pISSN 2073-1477
eISSN 2311-8733

Экономика природопользования

НАЛОГОВЫЕ РИСКИ ГОСУДАРСТВА ПРИ ДОБЫЧЕ ОБЩЕРАСПРОСТРАНЕННЫХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

Миляуша Рашитовна ПИНСКАЯ [a,•], Юлия Александровна СТЕШЕНКО [b], Максим Витальевич ПРОКАЕВ [c]

[a] доктор экономических наук, руководитель Центра налоговой политики,
Научно-исследовательский финансовый институт
Министерства финансов Российской Федерации (НИФИ),
Москва, Российская Федерация
mpinskaya@nifi.ru
https://orcid.org/0000-0001-9328-1224
SPIN-код: 6914-8695

[b] младший научный сотрудник Центра налоговой политики,
Научно-исследовательский финансовый институт
Министерства финансов Российской Федерации (НИФИ),
Москва, Российская Федерация
steshenko@nifi.ru
https://orcid.org/0000-0002-6511-6026
SPIN-код: 5766-0571

[c] лаборант-исследователь, Центр налоговой политики,
Научно-исследовательский финансовый институт
Министерства финансов Российской Федерации (НИФИ),
Москва, Российская Федерация
mprokaev@nifi.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: отсутствует

[•] Ответственный автор

История статьи:
Рег. № 413/2020
Получена 16.07.2020
Получена в доработанном виде 26.08.2020
Одобрена 05.09.2020
Доступна онлайн 15.10.2020

УДК 336.225
JEL: H20, H21, H30

Ключевые слова:
налог на добычу полезных ископаемых, общераспространенные полезные ископаемые, добыча полезных ископаемых, комплексная обработка минерального сырья

Аннотация

Предмет. Основные вопросы добычи и переработки общераспространенных полезных ископаемых. Российская и зарубежная практика налогообложения общераспространенных полезных ископаемых.

Цели. Исследование современного подхода к налогообложению общераспространенных полезных ископаемых и выработка предложений по совершенствованию действующего налогового механизма.

Методология. Использованы методы сравнительного, экономико-статистического, логического анализа.

Результаты. Обобщены и проанализированы официальные статистические данные по налогу на добычу полезных ископаемых. Выявлены основные проблемы в этой сфере.

Выводы. Налоговое законодательство в отношении общераспространенных полезных ископаемых является сложным и неоднозначным. Практическая реализация предложенных мер позволит снизить налоговые риски расхождения мнений налогоплательщиков и налоговых органов при квалификации полезного ископаемого для применения налоговой ставки, а также расширить комплексную обработку минеральных ресурсов.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2020

Для цитирования: Пинская М.Р., Стешенко Ю.А., Прокаев М.В. Налоговые риски государства при добыче общераспространенных полезных ископаемых // Региональная экономика: теория и практика. – 2020. – Т. 18, № 10. – С. 1961 – 1982.
https://doi.org/10.24891/re.18.10.1961

Введение

Для общераспространенных полезных ископаемых (ОРПИ) характерны следующие особенности: географическая распространенность (данный вид сырья присутствует в каждом субъекте Российской Федерации); относительная простота и низкая себестоимость работ по добыче и переработке; открытый способ добычи; низкая стоимость и простота способов обработки полезных ископаемых (ПИ) для достижения заданных потребительских свойств. Все перечисленные особенности ОРПИ свидетельствуют о высокой значимости данного вида полезных ископаемых для промышленности и строительной сферы. В современной российской научной литературе вопросы добычи общераспространенных полезных ископаемых рассмотрены широко, однако проблемам налогообложения данного вида твердых полезных ископаемых уделяется недостаточное внимание.

Материалы и методы исследования

В рамках данного исследования использованы нормативные правовые акты в области налогообложения общераспространенных полезных ископаемых, в частности судебная практика и законодательные акты субъектов Российской Федерации. Анализ проведен авторами на основании официальных материалов статистической налоговой отчетности и данных Федеральной службы государственной статистики. Основные методы исследования – анализ, системный подход, дедукция, индукция, сравнение, наблюдение.

