

25. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=509-17>.

26. Про житловий фонд соціального призначення [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3334-15>.

27. Про заходи щодо здешевлення вартості будівництва житла [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=772-2008->.

28. Порядку надання державної підтримки для забезпечення громадян доступним житлом [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=140-2009>.

29. Про затвердження Порядку кредитування будівництва та придбання житла для військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1053.87.0>.

Надійшла до редакції 22.06.2011 р.

УДК 346.12:347.464:351.824.11

Г. Д. Джумагельдиева,
*канд. юрид. наук,
старший научный сотрудник,
Институт экономико-правовых
исследований НАН Украины,
г. Донецк*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕНТООБРАЗОВАНИЯ ДОБЫЧИ ПРИРОДНОГО ГАЗА

Политическая напряженность в крупнейших нефтедобывающих регионах, нестабильность валютных курсов и рост цен на энергоресурсы на мировом рынке предопределяют необходимость пересмотра структуры энергобаланса Украины. Одним из основных направлений такого «реформирования», отмеченных в Энергетической стратегии Украины до 2030 г., является оптимизация добычи собственных энергоресурсов с учетом их предложения на внешних рынках, ценовой и геополитической ситуации [1].

Лидирующая позиция в структуре энергопотребления отводится природному газу, объемы собственной добычи которого позволяют удовлетворить потребности экономики лишь на четверть. Как отмечают специалисты, разведанные нефтегазовые месторождения на материковой части Украины выработаны на 67 %, коэффициент освоения шельфовых месторождений Причерноморского региона на сегодняшний день составляет 3,8 % [2, с. 57–61], что свидетельствует о том, что Украина имеет необходимые предпосылки для повышения уровня самообеспечения природным газом.

Вместе с тем следует учитывать, что природный газ относится к невозобновляемым ресурсам, миро-

вые запасы которого ограничены. Согласно ст. 13 Конституции Украины природные ресурсы, в т. ч. природный газ, залегающий в недрах материковой и шельфовой зон, являются объектами права собственности Украинского народа [3] и увеличение объемов газодобычи неизбежно приведет к уменьшению общенародного достояния современных и будущих поколений, лежащего в основе экономического суверенитета государства.

С учетом указанных факторов в ст. 5 Закона Украины «О нефти и газе» закреплена основная постулат правового регулирования в сфере использования природного газа, заключающийся в обеспечении сохранения его природных запасов путем рационального использования недр в интересах Украинского народа и недропользователей [4].

Одним из инструментов механизма распределения доходов от добычи природного газа между его собственником и недропользователем является налогообложение (рентообразование). Принятие Налогового кодекса Украины (далее — НК Украины) обусловило изменение подходов к правовому регулированию рентообразования, в связи с чем приобретает актуальность исследование степени сбалансированности частных и публичных ин-

© Г. Д. Джумагельдиева, 2011

тересов при определении размера рентной платы за добычу природного газа в Украине.

Проблемам рентиобразования хозяйственной деятельности в сфере недропользования уделяется значительное внимание в трудах отечественных и зарубежных экономистов. Так, В. А. Волконским, А. И. Кузовкиным, А. Ф. Мудрецовым проведено исследование сущности ресурсной ренты [5, с. 50–61]. Разработке теоретико-методической базы рентного регулирования посвящены работы И. С. Мищенко [6], И. А. Гольденберг [7, с. 33–46]. Особенности налогообложения монополий добывающей промышленности в Украине освещались в комплексном исследовании В. И. Коновалюка [8]. *Вместе с тем правовые аспекты рентиобразования деятельности в сфере газодобычи остаются малоисследованными, что предопределило цель настоящей статьи.*

Имущественная основа хозяйственной деятельности в сфере газодобычи представляет собой совокупность промышленного капитала (основных фондов субъекта хозяйствования — недропользователя) и ресурсного капитала (запасов природного газа в конкретном участке недр, принадлежащих государству). Передавая в пользование нефтегазовое месторождение, государство приобретает право на часть прибыли от деятельности по добыче газа, получившей название ренты (природной, ресурсной, сырьевой, горной, минеральной).

