

О.Ю. ФИЛАТОВА, канд. экон. наук, ассистент, ole_spmi@mail.ru
Санкт-Петербургский государственный горный институт (технический университет)

O.Y. FILATOVA, PhD in the Field of Economics, Assistant Professor, ole_spmi@mail.ru
Saint-Petersburg State Mining Institute (Technical University)

СИСТЕМА ДИФФЕРЕНЦИРОВАНИЯ СТАВОК ПО НАЛОГУ НА ДОБЫЧУ УГЛЯ

Обоснована необходимость разработки и внедрения в отношении угледобывающих компаний дифференцированных ставок по налогу на добычу полезных ископаемых (угля). Предлагается система поправочных коэффициентов, применяемых к базовой ставке налога и учитывающих различия в геологических, горно-технических и экономических условиях отработки месторождений в различных угольных регионах.

Ключевые слова: налог на добычу полезных ископаемых, угледобывающие компании, дифференцированные налоговые ставки, система поправочных коэффициентов, экономическое стимулирование.

SYSTEM OF DIFFERENTIATED COAL EXTRACTION TAX RATES

Necessity of creation and practical application of differentiated tax rates in respect of coal-mining enterprises is proved. The system of correction factors to be applied to the basic rates of tax on coal extraction is offered. These correction factors take into account different geological, mining, technical and economic conditions of coal production in different coal-mining regions.

Key words: tax on mineral resources extraction, coal-mining companies, differentiated tax rates, system of correction factors, economic incentive.

Проблема разработки и применения дифференцированной системы налогообложения в отношении горно-добывающих компаний является предметом обсуждений и споров на высшем государственном уровне. В первую очередь, это касается налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), обеспечивающего свыше 40 % бюджетных налоговых поступлений.

Вопрос об экономической целесообразности и практическом применении дифференцированных ставок НДПИ в отношении угледобывающих компаний, обсуждаемый с 2005 г., до сих пор не решен.

Налоговый кодекс Российской Федерации (ч.2, гл.26, ст.342) предусматривает адвалорные налоговые ставки по налогу на

добычу полезных ископаемых в части угля. Все действующие угледобывающие предприятия ежемесячно обязаны исчислять и уплачивать в бюджет НДПИ по ставке, установленной статьей в Кодексе. При добыче угля (каменного, бурого, антрацита) и горючих сланцев она составляет 4 % от стоимости добытого полезного ископаемого. Стоимость угля определяется на основании цен реализации товарной продукции либо исходя из расчетной стоимости добытых полезных ископаемых в случае отсутствия у налогоплательщика реализации добытого полезного ископаемого, в отношении которого в налоговом периоде завершен комплекс технологических операций (процессов) по его добыче из недр.

Недифференцированная ставка налогообложения по налогу на добычу угля не учитывает особенностей функционирования различных категорий угледобывающих предприятий. В частности, единая ставка налога игнорирует наличие существенной разницы между ценой на энергетические угли и угли для коксования. В последние годы соотношение цен на коксующиеся и энергетические угли на внутреннем рынке составляло около 2 : 1. Поскольку себестоимость добычи коксующегося и энергетического углей примерно одинакова, производители энергетического угля оказываются в заведомо худших налоговых условиях. В связи с этим необходимо дифференцировать ставки налогообложения на эти виды угля. Кроме того, следует ввести систему корректирующих коэффициентов, которые учитывали бы различия в экономических условиях функционирования компаний, горно-геологических условиях отработки конкретных участков месторождений и в степени безопасности ведения работ.

По состоянию на 2005 г. 16 % шахт были отнесены к категории опасных по внезапным выбросам газа, а 26 и 18 % шахт соответственно к сверхкатегорным и негазовым. Почти 80 % действующих шахт являются опасными по пыли, причем большая часть их находится в Кузбассе (68,9 %). Там же преобладают шахты, опасные по горным ударам (91 %). В наиболее благоприятных условиях работают предприятия Донецкого бассейна, где доля шахт, опасных по выбросам газа, горным ударам и пыли, не превышает 8,5 % от общего числа действующих предприятий.

Анализ статистических данных позволяет сделать вывод о том, что 76,5 % действующих шахт имеют максимальную глубину разработки пластов не более 500 м. Среди остальных предприятий количественно выделяется категория шахт с максимальной глубиной разработки 601-700 м. Доля шахт с глубиной ведения работ более 1000 м, невысока (2,1 % от об-

щего числа шахт). Необходимо отметить, что это шахты Донецкого бассейна, входящие в ЗАО УК «Гуковуголь».