Обзор литературы

Региональные особенности добычи общераспространенных полезных ископаемых, а также перспективы их использования рассмотрены в трудах Н.М. Межевича, Д.А. Сизякина [1], М.А. Дедова [2], Р.Г. Ибламинова, А.К. Алваняна[1], А.Л. Лекомцева[2], Н.В. Гальцевой, А.А. Давыдовой[3], А.Ю. Солодовникова[4], А.И. Смирнова[5]. Анализ программных документов субъектов Российской

[1] *Ибламинов Р.Г., Алванян А.К.* Минерагеническая зональность общераспространенных полезных ископаемых Пермского края // Геология и полезные ископаемые Западного Урала. 2010. № 10. С. 96–98.

[2] *Лекомцев А.Л.* Ресурсный потенциал общераспространенных полезных ископаемых районов Удмуртии // Экологический консалтинг. 2013. № 3. С. 12–14.

[3] *Гальцева Н.В., Давыдова А.А.* История и перспективы добычи общераспространенных полезных ископаемых Магаданской области // European Social Science Journal. 2011. № 9. С. 430–440.

[4] *Солодовников А.Ю.* Ресурсная база общераспространенных полезных ископаемых Надымского района // Горные ведомости. 2015. № 2. С. 52–62.

[5] *Смирнов А.И.* Современное состояние общераспространенных полезных ископаемых Республики Башкортостан // Геология, полезные ископаемые и проблемы геоэкологии Башкортостана, Урала

Федерации в сфере воспроизводства минерально-сырьевой базы общераспространенных полезных ископаемых выполнен в статье О.В. Александрова, Е.И. Добролюбовой, А.Н. Старостиной [3]. В исследованиях Н.В. Назаренко, А.Н. Петина, Т.Н. Фурманова [4, 5], С.В. Величко, Я.А. Кармадоновой[6], Е.П. Янина[7] произведена оценка степени воздействия разработки месторождений по добыче ОРПИ на окружающую среду. Однако в указанных работах экономические, налоговые аспекты регулирования добычи и переработки ОРПИ не затронуты.

Экономическая эффективность добычи общераспространенных полезных ископаемых в субъектах Российской Федерации рассмотрена в работах С.В. Величко, Я.А. Кармадонова[8], С.А. Панкова [6]. Проблемы налогообложения общераспространенных полезных ископаемых при исчислении НДПИ рассмотрены в трудах П.В. Седаева[9], О.С. Федоровой, Т.В. Катанаевой[10], Р.К. Садыкова [7], Р.Г. Власовой, Н.Р. Байчуриной[11]. В исследовании Р.К. Садыкова [8] обосновывается необходимость перераспределения налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых между субъектом РФ и муниципальным образованием (городской округ, муниципальный район) для достижения экономического роста.

Особенности налогообложения общераспространенных полезных ископаемых и возникновение налоговых рисков государства

В соответствии с действующим законодательством добыча общераспространенных полезных ископаемых может быть осуществлена на основании соответствующей лицензии. Существуют два направления добычи ОРПИ на территории Российской Федерации. В рамках первого, традиционного, направления добыча осуществляется на основании соответствующей специализированной лицензии по общим принципам. Порядок предоставления недр для разработки месторождений

и сопредельных территорий. 2016. № 11. С. 202–203.

