу [106]. В 2004 г. был отменен роялти в связи с падением уровня добычи углеводородов. Однако за счет налогообложения прибыли нефтегазовых компаний произошло увеличение поступлений в бюджет.

Налоговая система Норвегии [106] в области нефти и газа включает в себя корпоративный налог, нефтегазовый налог, роялти, а также природоохранные налоги и сборы. По той же причине, что и в Великобритании, в 2006 г. были отменены роялти. В Норвегии количество налоговых поступлений в бюджет также увеличилось.

В большинстве проектов по добыче углеводородов в Нидерландах участвует государство, а потому их опыт уникален [102]. Здесь существуют следующие виды налогов: специальный, налог на сверхприбыль от добычи газа, а также роялти, который не играет существенной роли в налоговой системе страны. В Нидерландах налогом облагается разница между прибылью от роялти и лицензионным соглашением. Отмечается, что после введения налога на финансовый результат бюджетные поступления увеличились на 50%.

Исследование правового регулирования НДС от добычи углеводородного сырья позволило выявить следующие проблемы.

Во-первых, налоговое законодательство не всегда учитывает проблемы и специфику нефтегазовой отрасли, хотя ее налогообложение стоит обособленно от остальных отраслей. В частности, это касается вопроса о стимулировании нефтегазодобычи на малых месторождениях и в труднодоступных районах. Также скачкообразное внесение изменений в НК РФ затрудняет качественное принятие нефтегазовыми компаниями



решений касательно вопросов инвестирования в новые, в том числе труднодоступные регионы.

В НК РФ постепенно реализуется процесс стимулирования нефтегазовой отрасли. В связи с этим видится необходимым более тесное взаимодействие органов власти всех уровней с нефтегазовыми компаниями в целях стимулирования корректных изменений законодательства в области налогообложения, включающих в себя, в том числе, сборку предложений от самих нефтегазовых компаний в рамках научно-исследовательских конкурсов. Также считаем необходимым обеспечить поступательное изменение НК РФ, в частности предоставлять нефтегазовым компаниям право самостоятельно принимать решение по переходу на новую систему налогообложения, что позволит экспериментально показать недочеты в выработанном механизме и позволит их исправить без больших потерь.

Во-вторых, отсутствуют качественные стимулы для добычи трудноизвлекаемых запасов, что ведет, в частности, к затруднениям при освоении труднодоступных регионов, таких как Арктика.

Так, постепенное введение налога на финансовый результат поможет стимулировать активную деятельность нефтегазовых компаний по освоению труднодоступных ресурсов.

В-третьих, действующая на настоящий момент система налогообложения была введена тогда, когда у органов государственной власти отсутствовал опыт по разработке эффективной системы (после распада СССР, в 2000-е годы). На тот момент была необходимость в простом механизме, обеспечивающем стабильный доход в бюджет государства, после которого были планы по введению механизма налогообложения финансового результата, однако прежде такое введение было неактуальным.

Налоговая система России готова к переходу к налогу на дополнительный доход для пилотных проектов, причем компании могут в

нем участвовать по собственной инициативе. Однако введение данного налога изменит понятие нефтегазовых доходов бюджета в законодательстве и научной литературе.

Потенциально введение нового налога поможет улучшить качество разработки новых месторождений и может увеличить поступления в бюджет.

Введение НДС от добычи углеводородного сырья снижает налоговую нагрузку на нефтегазовые компании, однако процесс перехода является достаточно сложным. При этом воспользоваться данной льготой могут не все хозяйствующие субъекты, а только те, кто осуществляет свою деятельность по освоению недр в труднодоступных регионах. Полагаем, что необходимо упростить механизм доступа к указанному налогу, при этом сохранить узкий перечень организаций, имеющих право на его применение. Для таких предпринимателей не должны применяться НДС и действовать льготы по нему.

В целях совершенствования правового регулирования налога на дополнительный доход углеводородного сырья предложено включить в перечень видов добытых полезных ископаемых попутный нефтяной газ, расширить требования к перечню объектов налогообложения, включив все месторождения на территории Российской Федерации, снизить размер налоговой ставки до 30% для уменьшения налоговой нагрузки организаций, дополнить субъектный состав налогоплательщиков индивидуальными предпринимателями, дополнить условия освобождения от исполнения обязанностей налогоплательщика при осуществлении деятельности по извлечению углеводородов на труднодоступных участках недр.

### **1.3 Правовое регулирование вывозных таможенных пошлин на нефть, газ и нефтепродукты и акцизов**

Вывозные таможенные пошлины на углеводороды занимают значительную долю в объеме доходов федерального бюджета в сравнении с НДС на углеводородное сырье.

При осуществлении экспорта нефти, нефтепродуктов и газа хозяйствующие субъекты имеют обязанность по уплате вывозных таможенных пошлин в федеральный бюджет. В публичных Интернет-ресурсах обращается внимание на то, что существенная доля нефтегазовых доходов бюджета приходится на вывозную таможенную пошлину. Тем не менее, начиная с 2012 г. можно увидеть тенденцию к тому, что постепенно доля вывозной таможенной пошлины в объеме нефтегазовых доходов бюджета снижается.

Правовое регулирование данного вида доходов бюджета осуществляется на основании положений национального законодательства Российской Федерации, а также международных договоров России. Это обуславливает необходимость осуществления правового регулирования, базируясь на национальных интересах и принимая во внимание имеющиеся международные договоренности.

Основополагающими документами являются Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Таможенный кодекс Таможенного союза (далее – Таможенный кодекс, утратил свою силу), Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее – Договор о ЕАЭС) с приложением к нему Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС), НК РФ, Правила ВТО (ГАТТ-47, ГАТТ-94 и др.), имеющиеся двусторонние международные договоры государств, которые подписаны в рамках Таможенного союза и Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС).

Принимая во внимание значимость нефтегазовой отрасли в мире, начиная с июля 2010 г. был разработан новый правовой режим со снятием некоторых таможенных барьеров для участников Таможенного союза. Таким образом, данный режим послужил началом перемещения товаров (в частности, нефти, нефтепродуктов и газа) без взимания таможенных пошлин для России, Беларуси, Киргизии, Казахстана и Армении.

Новым документом, регулирующим таможенные правила в рамках ЕАЭС, стал новый принятый ТК ЕАЭС (в качестве приложения № 1 к Договору о ЕАЭС). Данным документом охватывается широкая область экономических отношений. Предшествующим подобным документом был Таможенный кодекс Таможенного союза.

В соответствии с ТК ЕАЭС таможенной пошлиной признается обязательный платеж, взимаемый таможенными органами вследствие перемещения товаров через таможенную границу ЕАЭС [56]. Непосредственно сама вывозная таможенная пошлина (относится к специфичным) является видом таможенного платежа, который уплачивается при осуществлении вывоза товара (в частности, нефти, газа, нефтепродуктов) с территории Союза. Размер таможенной пошлины устанавливается в долларах США непосредственно для каждого вида углеводородного сырья отдельно.

Пунктом 9 статьи 346.5 НК РФ закреплен особый порядок установления налоговых льгот, в соответствии с которым условием предоставления каких-либо льгот является целевое использование товаров. Таким образом, в случае ввоза нефти, нефтепродуктов и газа для предоставления льгот необходимо доказать факт использования таких товаров внутри страны. Следовательно, реэкспорт ввезенных без взимания пошлины товаров недопустим.

В развитие данных правил все двусторонние межправительственные

соглашения России с государствами - членами ЕАЭС устанавливают строгий запрет реэкспорта нефти, нефтепродуктов и газа. Это обусловлено возможными потерями бюджета Российской Федерации нефтегазовых доходов и недопущением получения иными странами такого вида доходов для пополнения своих бюджетных средств. Контроль за недопущением реэкспорта ежегодно осуществляется путем предоставления страной - покупателем углеводородов экономического обоснования того или иного объема и планируемых индикативных балансов.

В соответствии с пунктом 3 статьи 28 Договора о ЕАЭС закрепляется неприменение вывозных и ввозных таможенных пошлин при осуществлении взаимной торговли товарами между странами - членами во внутреннем рынке ЕАЭС. Исключение составляют случаи, которые прямо указаны в Договоре о ЕАЭС.

К исключениям относятся формирование общего рынка газа в соответствии с пунктом 1 статьи 83 Договора о ЕАЭС и общего рынка нефти и нефтепродуктов в соответствии с пунктом 1 статьи 84 Договора о ЕАЭС. Такие рынки формируются поэтапно, процедура закреплена в Приложении № 22 и Приложении № 23 к Договору о ЕАЭС. В развитие пунктов 5 и 7 статьи 104 Договора о ЕАЭС формирование общего рынка газа и общего рынка нефти и нефтепродуктов следует завершить к 1 января 2025 г. Основные положения функционирования таких общих рынков будут определены в двусторонних международных договорах между государствами - членами. Работа по формированию общего рынка газа завершена; разработка соответствующего международного договора по общим рынкам нефти и нефтепродуктов ведется Минэнерго России в настоящее время.

Во время работы в Минэнерго России автор настоящей диссертации участвовал в проведении работы по устранению пробела в правовом

регулировании в двусторонних межправительственных международных договорах в сфере осуществления поставок нефти и нефтепродуктов. Так, существовала необходимость неприменения временного периодического таможенного декларирования при поставках нефти и нефтепродуктов трубопроводным транспортом в объемах, предусмотренных индикативными балансами. В целях реализации единообразного правового регулирования поставок углеводородов без взимания таможенных пошлин по обязательствам в рамках существующих двусторонних соглашений и соблюдения равных условий при осуществлении деятельности хозяйствующих субъектов следовало внести изменения в действующие соглашения. Изменения касались неприменения временного периодического таможенного декларирования по беспошлинным поставкам в следующие страны: Армения, Таджикистан, Абхазия, Южная Осетия и Киргизия.

Основополагающим документом при устранении правового регулирования стал Протокол о внесении изменений в Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о сотрудничестве в сфере поставок нефти и нефтепродуктов от 6 июня 2016 г., который был подписан в мае 2018 г. Указанный документ используется в работе ФТС России в целях отслеживания объемов беспошлинных поставок нефти и нефтепродуктов в соответствии с индикативными балансами по номенклатуре кодов – товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза (далее – ТН ВЭД ЕАЭС).

Следовательно, ограниченное количество нефти и нефтепродуктов может быть ввезено из России в страны ближнего зарубежья без уплаты таможенных пошлин. Для объемов вне рамок индикативных балансов предусмотрен свободный ввоз с уплатой таможенных пошлин, что обеспечивает пополнение бюджета Российской Федерации. Подобный

механизм освобождения от уплаты таможенных пошлин снижает налоговое бремя отечественных нефтегазовых компаний. На конец 2021 г. аналогичные изменения по неприменению временного периодического декларирования при поставках нефти и нефтепродуктов в страны – члены ЕАЭС подписаны со всеми странами, кроме Казахстана.

Предлагается закрепить в межправительственном российско-казахстанском соглашении следующее положение:

«Нефть и нефтепродукты, классифицируемые в группе 27 единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза, вывозимые из Российской Федерации в Республику Казахстан (за исключением указанных товаров, вывозимых в качестве припасов), в целях учета подлежат таможенному декларированию в Российской Федерации, как если бы они вывозились за пределы таможенной территории Евразийского экономического союза, без применения временного периодического таможенного декларирования, установленного законодательством Российской Федерации, за исключением вывоза нефти и нефтепродуктов трубопроводным транспортом в 2020 – 2024 годах».

Такое положение поможет предотвратить имеющуюся правовую коллизию и будет способствовать развитию конкуренции между российскими компаниями на пространстве ЕАЭС.

Тем не менее, закрепление указанной формулировки в соответствующих международных договорах не сможет разрешить все правовые коллизии, напротив, может даже создать новые. Например, ФТС России и ее территориальными органами выявлена проблема при определении беспошлинного объема товаров. Так, возникают вопросы при отнесении товаров к нефтепродуктам товарной группы 27 и 29 товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского

экономического союза при вывозе их с территории России в Республику Беларусь, когда под видом нефтепродуктов пытаются совершить вывоз нефтехимических производных, в частности, ацетона.

Минэнерго России предпринимались попытки по разъяснению положений соглашения для ФТС России. Позиция Министерства заключалась в том, что соглашение применяется только в сфере поставок нефти и нефтепродуктов в соответствии с целью своего правового регулирования; под действие соглашения не могут попадать иные товары, которые не являются нефтепродуктами. Тем не менее, разъяснения органа власти, ответственного за реализацию упомянутого соглашения не были приняты во внимание таможенными органами, поэтому необходимо внести очередные соответствующие изменения в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о мерах по урегулированию торгово-экономического сотрудничества в области экспорта нефти и нефтепродуктов от 12 января 2007 года.

В соответствии с позицией ФТС России необходимо конкретизировать в международном договоре термин «российские нефтепродукты», указав страну происхождения товара.

По мнению Минэнерго России, понятие «российские нефтепродукты» неразрывно связано с запретом реэкспорта российских нефтепродуктов, которые произведены в России, по объемам, предусмотренным в индикативных балансах и протоколах вывоза нефтепродуктов, которые согласовываются уполномоченными министерствами в соответствии с упомянутым международным договором.

Вопрос определения страны происхождения товара является положением многих международных договоров, участником которых является Россия. Раздел 1 Соглашения о правилах определения страны



происхождения товаров в Содружестве Независимых Государств от 20 ноября 2009 года страной происхождения товара определяет такую страну, в которой товар произведен полностью либо был подвергнут обработке или переработке.

При этом внесение изменений в межправительственное соглашение с Республикой Беларусь по конкретизации товарных групп ТН ВЭД ЕАЭС затягивается, поэтому решение обозначенного автором вопроса по конкретизации товаров может стать неактуальным ввиду планируемого к активизации функционирования общего рынка нефти и нефтепродуктов ЕАЭС к 2025 г.

При возникновении подобного рода коллизий необходимо инициировать внесение изменений в соответствующие документы.

Исчисление размера вывозной таможенной пошлины по общим правилам производится на основе массы нефти сырой и нефтепродуктов. При этом ставка и ее размер определяются на основе существующей базы для исчисления ставки пошлины.

Ставки вывозных таможенных пошлин и соответствующую им номенклатуру товаров устанавливает Правительство Российской Федерации [32]. Размер ставок таких пошлин динамично меняется, устанавливается каждый месяц на нефть и разные виды нефтепродуктов, в частности на мазут, бензин, дизельное топливо и иные нефтепродукты. Размеры ставок привязаны к курсу доллара США и рассчитываются исходя из средней цены сырой нефти марки «Юралс» в соответствии с данными мировых нефтяных рынков. Размер предельной ставки пошлины может быть рассчитан по специальным формулам.

Правительство Российской Федерации с 2004 г. проводит политику по сдерживанию объема вывоза нефти сырой в целях развития глубокой переработки нефти, для чего были установлены повышенные ставки на нефть

и снижены ставки на нефтепродукты [67]. Тем не менее применение подобных мер было неэффективно, поскольку в обход ограничений был увеличен вывоз мазута для переработки его на заводах Европы. Также предприниматели отказывались привлекать инвестиции для организации вторичной переработки нефти, что способствовало снижению эффективности разработке месторождений на территории Восточной Сибири.

В связи с этим государством начали разрабатываться иные способы стимулирования развития переработки нефти, а также искались другие пути снижения ставок вывозных таможенных пошлин. Первоначально в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 09.05.2022 №839 «О порядке предоставления тарифной льготы в виде освобождения от уплаты ввозной таможенной пошлины в отношении технологического оборудования, комплектующих и запасных частей к нему, сырья и материалов, ввозимых для исключительного использования на территории Российской Федерации в рамках реализации инвестиционных проектов, соответствующих приоритетному виду деятельности (сектору экономики) Российской Федерации, и об освобождении от предоставления обеспечения исполнения обязанности по уплате таможенных пошлин в отношении указанных товаров» были разработаны и введение единые ставки по пошлинам [67]. Главными целями указанной программы стали стремительное увеличение доходов, которые получают от разведки месторождений, и увеличение таможенной пошлины на мазут.

Существенную роль в развитии правового регулирования вывозных таможенных пошлин сыграли ранее указанные изменения законодательства о налогах и сборах и таможенного законодательства [19]. Данные поправки вводили порядок освобождения от уплаты таможенных пошлин. Так, для соблюдения условий по освобождению необходимо попадать в определенную категорию сложности месторождения. Причем применить

освобождение от пошлины можно только в случае добычи в целом углеводородов, сжиженного газа и широкой фракции легких углеводородов. Также были определены категории сложности месторождений и установлены различные сроки действия по освобождению от уплаты пошлины до 2032 года и 2042 года. При этом осуществление транспортировки углеводородов, добытых на континентальном шельфе, на территории исключительной экономической зоны, а также на российской части дна Каспийского моря, с территории России соответствует ставке 0%.

Имеющаяся правительственная стратегия [71] по изменению правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета, в частности изменения ставок вывозных таможенных пошлин на нефть, нефтепродукты и газ заключается в проведении ранее упоминаемого «налогового маневра», то есть поэтапного снижения размера вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты в течение определенного периода времени с одновременным увеличением ставки налога на добычу полезных ископаемых углеводородного сырья. Проведение подобной государственной политики можно объяснить желанием государства обеспечить предсказуемый объем и стабильность нефтегазовых доходов бюджета.

В отношении продажи российского газа за рубеж действует специальный нормативный правовой акт – Федеральный закон от 18.07.2006 № 117-ФЗ «Об экспорте газа» [17].

Пункт 1 статьи 3 указанного закона закрепляет исключительное право организации единой системы газоснабжения и/или ее дочерних обществ осуществлять экспорт газа. Организацией единой системы газоснабжения в Российской Федерации является ПАО «Газпром», что указано на официальном сайте организации [91].

Важным фактом является то, что Договор о ЕАЭС определил, что возникающие в сфере транзита газа правоотношения между

государствами – членами изъяты из всех областей нормативного регулирования ЕАЭС и относятся к национальному праву [24].

