

Грязнухина В.Р.
научный сотрудник Института проблем нефти и газа СО РАН
<mailto:vera@ipng.ysn.ru>

АНАЛИЗ НАЛОГОВОЙ РЕФОРМЫ НЕФТЕГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ) НА ПРИМЕРЕ ОАО «ЯКУТГАЗПРОМ»

В статье приведен анализ налоговой реформы нефтегазового комплекса в Республике Саха (Якутия) на примере ОАО «Якутгазпром».

Ключевые слова: недропользование, инвестиции, законодательство, налоговая система, налогообложение, нефтегазовый комплекс, минерально-сырьевая база, налоговое реформирование, издержки, бюджет.

В связи с переходом на платное недропользование в России и нехваткой финансовых ресурсов у отечественных добывающих предприятий возникла потребность поиска различных механизмов привлечения инвестиций и организационно-правовых форм ведения минерально-сырьевого бизнеса в стране. На начальном этапе законотворческого процесса основное внимание законодателя было уделено введению разрешительной процедуры недропользования на базе Закона Российской Федерации «О недрах». В то же время были сохранены правовые предпосылки для применения в Законе Российской Федерации «О недрах» возможности применения механизмов СРП (Соглашение о разделе продукции) и концессий [1,2].

Развитие законодательства о СРП было вызвано необходимостью привлечения крупных инвестиций для освоения новых неизученных участков недр или месторождений, расположенных в труднодоступных, неосвоенных местах. Отличительной особенностью Закона «О Соглашениях о разделе продукции» является налоговая гибкость, которая подразумевает увеличение платы при росте доходности проекта, уменьшение – при ее снижении. СРП позволяет государству обеспечивать эффективное недропользование и изымать дифференциальную ренту, при этом фискальные условия учитывают свойства каждого месторождения [2]. Показатель раздела продукции определяется текущим уровнем рентабельности проекта: чем выше рентабельность, тем больше доля государства в добытой продукции. Согласно налоговому кодексу РФ (НК) система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции относится к специальному налоговому режиму [3].

Авторы законодательства и реформирования налоговой системы в недропользовании для целей совершенствования системы налогообложения нефтяной отрасли и в соответствии с «Энергетической стратегией России на период до 2020 года» [4], в нефтедобывающей промышленности «ввести новую систему налогообложения доходов в случае лицензионной системы пользования недрами, состоящую из трех основных компонентов:

Ø налога на прибыль (ПН), посредством которого государство изымает у всех субъектов предпринимательской деятельности во всех сферах экономики часть их предпринимательского дохода;

Ø налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), посредством которого государство изымает у всех субъектов предпринимательской деятельности в минерально-сырьевых отраслях часть горной ренты, то есть дохода, обусловленного действием «природного фактора», отсутствующего в других сферах экономики;

Ø налога на дополнительные доходы (НДД), посредством которого государство намерено изымать у субъектов предпринимательской деятельности в минерально-сырьевых отраслях часть дифференциальной ренты (или сверхприбыли), получаемой предпринимателями за счет эксплуатации объектов, расположенных в лучших природных условиях, отсутствующих у других недропользователей». [5]

Первые два пункта этой трехзвенной системы налогообложения введены в действие с 1 января 2002 г. соответствующими главами Налогового Кодекса РФ (НК), что соответствует первому этапу налоговой реформы. В условиях лицензионной системы недропользования такой налоговый режим будет действовать в рамках административно-правовой системы, при которой все три вышеуказанных налоговых параметра будут устанавливаться государством в одностороннем порядке. В случае соглашений о разделе продукции (СРП) – место налога на дополнительный доход (НДД) с 1996 г. занимает переговорный механизм раздела продукции [5].

Законодательство, сформированное в 90-е годы, регулирующее недропользовательскую деятельность в России, не обеспечило баланс интересов государства и инвесторов в этой сфере. Приток инвестиций в отрасли топливно-энергетического комплекса (ТЭК) происходил, как правило, только в периоды резких взлетов цен на мировых рынках, когда их высокий уровень компенсировал компаниям «избыточное» налогообложение, основой которого являлись оборотные налоги (налогообложение валовой выручки, а не результатов экономической деятельности добывающих предприятий).