[6] *Величко С.В., Кармадонова Я.А.* Накопленный экологический ущерб при добыче общераспространенных полезных ископаемых // Инновационная наука. 2018. № 5-2. С. 19–22. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/nakoplennyy-ekologicheskiy-uscherb-pri-dobyche-obscherasprostranennyh-poleznyh-iskopaemyh/viewer

[7] *Янин Е.П.* Экологические аспекты добычи общераспространенных полезных ископаемых // Экологическая экспертиза. 2019. № 2. С. 40–73. URL: http://lamb.viniti.ru/sid2/sid2free?sid2=J17495870

[8] *Величко С.В., Кармадонова Я.А.* Эколого-экономическая эффективность добычи общераспространенных и твердых полезных ископаемых (на примере Мостовского района Краснодарского края) // Инновационная наука. 2018. № 5-2. С. 16–19. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/ekologo-ekonomicheskaya-effektivnost-dobychi-obscherasprostranennyh-i-tverdyh-poleznyh-iskopaemyh-na-primere-mostovskogo-rayona/viewer

[9] *Седаев П.В.* Анализ проблем, связанных с оценкой стоимости добытых общераспространенных полезных ископаемых при расчете НДПИ // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2016. № 26. С. 130–134. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-problem-svyazannyh-s-otsenkoy-stoimosti-dobytyh-obscherasprostranennyh-poleznyh-iskopaemyh-pri-raschete-ndpi/viewer

[10] *Федорова О.С., Катанаева Т.В.* Особенности отраслевого налогообложения и учета // Налоги и финансовое право. 2017. № 11. С. 118–132.

[11] *Садыков Р.К., Власова Р.Г., Байчурина Н.Р.* Механизм расчета дифференцированной ставки налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых // Разведка и охрана недр. 2005. № 9. С. 43–46. URL: https://drive.google.com/file/d/0B4k63sMsGMNOcHl6NmgtUWtqWkk/edit

общераспространенных полезных ископаемых утверждается на региональном уровне каждым субъектом РФ самостоятельно. В частности, извлечение ОРПИ может совершаться на основании специальной лицензии на добычу полезных ископаемых, согласно п. 6.3 ст. 6 Постановления ВС РФ от 15.07.1992 № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» (далее – Постановление)[12]. Лицензия на право разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых дает недропользователю право на разведку месторождения, а также на переработку отходов горнодобывающих и связанных с ними перерабатывающих производств.

Общераспространенные полезные ископаемые могут добываться также на основании лицензии на право строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Лицензия удостоверяет право пользования определенными участками недр для подземного хранения нефти, газа, захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод и иных нужд согласно ст. 6 Постановления. В данном случае пользователь может извлекать из недр минеральное сырье для строительства и эксплуатации подземных сооружений (например, для строительства дорог). Однако отсутствие у налогоплательщика лицензии на добычу полезного ископаемого не освобождает его от уплаты налога на добычу полезных ископаемых, так как в соответствии со ст. 334 НК РФ плательщиками налога на добычу полезных ископаемых признаются пользователи недр[13]. Согласно пп. 1 п. 1 ст. 336 НК РФ объектом налогообложения признаются полезные ископаемые, добытые из недр на территории Российской Федерации. Однако не все минеральное сырье, извлеченное из недр, может считаться добытым полезным ископаемым и подлежать налогообложению. При использовании налогоплательщиком данной лицензии должно осуществляться налогообложение только общераспространенных полезных ископаемых, используемых непосредственно для строительства и эксплуатации подземных сооружений.

В рамках второго направления добыча ОРПИ осуществляется в случае разработки месторождений других полезных ископаемых. Так, согласно ст. 19.1 Закона «О недрах», недропользователи, осуществляющие разведку и добычу полезных ископаемых или по совмещенной лицензии геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых в границах предоставленных им горных отводов (и (или) геологических отводов), имеют право на основании утвержденного технического проекта для собственных производственных и технологических нужд

[12] Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 15.07.1992 № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_852/

[13] Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/

осуществлять добычу ОРПИ в порядке, установленном соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации[14].

Следует отметить, что общераспространенные полезные ископаемые нередко добываются нелегально. Согласно имеющимся данным, по итогам 2014 г. только в Ленинградской области продано почти 16 млн м^3 песка по средней цене 550 руб. за м^3. Из этого объема, по подсчетам экспертов, около 2% составил песок, добываемый на примерно 50 нелегальных карьерах и проданный по демпинговым ценам (300–450 руб./м^3)[15]. По данным официальной статистики, в России в 2018 г. было добыто 245 м^3 природного песка, что ниже значения 2017 г. на 7,55%, и 1,3 млн т торфа неагломерированного, что на 144,4% выше значения 2017 г. Изменения добычи ОРПИ за 2016–2018 гг. представлены в *табл. 1*.