Договор о ЕАЭС особое место выделяет описанию правил доступа организаций стран - членов к газотранспортным системам на территории других государств. В пункте 5 Протокола по газу [33] закрепляется необходимость выполнения перечня условий по обмену информацией государствами, касающихся количества потребляемого газа, унификации норм и стандартов в данной области, а также порядку поддержания рыночных цен на газ. Однако в данном пункте содержится, на наш взгляд, дискриминационное условие в части разрешения доступа к газотранспортным системам на условиях, равных с производителем, иным лицам.

Тем не менее, в связи с важностью правового регулирования вопросов по взаимной торговле нефтью, нефтепродуктами, газом, в частности при урегулировании порядка осуществления поставок, транспортировки, транзита, экспортных отношений, порядка формирования цен на углеводороды, уплаты и зачисления в соответствующие бюджеты вывозных таможенных пошлин, а также иных вопросов государствами - членами ЕАЭС между собой подписано около 50 международных договоров. В данных документах помимо перечисленных вопросов регулируются правоотношения, касающиеся реэкспорта нефти и нефтепродуктов с территорий стран-членов ЕАЭС за границы пространства, и установление квот ввоза и вывоза для иных товарных групп.

Страны - члены ЕАЭС пришли к пониманию, что необходимо обеспечивать соблюдение принципов добросовестной конкуренции, свободного передвижения товаров и услуг и неприменения таможенных пошлин.

Основой для формирования правового регулирования Союза стали

правила Всемирной торговой организации (далее – ВТО). Вступление России в ВТО обусловлено интеграцией в ее национальное законодательство новых правил.

Так, одним из значимых документов ВТО является Генеральное соглашение по тарифам и торговле (далее – ГАТТ). В рамках ВТО согласно статье 1 ГАТТ подлежит применению режим наибольшего благоприятствования (или РНБ). РНБ служит основой экспортных отношений, в том числе в сфере энергетики. В ГАТТ закрепляется, что имеющиеся тарифные ограничения допускаются, когда они не превышают предельный уровень взятых государством специфических обстоятельств. Примером может послужить взятие на себя Россией обязательства установить вывозную пошлину на газ в размере не более 21% и не более 20 евро. В данном случае оснований для оспаривания ценообразования газа не возникает.

В статье 5 ГАТТ закреплена обязанность по недискриминации, то есть установление наиболее благоприятного режима в отношении транзитных товаров, произведенных в любой стране - члене. Что касается логистических вопросов, то не имеет значения, под каким флагом и к какой национальности относятся суда, каково место их происхождения, отправления, захода, входа, выхода и т.п.

В этой же статье раскрываются вопросы свободы международного транзита. В данном случае не подлежат задержкам и ограничениям осуществляющиеся транзитные перевозки. Однако транзит осуществляется при условии оплаты определенного установленного сбора – за перевозку и за административные расходы, которые могут возникнуть в связи с осуществлением транзита или в связи с предоставлением тех или иных услуг.

Тем не менее, такие сборы обязательно в соответствии с правилами

ВТО должны носить недискриминационный характер и не могут выступать в качестве источника налоговых поступлений того или иного государства, следовательно, участник ВТО не имеет права облагать товары, совершающие транзит, взимаемыми импортными или экспортными пошлинами.

Режим предоставления недискриминации подразумевает под собой предоставление транзитным товарам наиболее благоприятного режима, такого же как государствам – участникам ВТО. В соответствии с этим режимом запрещено дифференцировать сборы в зависимости от страны происхождения товара, то есть для всех государств установлены одинаковые условия. Тем не менее, расходы при осуществлении транзита каждой организацией могут быть различны, то есть разницу при взимании сборов также можно обосновать.

При разработке положений статьи 5 ГАТТ не учитывались ключевые вопросы транзита энергоресурсов, в частности, касающиеся бесперебойности транзитного потока и создания новых транзитных мощностей, недостаточных, чтобы обеспечить проход энергетических потоков при осуществлении транзита.

Обеспечение бесперебойности транзитных потоков энергоресурсов и процесс создания новых мощностей закреплены в статье 7 Договора к Энергетической хартии, которая подписана Российской Федерацией, но до сих пор не ратифицирована. Данный документ был разработан в целях разрешения частных вопросов, возникающих при осуществлении торговли энергоресурсами. С учетом того, что правилами ВТО регулируются вопросы торговли в целом, то применение его правил следует осуществлять в синергии с положениями Договора к Энергетической хартии.

Что касается акцизов на нефтяное сырье, то их правовое регулирование осуществляется в связи с изменениями законодательства, введенными в 2021 году. Так, Федеральный закон от 02.07.2021 № 305-ФЗ «О внесении

изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [13] раскрывает следующие новые положения:

- проведение индексации ставок акцизов в 2024 году по некоторым видам нефтепродуктов (в частности, на автомобильный бензин и дизельное топливо, которые используются для расчета акциза нефтяного сырья, направленного на переработку) в соответствии с уровнем прогнозируемой инфляции;

- упразднение так называемой «дальневосточной» надбавки по моторному топливу в демпфирующей компоненте акциза нефтяного сырья, направленного на переработку;

- преобразование условных цен оптового рынка моторного топлива при расчете демпфирующей компоненты акциза нефтяного сырья, направленного на переработку;

- проведение индексации по ставкам акцизов подакцизной продукции (за исключением прямогонного бензина, бензола, параксилола, ортоксилола, средних дистиллятов, авиационного керосина) в соответствии с уровнем прогнозируемой инфляции;

- повышение ставки «обратного» акциза начиная с 1 января 2024 года для сжиженных углеводородных газов для их переработчиков.

15 октября 2020 г. принят закон, касающийся порядка определения обратного акциза на сжиженные углеводородные газы (далее – СУГ), – Федеральный закон от 15.10.2020 № 321-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части введения обратного акциза на этан, сжиженные углеводородные газы и инвестиционного коэффициента, применяемого при определении размера обратного акциза на нефтяное сырье» [5].

Для возвращения обратного акциза начиная с 1 января 2022 г.

организации вводили новые мощности для переработки сжиженных углеводородов, проектная мощность которых составляет не меньше 300 тыс. тонн в год в целях обновления имеющихся производственных мощностей. Преференцию получают организации, запускающие проекты переработки этана мощностью не менее 600 тыс. тонн в год.

По практике предыдущих лет компании заключали специальные соглашения с Минэнерго России в области модернизации (усовершенствования) мощностей, потратить на которые необходимо было не менее 65 млрд руб. в течение 2021–2027 гг. Те организации, кто направляет на инвестиционную активность более 110 млрд руб. имеют право ежегодно индексировать акциз на СУГ, начиная с 1 января 2024 г.

Предпосылкой принятия закона стало увеличение объема экспорта СУГ (45–50%). Таким образом планировалось увеличить долю СУГ, которая направлялась бы на переработку на территории России. В частности, производители могут направлять на экспорт не СУГ, а продукты полученные в ходе переработки СУГ, имеющие высокую добавленную стоимость. Такие меры благоприятны как для производителей сырья, так и для организаций, занимающихся переработкой сырья. Предприниматели получают возможность увеличения прибыли организаций, а бюджет, в свою очередь, получает дополнительный доход.

Подобные меры применяются при строительстве Амурского газохимического комплекса (осуществляет Холдинг «СИБУР») и Газохимического комбината в Усть-Луге (осуществляет ПАО «Газпром»), совокупная стоимость которых оценивается приблизительно в 20 млрд долл., а общая выручка оценивается в 8–10 млрд долл. в год.

Данными мерами государство стимулирует развитие нефтегазохимии в России. Приведенные плановые расчеты от реализации мер государственной поддержки указывают на то, что предварительно можно



привлечь достаточно большой объем финансирования в размере 3 трлн руб. В данном случае увеличится и общая стоимость конечной продукции на 100–150%.

При изучении вопроса правового регулирования вывозных таможенных пошлин и акцизов на углеводородное сырье выявлены следующие проблемы и предложены следующие пути их решения.

Законодательство Российской Федерации в настоящее время существенно зависит от направлений развития норм международного права, регулирующих вывозные таможенные пошлины.

Таким образом, защита национальных интересов России в международном пространстве при осуществлении экспорта нефти, нефтепродуктов и газа, осуществления транзита углеводородов через территории зарубежных стран, и сохранение твердого политического курса поможет не допустить ограничений прав российских хозяйствующих субъектов – крупнейших экспортеров нефти и газа при учете обязательств России и ее иностранных партнеров в соответствии с имеющимися договоренностями.

Уменьшение доли вывозных таможенных пошлин на нефть, нефтепродукты и газ в общем объеме нефтегазовых доходов бюджета может способствовать модификации правового регулирования данной сферы, а также подписанию новых или внесения изменений в уже имеющиеся межправительственные соглашения. Следовательно, необходимо внести изменения в НК РФ в части постепенного уменьшения вывозных таможенных пошлин в пользу НДС.

Национальное законодательство закрепляет право экспорта газа за единственной организацией – ПАО «Газпром». На наш взгляд, подобное положение федерального закона затрудняет развитие конкуренции на рынке газа и устанавливает монопольное право осуществлять экспорт газа одному

юридическому лицу или аффилированным с ним лицам.

Следовательно, предлагается внесение соответствующих изменений в пункт 1 статьи 3 Федерального закона от 18.06.2006 № 117-ФЗ «Об экспорте газа» [17] в части определения термина «организация единой системы газоснабжения и ее дочернее общество». Полагаем целесообразным в этой же статье законодательно закрепить право такой организации по предоставлению на конкурсной основе организациям нефтегазового сектора возможности использования газопровода, осуществляя экспорт добываемого газа с помощью имеющихся газопроводов.

В соответствии с положениями Основной налоговой политики Российской Федерации в ближайшем будущем существенно изменится правовое регулирование вывозных таможенных пошлин. Позитивные изменения затрагивают нормы права, регулирующие установление и взимание таможенных пошлин в международных договорах России. Тем не менее, при подписании новых межправительственных и межгосударственных соглашений следует придерживаться принципа необходимости соблюдения стратегически важных целей и задач, стоящих перед Россией, а также базироваться на основных принципах международного права, в частности равенства и взаимности для соблюдения баланса интересов.

Освобождение от вывозных таможенных пошлин способствует развитию экспорта углеводородного сырья и повышению уровня других доходов бюджета, не являющихся нефтегазовыми доходами бюджета, поэтому предлагается изменить правовое регулирование вывозных таможенных пошлин углеводородного сырья в отдельных двусторонних международных договорах со странами ближнего зарубежья (Белоруссия, Армения, Киргизия, Таджикистан, Южная Осетия, Абхазия и Казахстан). В частности, при экспорте нефти и некоторых видов нефтепродуктов предложено освободить от обязанности по уплате вывозной таможенной

пошлины, а также отменить временное периодическое таможенное декларирование в целях повышения конкурентоспособности российских организаций, занимающихся экспортом нефти и нефтепродуктов.

## Глава 2

### Сравнительно-правовой анализ зарубежного опыта правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета

#### 2.1 Опыт правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета в странах Ближнего Востока

Начиная с XX века, в странах с рыночной экономикой получила распространение финансовая политика, направленная на государственное сбережение [49, с. 5]. В этот период уже осознавалась необходимость планирования расходования и накопления бюджетных средств государства. Поэтому в 2005 г. в некоторых зарубежных государствах были введены специальные институты под названием суверенные фонды благосостояния (суверенные фонды, стабилизационные фонды).

Некоторые исследователи отмечают, что выделение суверенных фондов из других государственных активов обусловлено тем, что имеющие высокий уровень конъюнктурных доходов государства создавали механизмы защиты бюджетной системы от изменения цен на внешних сырьевых рынках [81, с. 57].

Понятие «суверенный фонд» в научной литературе имеет следующее определение: это такой фонд, который представляет собой накопленные финансовые резервы, рассчитанные на покрытие будущих государственных расходов, то есть «фонд накопленных государственных профицитов [49, с. 5]». Такие суверенные фонды созданы во многих странах, причем не только с сырьевой экономикой.

Задачи современных стабилизационных (суверенных) фондов не ограничиваются сбережением средств или их сохранением для будущих поколений, они включают и использование их в качестве инструментов

поддержания стабильного курса национальной валюты [81, с. 59].

Современные исследователи различают в основном три волны создания и развития суверенных фондов по всему миру [117].

В первую волну попали арабские страны, в которых аккумулировались избыточные средства в 1970-е годы (нефтяной кризис) – Singapore's Temasek Holdings (Сингапур) в 1974 г., SAMA Foreign Holdings (Саудовская Аравия), Abu Dhabi Investment Authority в 1976 г. (Объединенные Арабские Эмираты) и др.

Вторая волна – 1990-е годы – Iran Oil Stabilization Fund (Иран) в 1999 г., Qatar Investment Authority (Катар) в 2000 г., Pula Fund (Ботсвана) в 1996 г. и др.

Третья волна – быстрый рост количества суверенных фондов отразил подъем мировой экономики в 2000-е годы (повышение цен на нефть) – National Social Security Fund в 2000 г. (Китай), Future Fund в 2004 г. (Австралия) и др.

Следует рассмотреть историю создания стабилизационного фонда в таких странах, которые не учитываются в предложенной учеными классификации. Так, в Кувейте она началась в 1953 г. с момента создания Совета для инвестирования избытка прибыли от продажи нефти. В 1960 г. стал действовать Oil Fund (Нефтяной фонд), а затем был учрежден General Reserve Fund (Фонд общих резервов) [70, с. 2], который аккумулировал средства профицита бюджета от доходов экспортируемой нефти. Однако в то время не было формально установлено определенных правил использования средств данного фонда, поэтому они использовались для финансирования всех видов государственных расходов.

В настоящее время указанный Фонд общих резервов был преобразован в Reserve Fund for Future Generations (Резервный фонд для будущих поколений) с целью обеспечения дохода будущим поколениям страны,

получаемого от использования природных богатств. Основу фонда составили средства Фонда общих резервов (50%) и 10% годового дохода государства (перечисляется Правительством Кувейта от продажи нефти ежегодно), а также доходы от активов фонда, которые вкладывались в зарубежные инвестиции. Фонд общих резервов изменил свои функции после возникновения Резервного фонда будущих поколений, и сейчас он выполняет стабилизационную роль и используется для государственных инвестиций и обслуживания государственного долга.

В соответствии с национальным законодательством Кувейта информация об активах фонда не подлежит опубликованию в средствах массовой информации или иных источниках. Средствами Фонда общих резервов и Резервного фонда с 1982 г. управляет Инвестиционное агентство, что важно отметить, оно является независимым от Правительства Кувейта.

В Омане в 1980 году основан Государственный общий резервный фонд для компенсации снижения доходов от нефти во благо будущих поколений (по прогнозам неизведанные запасы нефти в стране составляли 15-20 лет добычи [55, с. 44]). Однако фактически указанные средства использовались для покрытия текущих расходов бюджета.

С 1990 г. в Омане учредили Чрезвычайный фонд (Фонд непредвиденных расходов), который в настоящее время функционирует под названием Нефтяной фонд. Цель формирования нового фонда заключалась в создании устойчивого источника инвестиций для сырьевого сектора экономики. Управляет средствами фонда Министерство финансов Омана, а аккумулируемые средства (иностранные активы и валютные депозиты) находятся в Центральном банке Омана.

Необходимо отметить, что по сравнению с другими восточными странами Суверенный фонд благосостояния Саудовской Аравии (SAMA Foreign Holdings) был создан обособленно достаточно поздно, только

в 2008 г., но является третьим в мире по величине [62, с. 73]. Однако до этого зарубежные активы Саудовской Аравии управлялись специальным органом со сложной вертикально интегрированной системой управления - Валютным агентством (Saudi Arabian Monetary Agency, SAMA), а также с 1971 г. существовал Общественный инвестиционный фонд (Public Investment Fund, PIF), что позволяет исследователям относить появление Суверенного фонда благосостояния Королевства Саудовской Аравии к первой волне создания и развития стабилизационных фондов в мире.

Структура фонда является самой непрозрачной и закрытой в мире (статьи находятся под грифом «секретно»), поэтому практически невозможно узнать, на какие цели направляются накопленные средства [108]. При этом в настоящее время Саудовская Аравия проводит более открытую политику и стало известно, что средства фонда планируется частично вложить в государственную программу «Видение 2030», которая предполагает повышение конкурентоспособности и открытости Королевства, создание более 1,2 млн новых рабочих мест и снижение безработицы, а также реформу всей экономики в целом.

Особенностью управления суверенными фондами благосостояния в ОАЭ является то, что каждый эмират имеет контроль над отдельными фондами и распоряжается их средствами, управляя инвестициями. Рассмотрим наиболее развивающийся эмират ОАЭ Абу-Даби.

Так, Абу-Даби контролирует 4 суверенных фонда, а именно: инвестиционное управление Абу-Даби (ADIA), девелоперскую компанию под названием Мубадала (Mubadala Development Company), международную инвестиционную нефтяную компанию (International Petroleum Investment Company) и инвестиционный совет эмирата Абу-Даби (Abu Dhabi Investment Council).

Упомянутые фонды создавались в целях осуществления управления

особым видом доходов бюджета (нефтегазовыми доходами) с помощью осуществления инвестиций в отношении региональных и глобальных рынков в целях диверсификации объема полученных доходов, а также для снижения уровня рисков волатильных цен на нефть, которые устанавливаются на мировых рынках.

В Арабских Эмиратах одним из самых крупных стабилизационных фондов стало инвестиционное управление эмирата Абу-Даби [120], которое представляет собой институт, осуществляющий инвестиции от лица Правительства Абу-Даби в целях поддержания и увеличения благосостояния. Рассматриваемый суверенный фонд имеет организационную форму в виде акционерного общества, которое имеет дело исключительно с инвестициями и корпоративным финансированием, одновременно осуществляя корпоративные услуги. Инвестиционный совет Абу-Даби владеет инвестиционным управлением эмирата Абу-Даби (далее – Инвестиционное управление).

Поскольку Инвестиционное управление имеет большой размер управляемых средств, применяет различные финансовые инструменты по управлению денежными средствами и диверсифицирует свои вложения, оно имеет особо место среди иных существующих стабилизационных фондов.

