

РЕСУРСЫ И ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

УДК 336.226.4:622.32

ПРОБЛЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В ГОРНОПРОМЫШЛЕННОМ КОМПЛЕКСЕ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ*

А. Е. Череповицын¹, Ф. Д. Ларичкин², Н. В. Смирнова¹

¹Национальный минерально-сырьевой университет «Горный»

²Институт экономических проблем им. Г. П. Лузина КНЦ РАН

В статье охарактеризовано значение минерально-сырьевой базы горнопромышленного комплекса Крайнего Севера и Арктики для перспективного социально-экономического развития России. Показано, что успешное решение стратегических задач развития во многом определяется созданием эффективной системы налогообложения в минерально-сырьевом комплексе; предложены ее основные цели и методы формирования; выявлены основные проблемы современного налогообложения в горнопромышленном комплексе и обоснованы пути их преодоления.

К л ю ч е в ы е с л о в а: горнопромышленный комплекс, Север и Арктика, система налогообложения, совершенствование.

A. E. Cherepovitsyn, F. D. Larichkin, N. V. Smirnova. TAXATION PROBLEMS IN THE MINING SECTOR AND WAYS OF HANDLING THEM

The paper describes the significance of the mineral resources available to the mining sector of the Far North and the Arctic for future socio-economic development of Russia. We show that the success of handling strategic development tasks largely depends on establishment of an efficient system of taxation in the mineral resource sector. Its basic aims and formation methods are suggested, the main problems of modern taxation in the mining industry are identified, and ways to overcome them are proposed.

К e y w o r d s: mining sector, the North and the Arctic, tax system, improvement.

Будущее человечества, по мнению многих исследователей, характеризуется как борьба за ресурсы. Устойчивое экономическое развитие стран во многом определяется имеющейся в их распоряжении базой природных ресурсов и рациональностью их использования. Мине-

ральное сырье, извлекаемое из недр Земли, обеспечивает исходные материалы и энергетическую базу производства 70 % всей номенклатуры конечной продукции человеческого общества, являясь безальтернативной основой существования и развития современной

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта №12-32-06001.

цивилизации. Ежегодный мировой объем добычи составляет около 280 млрд т руды, горючих ископаемых и строительных материалов, а также более 600 млрд т вмещающих пород, причем за последние полвека добыто больше полезных ископаемых, чем за всю предшествующую историю человечества.

Россия обладает значительной частью мировых разведанных запасов важнейших видов полезных ископаемых: алмазов, драгоценных и редких металлов, никеля, природного газа, нефти, угля. По общей стоимости добываемых из недр полезных ископаемых Российская Федерация стабильно занимает второе место в мире, суммарный ежегодный объем производства основных видов минерального сырья составляет более 150 млрд \$.

В последние годы минерально-сырьевой комплекс (МСК) России обеспечивает около трети валового внутреннего продукта (ВВП) и 50 % доходов федерального бюджета. Более половины валютных поступлений Российская Федерация получает за счет экспорта минерального сырья, прежде всего нефти и природного газа (табл. 1). Нефтегазовый комплекс (НГК) РФ – важный элемент национальной экономики и мировой системы энергообеспечения. РФ занимает первое место по доказанным запасам природного газа – 23,7 % от общемировых запасов и седьмое место по нефти – 5,6 %.

Таблица 1. Экспорт из России нефти (млн тонн) и природного газа (млрд м³)

Экспортируемый товар	2009		2010		2011	
	количество	стоимость, млрд \$	количество	стоимость, млрд \$	количество	стоимость, млрд \$
Нефть	247,4	100,6	250,7	135,8	244,5	182,1
Природный газ	168,4	42	177,7	47,8	189,7	64,3

Примечание. Источник данных: [Мещерин, 2012]

Повышение эффективности недропользования является в настоящее время наиболее явным и относительно легко достигаемым направлением экономической реализации конкурентных преимуществ страны, способным обеспечить необходимыми материальными и финансовыми ресурсами масштабную модернизацию и инновационное развитие обрабатывающих отраслей на основе достижений научно-технического прогресса, которое, к сожалению, не было осуществлено в наиболее благоприятный период высоких мировых цен на сырье, предшествующий глобальному финансовому кризису.

