Понкратов Вадим Витальевич. Рентные платежи при добыче природного газа : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10.- Москва, 2006.- 203 с.: ил. РГБ ОД, 61 06-8/3452

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1 РЕНТНЫЕ ДОХОДЫ ГАЗОДОБЫВАЮЩИХ КОМПАНИЙ, ИХСУЩНОСТЬ И ЭВОЛЮЦИЯ 12

1.1. Горная рента и ее специфика в газодобывающей промышленности

1.2. Зарубежный опыт изъятия горной ренты 35

1.3. Состояние минерально-сырьевой базы газовой отрасли как фактор сохранения энергетической безопасности России и показатель налогового потенциала 47

Глава 2 РЕСУРСНЫЕ НАЛОГИ В ГАЗОДОБЫВАЮЩЕМ СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ РОССИИ: ЭВОЛЮЦИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ 78

2.1. Методические основы изъятия рентных доходов газодобывающих компаний в Российской Федерации 78

2.2. Эволюция системы налогообложения добычи газа в Российской Федерации 92

2.3. Характеристика действующей системы налогообложения добычи газа 134

Глава 3 НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ РЕСУРСНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ГАЗОДОБЫВАЮЩИХ КОМПАНИЙ 160

3.1. Разработка базовых критериев дифференциации ставки налога на добычу полезных ископаемых 160

3.2. Совершенствование системы платежей за пользование недрами..172

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 180

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 188

ПРИЛОЖЕНИЕ 199

**Введение к работе**

Газовая отрасль промышленности, включающая компании, занимающиеся разведкой месторождений, добычей, транспортировкой, распределением и реализацией природного газа, является одним из важнейших секторов современной российской экономики. Российская Федерация является крупнейшим экспортером природного газа и занимает второе место в мире (после США) по величине его потребления. Газовый комплекс обеспечивает внутренние потребности в углеводородном сырье, формирует существенную часть доходов государственного бюджета, обеспечивает значительные валютные поступления за счет экспорта газа.

Согласно «Энергетической стратегии России на период до 2020 года»1, одной из стратегических целей развития газовой промышленности является обеспечение стабильных поступлений в доходную часть консолидированного бюджета и стимулирование спроса на продукцию смежных отраслей (металлургии, машиностроения и других). Наиболее крупными потребителями природного газа в России являются отрасли электроэнергетики и ЖКХ.

Начальные суммарные ресурсы газа России составляют 236,1 трлн. м , в том числе 160,3 трлн. м3 на суше и 75,8 трлн. м3 на шельфе. Из общего объема суммарных ресурсов на 1.01.2005 г. накопленная добыча составила 14,73 трлн. м или 6,24 %. Запасы свободного газа (в том числе газа, сосредоточенного в газовых шапках нефтяных и газоконденсатных месторождений) России составляют 47,24 трлн. м3 по категориям А + В + С] и 4,2 трлн. м3 по категории Сг.

Для сырьевой базы газовой отрасли характерна высокая концентрация разведанных запасов (около 78% от суммарных в стране находится в Западной Сибири, а в пределах Ямало-Ненецкого округа - 75%).

На стадии разработки находятся около половины всех разведанных запасов газа, заключенных в наиболее экономически эффективных и географически доступных месторождениях. Из-за ухудшения качественного и экономического

1 Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 года № 1234-р.

состояния запасов разрабатываемых длительное время месторождений и отставания ввода в эксплуатацию новых запасов около 80% газа добывается на месторождениях, вступивших в период падающей добычи.

Освоение и ввод в эксплуатацию уже разведанных месторождений, расположенных, главным образом, в районах Крайнего Севера, на арктическом шельфе, в Восточной Сибири и на больших глубинах в традиционных газодобывающих районах требуют несоизмеримо более крупных инвестиций, чем для месторождений, введенных в эксплуатацию в 70-е и 80-е годы прошлого столетия. Проблема инвестиций обостряется также необходимостью обновления основных фондов газовой отрасли, имеющих значительный физический износ, а также выполнения масштабных геологоразведочных работ (далее - ГРР) с целью заблаговременной подготовки разведанных запасов для поддержания крупных объемов добычи газа после 2010 года, что требует незамедлительного принятия мер к расширению поисковых и разведочных работ.