Инвестиционное управление выступает в качестве портфельного инвестора. Частью осуществляемой стратегии управления является преобразование нефтяного благосостояния Абу-Даби в профессионально управляемые финансовые активы.

Исследователи отмечают, что деятельность данного управления недостаточно прозрачна для населения ввиду отсутствия в публичном доступе годовых отчетов.

При этом данный фонд своей целью ставит долгосрочные финансовые инвестиции и стабильный доход от них. Управление средствами фонда



осуществляется как внешними лицами (80% активов), так и гражданами, и организациями ОАЭ. Также 60% средств фонда инвестируются в воспроизводящие стратегии.

Преимущественное право по управлению средствами упомянутого управления осуществляет эмиратское Правительство совместно с национальной нефтяной компанией Абу-Даби (Abu Dhabi National Oil Company)

Инвестиционное управление активно участвует в международной деятельности. Так, оно выступает в роли сопредседателя Международной рабочей группы [113] форума суверенных фондов благосостояния (the International Forum of Sovereign Wealth Funds [113]). Данная группа создана в целях организации встреч для обмена опытом и мнениями в целях развития принципов Сантьяго и реализации задач суверенных фондов.

При этом Инвестиционное управление активно участвует в общественной и политической жизни мирового сообщества, поскольку является крупнейшим участником упомянутого форума.

По сравнению с Абу-Даби стабилизационные фонды Дубая менее развиты, поскольку созданы сравнительно недавно, однако имеют такие же цели – извлечение экономической выгоды от реализации инвестиционных возможностей на глобальных рынках.

Поскольку эмират Дубай не имеет долгосрочного опыта по осуществлению инвестиций, то сфера его инвестиций достаточно фрагментарна.

Основной организацией по инвестированию является так называемая компания Мировые инвестиции (Istithmar World), которая принадлежит государственной Инвестиционной корпорации Дубая (Investment Corporation of Dubai). Как и в Абу-Даби, стабилизационные фонды Дубая имеют сложное организационное управление и непрозрачную структуру.

Еще одна значимая организация в управлении нефтегазовыми доходами Дубая компания Международный капитал Дубая (Dubai International Capital). Целью данной компании признается создание портфеля с вложениями, который глобально диверсифицирован в развитие промышленности стран Европы, Америки, Азии, Востока и Африки.

Следовательно, структура суверенных фондов ОАЭ достаточно сложная, имеет уклон на инвестиции в глобальных перспективных рынках и имеет высокий потенциал дальнейшего развития.

Анализ функционирования стабилизационных фондов национального благосостояния стран Ближнего Востока дал основания сделать выводы о долгосрочных целях их создания, к которым относятся:

- накопление сбережений для будущих поколений;
- увеличение стоимости активов в долгосрочной перспективе;
- диверсификация экономики от влияния нефти и газа;
- осуществление экономического развития.

## **2.2 Анализ правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета в странах Америки, Азии и Европы**

В Боливарианской Республике Венесуэла в 1970-х годах был создан Инвестиционный фонд для хранения и обособления доходов [87], получаемых от добычи нефти, которые в то время стали неожиданно высокими. Практически сразу средства фонда были направлены на приобретение акций государственных предприятий, которые к тому времени оказались убыточными. В 80-х и 90-х годах прошлого столетия цены на нефть снизились, поэтому поступления в Фонд приостановлены.

Несмотря на стабильно низкие цены на нефть, в 1998 г. было принято решение о создании Макроэкономического Стабилизационного Фонда

Венесуэлы, основной задачей которого стали защита государственной экономики от изменений цен на нефть. В это же время новый Фонд вошел в программу Правительства Боливарианской Республики Венесуэла по стабилизации государственных финансов и повышения эффективности управления государственной собственностью.

Средства Фонда децентрализованы, направляются в зависимости от экономической ситуации на выравнивание колебаний доходов от экспорта нефти Правительства Республики или региональных правительств, а также государственной нефтяной компании *Petroleos de Venezuela*. Правительством Венесуэлы издана специальная инструкция по формированию средств Фонда.

Согласно инструкции, вклады в Фонд определяются как доходы от добычи нефти выше базовой стоимости, которая соответствует 5-летнему скользящему значению. Правила по использованию Фонда достаточно динамичны, однако механизмы формирования и расходования средств Фонда не являются прозрачными и доступными для населения.

Стабилизационным фондом в Иране является Фонд национального благосостояния (*National Development Fund of Iran*) [121], который создали в 2011 году в качестве дополнения Нефтяному стабилизационному фонду (существует с 2006 г.). Фонд является самостоятельным и не зависит от государственного бюджета с объемом бюджета в 24,4 млрд долл США.

В соответствии с пунктом 84 5-го пятилетнего плана социального экономического развития целью создания Фонда национального благосостояния стало преобразование доходов от нефти и газа в производственные инвестиции для будущего поколения.

При управлении средствами Фонда национального благосостояния инвестируется часть средств, полученных с продажи нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата в целях повышения уровня благосостояния жителей страны, улучшения трудовой производительности, увеличения

темпов усовершенствования экономических стимулов и роста уровня капитала.

Деятельность Фонда национального благосостояния регулирует Устав, который разработан в соответствии с указаниями аятоллы и одобрен Правительством Ирана, инкорпорирован в Закон о Пятом плане развития Ирана. В соответствии с Уставом у фонда имеется Управляющий совет (одновременно исполняющий роль исполнительного органа) с основной функцией, заключающейся в подписании агентских соглашений с банками в целях осуществления инвестиций в частный сектор. В совет входят 11 человек (государственные служащие, из которых 3 министры) [121]. Также среди органов есть Наблюдательный совет, который состоит из Высшего ревизионного суда и Главного инспекционного управления.

В стратегию по реализации целей Фонд национального благосостояния включены следующие положения:

- осуществление распределения средств фонда при разработке территориальных планов регионального устойчивого и сбалансированного развития;

- достижение указанных в Плане видения 2025 года и Всеобъемлющем плане научного развития страны целей;

- в целях усовершенствования инфраструктуры экономики и снижения уровня влияния на экономические процессы Правительства Ирана осуществление поддержки частного сектора и платежей в иностранной валюте;

- в соответствии с краткосрочным и долгосрочным планированием осуществление инвестиций в неблагополучные районы;

- в целях оптимизации уровня энергопотребления предоставлять необходимые денежные ресурсы, выдвигать предложения о развитии и реконструкции существующих мощностей (в том числе по покупке

оборудования и необходимых механизмов), разрабатывать бизнес-планы перерабатывающих отраслей промышленности, сельском хозяйстве, в сфере общественного и железнодорожного транспорта, совместных иностранных инвестиций, выдвигать предложения в части экспорта товаров и услуг из Ирана на целевые рынки, предлагать в форме кредита на продажу экспорт местных инженерно-технических услуг, предоставлять на зарубежных экспортных целевых рынках возможности для покупки товаров и услуг иранского производства, предлагать на рынке инженерно-технические услуги, осуществлять экспорт выигравшими международные тендеры иранскими компаниями;

- осуществление инвестиций и активное в иностранных валютных и финансовых рынках;

- обеспечение возвратности средств фонда в целях сохранения для будущих поколений.

Как и инвестиционное управление Абу-Даби, иранский фонд состоит в Международном форуме суверенных фондов [120], что накладывает на него обязательства по реализации принципов Сантьяго, касающихся применения лучших практик для управления средствами суверенного фонда. Таким образом, иранский суверенный фонд координирует и согласовывает свои инвестиционные действия в соответствии с макроэкономической и денежно-кредитной политикой Правительства Ирана.

Для того, чтобы использовать средства данного фонда для любых целей требуется решение аятоллы Хомейни (духовного лидера Ирана).

С 2011 года действует правило: 20% от доходов продажи нефти перечисляются в иранский фонд с планируемым увеличением в размере 3% каждый год на протяжении 5 лет. При этом 50% денежных средств фонда направляется в адрес частного, корпоративного и неправительственного секторов, 20% инвестируется в развитие инвестиций иностранных

государств, а 30% вкладывается в рынки капитала за рубежом. Таким образом, к концу 2021 года в управлении фонда были активы в сумме 23,8 млрд долларов США.

Фонд определяет общие приоритеты и реализует надзор. Банковские организации в Иране реализуют функции по надлежащей проверке и осуществляют технико-экономическое обоснование инвестиционных проектов и необходимой суммы кредита. Зачастую средства размещаются фондом и предоставляются лицам кредитами в национальной валюте (иранских риалах) или твердой валюте в местных банках. Причем важным условием является одобрение конкретным банком конкретного кредита, поскольку они берут на себя все риски по невыплате кредита по проекту.

Фонд предоставляет кредиты частным национальным и, в частности, государственным компаниям в полной мере, если доля государственной собственности в них составляет менее 20%.

На практике средства фонда вкладывают в проекты в области промышленности (горной, нефтегазовой, нефтегазохимической), шахт, сельского хозяйства, а также, в редких случаях, на покрытие дефицита бюджетных средств.

В Королевстве Норвегия существовал State Petroleum Fund [108] (Государственный нефтяной фонд), который достаточно быстро объединили с Государственным пенсионным фондом, создав новый фонд – Норвежский государственный пенсионный фонд (Глобальный) (далее – Норвежский фонд).

Источниками формирования Норвежского фонда являются все доходы, получаемые от добычи нефти, которые туда поступают только после покрытия нефтяного дефицита бюджета. В Норвежский фонд поступают доходы от экспорта некоторых иных видов товаров, таких как газ и алюминий, что является особенностью Глобального фонда. Средства

Норвежский фонд используются Норвегией исключительно для социальных нужд в целях осуществления трансфертов в бюджет центрального Правительства с разрешения Парламента, а средствами Норвежский фонда управляют иностранные компании.

В США существует два суверенных фонда: Alaska Permanent Fond (Постоянный (Перманентный) фонд Аляски как отдельного штата, энергосберегательный фонд) и Constitutional Budget Reserve Fund (Конституционный резервный бюджетный фонд) [69, с. 17]. Создание нескольких стабилизационных фондов объясняется государственным устройством США и особой системы законодательства на уровне штатов.

Средства Перманентного фонда Аляски используются согласно решению губернатора штата, а в последнее время выплачиваются в виде дивидендов жителям Аляски, а средства Конституционного резервного фонда – для компенсации падения доходов бюджета, в том числе для финансирования кассовых разрывов в текущем году.

Следует отметить, что характерной особенностью суверенных фондов США является их прозрачность. Принципы формирования и распределения средств, правила их использования и отчетность, результаты использования и их эффективность публикуются в средствах массовой информации для всеобщего ознакомления. При этом деятельность каждого из двух стабилизационных фондов подлежит отчетности перед законодательной и исполнительной ветвями власти и, что очень важно, населением штата.

### **2.3 Характеристика правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета в странах ближнего зарубежья**

Интересна история создания Стабилизационного фонда в Азербайджанской Республике, который был образован

в 1999 году [60, с. 38] в соответствии с указом Президента Азербайджанской Республики «Об основании Государственного нефтяного фонда Азербайджанской Республики».

Принятие данного указа происходило в соответствии с реализацией государственной социально-экономической политики развития не нефтяного сектора наравне с сырьевым. Поэтому одной из основных задач Правительства Азербайджанской Республики является разработка и реализация мер по использованию нефтегазовых доходов бюджета в целях сокращения, а в перспективе – ликвидации бедности населения страны, а также обеспечения возможности использования нефтегазовых доходов населения страны, в том числе будущими поколениями.

Особенностью Стабилизационного фонда Азербайджана является организация общественного контроля его деятельности, которая санкционируется Правительством Азербайджана.

С самого начала создания Стабилизационного фонда Правительство Азербайджанской Республики тесно сотрудничает с международными финансовыми организациями (Международный валютный фонд, Всемирный банк и т.д.). Изначально все поступающие в Стабилизационный фонд средства аккумулировались в Национальном банке Азербайджанской Республики, однако из-за сложности организации общественного контроля движения денежных средств Стабилизационный фонд организовали как отдельную обособленную государственную структуру.

В число задач Стабилизационного фонда входят: обеспечение защиты экономики страны от возможного негативного воздействия, увеличение количества поступающей иностранной валюты, контроль за регулированием макроэкономических показателей и сохранение финансовой дисциплины.

В 2004 г. Президентом Азербайджанской Республики был подписан новый указ «О долговременной стратегии по использованию нефтегазовых



доходов», касающийся вопросов активного использования денежных средств по некоторым приоритетным направлениям, таким как: инвестиции в нефтегазовый сектор экономики, региональное развитие, развитие инфраструктуры, малого и среднего бизнеса, борьба с бедностью, развитие человеческого капитала, усиление обороноспособности страны и др. Важно отметить, что упомянутая стратегия распространяется на общественные отношения до 2025 г. и не теряет своей актуальности на сегодняшний день.

Стабилизационные фонды в Республике Казахстан входят в число наименее прозрачных и наиболее коррупционных фондов в мире.

По аналогии с опытом арабских стран в Казахстане существует несколько суверенных фондов, в частности Национальный фонд, Национальная инвестиционная корпорация, Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына», Национальный управляющий холдинг «Байтерек» и Единый накопительный пенсионный фонд [66]. Такие фонды имеют собственные отличительные черты. Однако можно определить и общие детали, в частности:

- право участвовать в определении направлений социальной и экономической политики;
- обеспечивать экономический баланс, в том числе, управлять балансом рыночных и некоммерческих процессов;
- осуществлять защиту интересов государства в области экономики и граждан страны.

Большое количество существующих суверенных фондов Казахстана можно определить этапами развития системы накопления нефтегазовых доходов бюджета в этой стране, которые обусловлены государственными задачами, стоящими в определенный временной интервал. Таким образом, выделяются следующие этапы [65]:

- 1996 – 2006 годы – в это время осуществлялась крупная разработка

имеющихся месторождений, что повлекло приток долларов США в Казахстан. Такое положение дестабилизировало экономику, поскольку курс тенге подвергался внешнеэкономическому влиянию и снижалась способность к конкуренции товаров казахстанских производителей. Возникла угроза возникновения «голландской болезни» и связанными с ней рисками, а также возможная стагнация несырьевых секторов экономики. Росли расходы бюджета, а уровень ВВП снижался. Все эти факторы дестабилизировали национальную экономику, снижали выполнение объема социальных обязательств перед населением, а также усиливали колебание цен на рынке углеводородов. Именно для стабилизации экономики в 2000 г. было принято решение о создании Национального фонда для минимизации экономических последствий;

- 2000 – 2003 годы – этап разработки и принятия Правительством Казахстана стимулирующих и поддерживающих мер, касающихся диверсификации экономики, в целях развития добычи углеводородного сырья и развития недобывающих секторов экономики. Меры должны были стимулировать развитие инвестиций технологических отраслей экономики.

В целях решения поставленных перед государством задач, были применены государственные активы, в частности казахстанские компании и институты. Данные подразделения стали стимулами при расширении производственных процессов в промышленности и иных важных областях экономики, при этом стимулировали рост активности частных компаний, а также финансовой, информационной и сервисной сфер реализации проектов.

Так, во исполнение Указа Президента Республики Казахстан от 23.08.2000 № 402 «О Национальном фонде Республики Казахстан» был сформирован соответствующий стабилизационный фонд [40], средства которого размещаются на счете Правительства Казахстана в Национальном

банке Казахстана, объем и направления использования Фонда определяются Президентом Казахстана по предложению Правительства Казахстана.

В Указе отмечается, что фонд создан в целях обеспечения стабильности социального и экономического развития Казахстана, накопления денежных средств будущим поколениям и стремление к снижению экономической зависимости от неблагоприятных внешних событий;

- 2003 - 2006 годы – период, когда реализовывались положения Стратегии индустриально-инновационного развития. На практике удалось определить перечень проблем, затрудняющих развитие и структурное перестроение экономики. К проблемным вопросам относились непрозрачность, непоследовательность и низкие результаты развития. В целях преодоления кризисных явлений вместо институтов внедрены холдинги «Самрук» (аккумулировал национальные компании) и «Казына» (аккумулировал институты по развитию). Такие действия государства помогли упорядочить имеющиеся коммерческие процессы и выстроить четкие структуры имеющихся институтов, на основе которых удалось осуществлять грамотное корпоративное управление и обеспечить эффективное взаимодействие между государством и компаниями;

- 2006 - 2008 годы, когда активная роль государства в данных структурах увеличилась при сохранении специализации созданных холдингов.

В частности, «Самрук» осуществлял функции по управлению и максимизации стоимости нефтегазовых активов, а «Казына» работал над созданием новых активов. В целях оптимизации в 2008 г. холдинги объединены в Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына».

Казахстанский фонд «Самрук-Казына» управляет самыми крупными государственными компаниями Казахстана, причем его активы составляют

приблизительно 40% национального ВВП. Целью фонда «Самрук-Казына» является обеспечение макроэкономической стабилизации и выполнение функции «подушки безопасности» для экономики Казахстана.

С 2013 г. для решения отдельных задач по управлению средствами фонда образован суверенный фонд «Байтерек» [66]. В частности, новый фонд имеет своей целью оптимизацию системы управления институтами развития, финансовыми организациями и развитие национальной экономики.

В рассматриваемый период времени возникла необходимость реформировать пенсионную накопительную систему частных пенсионных фондов для обеспечения сохранности и доходности накоплений населения и грамотной организации системы по управлению средствами фондов. Так появился Единый накопительный пенсионный фонд.

Анализ возникновения и развития стабилизационных фондов в мире позволяет выделить несколько групп таких фондов, которые отражены в составленной автором диссертации таблице 1.