Особую актуальность проблема повышения эффективности природо- и недропользования

имеет для обширной зоны Севера и Арктики, сырьевая специализация которой является объективно обусловленной. В XXI веке основными источниками сырья становятся именно арктические регионы с прилегающими территориями Севера, поскольку в них сосредоточена треть запасов полезных ископаемых планеты. Арктика является регионом особых геополитических, экономических, оборонных, научных и социально-этнических интересов России и других стран арктической зоны. Чрезвычайная уязвимость арктической природы обуславливает необходимость исследования и решения проблем максимального сохранения естественной среды обитания, приоритетность разработки и реализации рациональной экологосбалансированной модели устойчивого природопользования в этой специфической зоне планеты.

В настоящее время становится общепризнанным, что Север и Арктика в целом – это жизненно важная экономическая зона страны, богатая природными ресурсами, с ярко выраженной спецификой социально-экономического развития, с особо неблагоприятными природными условиями, с характерным комплексом климатических воздействий на человека, технику и сооружения. В то же время Север и Арктика являются зоной стратегических интересов России. Это обусловлено их уникальным геополитическим и географическим положением, наличием открытых для Мирового океана морских портов (в западной части – незамерзающих), трансграничных транспортных коридоров и пограничных переходов, энергетических сетей, телекоммуникаций, газо- и нефтепроводов, разнообразных природных ресурсов.

На Севере и в Арктике расположено свыше 80 % всех промышленных запасов полезных ископаемых России, в том числе подавляющая часть никеля и платиноидов (треть мировых запасов), кобальта (15 % мировых запасов), все российские месторождения алмазов, около 80 % нефти и почти весь добываемый газ, 90 % олова, золота, слюды, апатита и множество других видов сырья. Шельф Северного Ледовитого океана является крупнейшей нефтегазоносной провинцией на Земле и содержит более 100 млрд т.у.т. Причем ресурсный потенциал арктического шельфа, кроме европейской части, к настоящему времени практически не изучен и не оценен.

Стратегическими задачами развития горной промышленности в настоящее время являются обеспечение внутреннего спроса на полезные ископаемые, выполнение экспортных обязательств по межгосударственным соглашениям, стабильное и планомерное воспроизводство МСБ в районах с развитой ин-



Рис. 1. Формирование эффективной системы налогообложения

фраструктурой и опережающий выход с геолого-разведочными работами (ГРР) в новые перспективные районы, постепенное наращивание добычи со стабилизацией достигнутого уровня на максимально длительный срок, учет интересов последующих поколений россиян. Все это может быть достигнуто только путем создания в стране эффективной системы налогообложения, цели и методы которой представлены на рисунке 1. Система налоговых платежей за природные ресурсы, с одной стороны, выступает важным источником формирования доходной базы государственного

бюджета и экономической безопасности страны, с другой стороны, является финансовым инструментом государственного регулирования природопользования.

Эффективная система налогообложения должна удовлетворять целому ряду требований:

- базироваться на объективной исходной информации;
- быть простой и «прозрачной» для всех сторон, участвующих в процессе недропользования;
- учитывать интересы как государства, так и недропользователей;

- стимулировать недропользователей;
- обеспечивать эксплуатацию месторождений в соответствии с проектными документами и способствовать соблюдению сроков освоения месторождений;
- гарантировать государству некоторый минимальный уровень рентных доходов.

Основная часть доходов федерального бюджета и внебюджетных фондов России обеспечена поступлениями налога на добавленную стоимость (НДС), налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), отчислениями на социальное страхование, налога на прибыль, экспортной пошлины, акцизов и прочих (рис. 2).