Прогнозируемые объемы добычи газа в стране будут существенно различаться в зависимости от того или иного варианта социально-экономического развития России. При благоприятном варианте развития добыча газа в России может составить примерно 645 - 665 млрд. м3 в 2010 году и возрасти до 710 - 730 млрд. м3 к 2020 году. При умеренном варианте добыча газа прогнозируется в объеме до 635 млрд. м в 2010 году и до 680 млрд. м к 2020 году. При развитии событий по критическому варианту добыча газа в стране сократится уже в ближайшее время и стабилизируется до 2010 года на уровне 555 - 560 млрд. м3в год. И лишь во втором десятилетии начнется рост добычи газа с достижением к 2020 году уровня первой половины 90-х годов (610 млрд. м ).

Достижение намечаемых уровней добычи газа в стране и соответствующего развития ГРР и транспортной инфраструктуры (включая строительство новых магистральных трубопроводов на востоке России) требует значительного роста привлекаемых в отрасль инвестиций.

Снижается инвестиционная привлекательность ГРР. Как следствие, темп прироста разведанных запасов газа ежегодно снижается из-за сокращения

объемов ГРР, и, начиная с 1993 года, не обеспечивают восполнение объемов добычи углеводородного сырья. Ситуация усугубилась отменой с 2002 года отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Переход на единый налог на добычу полезных ископаемых (далее - НДПИ) упростил процедуру сбора, но самым отрицательным образом сказался на общем объеме финансирования воспроизводства минерально-сырьевой базы.

«Энергетическая стратегия России на период до 2020 года» содержит положение о том, что «в целях надежного удовлетворения потребностей экономики страны в газе, повышения эффективности функционирования и развития газовой промышленности необходимо осуществление долгосрочной государственной политики, предусматривающей, в первую очередь, совершенствование недропользования и налогообложения в целях создания условий и стимулов для наращивания добычи и разработки новых газовых месторождений, в том числе малых и средних, эксплуатации месторождений на поздних стадиях разработки и с трудноизвлекаемыми запасами газа ...».

Результатом государственной политики в области развития газовой отрасли должно стать максимально эффективное, надежное и сбалансированное обеспечение потребностей страны в газе на основе развития предпринимательства, либерализации рынка газа при планомерном снижении государственного регулирования вне естественно-монопольной сферы деятельности.

В настоящее время особую значимость приобретает построение рациональной системы налогообложения газодобывающих компаний, как производственной базы всей газовой отрасли. В отличие от других отраслей, в налоговой системе добывающей промышленности, к которой относится добыча природного газа, центральным звеном выступает система ресурсных налогов. От эффективности реализации ресурсными налогами своих функций зависит эффективность системы налогообложения газовой отрасли в целом.

В настоящее время в России основными инструментами изъятия возникающей при добыче природного газа горной ренты являются: налог на

прибыль и ресурсные налоги и сборы - НДПИ и платежи за пользование недрами, установленные Законом РФ «О недрах», в совокупности образующие трехэлементную систему обложения добычи природного газа.

Действующая система ресурсных налогов в газовой отрасли нуждается в совершенствовании, особенно в части таких специфических для отрасли платежей, как НДПИ и неналоговые платежи за пользование природными ресурсами при добыче углеводородного сырья. Действующая система ни в фискальном, ни в регулирующем плане не адекватна роли газодобывающей отрасли в экономике России. Отсутствуют стимулы разработки малодебитных скважин, сохраняется множественность налоговых платежей, не решая в целом проблему изъятия в бюджет природной ренты, возросла налоговая составляющая в выручке компаний по сравнению с прежним порядком налогообложения добычи углеводородов и их экспорта. До сих пор отсутствуют реальные стимулы привлечения инвестиций в поиск, разведку и разработку месторождений углеводородного сырья. Основные задачи ресурсных налогов - изъятие в бюджет рентного дохода и стимулирование рационального ресурсопользования - либо не решаются вообще, либо решаются несправедливо, изымая в бюджет и средства, предназначенные для инвестирования в развитие производства.