Таблица 1 – Типы стабилизационных фондов

Тип стабилизационного фонда	Цель создания	Тип инвестирования	Пример
Стабилизационный или накопительный (источник: налоговые платежи)	Поддержка бюджета, защита экономики от резких колебаний цен на нефть, газ и нефтепродукты, т.е. перераспределение доходов	Краткосрочные и среднесрочные инвестиции, аккумуляция средств	Бывший Резервный фонд Российской Федерации, Petroleum Fund of Timor-Leste
Фонд будущих поколений (сберегательный) (источник: нефтегазовые доходы + дополнительные нефтегазовые доходы + инвестиции)	Справедливое распределение доходов во времени, перевод не возобновляемых активов в диверсифицированный портфель активов, т.е. стабилизация экономики и финансирование расходов	Долгосрочные инвестиции	Кувейтская инвестиционная компания, Норвежский государственный пенсионный фонд, бывший Фонд национального благосостояния Российской Федерации

Источник: составлено автором.

Суверенные фонды помимо накопления, сохранения и обособленного аккумулирования доходов избыточных средств, полученных от реализации нефтегазовых ресурсов, имеют еще и другую функцию – инвестирование и преумножение накопленных денежных средств, поскольку формирование их необходимо для финансирования дефицита бюджета в периоды спада экономики.

Таким образом, в настоящее время существуют около 50 стран, имеющих стабилизационные фонды. Средства, аккумулируемые в подобных фондах, используются для поддержания стабильности бюджета в различных экономических ситуациях в результате колебаний цен на сырье (в том числе углеводородное) или после истощения природных ресурсов (ископаемых), а также погашение внешнего долга, инвестирования и других целей.

Мировой опыт показывает, что с помощью таких стабилизационных фондов государства стараются обезопасить экономики от колебаний цен на сырье, а также оказать поддержку будущим поколениям. Анализ развития стабилизационных фондов в мире позволяет сделать выводы относительно их устойчивости к кризисным условиям в экономике за счет крупных сумм, аккумулируемых в них, и долгосрочный характер осуществляемых их средствами инвестиций.

Полагаем, что на основе имеющегося зарубежного опыта, а также российской истории развития правового регулирования необходимо внести следующие изменения в БК РФ, дополнив соответствующими положениями, касающимися деятельности Фонда национального благосостояния в части обособления его средств и определения конкретных целей их использования, изложив пункт 1 в статье 96.10 БК РФ в следующей редакции:

«1. Фонд национального благосостояния представляет собой обособленную часть федерального бюджета с обособленным учетом

и управлением части бюджетных средств, сформированных от нефтегазовых доходов бюджета, в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и использования не более 20% его денежных средств в целях финансирования инвестиционных проектов в нефтегазовой сфере.».

Классификация видов стабилизационных фондов выделяет фонды будущих поколений и накопительные фонды на основании признаков – стабилизация экономики, противодействие рискам, источники финансирования расходов, а также определены присущие им источники формирования (виды доходов бюджета), цели (поддержание стабильности бюджета или справедливое перераспределение доходов между населением), принципы формирования (краткосрочные инвестиции или долгосрочные инвестиции) и способы использования денежных средств (поддержка инвестиционных проектов, инвестирование или аккумулирование), поступающих за счет нефтегазовых доходов бюджета нашего государства, стран ближнего зарубежья, стран Азии и Америки и Ближнего Востока [79].

На основе опыта ведущих нефтедобывающих зарубежных стран (Азербайджан, Саудовская Аравия, США, Норвегия и др.) разработаны новые правовые способы вложения средств Фонда национального благосостояния путем их инвестирования в национальной валюте в российские ценные бумаги и новые правовые инструменты инвестирования этих средств в национальной валюте в перспективные нефтегазовые проекты российских компаний при добыче трудноизвлекаемых ресурсов на территории России и за рубежом, а также в виде финансирования реализации социальных программ в области дорогостоящей медицины и повышения качества жизни в труднодоступных районах России [79].

## Глава 3

### Правовое регулирование управлением нефтегазовыми доходами бюджета

#### 3.1 Организация и правовые основы управления средствами Фонда национального благосостояния

Изучение вопроса правового регулирования формирования и использования средств Фонда национального благосостояния следует начинать с рассмотрения этапов его развития.

Федеральный закон от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О бюджете на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов» стал основополагающим изменением структуры формируемых нефтегазовых доходов бюджета.

В соответствии с рассматриваемыми ранее в данной работе факторами (в частности, завершение «налогового маневра», осуществляемого с 2018 г. в соответствии с частью второй НК РФ и Законом Российской Федерации от 21.05.1993 № 5003-1 «О таможенном тарифе») размер налога на добычу углеводородов и ставки по вывозным таможенным пошлинам на углеводородное сырье подлежали изменению с 1 января 2019 г.

В соответствии с введенными изменениями необходимо:

- введен корректирующий коэффициент, который бы равномерно снижал ставку экспортной пошлины на нефть сырую (до размера 0%) на 2019-2024 гг.;

- повысить налог на добычу полезных ископаемых углеводородного сырья соразмерно уменьшению ставок по экспортным пошлинам;

- поэтапно ввести акциз на принадлежащее плательщику и направленное на переработку налога углеводородное сырье и налоговый вычет (коэффициент 2, обратный акциз) для организаций, производящих

светлые нефтепродукты; причем налоговый вычет необходимо было увеличить на демпфирующую компоненту, которая могла бы компенсировать расходы по поставкам нефтепродуктов в рамках внутреннего рынка, чтобы гарантировать обеспечение рентабельности поставок и отсутствие роста цен на углеводородное сырье;

- повысить ставки акцизов на нефтепродукты;
- установить особенности по исчислению и уплате налога дополнительный доход для некоторых месторождений углеводородного сырья при учете их рентабельности.

Такая государственная политика служит фактором для устранения неэффективности существующей в России нефтепереработки (вследствие больших затрат на нее) и может способствовать стимулированию российских компаний модернизировать и улучшать имеющиеся мощности. При реализации действий государства необходимо выделить некоторые особенности проекта бюджета:

- полнота осуществляемых действий – экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты обнуляются к 2024 году, таким образом, у нефтеперерабатывающих заводов создается стимул к наращиванию производства светлых нефтепродуктов в своей производственной корзине. Субсидирование отрасли за счет наличия экспортных пошлин частично сохраняется в период, который рассматривается в проекте бюджета, но с каждым годом все в меньшей степени, пока совсем не сойдет на нет в 2024 г. К тому же ввод акциза на нефтяное сырье и наличие возможности вернуть его в двойном объеме, в частности, при условии модернизации, стимулирует технологическое перевооружение отрасли;

- последствия для нефтяных компаний: за счет постепенного снижения экспортных пошлин в 2019-2021 гг. прошло повышение внутренних цен на нефть (по принципу net back с внешним рынком), способствующее



появлению дополнительной прибыли производителей нефти, которая должна быть изъята государством как собственником ресурса. Таким образом, рост доходов бюджета при уплате налога на добычу полезных ископаемых углеводородного сырья должен превышать доходы от экспортной пошлины (а это положение отличается от существующих предложений законодателя). Для компаний, производственная корзина которых не ориентирована на светлые нефтепродукты, частичное изъятие дополнительной прибыли будет происходить за счет введенного акциза на нефтяное сырье. При этом организации фактически получают право на обратный акциз, таким образом финансово получая компенсацию в двойном размере;

– обращает внимание тот факт, что представленные в проекте бюджета расчеты сделаны на основе базового макроэкономического сценария, в котором не предполагается роста нефтяных цен, и, таким образом, демпфирующую компоненту на обратный акциз следует установить равной 0%. Однако, в данном случае, риски могут быть возложены на государственный бюджет в случае, если изменится мировая конъюнктура рынка, когда при выплате обратного акциза, увеличенного на демпфирующую компоненту, возникнут выпадающие доходы бюджета;

– вследствие роста уровня ставок акцизов на некоторые виды углеводородного сырья на протяжении 2019-2021 гг. выросла стоимость нефтепродуктов, что в конечном итоге приведет к перекалыванию налоговой нагрузки на конечных потребителей.

В связи с этим, актуальными вопросами являются проблемы накопления и расходования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния Российской Федерации, которые формируются за счет нефтегазовых доходов бюджета. К ним БК РФ относит налог на добычу полезных ископаемых углеводородного сырья и вывозные таможенные пошлины на него [4].

Значение средств Фонда национального благосостояния в целях использования их в роли источника покрытия дефицита бюджета для поддержания баланса экономики России имеет большое значение.

Основанием для введения института стабилизационных фондов в российской практике стала необходимость аккумулирования нефтегазовых доходов бюджета в общем бюджете страны.

Стабилизационный фонд был создан в 2004 г. [99], полномочиями по управлению его средствами был наделен Минфин России по указаниям Правительства Российской Федерации и одновременным предоставлением отдельных полномочий Банку России.

Важное значение для направлений развития стабилизационных фондов имеют и ненормативные акты. Так, большую роль играет Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2007 г., в котором он указал на необходимость разделения средств фонда на резервную часть и «фонд будущих поколений [32]».

В 2008 г. в связи с выполнением своих задач Стабилизационный фонд преобразован в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Одной из основных причин трансформации выступил переход к долгосрочной стабилизации и достигнутый объем запланированных накопленных средств.

Порядок формирования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния был урегулирован главой 13.2 БК РФ «Использование нефтегазовых доходов федерального бюджета», а также постановлениями Правительства Российской Федерации и приказами Минфина России.

Пунктом 1 статьи 96.9 БК РФ было закреплено законодательное определение термина «Резервный фонд», который представлял собой часть

средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету, управлению и использованию для обеспечения его сбалансированности.

При этом пунктом 1 статьи 96.10 БК РФ раскрывалось понятие «Фонд национального благосостояния», который представляет часть средств федерального бюджета, которая подлежит обособленному учету и управлению для обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан России, обеспечения покрытия дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Так, в соответствии с ежегодным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, предусматривалось, что обособленная часть нефтегазовых доходов бюджета подлежит направлению каждый год на обеспечение расходов бюджета в качестве нефтегазового трансферта, после чего средства в полном объеме поступают в Резервный фонд. Когда Резервный фонд заполнялся до установленного бюджетным законодательством размера, избыток средств направлялся в Фонд национального благосостояния.

Согласно предыдущей редакции БК РФ Фонд национального благосостояния и Резервный фонд формировались за счет нефтегазовых и дополнительных нефтегазовых доходов, а также за счет доходов, полученных от средств управления этими фондами. Следовательно, существование стабилизационных фондов в России обусловлено значением нефтегазовых доходов бюджета при формировании доходной части бюджета и обеспечения стабильности федерального бюджета.

С введением экономических и политических санкций со стороны США и Европейского союза, связанных, в том числе и с присоединением Крыма к Российской Федерации, в 2015 г. Федеральным законом от 03.11.2015 № 301-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном

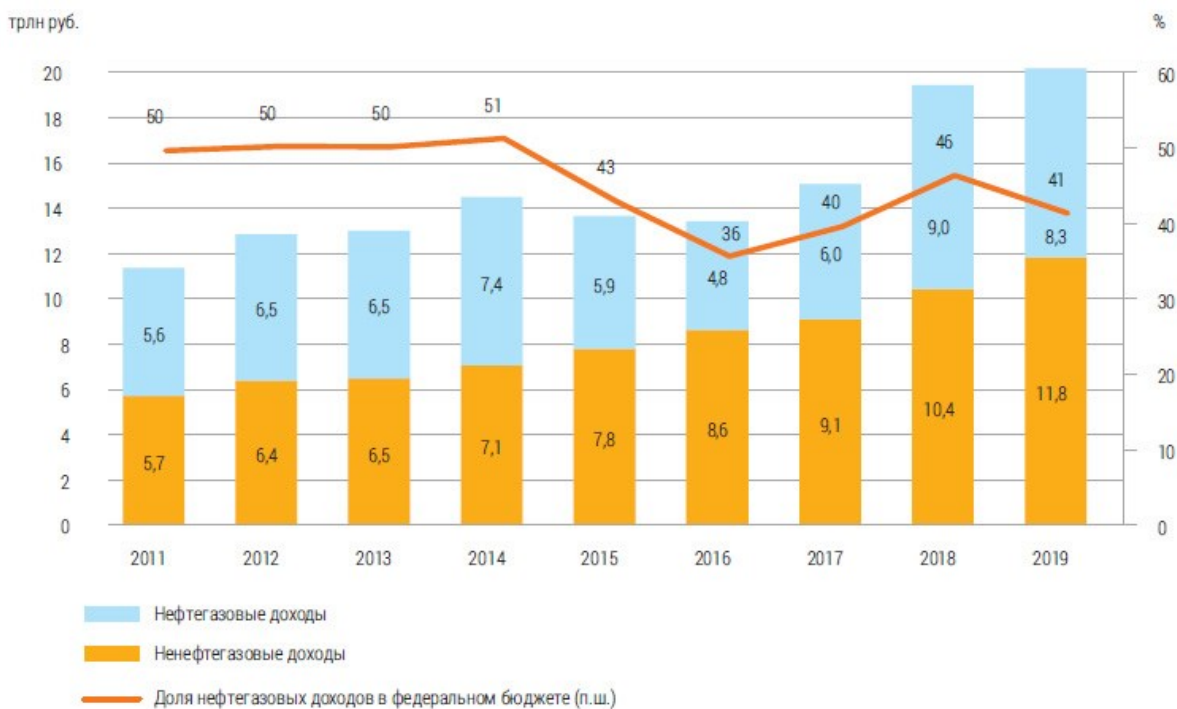
бюджете на 2016 год» было введено новое временное правило: доходы от управления средствами фондов до 1 февраля 2017 г. (было продлено до 2018 г.) не будут поступать в стабилизационные фонды, поскольку они должны были обеспечивать расходы федерального бюджета с 2015 г. по конец 2017 г.

Такие условия снизили количество нефтегазовых доходов в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, а также привели к практической исчерпаемости существующих ресурсов. При этом, в Федеральном законе от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О бюджете на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов» указывалось, что объем средств Резервного фонда в 2018 году составит 1,110 трлн руб., и после этого денежные средства будут исчерпаны. Объем Фонда национального благосостояния составил в 2017 году — 4,702 трлн руб., в 2018 году — 4,190 трлн руб., в 2019 году — 3,102 трлн руб.

Федеральным законом от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» и Федеральным законом от 29.11.2018 № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» обособленно не указывались нефтегазовые доходы и объем средств Фонда национального благосостояния.

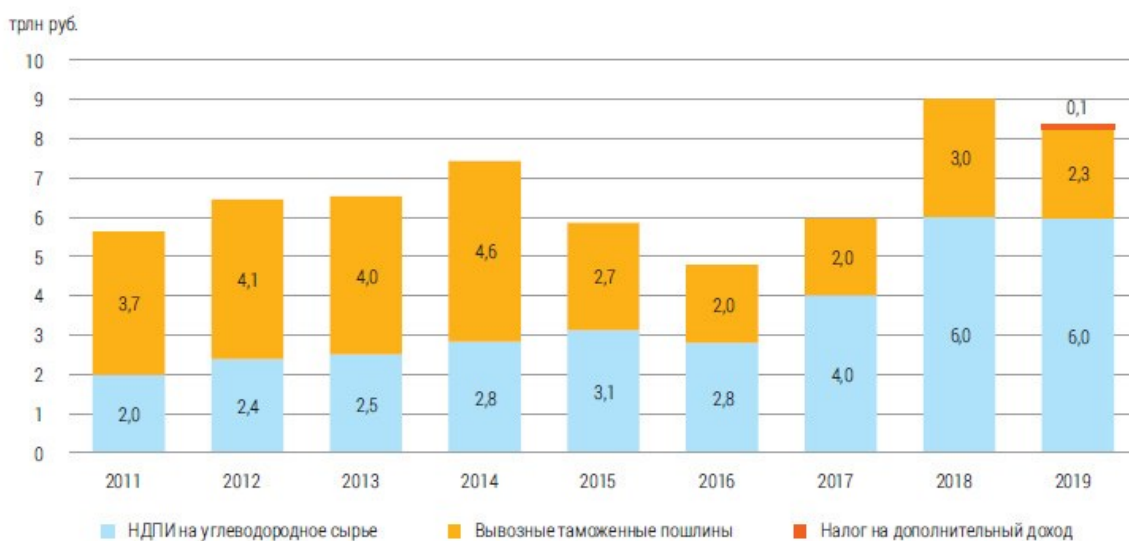
С 2019 г. введена новая практика, согласно которой Федеральным законом от 02.12.2019 № 380-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» отражается прогноз объема нефтегазовых доходов бюджета. Структура объема нефтегазовых доходов бюджета представлена на рисунке 4.

## НЕФТЕГАЗОВЫЕ ДОХОДЫ В СТРУКТУРЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА



Источник: ИНГГ им. А.А. Трофимука СО РАН

## СТРУКТУРА НЕФТЕГАЗОВЫХ ДОХОДОВ, 2011–2019 гг.



Источник: ИНГГ им. А.А. Трофимука СО РАН

Источник: данные доклада Министра энергетики Российской Федерации [98].

Рисунок 4 – Динамика изменения объема нефтегазовых доходов бюджета

По прогнозам с 2017 года Фонд национального благосостояния планировали сделать одним из основных источников финансирования

дефицита бюджета в период 2017-2019 годов. Такие действия вновь доказали зависимость экономики России от цен на нефть и уровня экспорта и добычи нефти и газа.

В соответствии с изменениями бюджетного законодательства 2015 года упразднено существовавшее с 2013 г. бюджетное правило.

Так, согласно бюджетному правилу, «излишки» от продажи нефти, которые исчисляли исходя из средней цены за нефть предыдущих лет, поступали в стабилизационные фонды. На тот момент цена на нефть в долларах снизилась, поэтому предполагается, что дополнительный доход и излишки средств отсутствуют, поэтому в фонды они не поступают.

В это же время состоялся переход к планированию бюджета на один год, что тоже было вызвано нестабильной экономической ситуацией. Однако до сих пор правовое регулирование вопроса несовершенно.

Современные исследователи проблемы придерживаются мнения, что бюджетное правило в том виде, в котором оно закреплено, не сможет обеспечить ненефтяной дефицит бюджета и справедливое распределение ресурсов между поколениями [91].

Часть средств фондов использовалась для покрытия дефицита бюджета. Но по оценкам некоторых исследователей полное расходование средств Фонда национального благосостояния в будущем может затруднить доступ государства к заемным источникам финансирования [90, с. 70].