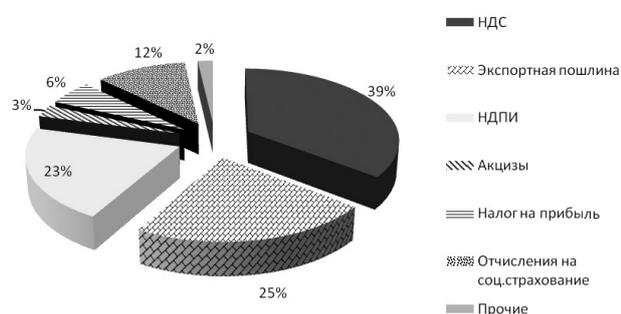


Рис. 2. Формирование доходов бюджета и внебюджетных фондов

Наряду с нефтяной и газовой отраслью наиболее значительный налоговый потенциал среди отраслей промышленности, связанных с эксплуатацией минеральных ресурсов, имеют черная и цветная металлургия, угольная промышленность.

Основные налоги, взимаемые при добыче полезных ископаемых, представлены в таблице 2. Наибольший удельный вес в структуре доходов государства занимают НДПИ и экспортная пошлина.

Налог на добычу полезных ископаемых – это один из наиболее важных платежей, уплачиваемых недропользователем в бюджет

Российской Федерации. Порядок расчета налога, величина его изъятия государством влияет как на экономику отдельных предприятий, так и на экономику России в целом [Фадеев, 2010].

Поступление НДПИ в федеральный бюджет характеризуется следующими данными (2012 г.): общая сумма около 2100 млрд руб. (3,56 % к ВВП), в том числе (%): по нефти – 85,26; по горючему природному газу – 13,21; по газовому конденсату – 0,54; по прочим полезным ископаемым – 0,64; по нефти, добываемой на континентальном шельфе РФ, – 0,35.

Основные проблемы налогообложения в горнопромышленном комплексе и пути их преодоления представлены в таблице 3. Рассмотрим более подробно некоторые из них.

А. Для НДПИ характерно резкое доминирование фискальной функции. Это обусловлено прежде всего высокой степенью зависимости российской экономики в целом и доходов бюджета в частности от сырьевого экспорта. Многие недропользователи в России в настоящее время эксплуатируют низкорентабельные залежи, что в условиях единого подхода к взиманию платежей увеличивает себестоимость добычи, а это в конечном счете ведет к снижению сбора налогов.

В. К настоящему времени система налогообложения стала сдерживать внедрение инновационных технологий и стимулировать поверхностную выработку месторождений. Необходимы изменения налоговой системы **для малых месторождений и месторождений с трудноизвлекаемыми запасами** путем применения пониженных ставок экспортных пошлин и НДПИ. В случае неудовлетворительных результатов предварительной геолого-экономической оценки месторождения при применении инновационных технологий для его разработки предлагается использовать следующий механизм определения данных ставок.

Таблица 2. Налоги, взимаемые при добыче полезных ископаемых

Вид налога	Налогооблагаемая база	Бюджет, в который зачисляется налог	Удельный вес в структуре доходов государства
Налог на добавленную стоимость (НДС)	Валовой доход от реализации полезного ископаемого в пределах таможенных границ РФ	Федеральный бюджет	18,5 %
Таможенная пошлина (экспортная пошлина)	В зависимости от вида полезного ископаемого	Федеральный бюджет	36 %
Налог на добычу полезных ископаемых	В зависимости от вида полезного ископаемого	Федеральный бюджет	38 %
Страховые взносы	Фонд оплаты труда (ФОТ)	Федеральный бюджет	3 %
Налог на имущество	Текущая (остаточная) стоимость основных фондов	Региональный бюджет	
Налог на прибыль	Балансовая прибыль	2 % в федеральный бюджет, 18 % в региональный бюджет	4,5 %