Лидерами по количеству шахт с наибольшей глубиной разработки пластов являются Печорский и Донецкий бассейны, где к категории шахт с максимальной глубиной разработки месторождения более 500 м принадлежит 62,5 и 58,3 % действующих предприятий соответственно.

Иная ситуация в Кузбассе, более 85 % шахт которого имеют максимальную глубину ведения работ не более 500 м. Что касается распределения разрезов по глубине разработки, то на 42 % из них работы ведутся на глубине до 50 м, а на 27 % разрезов – на глубине 51-100 м, что в совокупности составляет 69,4 % от общего числа действующих разрезов.

Из 170 действовавших по состоянию на начало 2005 г. очистных забоев почти половина имела мощность от 1,8 до 3,5 м. Велика доля забоев с мощностью угольного пласта, превышающей 3,5 м. Более 60 % забоев с мощностью пласта, превышающей 1,8 м, расположены в Кузнецком бассейне. Распределение добычи по забоям с различной мощностью пластов следующее:

Мощность пласта, м	< 1,2	1,21-1,8	1,81-3,5	> 3,5
Доля добычи, %	1,6	10,8	60,1	27,5

Заметим также, что 95,7 % добываемой горной массы приходится на очистные забои, обрабатывающие пласты с углами падения до 35°.

Анализ результатов горно-технических условий, в которых производится добыча угля в российских регионах, подтверждает наличие существенных различий в глубине разработки пластов, их мощности, зольности добытой горной массы, а также в степени опасности самих производственных объектов по выбросам газа, горным ударам (табл.1).

Сравнительная характеристика горно-технических показателей по угледобывающим предприятиям различных регионов России

Показатель	Угледобывающие регионы								
	В среднем по стране	Западная Сибирь	Северный Кавказ	Печорский бассейн	Восточная Сибирь	Дальний Восток	Урал	Северный район	Центральный район
Доля сверхкатегорных объектов по газу, %	100,0	80,8	0,0	3,8	0,0	7,7	3,8	3,8	0,0
Доля опасных объектов по газу (по категориям 1-3), %	100,0	56,0	2,0	18,0	6,0	12,0	6,0	0,0	0,0
Доля объектов, опасных по горным ударам, %	100,0	92,2	2,6	2,6	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0
Средняя глубина разработки угольных месторождений, м	<u>386,9</u> 135,3	<u>357,6</u> 115,8	<u>619,7</u> —	<u>567,7</u> —	<u>143,3</u> 61,0	<u>207,2</u> 188,5	<u>578,5</u> 291,0	<u>560,0</u> —	<u>61,52</u> 0,0
Средняя мощность угольных пластов, м	<u>2,4</u> 7,5	<u>3,6</u> 6,3	<u>1,3</u> —	<u>2,6</u> —	<u>2,0</u> 6,8	<u>3,0</u> 12,7	<u>2,6</u> 10,5	<u>1,5</u> —	<u>2,7</u> 1,3
Зольность добытой горной массы, %	<u>27,9</u> 24,9	<u>17,2</u> 15,0	<u>29,3</u> —	<u>30,4</u> —	<u>17,9</u> 15,9	<u>25,6</u> 16,3	<u>37,9</u> 37,7	<u>24,8</u> —	<u>40,2</u> 39,6
Себестоимость добычи угля, руб./т	<u>499,1</u> 366,9	<u>438,2</u> 337,0	<u>608,9</u> —	<u>618,9</u> —	<u>314,9</u> 161,9	<u>578,6</u> 418,0	— 217,8	—	—
Соотношение себестоимости добычи угля в регионе и средней по отрасли	—	<u>0,88</u> 0,92	<u>1,22</u> —	<u>1,24</u> —	<u>0,63</u> 0,44	<u>1,16</u> 1,14	— 0,59	—	—

Примечание. 1. Расчет проведен по: Угольная промышленность Российской Федерации в 2004 году / Росинформуголь. М., 2005. Т.1.

2. В числителе – по шахтам; в знаменателе – по разрезам.

Для регионов угледобычи со сложными горно-геологическими условиями (Печорский бассейн, Восточный Донбасс) характерна повышенная относительно среднеотраслевых показателей себестоимость добычи угля. Так, в Восточном Донбассе, где глубина ведения работ в 1,6 раз превышает средний по шахтам страны показатель, мощность пластов в 1,85 раз меньше средней мощности пласта по всем добывающим регионам, а зольность добытой горной массы в 1,05 раз выше соответствующего показателя по стране, себестоимость добычи угля в 1,22 раза выше среднероссийского значения. Аналогичные показатели для Печорского бассейна следующие: превышение глубины разработки в 1,47 раз, превышение средне-

отраслевого показателя зольности добытой горной массы в 1,09 раз, превышение себестоимости добычи угля в 1,24 раза.