В ходе научного исследования были изучены труды российских ученых в области экономики природопользования: М.И. Агошкова, А.С. Астахова, В.Н. Баранова, Ю.А. Барского, В.Н. Богачева, Е.Л. Гольдмана, В.И. Данилова-Данильяна, А.Н. Дмитриевского, Г.Д. Кузнецова, А.В. Колосова, Л.М. Кочеткова, Э.А. Крайновой, Д.С. Львова, М.Е. Певзнера, Ю.В. Разовского, В.Д. Реброва, А.Г. Токаревой, НА. Тележкина, К.Н. Уманца, А.Е. Ферсмана, В.В. Чайникова, А.К. Шахназарова, В.Н. Щелкачева и др.

Российские ученые внесли большой вклад в развитие теории горной ренты. К настоящему времени детально разработаны категории нормальной прибыли горного производства, абсолютной и дифференциальной горной ренты. Но, к сожалению, предлагаемые механизмы оценки и изъятия возникающей при добыче полезных ископаемых горной ренты не применимы на практике ввиду

невозможности учета большого количества подверженных изменению экономических факторов и условий горного производства.

Теоретические и практические аспекты налогообложения

природопользования отражены в научных трудах: Т.А. Блошенко, Ю.Н. Бобылева, Г.И. Букаева, А.З. Дадашева, С.С. Ежова, А.В. Ефимова, А.Н. Курского, Л.П. Павловой, В.Г. Панскова, С.Г. Пепеляева, А.И. Перчика, М.В. Романовского, В.М. Сергеевой, Д.Г. Черника, С.Д. Шаталова, В.В. Шумана, М.М. Юмаева, и др.

Абсолютное большинство концепций совершенствования системы ресурсных налогов касались налогообложения твердых полезных ископаемых и жидкого углеводородного сырья - нефти и стабильного газового конденсата. В отношении добычи природного газа исследования сводись к обоснованию целесообразности применения нулевой ставки при добыче попутного нефтяного газа. Современный этап реформирования газового рынка России предполагает изменение системы государственного участия в управлении газовой отраслью экономики РФ и смещение акцентов с преимущественного административного регулирования к использованию инструментов бюджетно-налоговой и кредитно-денежной политики.

Таким образом следует констатировать актуальность и недостаточную разработанность проблемы, что предопределило выбор темы, цели и задач настоящего исследования.

**Цель и задачи диссертационной работы.**Целью исследования является  
научное обоснование системы налогообложения добычи природного газа,  
соответствующей современному уровню экономического развития Российской  
Федерации и базирующейся на теории ресурсного (рентного) налогообложения, а  
также разработка рекомендаций по совершенствованию механизма налогового  
регулирования рационального недропользования, стимулирования

инвестиционной деятельности и экспорта углеводородов.

Исходя из указанной цели, в работе поставлен ряд конкретных задач: исследовать методологию ресурсных налогов как инструмента изъятия

природной ренты;

раскрыть экономическое содержание ресурсных налоговых платежей в газовом комплексе;

на основе анализа отраслевой специфики определить направления реформирования системы ресурсного налогообложения газовой отрасли;

исследовать целесообразность совершенствования существующей трехэлементной системы обложения добычи природного газа;

разработать рекомендации по совершенствованию системы налогообложения добычи природного газа.

Объектом исследования является система ресурсного налогообложения добычи природного газа, ее эволюция.

Предметом исследования выступает механизм налогообложения добычи природного газа в Российской Федерации.

Теоретические и методологические основы исследования. Теоретической базой исследования послужили труды классиков экономической науки: А. Смита, Д. Рикардо, К. Маркса, Дж. М. Кейнса, Д. Фридмана, А. Лаффера и др.

Методологической основой научного исследования являлись принципы диалектической логики, системный подход, исторический и системный анализ и синтез. В качестве инструментов научного исследования применялись методы научной абстракции, индукции и дедукции, группировок, сравнений и оценок, а также методы сравнительного анализа и статистической обработки информации.