Для целей налогообложения к общераспространенным полезным ископаемым относятся: торф; неметаллическое сырье, используемое в основном в строительной индустрии; горнорудное неметаллическое сырье. Для сравнения: в Казахстане общераспространенными признаются нерудные твердые полезные ископаемые, используемые в их естественном виде или с незначительной обработкой и очисткой для строительных и хозяйственных целей. С 2019 г. в Казахстане приняты изменения, касающиеся вопроса налогообложения общераспространенных полезных ископаемых. Компании-нерезиденты освобождаются от налогообложения дохода от прироста стоимости и дивидендов при добыче ОРПИ для собственных нужд[16]. Таким образом, они не считаются недропользователями.

Обращают на себя внимание некоторые терминологические упущения. В Налоговом кодексе РФ термин «общераспространенные полезные ископаемые» присутствует только в ст. 336, где речь идет о непризнании объектом налогообложения общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод, не числящихся на государственном балансе запасов полезных ископаемых, добытых индивидуальным предпринимателем и используемых им непосредственно для личного потребления. В то же время, в статистической налоговой отчетности (форма 5-НДПИ) производится расчет стоимости и суммы налога, поступивших в связи с обложением НДПИ общераспространенных полезных ископаемых. В этой строке указывается величина налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых, поступившего в региональные бюджеты.

Суммы НДПИ по ОРПИ, поступившие в бюджет субъектов Российской Федерации, существенно различаются. Например, в 2019 г. в бюджет Красноярского края поступило свыше 345,3 млн руб., в то время как в бюджет Республики Калмыкия – всего 368 тыс. руб. Динамика поступлений сумм НДПИ по ОРПИ в 2019 г. по

[14] Закон Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_343/

[15] Вскрыты новые схемы незаконной добычи песка в Ленобласти. URL: http://greenfront.su/post/1917

[16] Кодекс Республики Казахстан от 25.12.2017 № 120–VI «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)». URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=36148637

сравнению с 2018 г. была незначительной, однако по сравнению с 2017 г. величина поступлений снизилась в 44 регионах России. С другой стороны, существенное увеличение поступившего налога с 2011 г. по 2019 г. зафиксировано в Камчатском крае, Магаданской области, Орловской области[17].

На *рис. 1* представлена динамика стоимости добытых полезных ископаемых и сумма налога, подлежащая уплате в бюджет в связи с налогообложением общераспространенных полезных ископаемых, в разрезе федеральных округов.

В налоговой отчетности по налогу на добычу полезных ископаемых в части отражения сумм, полученных от налогообложения ОРПИ, существует ряд особенностей. До 2019 г. в официальной налоговой отчетности отражалась общая сумма налога на добычу ОРПИ, исчисленная субъектами Российской Федерации по общеустановленной налоговой ставке[18]. До этого времени в статистической налоговой отчетности отражались данные о поступлениях ОРПИ, включенных в региональные перечни. По данным на конец 2020 г., в отчетности детально отражены сведения в части пп. 10 п. 2 ст. 337 НК РФ и пп. 7 п. 2 ст. 337 НК РФ.

К группе неметаллического сырья, используемого в основном в строительной индустрии, относится широкий перечень полезных ископаемых, в который включены галька, гравий, доломит, известковый камень для изготовления извести и цемента, камень строительный и другие неметаллические ископаемые. К группе горнорудного неметаллического сырья относятся графит природный, кварцит, а также полезные ископаемые, не включенные в другие группы. Таким образом, перечни являются открытыми.