Анализ правового регулирования Фонда национального благосостояния, а также законодательства, обеспечивающего его функционирование, позволили нам выявить ряд проблем.

В частности, экономическая ситуация в России зависит от цен на нефтегазоресурсы и объема экспорта нефти, нефтепродуктов и газа из страны.

Подобную проблему можно было бы решить при осуществлении

экспорта нефтепродуктов с более глубоким уровнем переработки. Такое положение целесообразно отразить в государственной Энергетической программе развития России, а также предложить внесение соответствующих изменений в законодательство о налогах и сборах таким образом, чтобы организации, занимающиеся добычей, переработкой и экспортом газа и нефти, получали налоговые льготы по организации деятельности компании в сфере глубокой переработки. Считаем, что такая мера может способствовать более качественному инвестированию средств Фонда национального благосостояния, а также сможет стимулировать развитие глубоких стадий переработки нефти. При этом такая мера требует долгого внедрения и развития, но должна оправдать себя в будущем.

Второй проблемой является отсутствие законодательно установленного порядка распределения нефтегазовых доходов бюджета между текущим накоплением и потреблением [89] в пределах Фонда национального благосостояния.

Преодолеть эту проблему можно с помощью законодательного распределения нефтегазовых доходов бюджета между текущим накоплением и потреблением в очередном федеральном законе о бюджете (например, выраженный в процентной ставке). Обеспечение осуществления такой меры поможет поддерживать прогнозируемый баланс расходов.

Еще одним негативным моментом можно назвать затрудненный доступ для граждан России к актуальной информации по использованию средств Фонда национального благосостояния (так, на официальном сайте Минфина России часто размещена неактуальная информация). Такое положение дел серьезно осложняет развитие научной мысли в данной области, исследований в области развития стабилизационных фондов и бизнес-аналитики.

В связи с этим необходимо упростить доступ на сайтах министерств и служб к открытой информации по формированию и использованию средств

Фонда национального благосостояния. Данная мера будет способствовать тесному сотрудничеству органов государственной власти, научного сообщества, аналитиков – экономистов для глубокой проработки вариантов решения данной проблемы.

Другой точки зрения придерживаются исследователи проблем использования средств стабилизационных фондов, в связи с чем предлагается внесение изменений в бюджетное законодательство в части формирования бюджета стабилизационных фондов за счет профицита федерального бюджета, а не за счет нефтегазовых доходов бюджета [46]. Автор не придерживается данной точки зрения, так как проведенный анализ возникновения и развития российских и зарубежных стабилизационных фондов дает основания полагать, что основной ролью данных институтов является накопление и грамотное использование нефтегазовых доходов. Также полагаем, что при введении указанных изменений существование стабилизационных фондов потеряет первоначальный смысл.

Начиная с 2017 г. действует новый порядок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2017 № 178-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 3 Федерального закона Российской Федерации «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», который вносит изменения в части аккумулирования нефтегазовых доходов федерального бюджета.

Согласно новому федеральному закону установлены принципы, касающиеся данного бюджетного правила. Так, согласно внесенным изменениям, расходы федерального бюджета должны быть ограничены суммой, не превышающей нефтегазовые доходы, а расходы планируется рассчитывать исходя из базовой цены на нефть, газ и прогнозируемого курса



валют. Предельный объем расходов федерального бюджета не может превышать сумму нефтегазовых доходов бюджета за очередной финансовый год, а сумма нефтегазовых доходов рассчитывается с учетом базовой цены на углеводородное сырье, прогноза на курс российского рубля к доллару США, а также объема доходов и расходов на обслуживание государственного долга, исключая нефтегазовые доходы бюджета [78]. При планировании бюджета цена за баррель нефти будет составлять 40 долларов США, а стоимость углеводородного сырья – ежегодно индексироваться на 2%.

Ранее в период с 2013 по 2015 гг. действовало иное бюджетное правило: «излишки» от продажи нефти, которые вычисляли исходя из средней цены за нефть предыдущих лет, поступали либо в Резервный фонд, либо в Фонд национального благосостояния. Таким образом, бюджетное правило вернулось в БК РФ, но в преобразованном виде.

Минфин России предположил [95], что новое бюджетное правило позволит снизить зависимость наполняемости федерального бюджета от нефтегазовых доходов.

Изменения бюджетного законодательства предусматривают также объединение средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на базе Фонда национального благосостояния, причем средства Резервного фонда перечислялись в Фонд национального благосостояния до 1 февраля 2018 г. Средства фонда предполагается использовать для сбалансированности пенсионной системы Российской Федерации, финансирования дефицита федерального бюджета, а также софинансирования добровольных пенсионных накоплений.

При этом использование средств объединенного фонда предлагается ограничить выпадающими нефтегазовыми доходами в том случае, если их объем превысит 5% ВВП. В случае, если объем средств составит менее 5%, то необходимо будет ограничить объем их использования до 1% ВВП.

Важно отметить, что в статье 96.6 БК РФ утратила силу часть 1, в которой определялись цели использования нефтегазовых доходов, а также утратили силу статьи по ненефтегазовому дефициту федерального бюджета (статья 96.7) и нефтегазовому трансферту (статья 96.8), а также положения статьи 96.11 по доверительному управлению средствами специализированными организациями в финансовой сфере.

Вслед за изменениями бюджетного законодательства было принято постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2017 № 1008 «О порядке мониторинга и контроля реализации самокупаемых инфраструктурных проектов, финансируемых из Фонда национального благосостояния» [21]. Документ был разработан Минэкономразвития России в целях совершенствования механизма подготовки и предоставления информации о ходе реализации таких проектов, а также для повышения его эффективности, в том числе выявления фактов нецелевого использования средств Фонда национального благосостояния.

При решении вопроса по объединению фондов руководствовались следующими моментами:

- в Федеральном законе от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О бюджете на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов» отмечено, что объем Резервного фонда составит в 2018 г. 1,110 трлн руб. и далее средства этого фонда будут исчерпаны, то есть средства фонда практически закончились;

- в Федеральном законе от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О бюджете на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов» предусмотрен объем средств Фонда национального благосостояния в размере 3 752,94 трлн руб., а планируется получить в качестве дополнительных нефтегазовых доходов в этот период 527 572 503,7 тыс. руб.;

- использовать средства Резервного фонда было достаточно просто, поскольку Минфину России практически не требовалось согласовывать

решения по их использованию с Правительством Российской Федерации в отличие от средств Фонда национального благосостояния.

Названные изменения вступили в силу с 1 января 2018 г. и будут распространять свое действие на общественные отношения, возникающие при формировании федерального бюджета на 2019 г.

Произведенные изменения бюджетного законодательства могут повлечь социальные риски, поскольку велика вероятность приоритета покрытия дефицита бюджета над исполнением социальных обязательств. Избежать этого позволит закрепление в нормативных актах процентного соотношения по использованию средств на софинансирование добровольных пенсионных накоплений и по обеспечению сбалансированности федерального бюджета, а также прозрачность направляемых денежных потоков и открытая статистика, которую можно публиковать на официальных ресурсах Минфина России и Правительства Российской Федерации [77].

Положительным моментом является то, что изменения начали действовать не сразу, а с 2018 г., то есть законодателем предусмотрен переходный период. При этом решение по слиянию фондов указывает на то, что финансовая ситуация в стране нестабильна и требуются изменения, что позволяет обеспечить динамично меняющееся бюджетное законодательство. Также, на наш взгляд, при изменении цен на нефть возможно возвращение к практике по разделению стабилизационного фонда на несколько фондов с разным целевым назначением.

До 1 февраля 2018 г. Фонд национального благосостояния и Резервный фонд формировались за счет нефтегазовых и дополнительных нефтегазовых доходов, а также за счет доходов, полученных от средств управления этим фондами, и регулировались в соответствии с пунктом 1 статьи 96.9 и пунктом 1 статьи 96.10 БК РФ соответственно. В 2018 г. стал

функционировать только Фонд национального благосостояния.

Изначально при существовании двух фондов средства Фонда национального благосостояния служили своеобразной подушкой безопасности для пенсионной системы России: изначально средства хранили в иностранной валюте и активах, а потом стали вкладывать в инвестиционные проекты. В настоящее время еще одной целью Фонда национального благосостояния стало обеспечение сбалансированности федерального бюджета. Таким образом, при снижении цен на энергоресурсы средства данного фонда будут использованы на покрытие дефицита бюджета.

Стоит отметить, что в России в отличие от большинства стран мира средства суверенного фонда (Фонда национального благосостояния) являются частью государственного бюджета и подлежат обособленному учету, когда как в остальных странах – это действительно отдельные фонды.

Опыт России имеет свои достоинства и недостатки. К достоинствам можно отнести то, что не требуется дополнительных финансовых затрат на управление средствами обособленного фонда, на оформление его организационной структуры и на наём дополнительного числа лиц, обеспечивающих работу фонда [77]. С другой стороны, в России в отличие от других стран мира мы не воспринимаем Фонд национального благосостояния как обособленную структуру, обеспечивающую будущее каждого гражданина Российской Федерации, и вынуждены по вопросам, связанным с управлениями средствами данного фонда обращаться в Минфин России, который и так достаточно загружен иными финансовыми вопросами.

Тесно связано с этой проблемой и обсуждение гражданами России инициативы по внесению изменений в Конституцию Российской Федерации (в статьи 9 и 72). Так, например, в части распределения дохода, получаемого с реализации нефти, газа и иных полезных ископаемых, предлагается 10%

выделять гражданам России и государству оставлять 90%, используя опыт Аляски, о котором говорилось ранее. Нам представляется довольно сложным механизм реализации такой идеи, поскольку доход компании, хоть и занимающейся добычей, переработкой и реализацией природных ресурсов, является ее коммерческой прибылью, которой государство не вправе управлять. Также, в отличие от Аляски, в России нефтегазовыми доходами являются только налог на добычу полезных ископаемых углеводородного сырья и вывозные таможенные пошлины на углеводородное сырье, что составляет доходы государственного бюджета Российской Федерации, которые служат для обеспечения финансовой стабильности нашей страны. Однако, даже предполагая, что мы могли бы распределять нефтегазовые доходы (по официальным данным 8 триллионов рублей) между гражданами России (на 2019 г. приблизительно 146 780 720 человек), получится приблизительно 6800 рублей на каждого гражданина в год (меньше прожиточного минимума), поэтому, по нашему мнению, такое действие экономически нецелесообразно [75].

Одновременно обсуждается идея создания отдельного прозрачного стабилизационного фонда (наподобие существующих внебюджетных фондов) с открытой структурой. Сделать это можно путем внесения изменения в пункт 1 статьи 96.10 БК РФ, указав, что Фонд национального благосостояния представляет собой государственный внебюджетный фонд.

В целом поддерживается курс на приумножение государством средств Фонда национального благосостояния и вложение их в инвестиционные проекты нашей страны. Однако стоило бы предусмотреть такой механизм, где население России могло бы самостоятельно выбирать, в какой инвестиционный проект в той или иной период целесообразнее вложить средства. Сделать это можно в форме электронного голосования (1 гражданин = 1 голос), где каждый гражданин мог бы подробнее

ознакомиться с деталями проведения проекта, задать интересующие вопросы и сделать свой выбор. Тогда существует вероятность, что каждый гражданин будет помогать Российской Федерации не только развивать экономику, но и выбирать приоритеты внутренней политики, что в свою очередь способствует формированию гражданского общества [75].

### **3.2 Компетенция Минфина России в управлении средствами Фонда национального благосостояния**

Минфин России осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской, кредитной и микрофинансовой деятельности, финансовых рынков, государственного долга, аудита, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, имущественных отношений. Обобщенно, Минфин России занимается контролем любой финансовой деятельности на территории России, осуществляет контроль за бюджетными фондами и банковской сферой, разрабатывает во взаимодействии с Банком России направления развития финансового рынка, осуществляет взаимодействие с юридическими лицами и контролирует их деятельность.

Федеральный бюджет с 2020 года по 2022 год реализуется в ключе национальных целей и приоритетов на период до 2024 года при стимулировании темпов роста инвестиций в основной капитал, реализация которых будет способствовать ускорению экономического роста. Федеральный бюджет был сформирован исходя из базового варианта прогноза социального и экономического развития страны на указанные годы. Прогноз предполагает реализацию бюджетной политики с соблюдением бюджетных правил и проведение Банком России кредитно-денежной

политики в рамках таргетирования инфляции. Последовательная реализация макроэкономической политики обеспечит низкую зависимость курса рубля к доллару США от динамики цен на нефть. При расчете прогнозируемого объема доходов бюджета учитывались изменения российского законодательства и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 статьи 96.11 БК РФ целью управления средствами Фонда национального благосостояния являются обеспечение сохранности средств, а также стабильного уровня доходов, получаемых от их размещения, в долгосрочной перспективе.

Нефтегазовая зависимость России может оказаться выше, если включить в нее общие налоги компаний ТЭК, однако в Минфине России называют такую оценку некорректной, ведь на эти поступления в бюджет влияют не только цены на нефть. Минфин России с 2006 года публикует нефтегазовые доходы федерального бюджета. В разные годы их доля в бюджете, по данным Минфина России, варьировалась от 36% до 51%, а по итогам 2021 года составила 46%. Между тем оценка Минфина России не включает в себя поступления общего характера от нефтегазовой отрасли.

Доля нефтегазовых доходов бюджета составляет более 1/3 объема всех видов доходов федерального бюджета. Постоянную оценку доли нефтегазовых доходов в бюджете осуществляет Минфин России и публикует ее результаты в отчетах об исполнении бюджета. В объеме доходов начиная с 2008 года, учитывается налог от добычи полезных ископаемых углеводородного сырья и, начиная с 2019 года – платежи по налогу на дополнительный доход от добычи углеводородов и акцизу на нефтяное сырье. За весь 2018 год, по данным Минфина России, нефтегазовые доходы составили 9 трлн рублей, или 46,3% всех доходов федерального бюджета. За 2021 год нефтегазовые доходы составили 16,2 трлн рублей, или 46% всех

доходов федерального бюджета за этот период, а к июню 2022 г. достигли 12,5 трлн рублей.

При оценке нефтегазовых доходов Минфин России включает не все платежи, которые поступают в бюджет от нефтегазовой отрасли в целом.

При всем этом нефтегазовые компании помимо платежей, учитываемых Минфином России, перечисляют в бюджет и другие налоги и сборы, а также страховые взносы. Минфин России не включает эти поступления в оценку ввиду бюджетного правила, так как невозможно объективно и тем более оперативно их оценить. В дополнение поступления по всем налогам нельзя учитывать в рамках бюджетного правила, так как на эти поступления оказывают влияние множество иных факторов, кроме цены на нефть. Стоит заметить, что в 2006 году, когда Минфин России вводил понятие нефтегазовых доходов, было предложено включать в них больше платежей, в том числе налог на прибыль и дивиденды нефтегазовых компаний.

Важным источником формирования средств Фонда национального благосостояния служат доходы по управлению его денежными средствами. Средства нефтегазовых доходов учитываются на отдельных счетах федерального бюджета, открытых Казначейством России в Банке России. Расчеты и перечисления средств ввиду формирования и использования доходов нефтегазового сектора осуществляются Минфином России в порядке, установленном действующим законодательством. Совершаемые с нефтегазовыми доходами бюджета операции подлежат учету в порядке, предназначенном для учета операций со средствами федерального бюджета.

Фонд национального благосостояния формируется в национальной валюте Российской Федерации – российских рублях, которые можно разместить в некоторых видах иностранной валюты (например, долларах США, евро, фунтах стерлингов) и инвестировать в финансовые активы, в частности облигации, депозиты, акции и паи инвестиционных фондов.



Управление средствами Фонда национального благосостояния осуществляется Минфином России в установленном законом порядке. Следовательно, управлять средствами данного фонда можно с помощью различных вариантов, в частности приобретая на средства фонда иностранную валюту и размещая ее на счетах по учету средств и путем размещения средств Фонда национального благосостояния в иностранную валюту и финансовые активы (в рублях или разрешенной финансовой валюте).

Также средства Фонда национального благосостояния можно вложить в связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов ценные бумаги в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.11.2013 № 2044-р [27]. Однако в перечне таких проектов только два относятся к сфере энергетики, в частности проекты строительства комплекса Южно-Тамбейского газоконденсатного месторождения (находится на полуострове Ямал) и строительства нефтехимического комплекса «Западно-Сибирский Нефтехимический Комбинат». Остальные проекты (всего их 12) соответствуют целям по созданию и эксплуатации государственно значимых объектов.

Финансирование перечня проектов осуществляется через покупку Фондом национального благосостояния акций или облигаций компаний, реализующих проект. Безусловно, осуществляя такие инвестиции государство способствует развитию экономики, одновременно получая дополнительные инвестиционные доходы, поступающие в Фонд национального благосостояния.

Аккумулируемые в Фонде национального благосостояния средства можно разместить исключительно в надежные ценные бумаги с высоким рейтингом долгосрочной кредитоспособности. При этом вся структура активов Фонда национального благосостояния не является прозрачной,

поскольку нет доступной информации о перечне иностранных ценных бумаг.

Начиная с 2009 г. средства Фонда национального благосостояния размещались на долгосрочных депозитах Государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», что способствовало выдаче субординированных кредитов (на особый срок с низкими процентными ставками) банкам для малого и среднего бизнеса.

Так, на 1 января 2022 г. 79% средств Фонда национального благосостояния было сосредоточено на счетах Банка России в различных иностранных валютах, которые позволяли погасить дефицит федерального бюджета или Пенсионного фонда России, что нельзя сделать с финансовыми активами, поскольку они являются менее ликвидными инструментами.

Минфин России управляет средствами Фонда национального благосостояния, однако имеет право передать отдельные вопросы по управлению денежными средствами Банку России. В частности, приобретая иностранную валюту, Минфин России размещает ее на счетах Банка России, который начисляет на остатки средств на счете процент в национальной валюте России. В целях совершенствования эффективности управления средствами Фонда национального благосостояния Минфин России имеет полномочия по утверждению нормативных долей разрешенных финансовых активов в общем объеме размещенных средств в пределах установленных законом долей.