При подготовке диссертации использованы акты международного права, законодательные и подзаконные акты Российской Федерации по налогообложению и регулированию природопользования, конституционному, гражданскому и административному праву.

Информационно-статистической базой исследования явились материалы Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Министерства финансов РФ, Министерства природных ресурсов РФ, Федеральной налоговой службы России, Федеральной службы государственной статистики РФ, Федеральной энергетической комиссии РФ, Федеральной службы по тарифам РФ, данные Института экономики переходного периода, Института

энергетической политики, Института стратегических исследований, Института энергетической стратегии, ОАО «Газпром», ОАО «Новатек», ООО «Газэкономика», 000 «ВНИИГАЗ», НКО «Союз независимых производителей газа», НП «Российское газовое общество».

Работа выполнена в рамках пункта 2.9 паспорта специальности 08.00.10 -«Финансы, денежное обращение и кредит».

Научная новизна диссертации заключается в научном обосновании теоретических и практических подходов к совершенствованию существующего трехэлементного механизма обложения добычи природного газа, в целях изъятия государством рентного дохода при одновременном обеспечении хозяйствующим субъектам возможностей активного инвестирования в отрасль.

Конкретные результаты диссертационной работы, претендующие на научную новизну, заключаются в следующем:

На основе анализа экономической природы рентного дохода и причин его возникновения обоснована необходимость сочетания специальных налоговых и неналоговых механизмов изъятия возникающей при реализации природного газа абсолютной и дифференциальной горной ренты.

Доказано положение о том, что в настоящее время государство опосредованно изымает горную ренту в газодобывающей промышленности, перераспределяя ее в пользу отраслей - потребителей газа, посредством регулирования оптовой цены на газ для различных категорий потребителей.

Обоснованы дополнительные аргументы в пользу целесообразности сохранения существующего трехэлементного механизма обложения добычи природного газа, включающего платежи за пользование недрами, НДПИ и налог на прибыль, при одновременном глубоком реформировании первых двух элементов.

Предложены базовые критерии дифференциации ставки НДПИ по природному газу, исходя из выявленной разницы в экономической эффективности добычи природного газа сеноманских залежей и природного газа, добываемого при разработке газоконденсатных месторождений. В

основу дифференциации ставки НДПИ предложено положить критерий глубины залегания углеводородного сырья и критерий истощенности месторождения.

Доказана необходимость отмены такого вида регулярных платежей за пользование недрами, как плата за право поиска и оценки месторождений полезных ископаемых, что должно стать стимулом расширения геологоразведочных работ.

Обоснована целесообразность дополнения системы регулярных платежей за пользование недрами платой за предоставление исключительного права на добычу полезных ископаемых, призванной стать механизмом изъятия дифференциальной горной ренты.

**Теоретическая значимость**научного исследования состоит в развитии методологических и методических основ ресурсного налогообложения во взаимосвязи с общеэкономическими категориями факторов производства и ренты, с общей теорией налогов и налогообложения, с частными теориями рентного налогообложения и ориентации положений и выводов на широкое теоретическое использование.

**Практическая значимость**диссертационной работы заключается в разработке конкретных рекомендаций по совершенствованию системы ресурсного налогообложения газодобывающей промышленности, в частности:

внести в Главу 26 Налогового кодекса РФ (далее - НК РФ) поправки, устанавливающие дифференциацию НДПИ в зависимости от глубины залегания запасов газа. Для добычи газа на месторождениях с глубиной залегания свыше 2 100 метров ставка НДПИ должна быть снижена в 1,8 раза (т.е. до 82 рублей за 1000 м3), а базовая ставка НДПИ для сеноманского газа -увеличена на 8% (до 159 рублей за 1000 м );

дополнить налоговое законодательство и законодательство о недропользовании нормами, устанавливающими плату за предоставление исключительного права на добычу полезного ископаемого;

исключить из законодательства о недропользовании нормы, устанавливающие плату за право поиска и оценки месторождений полезных ископаемых;

дополнить законодательство о недропользовании нормами, обеспечивающими возможность привлечения к ответственности компании, нарушающие установленную Программу работ по поиску и оценке месторождений.