В общем смысле под рентой понимают излишек — разницу между ценой товара, произведенного с использованием природного ресурса, и издержками на единицу продукции по превращению этого природного ресурса в товар [8, с. 228–229]. Д. Риккардо, рассматривая экономическую сущность ренты, отмечал двойственность ее природы. С одной стороны, рента выступает источником возмещения затрат недропользователя, связанных с эксплуатацией месторождения, с другой — ее назначением является частичная компенсация истощения природных запасов невозобновляемых природных ресурсов, предоставляемая государству как собственнику [9, с. 53].

При этом особое значение приобретает сбалансированность интересов государства и недропользователя при определении порядка распределения ренты. Как отмечает Бобылев Ю. Н., «в той степени, в которой ресурс является ограниченным и незаменимым, его цена может включать некоторую сумму сверх минимальной цены, по которой этот ресурс был произведен; эта минимальная цена включает в себя произведенные затраты плюс некоторый уровень прибыли, который является достаточным, чтобы сделать инвестиции привлекательными [10, с. 10]. Иными словами, порядок распределения ренты должен обеспечить недропользователю возмещение понесенных расходов и получение оптимального размера прибыли.

Для государства рента представляет собой источник дохода от управления государственной собственностью. Кроме того, как отмечается в литературе, помимо фискальных функций, рента является инструментом выравнивания межотраслевых соотношений рентабельности, преодоления (смягчения) разрыва, который образуется между высокорентабельными топливно-сырьевыми отраслями и низкорентабельными отраслями обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства [5, с. 50–61].

Анализ правового регулирования рентиобразования в различных странах позволяет констатировать отсутствие единого подхода к порядку определения размера ренты, принадлежащих государству.

Так, в Египте изъятие государственной ренты может осуществляться как в натуральной форме, так и в денежном выражении и составляет 10 % от общего количества добываемой нефти (ее стоимостью), поставляемой национальной компанией EGPC из своей доли нефти Правительству Египта. В подавляющем большинстве государств применяется исключительно денежная форма взимания ренты. В Украине, Российской Федерации, странах ЕС, Канаде с этой целью предусмотрено введение специального налога на добычу (рентной платы). В США используется правовая конструкция общего налога на добавленную стоимость.

В зависимости от субъекта права собственности на природные ресурсы, рентный налог может быть как общегосударственным (Норвегия, Российская Федерация, Украина), так и местным (Германия, США, Канада). Как правило, регионы, специализирующиеся на добыче полезных ископаемых, в силу истощаемости запасов и снижения объемов производства оказываются менее способными диверсифицировать свою экономику, сталкиваются с необходимостью решения специфических проблем экологического и социального характера, требующих значительных затрат. В этих условиях делегирование фискальных полномочий органам местного самоуправления, на территории которых осуществляется эксплуатация месторождений, преследует цель повысить финансовые возможности соответствующих административно-территориальных единиц (земель, штатов, провинций) [11, с. 116–128].

Различным является момент возникновения обязательства по уплате рентной платы. К примеру, в США право государства на получение рентного дохода не зависит от вида недропользования. При этом для обеспечения эффективности деятельности, не связанной с непосредственной нефтегазодобычей (поиск, разведка и т. д.), используется дифференцированная система налоговых ставок в зависимости от срока недропользования. Так, в течение первых 5 лет недропользования, не связанного с нефтегазодобы-

чей, ставка налога составляет 741 дол. США за 1 км², по истечении указанного периода она возрастает до 1235 дол. США за 1 км². Аналогичная система налогообложения деятельности по недропользованию применялась в Великобритании до 1982 г.

В Украине, как и в подавляющем большинстве государств, «точкой отсчета» является начало добычи. До этого момента оплата недропользования осуществляется посредством внесения иных платежей. Так, ст. 262 НК Украины предусмотрено взимание платы за пользование недрами как для добычи полезных ископаемых, так и в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых [12].

