

Секція: Податкова політика

Чукаєва Ірина Костянтинівна

доктор економічних наук, головний науковий співробітник

Інститут економіки та прогнозування НАН України

м. Київ, Україна

ОПОДАТКУВАННЯ ВУГЛЕВИДОБУВНОГО СЕКТОРА: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Всі реалізовані в світовій практиці і запропоновані до застосування підходи до формування диференційованих систем вилучення рентних доходів можна розділити на дві групи: *виробничі і економічні*.

Виробничі підходи ґрунтуються на параметрах видобутку, гірничо-геологічних характеристиках запасів, технічних і технологічних показниках освоєння і розробки.

Диференціація податкових ставок може здійснюватися в залежності від глибини залягання продуктивних пластів, продуктивності (дебітів) свердловин, періоду відкриття родовища, якості і складу продукції, стадії освоєння родовища.

Прикладом найбільш поширеного підходу, що застосовується на практиці протягом тривалого часу (що свідчить про ефективність витрат з боку держави, пов'язаних із забезпеченням гнучкого оподаткування), є виробничий підхід до диференціації роялті в Канаді.

Наприклад, в провінції Альберта система стягування роялті включає формули для розрахунку, які застосовуються до видобутку вуглеводневої сировини з кожної свердловини. Формули є гнучкими і враховують цілий ряд геолого-промислових і техніко-економічних параметрів.

Економічні підходи ґрунтуються на безпосередньому обліку фінансово-економічних показників діяльності надрокористувачів. У цьому

випадку передбачається стягнення спеціальних податків в залежності від рівня рентабельності або відносин накопиченого доходу до накопичених витрат. Такі походи застосовуються в Норвегії і Великобританії.

Кожен з названих підходів має свої «плюси» і «мінуси». Обґрунтування диференціації оподаткування в надрокористуванні при виробничому підході не завжди очевидно. Наприклад, великі родовища, як правило, економічно більш ефективні при розробці.

Але можливі ситуації, коли більш великі родовища можуть виявитися менш рентабельними у порівнянні з дрібними в силу не вигідного розташування або низької продуктивності.

Тоді при диференціації оподаткування в залежності від рівня видобутку відмінності в ефективності розробки можуть тільки посилитися.

Оператор маленького родовища буде платити, наприклад, роялті за зниженою ставкою, а великого (але менш рентабельного) - за високою.

У свою чергу, економічний підхід до диференціації оподаткування систем забезпечення вуглеводнями може бути не вигідний державі в умовах низьких цін на вуглеводневу сировину, коли виявляється низьким і загальний рівень рентабельності видобутку.

У цьому випадку розподіл доходів рентного характеру може бути не цілком адекватним з точки зору держави.

При економічному підході необхідно застосування механізму довідкових цін на вуглеводневу сировину, які повинні періодично переглядатися залежно від зміни динаміки реальних ринкових цін.

Для підтримки працездатності цього механізму потрібні чималі витрати з боку держави, які можна охарактеризувати як трансакційні.

Тому в світовій практиці виробничий і економічний підходи до диференціації оподаткування зазвичай не застосовуються в «чистому» вигляді.

Наприклад, при економічному підході, як показує досвід Норвегії або Великобританії, можуть використовуватися такі елементи, як роялті, яке гарантуватиме певний мінімальний рівень вилучення рентних доходів на користь держави.

А в рамках виробничого підходу до диференціації оподаткування можуть використовуватися елементи, що враховують рівень рентабельності видобутку (США).

Для переходу до гнучкої системи оподаткування державі слід зіставляти потенційні вигоди і витрати, пов'язані зі створенням і подальшою дією податкової системи.

Даний аналіз повинен бути присутнім при будь-якому підході до диференціації, а також враховувати вигоди і витрати як безпосередньо держави, так і надрокористувачів.

При цьому величина витрат, пов'язаних з побудовою та подальшим застосуванням гнучкої податкової системи залежить від того, наскільки глибокими повинні бути зміни в усьому комплексі інституційних умов і наскільки інституційне середовище підготовлене до такого роду змін.

Сучасний режим надрокористування на Україні можна охарактеризувати як м'який (м'які інституційні умови в сфері надрокористування), т. б. він не забезпечує належного моніторингу та жорсткості контролю в процесі освоєння надр.