Такая неэффективная налоговая система была реформирована. С 1 января 2002 г. в России вступила в силу новая налоговая система налогообложения доходов предприятий минерально-сырьевого комплекса, которая затронула все нефтяные компании, добывающие нефть на территории России.

Целью любой налоговой реформы в стране должно быть повышение конкурентоспособности отечественной экономики, отечественных товаров, т.е. повышение нормы прибыли в цене соответствующих продуктов.

В целях снижения издержек производственной деятельности (как технических, так и финансовых) в стране должен быть создан инвестиционный климат, способствующий привлечению инвестиций – носителей современных достижений научно-технического прогресса, инноваций. В этом заключается одна из важнейших задач инвестиционного и налогового законодательства, в первую очередь обеспечить минимизацию некоммерческих рисков для любого инвестора (как отечественного, так и иностранного), связанных с деятельностью

принимающего государства. При формировании инвестиционного и налогового законодательства возможен объективно обусловленный конфликт интересов между ведомствами, ответственными за формирование каждого из указанных разделов в законодательстве:

Ø инвестиционного – обеспечивающего правила «притока» инвестиций в различные сферы экономической деятельности и гарантии их приемлемой окупаемости;

Ø налогового – обеспечивающего правила изъятия причитающейся государству доли продукта, произведенного за счет этих инвестиций в различных сферах экономической деятельности.

Фискальные органы, отвечающие обычно за формирование налогового законодательства, являющегося важнейшей составной частью инвестиционного климата страны, имеют тенденцию максимизировать налоговые поступления.

Поэтому налоговая система должна не преследовать чисто фискальные цели, а решать комплексную задачу, обеспечивая баланс фискальных и инвестиционных интересов государства. Именно в определении такого баланса интересов на макроэкономическом уровне и состоит выработка и последующая реализация эффективной государственной экономической политики. А поскольку наше государство имеет федеративное устройство, то указанный баланс интересов должен обеспечиваться не только в рамках федерального бюджета, но и соблюдаться во взаимоотношениях между федеральным центром и субъектами Федерации (регионами и входящими в их состав образованиями).

Анализ налоговой реформы нефтегазового комплекса Республики Саха (Якутия) был проведен по налоговым отчислениям на примере ОАО «Якутгазпром» за 1999-2001, 2003-2007 годы. В работе приведены два периода налогообложения: первый – 1999-2001 гг. до налоговой реформы (таб.1), второй – 2003-2007 гг. после налоговой реформы (таб. 2). По данным таблиц составлены графики (рис. 1.), по которым видно, что по старой налоговой системе самые большие поступления в бюджет Российской Федерации представляют сборы за пользование недрами и сборы на воспроизводство минерально-сырьевой базы, которые также поступали в местный бюджет. Сборы за пользование недрами в Республиканский и местный бюджеты поступали по 20%, в Федеральный бюджет – 40%. Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы (ВМСБ) распределялись следующим образом, как видим по таблице: всего 10%, из них 3% - в Федеральный бюджет, 2% - в Республиканский бюджет, 5% - в местный бюджет.

**Таблица 1. Структура поступлений налоговых платежей по недропользованию и по другим налогам
(по данным ОАО «Якутгазпром» за 1999-2001 гг.).**

Наименование налога	Федеральный бюджет			Республиканский бюджет			Местный бюджет		
	1999 г.	2000 г.	2001 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
За право пользования недрами	1018880 6	9001033	6467756	3406268	3000345	2188919	3165268	3000345	2188919
Ставка налога 4%	60%			20%			20%		
За пользование недрами	1763714 5	1489285 9	1129225 1	5849048	4964286	-	5879048	4964286	1077959 4
Ставка налога 4%	60%			20%		-	20%		40%
Отчисления на ВМСБ	1614819 4	1467463 5	1874594 1	1076546 2	9783089	-	26913656	2445772 4	4374053 2
Ставка налога 10%	3%			2%			5%		
Акциз	2792156	8303408	3921100	3679672	3453206	6772800	2269470	5300950	1782400
Нефть (55; 28 руб./т.)	28 р./т.	55 р./т	28 р./т.		28р./т.	37,1 р./т.			28 р./т.
Природный газ (45,12 руб./м3)	7115255 7				5545468		63188469	4506427	-
Налог на прибыль	2485160	2551240	8995940	1330710	4405727	1553860 0	-	-	1782400
35%; (30%)	7,5%	11%		14,5%	19%		2%		
Налог на добавленную стоимость		7728804	5416155	5498600	-	6498086	-	-	-
35%	11%		16,67%	19%		20%	5%		