Таблица 3. Проблемы налогообложения в горнопромышленном комплексе и пути их преодоления

Существующие проблемы развития горнопромышленного комплекса	Проблема налогообложения	Предполагаемые меры устранения проблем	Цель предлагаемых мер
Освоение мелких месторождений полезных ископаемых, месторождений с трудноизвлекаемыми запасами, месторождений, расположенных в сложных горно-геологических условиях	Отсутствие дифференцированного подхода	Дифференциация ставок НДС и экспортной пошлины для каждого конкретного месторождения	Стимулирование компаний в области освоения новых месторождений, обеспечение дополнительных поступлений в бюджет
Освоение большинства месторождений полезных ископаемых крупными холдингами	Налоговые барьеры для малого бизнеса	Налоговые льготы и преференции (налог на прибыль и НДС)	Развитие малого бизнеса
Неполная отработка месторождений	Отсутствие дифференцированного подхода при освоении месторождения на разных стадиях	Налоговые льготы по НДС и налогу на прибыль для месторождений, находящихся на поздней стадии добычи	Более полное извлечение полезных ископаемых из недр
Применение непередовых методов разработки и освоения месторождений полезных ископаемых	Отсутствие налоговых стимулов для компаний, применяющих инновационные технологии	Дифференциация ставок НДС и экспортной пошлины	Внедрение инновационных технологий
Воспроизводство минерально-сырьевой базы	Отсутствие налоговых льгот для компаний, проводящих геолого-разведочные работы (ГРР)	Частичное освобождение компании, проводящей ГРР, от налога на прибыль	Стимулирование вложения средств в геолого-разведочные работы
Распределение налогов между бюджетами	Большинство налоговых отчислений поступает в федеральный бюджет	Ввод нормативов отчислений по федеральным налогам в региональные бюджеты	Развитие регионов
Сложность применения режима соглашения о разделе продукции (СРП)	Налоговый кодекс РФ не отражает в должной мере специфики СРП	Разработка специального режима налогообложения и соответствующих нормативно-правовых актов	Привлечение иностранных инвестиций, реализация крупномасштабных проектов по освоению месторождений полезных ископаемых
Ошибки в исчислении налогов, в определении налоговой базы	Несовершенство и постоянное изменение налогового законодательства и налоговых ставок, противоречивость нормативной базы	Жесткий административный контроль за внесением изменений в законодательство о налогах и сборах, привлечение специалистов к разработке законодательных документов	Прозрачность, понятность налоговой системы

Определение оптимального для потенциального недропользователя размера индекса доходности с учетом интереса государства:

В1. Вычисление чистого дисконтированного дохода инвестора ($ЧДД_{оптим}$) на основе значений предварительной величины капитальных вложений и оптимального индекса доходности.

В2. Определение абсолютного значения величины налоговых льгот ($\Delta ЧДД_{льгот}$). При этом данные налоговые льготы не облагаются налогом на прибыль:

$$\Delta ЧДД_{льгот} = ЧДД_{оптим} - ЧДД_{геолом}$$

В3. Определение поправочных коэффициентов:

В3.1. Изменяется только ставка НДС.

Рассчитываются следующие показатели:

$$Y_{ндп} = \frac{НДПИ}{D_{гос}} - \text{удельный вес накопленной величины налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) в общей величине дохода госу}$$

дарства ($D_{гос}$) (результаты предварительной геолого-экономической оценки);

дарства ($D_{гос}$) (результаты предварительной геолого-экономической оценки);

$$Y_{\Delta ЧДД_{льгот}} = \frac{\Delta ЧДД_{льгот}}{D_{гос}} - \text{удельный вес}$$

рассчитанной величины налоговых льгот в общей величине дохода государства ($D_{гос}$) (результаты предварительной геолого-экономической оценки);

$$K_{попр\ НДС} = 1 - \frac{Y_{\Delta ЧДД_{льгот}}}{Y_{ндп}} - \text{поправочный}$$

коэффициент к величине налога на добычу полезных ископаемых.