В регионах с относительно благоприятными условиями разработки (небольшая глубина ведения работ, большая мощность пластов, меньшая зольность) себестоимость добычи угля не превышает среднеотраслевых показателей. Таким образом, предприятия, имеющие различные горно-технические условия разработки угольных пластов, при применении плоской шкалы налогообложения по НДС оказываются в неравных условиях, а потому разработка и внедрение системы понижающих коэффициентов к ставкам налога представляется экономически обоснованной.

В июне 2007 г. профильными комитетами Госдумы был рассмотрен законопроект, предлагающий ввести с 1 января 2009 г. базовые ставки налога на добычу коксующихся и энергетических углей в размере 40 и 9 руб./т соответственно.* К этим ставкам предлагается применять три коэффициента, учитывающих следующие факторы:

- географическое положение месторождения (для коксующегося угля, добываемого в европейской части России, $k = 1$, в Коми $k = 0,7$, в Западной Сибири $k = 0,5$, в Восточной Сибири $k = 0,3$, на Дальнем Востоке и на Таймыре $k = 0$;

- метанообильность пластов (коэффициент будет определяться по специальной формуле);

- склонность угля к самовозгоранию (для не склонных к самовозгоранию пластов $k = 1$, для склонных $k = 0,5$ и для весьма склонных к самовозгоранию $k = 0$).

По оценкам экспертов, величина выпадающих доходов консолидированного бюджета в случае применения дифференцированного налогообложения в отношении угледобывающих предприятий составит около 2,7 млрд руб. (в 2006 г. фактические платежи по НДС при добыче угля составили 5 млрд руб.). Эти средства должны быть направлены угледобывающими предприятиями на техническое перевооружение угольных шахт, в частности, в обеспечение их промышленной безопасности. По оценкам специалистов, только в Кемеровской области для обеспечения современного уровня безопасности труда требуется ежегодно инвестировать около 4 млрд руб. (в 2006 г. на эти цели было направлено 2 млрд руб.).

Несмотря на то, что в целом концепцию дифференциации налога на добычу полезных ископаемых Правительство и Совет Федерации РФ поддерживают, несогласованными остаются механизм компенсации выпадающих доходов регионов и конкретные способы учета и контроля использова-

* *Классон М.* Американские горки // *Мировая энергетика*. 2007. № 8.

Klasson M. American «hills» // *World Energy*. 2007. № 8.

ния компаниями освобожденных от налогообложения сумм. Кроме того, неясно, почему в качестве базовых ставок налога предлагаются абсолютные, а не относительные величины, и как они обоснованы. Коэффициент, учитывающий географическое положение предприятий, предлагается применять только в отношении коксующихся углей. И наконец, не учтены такие важные факторы, как глубина залегания угольных пластов и их мощность, влияющие на качество отбываемой горной массы и величину затрат на добычу и обогащение угля.

Таким образом, проект стимулирует предприятия к повышению безопасности производственных процессов, но обеспечение экономически равных условий для предприятий отошел на второй план. В связи с этим считаем целесообразными внесение следующих поправок в методику расчета ставок НДС на уголь:

- 1) ставки по налогу на добычу угля оставить относительными, снизив базовую ставку НДС для энергетических углей в 2 раза и приняв ее равной 2 % от стоимости добытых полезных ископаемых;

- 2) ставку НДС для коксующихся углей определять, применяя к базовой ставке НДС для энергетических углей коэффициент**, отражающий соотношение цен на коксующиеся и энергетические угли на внутреннем рынке;

- 3) в качестве возможного варианта дифференциации ставок НДС применять к базовым ставкам налога систему поправочных коэффициентов, учитывающих горно-геологические, горно-технические и экономические условия работы угледобывающих предприятий (см. рисунок).

- 4) для учета различий в горно-геологических и горно-технических условиях работы угледобывающих предприятий применять пять поправочных коэффициентов (табл.2).

** Соотношение мировых цен на коксующиеся и энергетические угли несколько ниже внутрироссийского и составляет 1,5. Однако при определении ставки НДС для коксующихся углей предлагаем использовать именно коэффициент 2, поскольку 84,8 % таких углей потребляется на внутреннем рынке России (по результатам первого полугодия 2007 г.).