В случае, когда средства Фонда национального благосостояния превышают 7% от ВВП, возможно их использование для инвестирования в крупные проекты и покупки незапрещенных финансовых активов, что определяется актами Правительства Российской Федерации и Минфина России в соответствии со статьей 96.11 БК РФ.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.01.2008 № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального

благосостояния» [31] устанавливаются отдельные полномочия Минфина России по управлению средствами указанного фонда.

Так, определены следующие функции указанного федерального органа исполнительной власти:

а) устанавливает требования, касающиеся высоколиквидного обеспечения разрешенных финансовых активов, в которых размещаются средства Фонда национального благосостояния (при обеспечении гарантии возвратности денежных средств в процессе реализации инвестиционного проекта);

б) утверждает при осуществлении управления средствами фонда:

1) нормативную структуру, а также порядок приведения фактически существующей структуры средств в иностранной валюте и золоте,

2) минимальный и максимальный сроки погашения долговых обязательств иностранных государств и организаций,

3) максимальные сроки, в течение которых можно размещать средства фонда на банковских депозитах и депозитах иных кредитных организаций,

4) порядок по расчету и зачислению процентов на средства фонда,

5) порядок по взаимодействию с Казначейством России при осуществлении операций по счетам и определении основных положений договора банковского счета;

в) представляет в Правительство Российской Федерации квартальные и годовые отчеты об исполнении федерального бюджета об управлении средствами фонда;

г) ежемесячно размещает на собственном сайте в сети Интернет информацию о величине активов, о зачислении средств фонда, а также их размещении и использовании в течение отчетного месяца;

д) определяет долю долговых обязательств, возникших за счет нефтегазовых доходов бюджета, в соответствии с приказом Министерства

финансов Российской Федерации от 17.04.2013 № 112 «О номинальном объеме приобретенных за счет средств Фонда национального благосостояния долговых обязательств одного выпуска» [34];

е) формирует перечень иностранных агентств, в долговые обязательства которых разрешается инвестирование средств фонда.

Важно отметить, что обязанность Минфина России по размещению информации по управлению денежными средствами Фонда национального благосостояния на официальном сайте в сети Интернет была приостановлена в 2010 году до 1 января 2014 году в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 21.04.2010 № 267 «О приостановлении действия актов Правительства Российской Федерации по вопросам формирования и использования нефтегазовых доходов федерального бюджета, доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния» [30].

Таким образом, Минфин России обладает широкими полномочиями по управлению поступающими в Фонд национального благосостояния нефтегазовыми доходами. При этом, значительной проблемой является отсутствие у граждан возможности получать актуальную информацию по управлению такими денежными средствами, несмотря на имеющиеся акты Правительства Российской Федерации, что не соответствует сути публичных финансов и политике открытых данных России. При этом отсутствует законодательное закрепление обязанности Минфина России по опубликованию сведений об использовании денежных средств Фонда национального благосостояния.

В этой связи предлагаем обозначить сроки опубликования в открытых официальных источниках такой информации, закрепив соответствующую обязанность Минфина России в статье 96.11 БК РФ:

«6. Министерство финансов Российской Федерации ежеквартально не

позднее 30 числа месяца, предшествующего началу нового квартала, размещает на ресурсах в сети Интернет сведения о детальном управлении средствами Фонда национального благосостояния за предыдущий период.».

Предложено публиковать в открытых источниках статистические данные об управлении средствами Фонда национального благосостояния, величине активов Фонда национального благосостояния и зачислению таких средств в указанный фонд.

### **3.3 Финансовый контроль и полномочия иных органов государственной власти в области нефтегазовых доходов бюджета**

Финансово-правовая политика Российской Федерации строится при учете долгосрочной и краткосрочной перспектив. При ее планировании учитываются нефтегазовые доходы бюджета и дополнительные нефтегазовые доходы бюджета, которые формируются в Фонде национального благосостояния. Именно средства указанного фонда создают возможности минимизации возникающих негативных экономических последствий.

Финансово-правовая политика государства оказывает значительное влияние на эффективное формирование федерального бюджета, развитие экономики, а также решение социальных задач государства.

При анализе российского законодательства удалось выявить, что помимо Минфина России определенными полномочиями обладают Правительство Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации и Казначейство России. Указанные органы являются участниками бюджетного процесса, что можно увидеть на рисунке 5.

Президент Российской Федерации			
Правительство Российской Федерации	Министерство финансов Российской Федерации	Счетная палата Российской Федерации	Федеральное казначейство
Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации	Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	Органы управления государственными внебюджетными фондами	Центральный банк Российской Федерации
Главные администраторы доходов бюджета	Главные распорядители бюджетных средств	Главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета	
Администраторы доходов бюджета	Распорядители бюджетных средств	Администраторы источников финансирования дефицита бюджета	
	Получатели бюджетных средств		

Источник: составлено автором.  
Рисунок 5 – Участники бюджетного процесса

Научные исследования по особенностям финансово-правового регулирования перечисленных органов власти в области нефтегазовых доходов бюджета в науке отсутствуют, поскольку авторы исследований акцентируют внимание на изучении общих вопросов финансово-правовой политики государства в целом.

Так, отдельные вопросы финансово-правовой политики Российской Федерации рассмотрены в трудах Л.Л. Арзумановой [59], Н.И. Артемова [60], Е.Г. Беликова [53], Н.И. Землянкой [64], С.М. Мироновой [72], С.В. Мирошника [74], Е.В. Покачаловой [83], Н.А. Саттаровой [84] и других исследователей в области финансового права.

Во исполнение статьи 26 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительством Российской Федерации направляется разработанный Минфином России проект федерального закона о бюджете на очередной финансовый год в Государственную Думу Российской Федерации. Также в соответствии с Конституцией Российской Федерации

Правительство Российской Федерации обладает правом законодательной инициативы.

Правительством Российской Федерации в соответствии со статьей 96.10 БК РФ, статьей 96.11 БК РФ и статьей 96.12 БК РФ устанавливаются направления размещения средств фонда в актах Правительства Российской Федерации.

При этом, начиная с 2022 года, вследствие политической и экономической ситуаций в мире расширены требования к финансовым активам, в которых могут размещаться средства Фонда национального благосостояния, в частности с 2022 г. можно размещать средства в валюте, номинированной в японских йенах, китайских юанях и золоте в обезличенной форме.

Правительство Российской Федерации определило, что доверительное управление средствами Фонда национального благосостояния осуществляет управляющая компания в соответствии с Федеральным законом от 02.06.2016 № 154-ФЗ «О Российском Фонде Прямых Инвестиций».

В актах Правительства Российской Федерации четко определяется перечень долговых обязательств иностранных государств, в которые можно разместить средства фонда, а именно Австрия, Австралия, Бельгия, Великобритания, Германия, Дания, Испания, Ирландия, Китай, Канада, Люксембург, Нидерланды, США, Франция, Финляндия, Швеция, Швейцария и Япония, при этом также предусмотрена возможность по отдельному решению Правительства Российской Федерации расширить перечень таких государств, однако список до настоящего времени не был изменен. Помимо прочего указаны требования, предъявляемые к долговым обязательствам.

В отличие от перечня по долговым обязательствам зарубежных стран, перечень допустимых финансовых институтов по размещению средств фонда в ценные бумаги центральных эмиссионных банков зарубежных стран,

является закрытым.

Одновременно Правительство Российской Федерации устанавливает требования по размещению средств в золоте, в частности осуществление покупки и продажи по учетным ценам Банка России и начисление и невыплата процентов по остатку денежных средств на счетах в Центральном банке Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации установлено, что средства Фонда национального благосостояния могут размещаться на депозитах и банковских счетах в Банке России, банках, кредитных организациях и государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

Своими актами Правительство Российской Федерации вправе устанавливать направления по использованию дополнительных нефтегазовых доходов бюджета. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 05.04.2022 № 594 «О внесении изменений в Правила проведения расчетов и перечисления средств в связи с формированием и использованием дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Фонда национального благосостояния» закрепляется обязанность по использованию части дополнительных нефтегазовых доходов бюджета в качестве финансирования дефицита бюджета и в целях финансирования приоритетных расходов федерального бюджета.

Указанным актом был изменен порядок, по которому весь объем дополнительных нефтегазовых доходов бюджета следовало перечислять в Фонд национального благосостояния. Таким образом, начиная с 2022 г. появилась возможность определять подход по объему ежемесячной покупки иностранной валюты и золота для Фонда национального благосостояния, параметры которого определяются Минфином России. Положительными



чертами принятых мер стала возможность направления части таких доходов бюджета на индексацию социальных выплат и пособий, а также других приоритетных направлений расходов федерального бюджета.

Принятие такого акта вызвано негативными последствиями экономических и политических санкций стран Евросоюза и Европы для обеспечения финансовой и макроэкономической стабильности. Тем не менее, сложившаяся геополитическая ситуация способствовала пересмотру государственной политики в области правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета и изменению направления использования таких средств, в частности на социальные нужды, на уровне бюджетов всех уровней бюджетной системы России.

Также в некоторых официальных документах Правительства Российской Федерации определена указанная в таблице 2 классификация инфраструктурных проектов, которые при соблюдении условий и оценки компетентными органами могут быть приняты к софинансированию средствами Фонда национального благосостояния на условиях возвратности средств, порядок предоставления средств данного фонда указан на рисунке 6.

Таблица 2 – Инфраструктурные проекты, которые могут быть приняты к финансированию за счет средств Фонда национального благосостояния

Инвестиционный проект	Самокупаемый проект (инфраструктурный)
1	2
<p>Порядок отнесения определен постановлением Правительства Российской Федерации от 05.11.2013 № 991 «О порядке проведения оценки целесообразности финансирования инвестиционных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе» [26].</p>	<p>Перечень определен распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.11.2013 № 2044-р «Об утверждении перечня самокупаемых инфраструктурных проектов, реализуемых юридическими лицами, в финансовые активы которых размещаются средства Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе» [27].</p>

Продолжение таблицы 2

1	2
<p>Должен соответствовать требованию о вложении в него собственных средств инициатора (может использоваться привлеченное коммерческое финансирование) не менее 15 %* общей стоимости проекта.</p> <p>*Вложение в проект собственных средств и (или) привлеченного коммерческого финансирования в меньшем размере допускается на основании отдельных решений Президента РФ или Председателя Правительства РФ.</p>	Информация отсутствует.
<p>Если параметры проекта не соответствуют требованиям актов Правительства РФ (доходность размещения средств фонда, предельная доля в структуре финансирования проекта, минимального объема собственных средств или привлеченного финансирования) проведение оценки целесообразности финансирования проекта на возвратной основе осуществляется при учете параметров проекта.</p>	<p>Проведение оценки целесообразности финансирования проекта на возвратной основе осуществляется на основании комплексного обоснования (на основании указания Президента РФ или поручения Председателя Правительства РФ в соответствии с методическими указаниями Минэкономразвития России).</p>
<p>Инициатор в соответствии с методическими указаниями осуществляет разработку стратегического и комплексного обоснований проекта.</p>	<p>Инициатор в соответствии с методическими указаниями осуществляет комплексное обоснование проекта.</p>
<p>Инициатор направляет стратегическое и комплексное обоснования проекта в уполномоченный орган</p> <p>*Если проект является комплексным, инициатор направляет стратегическое и комплексное обоснования инвестиционного проекта в Правительство РФ, которое в течение 10 дней определяет уполномоченный орган и иные заинтересованные федеральные органы исполнительной власти.</p>	Информация отсутствует.
<p>Для проведения проверки и оценки стратегического обоснования инициатор представляет в уполномоченный орган паспорт проекта (форма - приложение № 1) и пояснительную записку (обоснование стратегической значимости, описание потенциальных ограничений для успешной реализации, включая ограничения, связанные с рынком сбыта продукции, качеством технической проработки проекта, организационной</p>	Информация отсутствует.

Продолжение таблицы 2

1	2
<p>проработки проекта, организационной проработкой проекта и его управлением, ресурсной базой, а также альтернативные варианты реализации).</p> <p>*Основание отказа в принятии документов – несоответствие методическим указаниям. Возврат в течение 5 дней. Доработанные проекты можно направить повторно.</p> <p>При запросе дополнительных материалов в течение 10 дней приостанавливается срок рассмотрения до их получения.</p>	
<p>Оценка стратегического обоснования проекта состоит из анализа:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- вклада проекта в достижение целей отраслевой стратегии, стратегии развития региона и целевых показателей госпрограмм РФ;</li> <li>- наличия потенциальных ограничений для успешной реализации проекта:</li> <li>- ограничения рынка сбыта продукции;</li> <li>- ограничения, связанные с качеством технической проработки проекта;</li> <li>- ограничения по организационной проработке проекта;</li> <li>- ограничения ресурсной базы проекта.</li> </ul>	Информация отсутствует.
<p>Для проведения проверки комплексного обоснования в уполномоченный орган предоставляются:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- бизнес-план;</li> <li>- финансовая модель;</li> <li>- независимое заключение о проведении технологического аудита, включающее заключение о технологической реализуемости проекта, подтверждение капитальных затрат и заключение по экологической безопасности;</li> <li>- маркетинговое исследование;</li> <li>- предложения от поставщиков оборудования и подрядчиков;</li> <li>- предварительные план-график по реализации и план-график по финансированию проекта.</li> </ul>	Информация отсутствует.

Источник: составлено автором.

**СХЕМА ПО НАПРАВЛЕНИЮ ДОКУМЕНТОВ ПРИ ВЫДЕЛЕНИИ СРЕДСТВ  
ФНБ ДЛЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО ПРОЕКТА**


Источник: составлено автором.

Рисунок 6 – Порядок согласования документов при выделении средств Фонда национального благосостояния для финансирования инвестиционного проекта

Банк России при реализации своих полномочий по управлению средствами Фонда национального благосостояния выступает оппонентом для Минфина России в части решения вопросов по использованию излишков средств данного фонда, поскольку Центральный Банк Российской Федерации обеспокоен отсутствием определенности в части принципов использования средств. Также, на наш взгляд, разумным предложением Банка России является фиксация ежегодных объемов трат в рублевом эквиваленте.

Банк России поддерживает вариант инвестирования средств Фонда национального благосостояния по норвежской модели. Так, Банк России осуществляет инвестиции в активы за пределами России, поскольку такой вариант выгоднее обеспечивает стабильность макропараметров российской экономики и вероятнее не окажет влияния на инфляцию и курс рубля, которые находятся в ведении Банка России.

Основные данные по динамике роста депозитов фонда в иностранной валюте ежемесячно в своих обзорах банковского сектора публикует Банк России и ежедневно – Федеральное казначейство.

Счетная палата Российской Федерации в качестве национального аудитора полагает, что лучшим вариантом является инвестирование средств Фонда национального благосостояния в ценные бумаги для поддержания роста экономики. Также уполномоченные представители Счетной палаты Российской Федерации видят ряд проблем и признаков неэффективности инвестирования средств суверенных фондов в российские инфраструктурные проекты.

Счетная палата Российской Федерации обязана каждый год публиковать отчеты по промежуточным результатам экспертно-аналитического мероприятия мониторинга использования средств Фонда национального благосостояния в соответствии с мерами, принимаемыми страной при борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями для российской экономики [72].

По информации Минфина России сумма дополнительных нефтегазовых доходов за январь – март 2020 г. составила 570 млрд рублей. Объем проданной к августу 2020 г. валюты достиг уровня 646,194 млрд рублей. В результате к концу лета на счетах Казначейства России, куда зачисляется иностранная валюта, купленная за счет дополнительных нефтегазовых доходов, не осталось средств.

С июля 2019 г. ведется дискуссия о судьбе сверхдоходов от продажи нефти. Правительство Российской Федерации готово предоставлять часть средств Фонда национального благосостояния для предоставления экспортных кредитов (в настоящее время такая работа уже осуществляется, однако перечень проектов секретный). До этого времени всеми экспортными вопросами занимался Российский экспортный центр, а также процесс

осуществляется через механизмы экспортных госгарантий для продукции военно-промышленного комплекса.

Таким образом, полагаем, что совершенствование правового регулирования в области управления средствами Фонда национального благосостояния необходимо осуществлять следующими путями:

- разработка долгосрочной, прозрачной и публичной стратегии при осуществлении инвестиций на основе опыта зарубежных стран, в частности Норвегии, в части выработки и правового закрепления финансовой стратегии в области механизмов ее реализации;

- расширение диверсификации средств по уровням риска, причем размещение дополнительных нефтегазовых доходов бюджета необходимо размещать дополнительно в акции надежных иностранных корпораций со стабильным доходом в виде дивидендов;

- направление части средств Фонда национального благосостояния в развитие отраслевых направлений в экономике, в частности в перспективные нефтегазовые проекты российских компаний при добыче трудноизвлекаемых ресурсов на территории России и за рубежом, а также в виде финансирования реализации социальных программ в области дорогостоящей медицины и повышения качества жизни в труднодоступных районах России.

## Заключение

Развитие правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета, расширение перечня такого вида доходов, политика, проводимая государством в области соотношения объема каждого нефтегазового дохода в объеме доходов бюджета, а также происходящие политические события в мире обуславливают значимость разработки данного вопроса.

В результате осуществленного исследования сформулированы следующие основные выводы и предложения развития правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета в финансовом праве.

Выявлена проблема отсутствия законодательно установленного порядка распределения нефтегазовых доходов бюджета между текущим накоплением и потреблением в пределах Фонда национального благосостояния.

Преодолеть эту проблему можно с помощью законодательного распределения нефтегазовых доходов бюджета между текущим накоплением и потреблением в очередном федеральном законе о бюджете (например, выраженным в процентной ставке). Обеспечение осуществления такой меры поможет поддерживать прогнозируемый баланс расходов.

Одновременно ограничен доступ населения России к актуальной информации по управлению средствами и деятельности Фонда национального благосостояния (так на официальном сайте Минфина России иногда размещена неактуальная информация). Отсутствие актуальных сведений затрудняет развитие научной мысли в сфере изучения правового регулирования нефтегазовых доходов бюджета, исследований в области развития стабилизационных фондов и бизнес-аналитики.