По платежам за пользование недрами применена льгота согласно ст.19 Закона РС (Я) «О налоговой политике РС (Я) на 2001 г.» в части республиканского бюджета. Таблица составлена автором по данным ОАО «Якутгазпром»

На рис. 2 приведены поступления налоговых платежей после налоговой реформы по НДС за 2003-2007 годы. Здесь видно, что поступления налогов увеличились в 2007 г., что очевидно связано с увеличением добычи природного газа по ОАО «Якутгазпром». Распределение по бюджетам приведено на рисунке 3, где приведены показатели по всей добывающей отрасли республики.

Ниже приведены описания старой налоговой системы [6] и налоговой системы после реформы 2002г. при пользовании недрами в Республике Саха:

Сборы за право пользования недрами (лицензионный сбор). Размер сборов за участие в конкурсе (аукционе) и порядок их взимания, выдача лицензий, определяются Госкомитетом РС (Я) по геологии и недропользованию. Ставка налога 4% была до 2002 г. После реформы ставка устанавливается исходя из расходов на экспертизу заявок, организационных и иных расходов.

Платежи за пользование недрами могут взиматься в форме разовых взносов (не менее 10%) и (или) регулярных платежей в течение срока реализации предоставленного права. Ставка устанавливается за 1 кв.км. площади участка недр в год. По старому законодательству ставка налога составляла 4%.

По сборам за пользование недрами показатели стабильно снижаются с 1999 года к 2001 году (см. таб.1). Были освобождены от уплаты за пользование недрами за этот период поисковые и разведочные работы, финансируемые за счет ассигнований из государственного бюджета, а также за счет отчислений на ВМСБ, оставляемых в распоряжении предприятий. Также в 2001 году снижены ставки платежей за пользование недрами (природный газ, нефть, конденсат) на 2 процента от минимального предельного уровня ставок, установленного Правительством РФ, в части, зачисляемой в государственный бюджет Республики Саха (Якутия). Указанное снижение ставки учитывается при регулировании Правительством РС (Я) цен на добываемое сырье (природный газ, нефть, конденсат).

Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы(ВМСБ) взимались с пользователей недр, осуществляющих добычу всех видов полезных ископаемых. Эти отчисления поступали в республиканский и местный бюджеты для воспроизводства минерально-сырьевой базы. Средства фонда использовались для финансирования местных региональных геологосъемочных, научно-исследовательских и других работ, связанных с изучением недр, поисков и оценки месторождений полезных ископаемых. Средства на ВМСБ формировались за счет отчислений от стоимости реализованной продукции, произведенной из добытых предприятиями полезных ископаемых. Ставка налога на отчисления ВМСБ 10%. В 2001 году была применена льгота в части республиканского бюджета. Также налоговые поступления производились в местный бюджет за 2001 год (см. таб.1).

Применение дифференцированных подходов связано со значительными издержками со стороны государства (например, сбор информации, ее мониторинг). Часть этой информации необходима для минимизации возможных потерь при управлении со стороны нефтегазового сектора значимыми параметрами добычи. Без данных издержек со стороны государства в перспективе будет сложно осуществить реальную налоговую реформу в нефтегазовом секторе, ко-

торая бы создала условия для эффективной работы в условиях высоких и низких цен на углеводородное сырье.

Данные издержки могут быть рассмотрены как инвестиции, которые в последующем способны на значительную отдачу в связи с ростом рентных доходов, стимулированием деловой активности в нефтегазовом секторе. Дифференцированные подходы в основном направлены на рациональное изъятие рентных доходов. Такая система должна способствовать изъятию более высокой доли рентных доходов с высокорентабельных объектов и позволить разрабатывать низкорентабельные участки недр.

Повышение социальной значимости природно-ресурсного потенциала страны предполагает наряду с высокой доходностью освоения минерально-сырьевых ресурсов на корпоративном уровне, также и значительное развитие социально-экономической сферы сырьевых регионов и Федерации в целом. Это, в свою очередь, невозможно без совместного участия всех уровней власти в подготовке, принятии решений и контроле их исполнения в процессе реализации любого крупного проекта по освоению минерально-сырьевых ресурсов [7].