Практические рекомендации, изложенные в диссертации, могут быть использованы Комитетом Государственной Думы ФС РФ по бюджету и налогам, Комитетом Государственной Думы ФС РФ по природным ресурсам и природопользованию, Министерством финансов РФ, Министерством природных ресурсов РФ, Федеральной налоговой службой России, а также иными заинтересованными органами государственной власти и организациями при доработке Главы 26 «Налог на добычу полезных ископаемых» Налогового Кодекса РФ и при завершении работы над проектом ФЗ «О недрах».

## Горная рента и ее специфика в газодобывающей промышленности

Для России, богатой природными ресурсами, теория ренты является мощным стратегическим инструментом для защиты национальной и ресурсной безопасности страны. Однако, ответа на вопрос, как защитить национальную безопасность посредством экономических теорий, не следует искать за рубежом. Сохраняя основные положения рыночных теорий необходимо их приспосабливать к своим условиям. Еще Адам Смит считал, что экономические суррогаты, используемые расточительными и своекорыстными политиками, обладают неимоверной способностью вытеснять настоящие знания. Это не только провоцирует гражданскую междоусобицу, при которой происходят «абсолютное расточение и уничтожение капитала» и задержка «естественного накопления богатств», но и может стать причиной «полного разорения и гибели страны»2.

Проанализируем эволюцию теории ренты и взгляды представителей различных школ на данную экономическую категорию.

Представители классической экономической школы: Адам Смит, Давид Рикардо, Дж. Ст. Милль и другие утверждали, что ясное понимание теории ренты имеет первостепенное значение для науки политической экономии, а цивилизованность нации в значительной степени определяется принятой обществом системой формирования и использования государственных финансов.

Основным источником государственных доходов, по классической школе, является налогообложение прибыли, заработной платы и земельной ренты. Поскольку, эти три первичных дохода взаимозаменяемы как источники налогообложения, считали классики, то у государства есть возможность выбора оптимальной для общества системы налогов. Такой системой является та, где основное бремя налогов падает на рентный доход от использования земли и других природных ресурсов. Смит, который считается идеологом либеральных рыночных отношений, полагал, что все попытки чрезмерного утяжеления бремени налогов на заработную плату могут стать для общества актом коллективного самоубийства, т.к. она нужна для воспроизводства рабочей силы. Не дает эффекта и увеличение налогов на прибыль и капитал, поскольку «общая сумма денежного капитала почти всегда составляет тайну и устанавливается приблизительно», а «собственник денежного капитала, в сущности, является гражданином всего мира и отнюдь не обязательно связан какой-либо отдельной страной». Поэтому, предприниматели легко скрывают или переводят доходы и капиталы туда, где их не достает налогообложение.

Адам Смит писал, что: «труд природы на лучших по плодородию и местоположению участках земли, по сравнению с худшими, создает избыточный рентный доход, который пожинают землевладельцы. Он не стоит им труда и усилий, приходит как бы сам собой и независимо от каких бы то ни было их собственных проектов и планов». А.Смит сделал важный вывод: «раз рента создается трудом природы, то она по справедливости должна принадлежать обществу, а не владельцам земли, изыматься в доход государства и расходоваться на общественные нужды»3. Сторонники классического течения утверждали, что рентный доход быстро возрастает в силу естественного хода событий и прогресса общества и, не изъятый налогообложением, «предоставляет в распоряжение землевладельцев все большую долю общественного богатства», а они «становятся богаче даже во сне, без труда, без риска и без затрат с их стороны».