Схема расчета дифференцированных ставок налога на добычу угля

Таблица 2

Предлагаемая система поправочных коэффициентов для расчета дифференцированных ставок по налогу на добычу (угля)

Показатель	Кузбасс	Восточный Дон-басс	Печорский бассейн	Восточная Сибирь	Дальний Восток	Урал	Северный район	Центральный район	Коэффициент весомости
Доля региона в общем количестве объектов, опасных по выбросам газа, %	64,5	1,3	13,2	3,9	10,5	5,3	1,3	0,0	—
K_g	0,5	1	0,9	1	0,9	1	1	1	0,35
Доля региона в общем количестве объектов, опасных по горным ударам, %	92,2	2,6	2,6	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	—
K_y	0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,20
Отношение средней глубины разработки пластов в регионе к средней по отрасли	$\frac{0,9}{0,9}$	$\frac{1,6}{-}$	$\frac{1,5}{-}$	$\frac{0,4}{0,5}$	$\frac{0,5}{1,4}$	$\frac{1,5}{2,2}$	$\frac{1,4}{-}$	$\frac{0,2}{0,1}$	—
$K_{гд}$	$\frac{1}{1,0}$	$\frac{0,6}{-}$	$\frac{0,7}{-}$	$\frac{1,0}{1,0}$	$\frac{1,0}{0,7}$	$\frac{0,7}{0,5}$	$\frac{0,7}{-}$	$\frac{1,0}{1,0}$	$\frac{0,15}{0,40}$
Отношение средней мощности угольных пластов в регионе к средней по отрасли	$\frac{1,5}{0,8}$	$\frac{0,5}{-}$	$\frac{1,1}{-}$	$\frac{0,8}{0,9}$	$\frac{1,2}{1,7}$	$\frac{1,1}{1,4}$	$\frac{0,6}{-}$	$\frac{1,1}{0,2}$	—

Показатель	Кузбасс	Восточный Дон-басс	Печорский бассейн	Восточная Сибирь	Дальний Восток	Урал	Северный район	Центральный район	Коэффициент весомости
K_m	$\frac{1,0}{0,8}$	$\frac{0,5}{-}$	$\frac{1}{-}$	$\frac{0,8}{0,9}$	$\frac{1}{1}$	$\frac{1}{1}$	$\frac{0,6}{-}$	$\frac{1,0}{0,2}$	$\frac{0,15}{0,30}$
Отношение зольности добытой горной массы в регионе к средней по отрасли	$\frac{0,6}{0,6}$	$\frac{1,1}{-}$	$\frac{1,1}{-}$	$\frac{0,6}{0,6}$	$\frac{0,9}{0,7}$	$\frac{1,4}{0,1}$	$\frac{0,9}{-}$	$\frac{1,4}{1,6}$	-
K_3	$\frac{1,0}{1,0}$	$\frac{0,9}{-}$	$\frac{0,9}{-}$	$\frac{1,0}{1,0}$	$\frac{1,0}{1,0}$	$\frac{0,7}{1,0}$	$\frac{1,0}{-}$	$\frac{0,7}{0,6}$	$\frac{0,15}{0,30}$
Итоговый поправочный коэффициент K_0	$\frac{0,77}{0,94}$	$\frac{0,85}{-}$	$\frac{0,90}{-}$	$\frac{0,97}{0,97}$	$\frac{0,97}{0,88}$	$\frac{0,91}{0,78}$	$\frac{0,90}{-}$	$\frac{0,96}{0,64}$	-

Примечание. В числителе – по шахтам; в знаменателе – по разрядам.

Поправочные коэффициенты $K_{гл}$, K_m и K_3 следует определять на основе соотношения показателей для каждого из регионов угледобычи и среднеотраслевых величин (отдельно для подземного и открытого способов добычи угля). При расчете обобщающего поправочного коэффициента каждый из частных коэффициентов умножается на соответствующий ему коэффициент весомости.

Необходимо отметить, что можно варьировать значения коэффициентов весомости в зависимости от характера поставленных целей. В частности, если в качестве приоритетной задачи дифференциации ставок НДС выдвигается стимулирование предприятий к повышению безопасности ведения работ, то нужно придать больший вес коэффициентам K_r и $K_{уд}$. При улучшении ситуации в области промышленной безопасности можно сделать акцент на экономическом стимулировании финансовых результатов деятельности компаний, придавая больший вес коэффициентам, учитывающим различия в глубине, мощности пластов и зольности горной массы.