В налоговой отчетности отражается стоимость добытого полезного ископаемого в виде неметаллического сырья, используемого в основном в строительной индустрии, и горнорудного неметаллического сырья, облагаемого по общеустановленной налоговой ставке и по ставке 0%. В *табл. 2, 3* приведены данные о налоговых поступлениях и налоговых льготах в разрезе регионов России по видам ОРПИ в 2019 г.

Налоговые льготы по неметаллическому сырью, используемому в основном в строительной индустрии, составили 4,04% от величины суммы налога, подлежащей уплате в бюджет, а по горнорудному неметаллическому сырью – 5,9%. В 2019 г. 44 субъекта Российской Федерации не уплачивали НДПИ по горнорудному неметаллическому сырью.

[17] Федеральная налоговая служба. Данные по формам статистической налоговой отчетности. Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на добычу полезных ископаемых. URL: https://www.nalog.ru/rn48/related_activities/statistics_and_analytics/forms/

[18] Приказ ФНС России от 22.06.2018 № ММВ-7-1/411@ (ред. от 20.12.2019) «Об утверждении форм статистической налоговой отчетности Федеральной налоговой службы на 2019 год». URL: https://nkrfkod.ru/zakonodatelstvo/prikaz-fns-rossii-ot-22062018-n-mmv-7-1411/

Интерес представляет специфика применения нулевой ставки по ОРПИ. Согласно действующему законодательству, эта ставка может быть применена в случае, если налогоплательщик не смог извлечь полезные ископаемые из вскрышных, вмещающих (разубоживающих) пород, из отвалов или отходов ввиду подтвержденного объективного отсутствия соответствующей технологии.

В то же время, если право разработки образовавшихся техногенных месторождений будет предоставлено иному природопользователю, полезные ископаемые будут рассматриваться как объект налогообложения и облагаться по ставке 6% при добыче горнорудного неметаллического сырья, по ставке 5,5% при добыче горно-химического неметаллического сырья и неметаллического сырья, используемого в основном в строительной индустрии и по ставке 4% при добыче торфа[19]. Следовательно, такая ситуация может стать источником налоговых рисков для государства и налогоплательщиков.

Таким образом, общераспространенные полезные ископаемые можно отнести к наибольшей по составу группе полезных ископаемых, в которую включено преимущественно минеральное сырье, используемое в строительной сфере.

Региональные особенности налогообложения общераспространенных полезных ископаемых

По правилам ст. 56 БК РФ, в бюджеты субъектов РФ налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых зачисляется по нормативу 100%. С учетом равномерности распределения налоговой базы (общераспространенные полезные ископаемые, числящиеся на государственном балансе запасов полезных ископаемых) решение о передаче налоговых поступлений на региональный уровень представляется нам вполне оправданным. Зачисление в региональные бюджеты 2/3 НДПИ по прочим видам полезных ископаемых (не углеводородам), к которым относятся и твердые полезные ископаемые, в целом может быть оправдано с позиции необходимости создания за счет региональных бюджетов инфраструктуры добычи на соответствующей территории и выравнивания доходных потенциалов территорий за счет централизации части поступлений [9]. Исследователь Е.Н. Тимушев отмечает, что в 2018 г. в семи субъектах Российской Федерации на постоянной основе были установлены единые нормативы отчислений по НДПИ в местные бюджеты [10].

Однако полномочия по установлению налога на добычу по всем видам полезных ископаемых и изменению отдельных его элементов сохраняются за федеральным центром, что соответствует выводам теории фискального федерализма. По мнению R. Boadway, A. Shah, передача налоговых полномочий на практике может приводить к существенным потерям эффективности, даже если речь идет лишь о

[19] Министерство финансов Российской Федерации. Письмо от 07.04.2015 № 03-06-05-01/19486. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182166/642e04ffca4137c2690d133316e5f60506710034/

предоставлении региональным властям права снижать налоговые ставки или предоставлять налоговые льготы [11]. Под эффективностью подразумевается, безусловно, бюджетная эффективность. Снижение налоговых ставок в результате региональной налоговой конкуренции имеет свои институциональные ограничения, выражающиеся в искажении размещения капитала и рабочей силы и, в конечном итоге, в потере инвестиционной привлекательности регионов с небогатыми запасами ОРПИ.