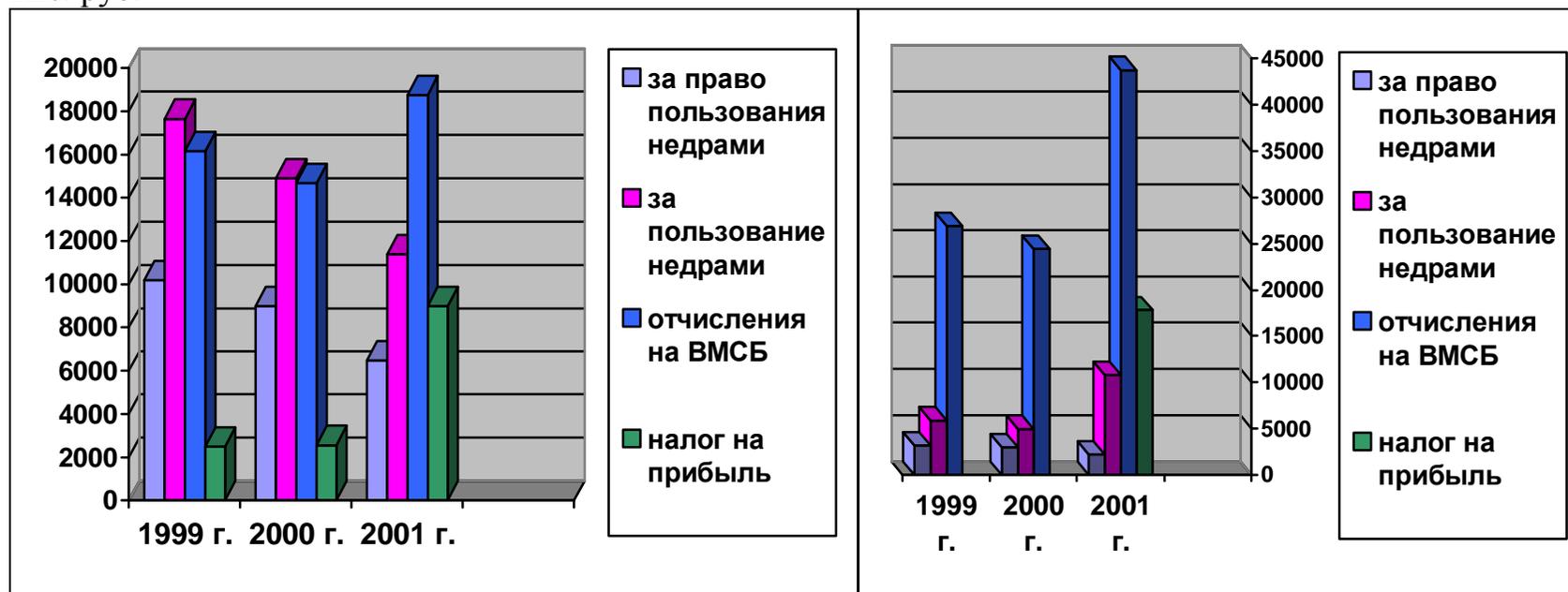
Фискальные органы, отвечающие обычно за формирование налогового законодательства, являющегося важнейшей составной частью инвестиционного климата страны, стремятся максимизировать налоговые поступления. Поэтому налоговая система должна не преследовать чисто фискальные цели, а решать комплексную задачу, обеспечивая баланс фискальных и инвестиционных интересов государства. Именно в определении такого баланса интересов на макроэкономическом уровне и состоит выработка и последующая реализация эффективной государственной экономической политики. А поскольку наше государство имеет федеративное устройство, то указанный баланс интересов должен обеспечиваться не только в рамках федерального бюджета, но и соблюдаться во взаимоотношениях между федеральным центром и субъектами Федерации (регионами и входящими в их состав образованиями).

Учитывая все вышесказанное, предлагаются рекомендации следующего характера:

- предварительная апробация изменений в налогообложении по углеводородным ресурсам в более масштабных инвестиционных проектах;
- введение принципиальных изменений по дифференциации налогов в сфере недропользования.

В этой связи весьма подходящим проектом, где можно апробировать принципиальные изменения в законодательной базе в сфере недропользования является, например, крупномасштабное освоение ресурсов нефти Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия), в связи со строительством трубопроводной системы «Восточная Сибирь – Тихий Океан». И только после их удачного применения в подобных проектах следует обеспечивать их продвижение по всей системе недропользования.