Экономическую оценку последствий применения предлагаемой системы дифференциации ставок НДС по углю проведем на примере предприятий Кузбасса, Восточ-

ного Донбасса и в целом по стране. Расчет налога на добычу угля производился по двум вариантам:

- при единой ставке налогообложения;
- с использованием системы поправочных коэффициентов: 2 % для энергетического и 4 % для коксующегося угля. Согласно данным, полученным нами, применение варианта налогообложения, альтернативного существующему, в 2006 г. привело бы к снижению дохода государственного бюджета в размере 2 млрд 347 млн руб.

По поводу вопроса о доходах бюджета существуют различные мнения. Стремлению власти избежать существенных потерь налоговых платежей в случае применения дифференцированных ставок налогообложения противостоит мнение о том, что необходимо обнуление НДС по всей угольной отрасли, предприятия которой находятся в сложной ситуации и не могут решить свои проблемы самостоятельно.

Действительно, невозможно улучшить финансовое положение компаний или состояние промышленной безопасности производственных объектов, не направив определенные ресурсы на реализацию конкретных мероприятий по решению проблем угольной отрасли. Дифференциация НДС

в отношении угля как раз может стать источником части необходимых финансовых средств. Согласно нашим расчетам, экономия на налоге с каждой добываемой тонны, которую могла бы получить, к примеру, СУЭК в 2006 г. в случае применения предлагаемых ставок и поправочных коэффициентов, в среднем составляет 13 руб. В расчете на весь объем добычи угля сумма экономии составила бы свыше 1 млрд руб. в год. Для предприятий Восточного Донбасса в расчете на 1 т добытого антрацита экономия была бы равна 21 руб., а общий объем 87 млн 474 тыс.руб. Очевидно, что при внедрении предлагаемой нами системы налогообложения по налогу на добычу угля добывающие предприятия получают существенный резерв снижения расходов по данной статье.

Необходим механизм контроля над использованием средств, полученных в результате применения дифференцированных ставок налогообложения НДС. В качестве одного из инструментов такого контроля можно предложить законодательное закрепление той доли сэкономленных средств, которую каждая компания должна направить на реализацию программы технического перевооружения, обеспечение современного уровня безопасности, а также повышение конкурентоспособности угля на внутреннем рынке.

В частности, для предприятий Кузнецкого и Печорского бассейнов приоритетным является обеспечение безопасных условий ведения добычных работ. Поэтому долю средств, получаемых при изменении порядка исчисления НДС и направляемых в специальный фонд для решения именно этой проблемы можно установить в размере 75 % от общей суммы. Оставшуюся часть средств предприятия смогут направлять на самостоятельно выбранные цели. Для угледобывающих предприятий Восточного Донбасса и Урала, имеющих благоприятные, по сравнению с другими районами, характеристики газообильности, опасности по горным ударам, но разрабатывающих месторождения с худшими (по сравнению со среднеотраслевыми значениями) горно-геологическими условиями залегания пластов (малая мощ-

ность, значительная глубина, наличие прослоек пород и т.д.), изменение порядка расчета НДС может стать источником средств для модернизации производства и снижения убыточности деятельности в целом.

Выводы

1. Существующая плоская ставка налогообложения угледобывающих предприятий по налогу на добычу угля не учитывает различий в горно-технических, горно-геологических и экономических условиях работы компаний в различных регионах. Для обеспечения равных экономических условий для предприятий, реализующих энергетический и коксующийся уголь, необходимо установить разные ставки налога на добычу угля: 4 % от стоимости реализуемой продукции для коксующихся углей и 2 % для энергетических. Для учета различий в горно-геологических и технических условиях отработки угольных пластов к базовым ставкам налога на добычу полезных ископаемых (налога на добычу угля) целесообразно применять систему поправочных коэффициентов, разработанных отдельно для открытого и подземного способов добычи угля.

2. Стимулирующая функция налогообложения при применении дифференцированных ставок НДС в отношении угля заключается в возможности аккумулирования предприятиями дополнительных средств и направления их на решение наиболее актуальных технических и экономических проблем (к примеру, на повышение безопасности производственных процессов или покрытие убытков от основной деятельности).

3. Для практической реализации принципов дифференцированного налогообложения в отношении угледобывающих компаний необходимо законодательное закрепление не только самой системы поправочных коэффициентов и ставок НДС, но и методов контроля за целевым использованием средств, высвобождаемых при применении дифференцированных ставок по налогу на добычу угля.