В связи с этим необходимо упростить доступ на сайтах министерств и служб к открытой информации по формированию и использованию средств

Фонда национального благосостояния. Данная мера будет способствовать тесному сотрудничеству органов государственной власти, научного сообщества и экономистов – аналитиков для предложения возможных вариантов решения экономических проблем.

Предлагается обозначить сроки опубликования в открытых официальных источниках такой информации, закрепив соответствующую обязанность Минфина России не в правительственных актах, а в бюджетном законодательстве (статья 96.11 БК РФ):

«6. Министерство финансов Российской Федерации ежеквартально не позднее 30 числа месяца, предшествующего началу нового квартала, размещает на ресурсах в сети Интернет сведения о детальном управлении средствами Фонда национального благосостояния за предыдущий период.»

В целом поддерживается курс на приумножение государством средств Фонда национального благосостояния и вложение их в инвестиционные проекты нашей страны. Однако стоило бы предусмотреть такой механизм, где население России могло бы самостоятельно выбирать, в какой инвестиционный проект в той или иной период целесообразнее вложить средства. Сделать это можно в форме электронного голосования (1 гражданин = 1 голос), где каждый гражданин мог бы подробнее ознакомиться с деталями проведения проекта, задать интересующие вопросы и сделать свой выбор.

В соответствии с формально-логическим анализом сделан вывод о том, что совершенствование правового регулирования при управлении денежными средствами Фонда национального благосостояния необходимо осуществлять следующими путями:

- разработка долгосрочной, прозрачной и публичной стратегии при осуществлении инвестиций на основе опыта зарубежных стран, в частности Норвегии в части выработки и правового закрепления



финансовой стратегии в области механизмов ее реализации;

- расширение диверсификации средств по уровням риска, причем размещение дополнительных нефтегазовых доходов бюджета необходимо осуществлять дополнительно в акции надежных иностранных корпораций со стабильным доходом в виде дивидендов;

- направление части средств Фонда национального благосостояния в развитие отраслевых направлений в экономике, в частности в перспективные нефтегазовые проекты российских компаний при добыче трудноизвлекаемых ресурсов на территории России и за рубежом, а также в виде финансирования реализации социальных программ в области дорогостоящей медицины и повышения качества жизни в труднодоступных районах России.

Анализ функционирования стабилизационных фондов национального благосостояния зарубежных стран дал основания сделать выводы о долгосрочных целях их создания, к которым относятся:

- накопление сбережений для будущих поколений;
- увеличение стоимости активов в долгосрочной перспективе;
- диверсификация экономики от влияния нефти и газа;
- осуществление экономического развития.

Практика по образованию и развитию стабилизационных фондов в мире позволяет сделать выводы относительно их устойчивости к кризисным условиям в экономике за счет крупных сумм, аккумулируемых в них, и долгосрочный характер осуществляемых их средствами инвестиций.

Полагаем, что на основе имеющегося зарубежного опыта, а также российской истории развития правового регулирования необходимо внести следующие изменения в БК РФ, дополнив соответствующими положениями, касающимися деятельности Фонда национального благосостояния в части обособления его средств и определения конкретных целей их использования,

изложив пункт 1 статьи 96.10 БК РФ в следующей редакции:

«1. Фонд национального благосостояния представляет собой обособленную часть федерального бюджета с обособленным учетом и управлением части бюджетных средств, сформированных от нефтегазовых доходов бюджета, в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и использования не более 20% его денежных средств в целях финансирования инвестиционных проектов в нефтегазовой сфере.».

При исследовании правового регулирования видов нефтегазовых доходов бюджета, в частности экспортных пошлин и акцизов на углеводородное сырье выявлены пробелы в нормативных правовых актах и определены пути их решения.

Российское законодательство при разработке новых актов опирается на имеющиеся тенденции разработки и применение норм международного права в области экспортных пошлин. В этой связи существует необходимость по выработке и представлении позиции России для защиты национальных интересов на международной арене при разрешении вопросов экспорта нефти, нефтепродуктов и газа, осуществления транзита через территории иностранных государств. При этом важно не допустить возможности по ограничению прав российских нефтегазовых организаций в иностранных государствах в качестве крупнейших игроков рынка нефти, нефтепродуктов и газа. Данные меры можно осуществить при реализации положений уже имеющихся двусторонних международных договоров и настаивании на соблюдении достигнутых договоренностей.

Проводимая государством политика по снижению доли вывозных таможенных пошлин на углеводороды в общем объеме нефтегазовых доходов бюджета повлечет за собой пересмотр правового регулирования

нефтегазовых доходов бюджета, в том числе в части международных договоров России.

Предлагается внести изменения в законодательство о налогах и сборах в части соотношения экспортных пошлин и налога на добычу полезных ископаемых углеводородного сырья.

Национальное законодательство России наделяет исключительным правом экспорта природного газа только организацию ПАО «Газпром». Данное положение законодательства затрудняет развитие конкуренции российских компаний в области вывоза газа за рубеж и косвенно устанавливает монополию.

Полагаем целесообразным внесение изменений в пункт 1 статьи 3 Федерального закона от 18.06.2006 № 117-ФЗ «Об экспорте газа» [17], разработав соответствующее определение термина «организация единой системы газоснабжения и ее дочерние общества». Предлагаем в этой же статье отразить положение о возможности указанной организации на тендерной основе предоставлять российским нефтегазовым компаниям право временного пользования некоторыми газопроводами, осуществляя вывоз природного газа по газопроводам ПАО «Газпром».

Выявлен и устранен пробел правового регулирования при осуществлении экспорта нефти и нефтепродуктов трубопроводным транспортом в рамках индикативных балансов и проведена работа по закреплению в соответствующих международных договорах положений по неприменению правил временного периодического таможенного декларирования для вывозимого углеводородного сырья. В целях выработки единообразного подхода правового регулирования поставок углеводородного сырья без взимания вывозных таможенных пошлин и предоставления конкурентных условий для всех нефтегазовых компаний, осуществляющих поставки за рубеж в страны ближнего зарубежья, предложено внести

соответствующие изменения в двусторонние международные договоры России в отношении беспошлинных поставок в Армению, Таджикистан, Абхазию и Южную Осетию, Киргизию. Протокол о внесении изменений в российско-киргизское межправительственное соглашение в сфере поставок нефти и нефтепродуктов от 6 июня 2016 г., подписанный в мае 2018 г., установил прецедент таких условий правового регулирования. ФТС России осуществляет контроль по перемещению за рубеж объемов нефти и нефтепродуктов по индикативным балансам.

Закрепление в нормативной правовой базе данных положений произошло в развитие проведения государством политики «налогового маневра», а также оно не исключает пополнение федерального бюджета нефтегазовыми доходами. Также проведенная работа снижает для российских компаний, занимающихся экспортом нефти и нефтепродуктов, налоговую нагрузку. По состоянию на июнь 2022 г. подобное соглашение не было подписано только с Казахстаном.

Следовательно, в российско-киргизском межправительственном соглашении следует закрепить следующую формулировку:

«Нефть и нефтепродукты, классифицируемые в группе 27 единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза, вывозимые из Российской Федерации в Республику Казахстан (за исключением указанных товаров, вывозимых в качестве припасов), в целях учета подлежат таможенному декларированию в Российской Федерации, как если бы они вывозились за пределы таможенной территории Евразийского экономического союза, без применения временного периодического таможенного декларирования, установленного законодательством Российской Федерации, за исключением вывоза нефти и нефтепродуктов трубопроводным транспортом в 2020 – 2024 годах».

Исследование может быть интересно в целях проведения последующих исследовательских работ, которые связаны с правовым регулированием нефтегазовых доходов бюджета в Российской Федерации. Принимая во внимание проанализированный зарубежный опыт, представляется, что одним из перспективных направлений будущих исследований мог бы стать вопрос совершенствования правового регулирования налога на добавленный доход углеводородного сырья и акцизов на нефтепродукты в качестве нефтегазовых доходов бюджета.

## Список литературы

### Нормативные правовые акты

1. Российская Федерация. Законы. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : по состоянию на 01 июля 2022 года]. – Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – Текст : электронный. – URL: <http://ips.pravo.gov.ru:8080/document/513/> (дата обращения: 20.01.2022).
2. Российская Федерация. Законы. О Правительстве Российской Федерации : федеральный конституционный закон [одобрен Государственной Думой 27 октября 2022 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 06.04.2022).
3. Российская Федерация. Законы. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза). – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).
4. Российская Федерация. Законы. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон [принят Государственной Думой 17 июля 1998 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).
5. Российская Федерация. Законы. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) : федеральный закон [принят Государственной Думой 16 июля 1998 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).
6. Российская Федерация. Законы. О федеральном бюджете

на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов : федеральный закон [принят Государственной Думой 24 ноября 2017 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).

7. Российская Федерация. Законы. О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов : федеральный закон [принят Государственной Думой 21 ноября 2018 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).

8. Российская Федерация. Законы. О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов : федеральный закон [принят Государственной Думой 21 ноября 2019 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).

9. Российская Федерация. Законы. О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов : федеральный закон [принят Государственной Думой 26 ноября 2020 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).

10. Российская Федерация. Законы. О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов : федеральный закон [принят Государственной Думой 24 ноября 2021 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).

11. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов

Российской Федерации : федеральный закон [принят Государственной Думой 7 июля 2017 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).

12. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год» : федеральный закон [принят Государственной Думой 23 октября 2015 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).

13. Российская Федерация. Законы. 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 на континентальной шельфе Российской Федерации : федеральный закон [принят Государственной Думой 30 июня 2015 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).

14. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части стимулирования реализации региональных инвестиционных проектов на территориях Дальневосточного федерального округа и отдельных субъектов Российской Федерации : федеральный закон [принят Государственной Думой 20 сентября 2013 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).

15. Российская Федерация. Законы. О таможенном регулировании в Российской Федерации : федеральный закон [принят Государственной Думой



26 июля 2018 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).

16. Российская Федерация. Законы. О таможенном тарифе : Закон Российской Федерации. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2022).

17. Российская Федерация. Законы. Об экспорте газа : федеральный закон [принят Государственной Думой 5 июля 2006 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).

18. Российская Федерация. Законы. О недрах : федеральный закон [подписан Президентом РСФСР 21 февраля 1992 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).

19. Российская Федерация. Законы. О Российском Фонде Прямых Инвестиций : федеральный закон [принят Государственной Думой 17 мая 2016 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 06.07.2022).

20. Энергетическая Стратегия России на период до 2030 г. – Текст : электронный. – URL: <http://minenergo.gov.ru/node/1026> (дата обращения: 19.04.2018 г.).

21. О порядке осуществления мониторинга и контроля реализации самоокупаемых инфраструктурных проектов, реализуемых юридическими лицами, в финансовые активы которых размещаются средства Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе, целевого использования средств Фонда

национального благосостояния при финансировании указанных проектов и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации [постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2017 года № 1008]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 27.04.2021).

22. О внесении изменений в Правила проведения расчетов и перечисления средств в связи с формированием и использованием дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Фонда национального благосостояния [постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2022 года № 594]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 27.04.2022).

23. О критериях отнесения полезных ископаемых к попутным полезным ископаемым (за исключением попутных вод, углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых) [постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2017 года № 963]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 27.04.2021).

24. О расчете ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую и отдельные категории товаров, выработанных из нефти, и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации [постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 года № 276]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 27.04.2021).

25. О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния [постановление Правительства Российской Федерации

от 19 февраля 2008 года № 18]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 27.07.2022).

26. О приостановлении действия актов Правительства Российской Федерации по вопросам формирования и использования нефтегазовых доходов федерального бюджета, доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния [постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2010 года № 267]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 27.07.2022).

27. О порядке проведения оценки целесообразности финансирования инвестиционных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе [постановление Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 года № 991]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 27.07.2022).

28. Об утверждении перечня самокупаемых инфраструктурных проектов, реализуемых юридическими лицами, в финансовые активы которых размещаются средства Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе [распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 года № 2044-р]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 27.07.2022).

29. О номинальном объеме приобретенных за счет средств Фонда

национального благосостояния долговых обязательств одного выпуска [приказ Министерства финансов Российской Федерации от 17 апреля 2013 года № 112]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 27.07.2022).

30. Письмо Министерства финансов Российской Федерации [от 4 сентября 2015 года № 03-06-01/51175]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 27.04.2022).

31. О налоге на добычу полезных ископаемых [письмо Федеральной налоговой службы Российской Федерации от 21 августа 2013 года № АС-4-3/15165]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 27.04.2022).

32. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 09 марта 2007 года «О бюджетной политике в 2008-2010 годах» // Финансовый вестник. – Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. – 2007. – № 7.

#### Нормативные правовые акты зарубежных стран

33. Договор о Евразийском экономическом союзе, подписан в г. Астане. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).

34. Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994 г. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 07.05.2021).

35. Соглашения Российской Федерации и Республики Беларусь по пошлинам на нефть. – Текст : электронный. – URL:

[http://ria.ru/trend/\\_agreement\\_oil\\_Russia\\_Belorus\\_12012011/](http://ria.ru/trend/_agreement_oil_Russia_Belorus_12012011/) (дата обращения: 06.01.2020).

36. Указ Президента Республики Казахстан от 23 августа 2000 г. № 402 «О Национальном фонде Республики Казахстан». – Текст : электронный. – URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/U000000402\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/U000000402_) (дата обращения: 12.06.2022).

37. Указ Президента Республики Казахстан от 22 мая 2013 года № 571 «О некоторых мерах по оптимизации системы управления институтами развития, финансовыми организациями и развития национальной экономики». – Текст : электронный. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1300000571> (дата обращения: 12.06.2022).

38. Указ Президента Азербайджанской Республики от 27 сентября 2004 г. «О долговременной стратегии по использованию нефтегазовых доходов». – Текст : электронный. – URL: <https://president.az/ru/documents/category/decrees> (дата обращения: 12.06.2022).

39. Указ Президента Азербайджанской Республики от 29 декабря 1999 г. «Об основании Государственного нефтяного фонда Азербайджанской Республики». – Текст : электронный. – URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31627596](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31627596) (дата обращения: 12.06.2022).

#### Нормативные правовые акты, утратившие силу

40. Таможенный кодекс Таможенного союза (ред. от 08.05.2015, приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17). – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).

## Стандарты

41. ГОСТ Р 51858-2002 Нефть. Общие технические условия : национальный стандарт Российской Федерации = Crude petroleum. General specifications : издание официальное : утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 08 января 2002 № 2-ст : введен впервые : дата введения 01.07.2021 / разработан Институтом проблем транспорта энергоресурсов (ИПТЭР), ОАО «Всероссийский научно-исследовательский институт по переработке нефти» (ОАО «ВНИИНП»). – Москва : Стандартинформ, 2006. – Ш. 19. [1] с. ; 29 см. – 31 экз.

## Книги

42. Арутюнян, В.А. В мире черного золота : монография / В.А. Арутюнян. – Москва : Издательство В.А. Арутюнян, 2020. – 240 с. – Тираж отсутствует. – ISBN 978-5-317-06456-3.

43. Базулин, Ю.В. Публичные финансы и финансовое право : учебник / Ю.В.Базулин, А.Н. Козырин. – Москва : НИУ ВШЭ, 2012. – 674 с. – ISBN отсутствует.

44. Крохина, Ю.А. Финансовое право России : учебник / Ю.А. Крохина. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2021. – 504 с. – ISBN 978-5-91768-530-4.

45. Мельникова, М.А. История нефтегазовой отрасли: учебное пособие / М.А. Мельникова. – Благовещенск : Амурский государственный университет, 2016. – 128 с. – ISBN отсутствует.

46. Панков, В.В. Анализ эффективности управления государственным внешним долгом, Резервным фондом и Фондом национального благосостояния : монография / В.В. Панков, В.Л. Кожухов, Л.А. Чайковская, М.И. Бесхмельницын. – Москва : АУДИТОР, 2015. – 220 с.

– Тираж отсутствует. – ISBN 978-5-9905183-8-4.

47. Ручкина, Г.Ф. Правовые и финансово-экономические средства достижения целей устойчивого развития : монография / Г.Ф. Ручкина, М.А. Лапина, И.В. Понкин. – Москва : Прометей, 2022. – 698 с. – 600 экз. – ISBN 978-5-00172-310-3.

48. Ручкина, Г.Ф. Финансовое право : учебник / Г.Ф. Ручкина. – Москва : Юрайт, 2019. – 348 с. – ISBN 978-5-534-511077-7.

49. Соколова, Э.Д. Финансовое право : учебник / Э.Д. Соколова. – Москва : Проспект, 2019. – 591 с. – ISBN 978-5-392-28427-6.

50. Сухарев, А.Н. Фонд национального благосостояния: теория, мировая практика и опыт России : монография / А.Н. Сухарев. – Тверь : Тверской государственный университет, 2010. – 107 с. – Тираж отсутствует. – ISBN 978-5-7609-0589-5.

#### Акты официального толкования и применения права

51. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2013 года № 2059-О. – «Картотека арбитражных дел». – Текст : электронный. – URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision150707.pdf> (дата обращения: 30.04.2018).

52. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2013 года № 189-О. – «Картотека арбитражных дел». – Текст : электронный. – URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision126044.pdf> (дата обращения: 30.04.2018).

#### Диссертации и авторефераты диссертаций

53. Алферьев, Т.П. Финансово-правовое регулирование таможенно-тарифной деятельности как источник формирования бюджета Российской Федерации : специальность 12.00.04 «Финансовое право; налоговое право;

бюджетное право» : автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата юридических наук / Алферьев Тимур Павлович ; Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина. – Москва, 2014. – 31 с. – Библиогр.: с. 30-31. – Место защиты : Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина.

54. Беликов, Е.Г. Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства : специальность 12.00.04 «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право» : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Беликов Евгений Геннадьевич ; Саратовская государственная юридическая академия. – Саратов, 2016. – 534 с. – Библиогр.: с. 447-523.