тыс. руб.



а

б

**Рис. 1. Поступления налоговых платежей (по данным ОАО «Якутгазпром»)
а) в Федеральный бюджет; б) в местный бюджет**

тыс. руб.

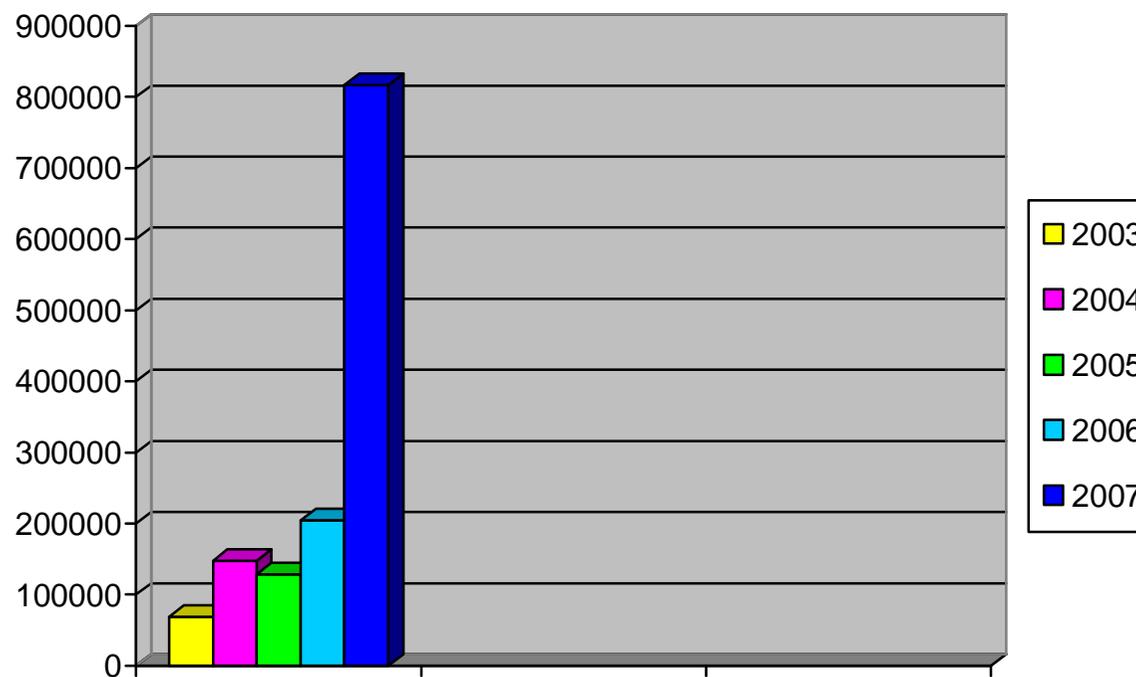


Рис. 2. Налоговые отчисления предприятия ОАО «Якутгазпром» по НДС за 2003-2007 гг.

тыс. руб.