Проблема полягає не тільки в тому, що далеко не у всіх випадках вдається проконтролювати діяльність надрокористувачів, примусити (стимулювати) їх до точного виконання умов ліцензійних угод і технічних регламентів з розробки родовищ.

Диференціація оподаткування та застосування податкових пільг не можуть ґрунтуватися на загальнокорпоративних показниках або показниках роботи територіальних підрозділів систем забезпечення вуглеводнями.

У закордонній практиці об'єктами обліку найчастіше є ліцензійні ділянки, в межах кожної з яких геолого-промислові та виробничі умови характеризуються високим ступенем однорідності. Це забезпечується шляхом оптимізації розмірів ліцензійних ділянок (наприклад, будь-яке велике родовище розбивається на безліч ділянок).

На Україні ж об'єктами ліцензування прав на користування надрами є родовища в цілому або навіть групи родовищ, і як наслідок, в межах кожної ліцензійної ділянки є безліч різнорідних за своїми характеристиками експлуатаційних об'єктів.

Таким чином, в сфері надрокористування склалася ситуація, яка створює серйозні організаційно-технічні складності на шляху переходу до диференційованих систем оподаткування.

Як наслідок, введена в 2013 р. диференціація податку на видобуток корисних копалин по нафті спирається на ознаки, які найбільш легко піддаються адмініструванню, - ступінь виснаженості запасів (понад 80%) і місце розташування експлуатаційних об'єктів (табл.1).

Таблиця 1

Порядок оподаткування нафтовидобувного сектора України у 2012 та 2013 роках [1; 2]

Порядок оподаткування в 2012 р.				Новий порядок оподаткування в 2013 р.		
Глибина покладів вуглеводнів	Розмір ренти, грн	Плата за використання надр, грн	Загальна плата, грн	Глибина покладів вуглеводнів	Плата за користування надрами	
					Загальний порядок	УРП
Грн. за 1 тону/1,68						
до 5000 м	2141,8/ 598	147,63	3745,63	до 5000 м	39%	2 %
більш 5000 м	792,54/ 1332		1479,63	більш 5000 м	17%	
шельф	аналог суші		аналог суші	шельф	аналог суші	

Крім того, заплановані зміни не передбачають диференціацію родовищ в залежності від умов видобутку (виснажені, важковидобувні, яких на Україні 80%), прирівнюючи всі свердловини до єдиного оподаткування. Закон передбачає, що для нафти, видобутої на виснажених ділянках, передбачається використовувати коефіцієнт 0,95, тобто платити доведеться всього на 5% менше, ніж за видобуток на звичайних дільницях.

Ця диференціація охоплює дуже невелику кількість родовищ (в порівнянні з їх загальним числом) і фактично носить вибіркового характер, оскільки поширюється на обмежене коло видобувних компаній. Таким чином, з прийняттям нового податкового законодавства ряд проблем залишаються невирішеними - не були враховані об'єктивні відмінності в умовах видобутку вуглеводнів, обумовлені гірничо-геологічними характеристиками родовищ і стадією їх розробки. Відповідно складається надзвичайно складна ситуація, коли ідея диференціації оподаткування підтримується нафтовими компаніями, але формування комплексу інституційних умов, які б забезпечували цю диференціацію, не вітається. Іншими словами, відсутня основа для прийняття взаємоприйнятних для держави і надрокористувачів рішень щодо того, яким має бути диференційоване оподаткування і на яких умовах воно повинно застосовуватися. Важливо відзначити, що викорінення неефективних інститутів являє собою важке завдання у зв'язку з інертністю суспільно-економічного середовища. Це в черговий раз підтверджує необхідність проведення системних інституційних перетворень в системах забезпечення вуглеводнями з метою створення опорних точок майбутнього економічного зростання національної економіки.

Література

1. Закон України № 4834-VI від 24.05.2012 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо удосконалення деяких

податкових норм» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-vnesennja-zmin-do-podatkovogo-kodeksu-ukrayini-shodo-udo-doc102300.html>

2. Закон №5083-VI від 08.08.2012 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо державної податкової служби та у зв’язку з проведенням адміністративної реформи в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/news/zakon-shcho-zminyue-pravovi-ta-organizatsiini-zasadi-diyalnosti-derzhavnoi-podatkovoi-sluzhbi>