Размер прибыли от хозяйственной деятельности в сфере нефтегазодобычи, а следовательно и величина государственной ренты, зависит от ряда факторов объективного характера (величина запасов нефти и газа в разрабатываемом месторождении, глубина их залегания, условия разработки, объем добычи, колебания цен на мировом и внутреннем рынках и др.). Безусловно, учесть влияние всех факторов при определении размера ренты невозможно, в связи с чем в актах налогового законодательства отражены приоритетные для конкретного государства критерии дифференциации рентных ставок.

В США такими критериями являются расположение нефтегазового месторождения (шельфовое и континентальное), величина запасов, глубина залегания, уровень мировых цен. Так, ставка налога на добавленную стоимость для шельфовых месторождений составляет — 1/6 выручки от добытых нефти и газа, для континентальных месторождений — 1/8. При освоении малодебитных скважин на суше, а также добыче нефти из глубоководных скважин в Мексиканском заливе установлена пониженная ставка налога, стимулирующая продолжение их эксплуатации. Аналогичные ставки применяются в периоды снижения мировых цен на нефть.

В Китае критерием дифференциации ставок ренты является объем нефтегазодобычи. Так, при добыче до 20000 баррелей нефти в день ставка ренты составляет 0 %; при добыче от 20001 до 30000 баррелей — 4 %; от 30001 до 40000 баррелей — 6 %; от 40001 до 60000 баррелей — 8 %; от 60001 до 80000 баррелей — 10 %, свыше этого объема — 12,5 %.

В Украине ставки ренты дифференцированы в зависимости от вида ресурса (нефть, природный газ (в т. ч. нефтяной (попутный) газовый конденсат), глубины залегания (до 5000 метров и свыше 5000 метров), целевого назначения (для природного газа), расположения (для природного газа). Так, согласно ст. 258.1.2 НК Украины ставка ренты за природный газ (в том числе нефтяной (попутный) газ), добытый в отчетном периоде и

реализованный плательщиками ренты субъекту, уполномоченному Кабинетом Министров Украины, для формирования ресурса природного газа (в том числе нефтяного (попутного) газа), используемого для нужд населения, установлена на уровне 59,25 грн за 1000 м³ (при условии полного или частичного залегания на глубине до 5000 м), 47,4 грн за 1000 м³ (при залегании на глубине свыше 5000 м), 11,85 грн за 1000 м³ природного газа, добытого из залежей на участках недр (месторождениях) в пределах континентального шельфа и/или исключительной (морской) экономической зоны Украины.

Как было отмечено выше, назначением ренты является частичная компенсация убытков государства от уменьшения его ресурсной базы. Очевидно, величина такой компенсации должна быть соразмерна как стоимости ресурса, выбывающего в результате добычи, так и значению этого ресурса для экономики.

С этой позиции установление в НК Украины специальных ставок ренты за добычу природного газа представляется оправданным. Вместе с тем существующий порядок определения размера ренты обязательства недропользователя не позволяет обеспечить адекватности размера прибыли, получаемой государством, величине ущерба от выбытия стратегического ресурса.

Согласно ст. 258.1 НК Украины базовые ставки ренты за добычу природного газа определяются в твердой сумме. Так, ставка ренты за добычу 1000 м³ газа составляет 237 грн и 118,5 грн за 1000 м³ газа, добытого из запасов, залегающих на глубине свыше 5000 м.

Как отмечают специалисты, твердая ставка ренты не чувствительна к реальной экономической ситуации. Если добыча падает, цены на ресурс снижаются, эксплуатационные затраты растут, рента составляет все большую часть в получаемом недропользователе доходе, что снижает инвестиционную привлекательность деятельности в сфере добычи соответствующего ресурса. И, наоборот, при увеличении прибыли недропользователя, обусловленной ростом цен на добываемый ресурс, доля государства как собственника ресурсов остается неизменной [9, с. 48–55].