55. Воронина, К.П. Финансово-правовое регулирование нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации : специальность 12.00.04 «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право» : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Воронина Кристина Петровна ; Саратовская государственная юридическая академия. – Саратов, 2022. – 234 с. – Библиогр.: с. 181-234.

56. Келимбетов, К.Н. Роль суверенных фондов в обеспечении устойчивой международной конкурентоспособности Казахстана : специальность 08.00.14 «Мировая экономика» : диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук / Келимбетов Кайрат Нематович ; ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова». – Москва, 2017. – 377 с. – Библиогр.: с. 317-350.

57. Пауль, А.Г. Доходы бюджетов: бюджетно-правовое исследование : специальность 12.00.04 «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право» : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Пауль Алексей Григорьевич ; Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего



профессионального образования «Воронежский государственный университет». – Воронеж, 2014. – 48 с. – Библиогр.: с. 41-48. – Место защиты : Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина.

58. Пешкова, Х.В. Бюджетное устройство России : специальность 12.00.04 «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право» : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Пешкова Христина Вячеславовна ; Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Института государства и права Российской академии наук. – Москва, 2014. – 60 с. – Библиогр.: с. 48-60. – Место защиты : Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Института государства и права Российской академии наук.

#### Статьи

59. Арзуманова, Л.Л. Финансовая политика как составная часть государственной политики / Л.Л. Арзуманова // Вестник Университета О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2014. – № 4. – С. 115-119. – ISSN отсутствует.

60. Артемов, Н.М. К вопросу о термине «финансовая политика» / Н.М. Артемов // Проблемы финансового права в условиях рынка в XXI веке : Сборник материалов международной научно-практической конференции. – Москва : ТК Велби, Проспект. – 2005. – № 2. – С. 26-30. – ISBN 5-482-00553-4.

61. Белов, А.И. Зарубежный опыт формирования и использования стабилизационных фондов / А.И. Белов // Экономические науки. – 2009. – № 1. – С. 37-39. – ISSN отсутствует.

62. Германова, М.А. Налог на финансовый результат как альтернатива НДС / М.А. Германова // Право и экономика. – 2015. – № 9. – С. 53-58. – ISSN отсутствует.

63. Данилина, М.В. Суверенный фонд благосостояния Саудовской Аравии / М.В. Данилина // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2011. – № 14 (107). – С. 73-80. – ISSN 2073-2872.

64. Землянская, Н.И. Некоторые теоретические и законодательные аспекты финансово-правовой политики Российского государства / Н.И. Землянская // Налоги. – 2016. – № 2. – С. 17-21. – ISSN отсутствует.

65. Келимбетов, К.Н. Опыт суверенного фонда Казахстана «Самрук-Казына»: синтез мирового опыта и уникальная практика / К.Н. Келимбетов // Право и управление. XXI век. – 2011. – № 2 (19). – С. 52-56. – ISSN отсутствует.

66. Келимбетов, К.Н. Суверенные фонды: опыт создания и функционирования на примере Казахстана / К.Н. Келимбетов // Международная экономика. – 2011. – № 10. – С. 20-27. – ISSN 2074-6040.

67. Кобзева, Е.Н. Влияние нефтегазовых доходов на бюджет Российской Федерации / Е.Н. Кобзева, Н.С. Пономарева // Аграрное и земельное право. – 2020. – № 2. – С. 145-154. – ISSN отсутствует.

68. Кондуков, П.С. Новые налогово-правовые условия развития нефтегазовой отрасли России / П.С. Кондуков // Нефть, Газ и Право. – 2014. – № 4. – С. 29-37. – ISSN отсутствует.

69. Кородюк, И.С. Проблемы применения зарубежного опыта в государственном регулировании нефтегазового комплекса России / И.С. Кородюк, С.Е. Трофимов // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2015. – № 1. – С. 103-108. – ISSN отсутствует.

70. Краснопольский, Б.Х. Правовое регулирование инвестиций постоянного (стабилизационного) фонда: опыт штата Аляска, США / Б.Х. Краснопольский // Недвижимость и инвестиции: Правовое регулирование. – 2006. – № 2. – С. 16-19. – ISSN отсутствует.

71. Кудрин, А.Л. Стабилизационный фонд: зарубежный и

российский опыт / А.Л. Кудрин // Вопросы экономики. – 2006. – № 2. – С. 28-45. – ISSN 0042-8736.

72. Кучер, А. Топ-10 событий 2017 г. в сфере регулирования российского недропользования / А. Кучер, Д. Никифоров, О. Семенов, Е. Севастьянова // Нефть, Газ и Право. – 2017. – № 6. – С. 15-21. – ISSN отсутствует.

73. Миронова, С.М. Влияние государственной финансово-правовой политики на муниципальные образования / С.М. Миронова // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 2. – С. 44-53. – ISSN отсутствует.

74. Мирошник, С.В. Финансовая политика и финансовая система страны / С.В. Мирошник // Финансовое право. – 2008. – № 4. – С. 7-9. – ISSN 1813-1220.

75. Моторина, А.А. Возникновение и правовой режим стабилизационных (суверенных) фондов за рубежом и в России / А.А. Моторина // Финансовое право. – 2020. – № 4. – С. 38-42. – ISSN 1813-1220.

76. Моторина, А.А. Правовое регулирование нефтегазовых доходов бюджета в России и зарубежных странах / А.А. Моторина // Пробелы в российском законодательстве. – 2021. – № 5. Том 15. – С. 267-272. – ISSN 2310-7049.

77. Моторина, А.А. Правовое регулирование формирования стабилизационных фондов в России и за рубежом / А.А. Моторина // Colloquium-journal. – 2020. – № 7 (59). – С. 30-32. – ISSN 2520-6990.

78. Моторина, А.А. Правовой аспект воздействия экологических проблем на формирование нефтегазовых доходов федерального бюджета / А.А. Моторина // Финансовое право. – 2021. – № 8. – С. 37-39. – ISSN 1813-1220.

79. Моторина, А.А. Совершенствование правового регулирования

вывозных пошлин на углеводородное сырье в контексте международных договоров России / А.А. Моторина // Финансовое право. – 2021. – № 5. – С. 32-36. – ISSN 1813-1220.

80. Норвежским фондом управляют иностранцы // Эксперт. – 2006. – № 44. – С. 10. – ISSN отсутствует.

81. Павлова, И.Н. Основные аспекты формирования энергетического права Евразийского экономического союза / И.Н. Павлова // Энергетического право. – 2015. – № 2. – С. 45-48. – ISSN 2072-4446.

82. Пастушенко, Е.Н. Формирование доверительной среды на финансовом рынке как актуальное направление финансово-правовой политики в условиях цифровой экономики / Е.Н. Пастушенко // Вестник Университета О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2020. – № 9 (73). – С. 148-153. – ISSN отсутствует.

83. Покачалова, Е.В. Финансово-правовая политика России в сфере государственного долга в условиях глобализации экономики / Е.В. Покачалова // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. – 2005. – № 4. – С. 25-31. – ISSN отсутствует.

84. Саттарова, Н.А. Проблемы реализации и уровни финансово-правовой политики / Н.А. Саттарова // Финансовое право. – 2018. – № 5. – С. 8-12. – ISSN 1813-1220.

85. Славкина, М.В. Четыре лика советского нефтяного экспорта: основные тенденции развития в 1920-1990-е гг. / М.В. Славкина // Вестник Челябинского университета. – 2012. – № 7. – С. 56-64. – ISSN отсутствует.

86. Соколов, М.М. Нефтегазовые доходы бюджета и их влияние на развитие российской экономики / М.М. Соколов // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2020. – № 5. – С. 125-137. – ISSN 2073-6487.

87. Соляникова, С.П. Тенденции развития суверенных фондов как

инструмента бюджетной политики / С.П. Соляникова, Н.О. Бондаренко // Экономика. Налоги. Право. – 2019. – № 1. – С. 57-67. – ISSN отсутствует.

88. Сураева, Е.М. Проблемы обложения вывозными таможенными пошлинами нефти и нефтепродуктов: правовые аспекты / Е.М. Сураева // Реформы и право. – 2012. – № 4. – С. 48-51. – ISSN 2072-3504.

89. Харитоновна, Ю.Н. Роль Резервного фонда в покрытии государственного долга / Ю.Н. Харитоновна // Экономика, социология и право. – 2014. – № 1. – С. 115-119. – ISSN 1995-9648.

#### Отчеты о научно-исследовательской работе

90. Норвегия: ресурсная модель экономического роста развитой страны : отчет Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации. – официальный сайт Правительства Российской Федерации. – 2019. – Текст : электронный. – URL: <http://government.ru> (дата обращения: 19.04.2020).

91. Основные изменения налогового законодательства в 2016 году. – DOI отсутствует. – URL: [http://www.ved.gov.ru/exportcountries/no/about\\_no/eco\\_no/](http://www.ved.gov.ru/exportcountries/no/about_no/eco_no/). – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – 2017. – Текст : электронный. – DOI отсутствует. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_183273/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_183273/) (дата обращения: 26.04.2018).

92. Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия по мониторингу использования средств Фонда национального благосостояния в рамках мер, которые принимаются в России по борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями на российскую экономику : отчет Счетной палаты. – Официальный сайт Счетной палаты. – 2020. – Текст : электронный. – DOI отсутствует. – URL:

<https://ach.gov.ru/upload/iblock/6ac/6ac74231a0447db347cfa9e5c8971002.pdf>

(дата обращения: 20.06.2022).

93. Панин А.В. Практические вопросы в области налогообложения, возникающие при реализации российских арктических шельфовых проектов : отчет компании Deloitte. – Официальный сайт Deloitte. – 2018. – Текст : электронный. – DOI отсутствует. – URL: <http://www2.deloitte.com/ru/ru/pages/energy-and-resources/articles/priarkticheskie-voprosy-v-oblasti-nalogooblojenia.html> (дата обращения: 20.04.2018).

#### Электронные ресурсы

94. Банк России : официальный сайт. – Москва. – обновляется в течение суток. – URL: [http://www.cbr.ru/currency\\_base/](http://www.cbr.ru/currency_base/) (дата обращения: 26.04.2018). – Текст : электронный.

95. Бюджетное правило не позволит снизить нефтегазовый дефицит // Интернет-ресурс. – 2012. – 6 августа. – Текст : электронный. - URL: <http://www.angi.ru/news.shtml?oid=2791281> (дата обращения: 26.03.2021).

96. Госдума объединила ФНБ и Резервный фонд // Интернет-ресурс. – 2017. – 19 июля. – Текст : электронный. - URL: <https://rg.ru/2017/07/19/gosduma-obedinila-fnb-i-rezervnyj-fond.html> (дата обращения: 19.04.2018).

97. Государственная система правовой информации : официальный интернет-портал правовой информации. – Москва. – обновляется в течение суток. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.04.2018). – Текст : электронный.

98. Доклад Министра энергетики Российской Федерации Александра Новака по вопросу введения НДС на совещании «О развитии нефтяной отрасли в Российской Федерации» под руководством Председателя

Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева // Интернет-ресурс. – 2018. – 8 февраля. – Текст : электронный. – URL: <https://minenergo.gov.ru/node/9897> (дата обращения: 26.04.2020).

99. Документы по анализу ГАТТ и ГАТС// Интернет-ресурс. – 2018. – 3 марта. – Текст : электронный. – URL: [http://www.encharter.org/fileadmin/user\\_upload/document/RU.pdf](http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/RU.pdf). (дата обращения: 26.04.2018).

100. История одного графика // Интернет-ресурс. – 2017. – 23 сентября. – Текст : электронный. - URL: <http://geo-politica.info/rossiya-pererosla-neftyanuyu-zavisimost-istoriya-odnogo-grafika.html> (дата обращения: 13.04.2018).

101. Коллегия Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) предписала классифицировать сложный органический растворитель в качестве нефтепродукта // Интернет-ресурс. – 2018. – 27 марта. – Текст : электронный. – URL: <https://charter97.org/ru/news/2013/4/27/68531/> (дата обращения: 30.04.2018).

102. Министерство финансов Российской Федерации : официальный сайт. – Москва. – обновляется в течение суток. – URL: <https://www.minfin.ru> (дата обращения: 26.04.2018). – Текст : электронный.

103. На что тратят доходы от нефти другие страны: сравним с Россией // Интернет-ресурс. – 2015. – 11 августа. – Текст : электронный. – URL: <https://finance.rambler.ru/markets/41601842-na-chto-tratyat-dohody-ot-nefti-drugie-strany-sravnim-s-rossiey/> (дата обращения: 13.04.2022).

104. Народное хозяйство СССР 1922-1982 // Интернет-ресурс. – 2015. – 11 августа. – Текст : электронный. - URL: <http://eot16.ru/archives/1500> (дата обращения: 13.04.2020).

105. О стабилизационном фонде РФ // Интернет-ресурс. – 2016. – 8 августа. – Текст : электронный. – URL:

<http://akudrin.ru/achievements/stabfond> (дата обращения: 25.03.2018).

106. Орлов, М.Ю. Введение налога на финансовый результат. Международный опыт / М.Ю. Орлов // официальный сайт Государственной Думы. – 2018. – 3 сентября. – Текст : электронный. – URL: <http://www.komitet-bn.km.duma.gov.ru> (дата обращения: 26.04.2018).

107. Особенности налоговой системы Норвегии // Интернет-ресурс. – 2017. – 7 августа. – Текст : электронный. - URL: <http://banks.eu/cases/info/81/> (дата обращения: 19.04.2018).

108. ПАО «Газпром» : официальный сайт. – Москва. – обновляется в течение суток. – URL: <http://www.gazprom.ru/> (дата обращения: 26.04.2018 г.). – Текст : электронный.

109. Письмо Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации от 11.08.2015 № 1616 // Интернет-ресурс. – 2015. – 11 августа. – Текст : электронный. – URL: [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/FC217B7C80A5F20243257EA1004B1196/\\$FILE/862141-6\\_14082015\\_862141-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/FC217B7C80A5F20243257EA1004B1196/$FILE/862141-6_14082015_862141-6.PDF?OpenElement) (дата обращения: 26.04.2018).

110. Правительство решило отменить бюджетное правило в 2016 году // Интернет-ресурс. – 2015. – 7 сентября. – Текст : электронный. – URL: <http://www.rbc.ru/economics/07/09/2015/55ed82eb9a794703fb965fc1> (дата обращения: 26.03.2018).

111. Презентация Министра энергетики А.В. Новака на заседании коллегии Минэнерго России // Интернет-ресурс. – 2015. – 11 августа. – Текст : электронный. - URL: <http://minenergo.gov.ru/node/4913> (дата обращения: 19.04.2018).

112. Резолюция V Международного форума «Арктика: настоящее и будущее» // Интернет-ресурс. – 2015. – 11 августа. – Текст : электронный.



– URL:  
<https://www.forumarctic.com/upload/medialibrary/fd3/Итоговая%20резолуция%20ФАНБ-2015.pdf> (дата обращения: 25.03.2018).

113. Секретариат Энергетической Хартии Налогообложение по всей нефтегазовой цепочке : сайт. – URL:  
[http://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Thematic/Taxation\\_Study\\_2008\\_ru.pdf](http://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Thematic/Taxation_Study_2008_ru.pdf) (дата обращения: 19.04.2018 г.). – Текст : электронный.

114. Система налогообложения Российской империи : сайт. – URL:  
<http://www.zaweru.ru/news/1282-sistema-nalogooblozheniya-rossiyskoj-imperii.html> (дата обращения: 13.04.2018). – Текст : электронный.

115. Специальный проект Роснефти : История нефти : сайт. – URL:  
<http://russianoil.interfax.ru/index.php> (дата обращения: 13.04.2018). – Текст : электронный.

116. Третий энергопакет ЕС : сайт. URL:  
<http://ria.ru/spravka/20130530/933499962.html> (дата обращения: 18.03.2018 г.). – Текст : электронный.

#### Зарубежные электронные ресурсы

117. Abu Dhabi Investment Council, ADIC. – Текст : электронный. – URL: <http://www.adcouncil.ae> (дата обращения: 12.06.2022).

118. International Forum of Sovereign Wealth Funds – Текст : электронный. – URL: <https://www.ifswf.org/> (дата обращения: 12.06.2022).

119. International Working Group of Sovereign Wealth Funds, IWG. – Текст : электронный. – URL: <http://www.iwg-swf.org/> (дата обращения: 12.06.2022).

120. National Development Fund of Iran (NDFI) – Sovereign Welfare (SWFI). – Текст : электронный. – URL: <http://www.swfinstitute.org> (дата обращения: 12.06.2022).

121. National Development Fund of Iran. – Текст : электронный. – URL: <https://web.archive.org/web/20160804100330/http://ndf.ir/> (дата обращения: 12.06.2022).

122. Sovereign Wealth Funds — state investments on the rise. Deutsche Bank Research. – Текст : электронный. – URL: [https://www.researchgate.net/publication/228203767\\_Sovereign\\_Wealth\\_Funds-Impact\\_Concerns\\_and\\_Laws](https://www.researchgate.net/publication/228203767_Sovereign_Wealth_Funds-Impact_Concerns_and_Laws) (дата обращения: 10.04.2018).

123. Sovereign Welfare Funds, SWF Institute. – Текст : электронный. – URL: <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/> (дата обращения: 12.06.2022).

## Список иллюстративного материала

### 1 Список рисунков

Рисунок 1 Доля нефтегазовых поступлений в бюджет России с конца XIX по начало XXI вв.....	19
Рисунок 2 Динамика изменения объема нефтегазовых доходов бюджета в 2022 году.....	27
Рисунок 3 Статистика ОПЕК.....	28
Рисунок 4 Динамика изменения объема нефтегазовых доходов бюджета в 2022 году.....	93
Рисунок 5 Участники бюджетного процесса.....	110
Рисунок 6 Порядок согласования документов при выделении средств Фонда национального благосостояния для финансирования инвестиционного проекта.....	116

### 2 Список таблиц

Таблица 1 Типы стабилизационных фондов.....	84
Таблица 2 Инфраструктурные проекты, которые могут быть приняты к финансированию за счет средств Фонда национального благосостояния.....	113