В3.2. Изменяется ставка НДС и величина экспортной пошлины:

$$Y_{ндп} = \frac{НДПИ}{D_{гос}} - \text{удельный вес накопленной величины налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) в общей величине дохода госу}$$

дарства ($D_{гос}$) (результаты предварительной геолого-экономической оценки);

$$Y_{\text{Э}} = \frac{\text{Э}}{D_{\text{гос}}} - \text{удельный вес накопленной ве-}$$

личины экспортной пошлины (Э) в общей величине дохода государства ($D_{\text{гос}}$) (результаты предварительной геолого-экономической оценки);

$$Y_{\Delta\text{ЧДД}_{\text{льгот}}} = \frac{\Delta\text{ЧДД}_{\text{льгот}}}{D_{\text{гос}}} - \text{удельный вес}$$

рассчитанной величины налоговых льгот в общей величине дохода государства ($D_{\text{гос}}$) (результаты предварительной геолого-экономической оценки);

$$K_{\text{попр НДПИ}} = 1 - \frac{Y_{\Delta\text{ЧДД}_{\text{льгот}}}}{\lambda \cdot Y_{\text{НДПИ}}} - \text{поправочный}$$

коэффициент к величине налога на добычу полезных ископаемых (λ - 0-1 – доля налоговых отчислений в общей сумме преференций – определяется по решению соответствующих органов и прописывается в лицензии);

$$K_{\text{попр Э}} = 1 - \frac{Y_{\Delta\text{ЧДД}_{\text{льгот}}}}{(1 - \lambda) \cdot Y_{\text{Э}}} - \text{поправочный ко-}$$

эффициент к величине экспортной пошлины.

С. Действующая система налогообложения не позволяет вести рентабельную добычу полезных ископаемых до полного истощения залежей, не учитывает различия в качестве добываемого сырья, на разрабатываемых месторождениях в эксплуатацию вовлечены, как правило, наиболее качественные запасы, что приводит к неуклонному снижению качества остаточных запасов.

Статичность величины налогов и платежей, выплачиваемых предприятиями, независимо от стадий разработки месторождений, динамики качества запасов и изменения риска инвестора создает трудности для недропользователей.

Дифференциация налоговых платежей могла бы стать одним из основных инструментов реализации политики государства в области освоения природных ресурсов. Это в свою очередь обеспечило бы баланс интересов между пополнением доходной части бюджета за счет добывающих отраслей. Кроме того, дифференцированные рентные платежи, по мнению многих экспертов, являются необходимым условием рационального пользования недрами и могут обеспечить относительно более равные конкурентные возможности добывающих компаний при установлении нескольких обязательных условий в порядке исчисления этих платежей. Ставки налогов должны быть увязаны с процессом освоения месторождений (со

стадиями разработки) и обеспечивать индивидуальный подход к проектам освоения месторождений, находящихся в различных горно-геологических и физико-географических условиях, с различным качеством запасов нефти и, как следствие, различной продуктивностью и рентабельностью.

Д. Налоговая политика в отношении горнопромышленного сектора сегодня ориентирована на максимизацию поступления денежных средств в федеральный бюджет. Существующие правовые нормы не направлены на создание прочной финансовой основы для развития субъектов Российской Федерации, на территориях которых ведется добыча полезных ископаемых. Для реализации действенной региональной политики необходимо установить нормативы отчислений от соответствующих федеральных налогов в региональные и местные бюджеты, а также разработать эффективный механизм обоснованного распределения отчислений между бюджетами разных уровней [Юмаев, 2009].

Е. Привлечению иностранных инвестиций в российскую добывающую промышленность способствует режим СРП. Однако существующий порядок признания дохода налогоплательщика при выполнении СРП, необоснованные ограничения по возмещению затрат и ряд других вопросов создают препятствия на пути развития СРП.