С целью обеспечения фискальной достаточности (сбалансированности расходов бюджета с его поступлениями) при определении размера ренты, подлежащей уплате за добычу природного газа, к базовой ставке применяется корректирующий коэффициент, который согласно ст. 259.2 НК Украины определяется Министерством финансов Украины путем деления таможенной стоимости импортного природного газа, которая сложилась на момент ввоза природного газа на территорию Укра-

ины за налоговый (отчетный) период, на базовую цену, составляющую 179,5 дол. США за 1000 м³.

Следует отметить, что сложность определения корректирующего коэффициента и необоснованность размера базовой цены на природный газ, как его составного элемента, не обеспечивает соразмерности в отношении обеспечения интересов государства и недропользователя.

Для сравнения, в зарубежных странах ставки налога на добычу нефти и газа устанавливаются не в твердой сумме, а в процентном отношении к стоимости соответствующего энергоресурса.

Так, в Норвегии, являющейся одним из крупнейших экспортеров нефти, установлена единая ставка специального нефтяного налога в размере 50 % от установленной государством нормативной цены на нефть в отчетном налоговом периоде [143, с. 34–36].

В Германии, обладающей достаточно скромными запасами нефти и природного газа, в силу чего вынужденной импортировать указанные энергоресурсы, основой налога на добычу является стоимость соответствующего ресурса на мировом рынке. Так, согласно Федеральному горному закону при добыче углеводородных энергоресурсов (нефти, газа, угля) лицензиат уплачивает налог на добычу, ставка которого определяется правительствами земель в размере от 0 до 40 % стоимости ресурсов, добытых в течение года на мировом рынке. Например, в Нижней Саксонии ставки налога на добычу природного газа колеблются в районе 18–35 % его стоимости, нефти — 7,5–15 %.

Представляется, что использование зарубежного опыта определения налоговых ставок в процентном отношении к стоимости соответствующего ресурса на мировом рынке позволит создать условия для эффективного использования имеющейся ресурсной базы и предупредить злоупотребления в процессе перераспределения ресурсного потенциала Украины.

Литература

1. Енергетична стратегія України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. № 145-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

2. Ярош О. Б. Экономико-правовые проблемы, возникающие при добыче углеводородов в шельфовых зонах / О. Б. Ярош // Экономика и право. — 2006. — № 3. — С. 57–61.

3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

4. Про нафту і газ : Закон України від 12.07.2001 р. № 2665-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 50. — Ст. 262.

5. Волконский В. А. Природная рента и методы ее оценки / В. А. Волконский, А. И. Кузовкин, А. Ф. Мудрецов // Проблемы прогнозирования. — 2005. — № 1. — С. 50–61.

6. Міщенко В. С. Гірничий капітал і ресурсна плата як інструмент державного управління надрокористуванням / В. С. Міщенко. — К. : РВПС України, 2004. — 43 с.

7. Гольденберг И. А. Оценка стоимости природных ресурсов в системе национальных счетов: проблемы и опыт статистических расчетов / И. А. Гольденберг // Проблемы прогнозирования. — 2005. — № 5. — С. 33–46.

8. Коновалюк В. И. Роль монополий топливно-энергетического комплекса в экономике Украины : моногр. / В. И. Коновалюк ; НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. — К. : Наукова думка, 2004. — 278 с.

9. Егорова В. Б. Экономическая реформа базовых отраслей промышленности через призму зарубежного опыта / В. Б. Егорова // Уголь. — 1994. — № 3. — С. 48–55.

10. Бобылев Ю. Н. Реформирование налогообложения минерально-сырьевого комплекса : моногр. / Ю. Н. Бобылев. — М. : Институт экономики переходного периода, 2001. — 216 с.

11. Кюне Г. Основы германского горного права (газ, уголь, нефть) / Г. Кюне // Энергетика и право. Выпуск 2. — М. : Новая правовая культура, 2009. — С. 116–128.

12. Податковий кодекс України № 2755-VI від 2.12.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 13–17. — Ст. 112.

Поступила в редакцію 25.05.2011 г.