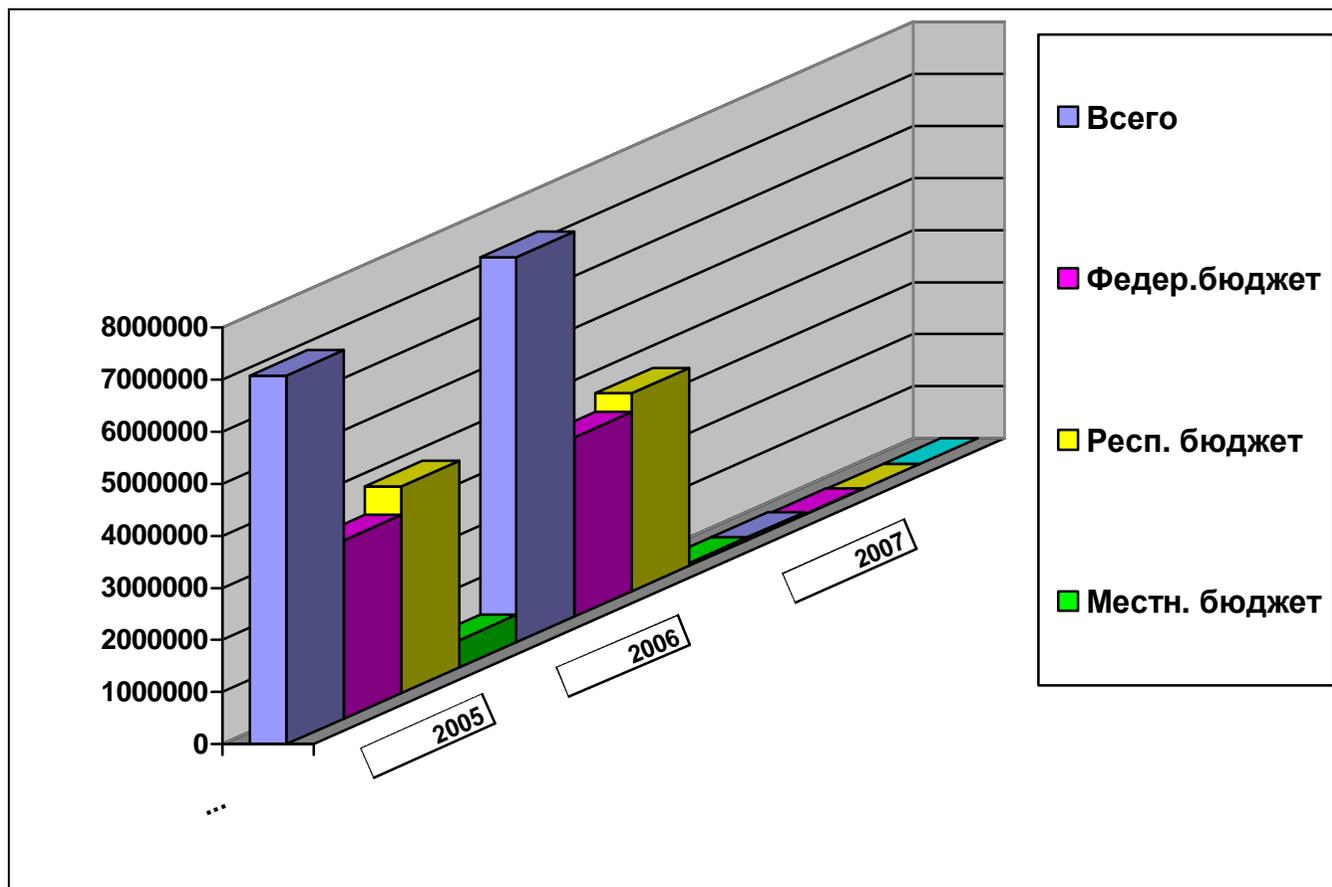


Рис. 3. Распределение НДПИ по уровням бюджетов 2005-2007 гг. в Республике Саха (Якутия)

Список использованной литературы

1. Закон РФ «О недрах» //«Консультант плюс» - законодательство РФ: кодексы, законы, указы, постановления, нормативные акты; законодательство РС (Я). // www.consultant.ru
2. Закон РФ «О соглашениях о разделе продукции» //«Консультант плюс» - законодательство РФ: кодексы, законы, указы, постановления, нормативные акты; законодательство РС (Я).// www.consultant.ru
3. Пляскина Н.И. Прогнозирование комплексного освоения углеводородных ресурсов перспективных регионов: теоретические и методологические аспекты /Под ред. Б.В. Робинсона. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2006. – 328 с.
4. «Энергетическая стратегия России на период до 2020 года».
5. Конопляник А.А. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. – М., 2002. 227 с.
6. Грязнухина-Степанова В.Р. Вопросы налогового регулирования нефтегазового комплекса в региональных условиях Республики Саха (Якутия). //Материалы Всероссийской конференции «Стратегия развития северных регионов России», г. Архангельск, Архангельский филиал Института Экономики УрО РАН. 18-19 ноября 2003 г. с. 202-205.
7. Алексеев Н.Н., Грязнухина-Степанова В.Р., Посельский В.Д., Сафронов Т.А. К проблеме государственного регулирования геологоразведочных работ на нефть и газ в Республике Саха (Якутия). Материалы III международной научно-практической конференции. - г. Якутск: Изд-во Института мерзлотоведения СО РАН, 2005. – Том 2.- 200 с. (с. 175-178)