Если исходить из всеобщего принципа социальной справедливости, писал Дж. Ст. Милль, то постоянное повышение стоимости земли вследствие труда и общественного развития должно принадлежать обществу, а не владеющим землей и недрами, а потому государство имеет право облагать стихийный рост ренты налогом по самой высокой ставке, диктуемыми финансовыми потребностями. Милль, так же как Смит, считал, что изъятие ренты государством не является какой-либо жертвой труда и капитала со стороны тех, кто ее получает, поэтому взимание ренты нельзя рассматривать как «подрыв принципов, на которых основывается частная собственность», ибо в истинно справедливом обществе «никто не может утверждать, будто стал землевладельцем, обладая полной уверенностью, что ему никогда не придется платить повышенного земельного налога»4.

## Методические основы изъятия рентных доходов газодобывающих компаний в Российской Федерации

Налоговая политика выступает важным инструментом влияния на промышленную политику, предопределяя порядок разработки месторождений, использование технологий и т.д. Общая направленность системы налогообложения в нефтегазовой промышленности, включая определение порядка действия налоговых стимулов должна учитывать тенденции и проблемы в развитии отрасли, а также стратегические приоритеты в экономической политике, установленные Правительством. В свою очередь, эта политика обусловлена как местом ТЭК в системе приоритетов власти, так и рядом объективных факторов, например, состоянием и динамикой ресурсной базы отрасли, развитием технологий нефтедобычи, наличием системы регулирования цены природного газа.

Существуют две ключевые проблемы в реформировании налогообложения природопользования (и добычи природного газа в частности):

1. стоимостная оценка природных ресурсов;

2. отношения собственности на землю, недра и природные ресурсы.

В основе рентной экономической оценки природных ресурсов лежит ряд принципиальных положений:

1. Комплексность. Этот принцип предполагает учет всех природных ресурсов (как используемых, так и подвергаемых негативному воздействию), входящих в один природный объект. Экономический ущерб от экологических нарушений при эксплуатации ресурсов должен влиять на экономическую оценку природных ресурсов. Природоохранные мероприятия призваны повысить экономические оценки отдельных природных ресурсов.

2. Императив воспроизводства возобновляемых природных ресурсов. Это означает, что происходящее в процессе эксплуатации уменьшение количества или ухудшение качества возобновляемых природных ресурсов должно быть компенсировано их последующим воспроизведением.

3. Обеспечение экономического воспроизводства невозобновляемых природных ресурсов или потребительных стоимостей, в них заключенных. Согласно данному принципу, при оценке таких ресурсов необходимо учитывать отчисления на их экономическую компенсацию и/или отчисления на замену другими видами ресурсов или материалов, обладающими аналогичной потребительной стоимостью.

4. Рационализация экономической оценки природного объекта. Основа экономической оценки возобновляемых природных ресурсов при использовании процессов моделирования связана с определением замыкающих затрат на продукцию природоэксплуатирующих отраслей57. Для невозобновляемых ресурсов позднее стали учитывать экологический фактор и утилизацию вторичного минерального сырья58.

В начале 80-х годов было доказано, что рентная оценка природных ресурсов тождественна затратам на их освоение (восстановление) в замыкающем регионе при сопоставимой продуктивности. Это может упростить расчеты экономической оценки природных ресурсов.

Отношения собственности на природные ресурсы определяют принадлежность, направление и цели использования ресурсов, а также субъекта присвоения ренты. Собственность на природные ресурсы, как социально-экономическое явление, отражает права владельцев и потребителей природных ресурсов в отношениях природопользования, включает в себя потребности настоящих и будущих поколении в здоровой природной среде, как главного условия нормальной жизни, а также вносит определенные правила экономического поведения субъектов отношений природопользования.

В отношениях собственности участвуют индивиды, фирмы, общественные организации, государство, обладающие определенными правами пользования, потребления и распределения природных ресурсов. Права собственности относительно любого природного ресурса содержат 11 элементов: владения, использования, управления, право на доход, право суверена (право на отчуждение, потребление, изменение или уничтожение блага), право на безопасность (право на защиту от экспроприации и от вреда со стороны внешней среды), право на передачу благ в наследство, право на бессрочность обладания ресурсом, запрет на использование способом, наносящим вред внешней среде, право на возможность взыскания блага в уплату долга, право на восстановление нарушенных привилегий59.