Ф. Налоговая система РФ характеризуется усложненностью, постоянными изменениями налогового законодательства и ставок налогообложения, что не способствует долгосрочному вложению капиталов и росту экономики.

Г. В современной налоговой системе отсутствуют меры стимулирования к проведению ГРП. Поиски и разведка полезных ископаемых являются сверхрисковым бизнесом, целесообразно основную часть налогового бремени отнести к этапу эксплуатации месторождения, а для компаний, проводящих ГРП, предоставить льготы по налогу на прибыль. Для сторонних инвесторов, получающих прибыль в иных сферах бизнеса, возможно реализовывать механизм «переуступки» налоговых льгот на инвестиции в ГРП.

Существующая налоговая система страны требует совершенствования в связи с тем, что она не обеспечивает оптимального выполнения своих функций, так как, с одной стороны, должна обеспечивать уровень сбора налогов, достаточный для покрытия основных расходов бюджетов, а с другой – способствовать нормальному функционированию экономики государства, экономическому росту и развитию территорий.

Для России чрезвычайно актуальной является проблема разработки эффективной системы налогообложения в целях изъятия в пользу государства генерируемой при добыче минеральных ресурсов горной ренты. Современная система налогообложения доходов предприятий горнодобывающей промышленности должна обеспечивать значительные и стабильные объемы налоговых поступлений в государственный бюджет при условии создания действенных стимулов для внутренних и внешних инвестиций и инноваций в данный сектор экономики, обеспечения реализации принципов рационального недропользования.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ:

Череповицын Алексей Евгеньевич

зав. кафедрой организации и управления, д. э. н., проф.
Национальный минерально-сырьевой университет «Горный»,
21-я линия, д. 2, г. Санкт-Петербург, Россия, 199106
эл. почта: alekseicherepov@inbox.ru
тел.: (812) 3288253

Ларичкин Федор Дмитриевич

директор Института экономических проблем
им. Г. П. Лузина Кольского научного центра РАН,
д. э. н., проф.
ул. Ферсмана, д. 24а, г. Апатиты, Мурманская обл.,
184209, Россия,
эл. почта: lfid@iep.kolasc.net.ru
тел.: (81555) 79310, 74672

Смирнова Наталья Владимировна

доцент кафедры организации и управления, к. э. н.
Национальный минерально-сырьевой университет «Горный»,
21-я линия, д. 2, г. Санкт-Петербург, Россия, 199106
e-mail: natasmir84@mail.ru
тел.: (812) 3288253

Литература

Мещерин А. А. Нефть и газ России 2011: предварительные итоги по наезженной колее // Нефтегазовая вертикаль. 2012. № 5.

Фадеев Д. Е. Актуальные вопросы развития налоговой системы. М.: Налоговый вестник, 2010. 288 с.

Юмаев М. М. Налогообложение добычи основных видов минерального сырья: проблемы и направления совершенствования // Официальные материалы для бухгалтера. Комментарии и консультации, 2009. № 12. С. 15–16.

Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 30.05.2013).

Официальный сайт ФНС России. URL: <http://www.nalog.ru/> (дата обращения: 30.05.2013).

Cherepovitsyn, Alexey

“Mining” National University of Mineral Resources,
2 21st Line V. O., 199106 St. Petersburg, Russia
e-mail: alekseicherepov@inbox.ru
tel.: (812) 3288253

Larichkin, Fyodor

Luzin Institute of Economic Problems, Kola Science Centre,
Russian Academy of Sciences
24a Fersman St., 184209 Apatity, Murmansk Region, Russia
e-mail: lfid@iep.kolasc.net.ru
tel.: (81555) 79310, 74672

Smirnova, Natalia

“Mining” National University of Mineral Resources,
2 21st Line V. O., 199106 St. Petersburg, Russia
e-mail: natasmir84@mail.ru
tel.: (812) 3288253