Собственность на природные ресурсы обладает свойствами дробимости и консолидации. Одиннадцать прав могут принадлежать одному собственнику, но чаще, некоторые права выделяются и передаются другим субъектам отношений природопользования. Каждое право из одиннадцати может быть передано и востребовано, продано и приобретено.

Подход к определению прав собственности как сложному процессу, элементы которого комбинируются и рекомбинируются, открывает возможность для понимания реальных процессов обобществления производства, проявляющегося в распределении прав собственности на один и тот же объект между субъектами, принимающими каждый на своем уровне и в соответствии со своей компетенцией наиболее эффективные решения.

## Разработка базовых критериев дифференциации ставки налога на добычу полезных ископаемых

Требует совершенствования существующий порядок применения налога на добычу полезных ископаемых. Главной проблемой действующего НДПИ является существование единой ставки, для всех месторождений и налогоплательщиков -данную позицию разделяли все без исключения участники Парламентских слушаний по теме «Правовые и организационно-экономические аспекты применения системы дифференциального налогообложения в природоресурсном секторе Российской Федерации», прошедших в Государственной Думе РФ 19 апреля 2004 года115. Единая специфическая ставка позволила резко увеличить суммы налоговых поступлений, обеспечив получение государством дополнительных доходов. Кроме того, она стала эффективным средством борьбы с уклонением от налогообложения путем трансфертного ценообразования. Однако, единая ставка не позволяет учесть объективные факторы, обусловленные особенностями отдельных месторождений (в частности, условия добычи, исходное качество сырья, стадии освоения месторождения, территориальный фактор). Поэтому одним из отрицательных последствий единой ставки НДПИ стала тенденция к отработке наиболее рентабельных участков недр и прекращению добычи на истощенных месторождениях, находящихся на поздних стадиях разработки, а также увеличение налоговой нагрузки на газовые компании.

К сожалению, плоская ставка НДПИ может привести к тому, что в России увеличится число брошенных месторождений, которые в принципе могли бы разрабатываться, но затраты на их расконсервацию будут настолько велики, что эти запасы уже никогда не станут добытым сырьем. Это основной аргумент в пользу дифференциации ресурсных налогов. Основной момент, который препятствует этому — система налогового администрирования, которая, к сожалению, не готова работать с системой налогообложения, дифференцированной по участкам недр. Если речь вести о предложениях Минфина об изъятии дополнительной бухгалтерской прибыли в виде налога на дополнительный доход - это не принесет ничего, кроме завышения издержек. А если все-таки дифференцировать НДПИ в его нынешнем виде, либо вводить систему платежей за пользование недрами, но, тем не менее, переходить к дифференцированному налогообложению участков недр, то, без кардинальной модернизации системы налогового администрирования, ничего не получится. Это потребует индивидуального подхода к каждому участку, действительно сложной экспертизы, оценки по ряду параметров. На мой взгляд, упрощенная система параметрические оценки дифференциации, здесь не подходит. Сложность система дифференциации налогообложения обусловлена сложностью и многоаспектностью участка недр как объекта анализа.

Повышение эффективности системы налогообложения минерально-сырьевого сектора российской экономики и ее приведение в соответствие с мировой практикой требуют достаточно кардинального реформирования данной системы.

Как показывает анализ, четко сформировались два полюса мнений в отношении вопросов дифференциации НДПИ. Сторонники дифференциации НДПИ предлагают поставить ставку НДПИ в зависимость от объективных геологических, экономических и географических факторов. При этом такие показатели должны отвечать требованиям прозрачности, простоты администрирования и защищенности от возможной коррупции.

В свою очередь, противники дифференциации аргументировано утверждают, что установление дифференцированных ставок НДПИ в зависимости от условий добычи и стадии разработки месторождения противоречит основным принципам налогового законодательства, направленным на упрощение налогообложения, выравнивание условий налогообложения для всех налогоплательщиков, установление всеобщности и равенства налогообложения.116 Кроме того, достаточно сложно обеспечить прозрачное и объективное администрирование критериев, определяющих дифференцированные ставки налогообложения в сфере добычи и использования ресурсов недр и правильность их применения.