Правомерность закрепления НДПИ от общераспространенных и прочих видов полезных ископаемых за бюджетами субъектов Российской Федерации можно объяснить также тем, что данный налог, несмотря на его ресурсную природу, предназначен не для изъятия природной ренты, а для компенсации издержек на создание региональной инфраструктуры. Другими словами, НДПИ относится к так называемым «пигуанским» налогам, цель введения которых состоит в компенсации вреда окружающей среде или, другими словами, интернализации негативных внешних экстерналий.

Надо отметить, что потенциал пигуанских налогов не использован в полном объеме, и это характерно не только для сферы добычи полезных ископаемых, но и для системы налогообложения выбросов, которая остается более эффективной в рамках отдельных стран, чем торговля выбросами, и применяется во всем мире более широко, чем механизм торговли разрешениями [12].

Тем не менее, следует обратить внимание на отсутствие согласованности в вопросе разграничения полномочий между федеральным центром и регионами при определении видов ОРПИ, подлежащих налогообложению, что обусловливает возникновение налоговых рисков при определении налоговых ставок. Как известно, субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно определять перечень общераспространенных полезных ископаемых, действующий в регионе[20]. Например, в Амурской и Сахалинской областях представлен широкий перечень, состоящий из более чем двадцати позиций. В некоторых субъектах, таких как Москва, Московская область, перечень включает менее 15 позиций[21]. Данные

[20] Распоряжение Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 07.02.2003 № 47-р «Об утверждении «Временных методических рекомендаций по подготовке и рассмотрению материалов, связанных с формированием, согласованием и утверждением региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным».
URL: https://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-mpr-rf-ot-07022003-n-47-r/

[21] Распоряжение Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Правительства Амурской области от 26.04.2011 № 14-р/45-р «Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Амурской области». URL: https://rulaws.ru/acts/Rasporyazhenie-Minprirody-RF-N-14-r,-Pravitelstva-Amurskoy-oblasti-N-45-r-ot-26.04.2011/; Распоряжение Министерства природных ресурсов Российской Федерации, Администрации Сахалинской области от 11.03.2005 № 16-р/87-ра «Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Сахалинской области».
URL: http://docs.cntd.ru/document/901928941; Постановление Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Правительства Московской области от 24.03.2020 № 1-п/127/7 «Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Московской области».
URL: http://docs.cntd.ru/document/564644459; Распоряжение Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации № 42-р, Правительства Москвы № 2342-рп от 07.09.2009 «Об утверждении перечня

открытые перечни формируются совместно органами исполнительной власти в регионах и Министерством природных ресурсов Российской Федерации в соответствии с п. 6.1 ст. 3 Закона РФ «О недрах».

В результате проведенного мониторинга авторами были выявлены несоответствия между видами ОРПИ, представленными в Налоговом кодексе, и региональными перечнями. В частности, некоторые ОРПИ, такие как гажа, сапропель, суглинки, диатомит, брекчии и др., в НК РФ не указаны. Например, такое общераспространенное полезное ископаемое, как брекчии присутствует в перечнях, утвержденных в Краснодарском крае и в Ханты-Мансийском автономном округе, а в перечнях, утвержденных в Московской, Курской областях, в Камчатском крае, отсутствует. По этой причине возникают разногласия при определении налоговой ставки по соответствующему объекту налогообложения, служащие источниками налоговых рисков.

В качестве примера можно привести следующий кейс. ООО «Уральская диатомитовая компания» осуществляла добычу полезного ископаемого (диатомита) на Камышловском месторождении на основании лицензии[22]. Общество при уплате НДПИ применяло налоговую ставку в размере 5,5% в отношении добытого полезного ископаемого (диатомит), отнесенного, согласно пп. 4 п. 2 ст. 342 НК РФ, к группировке «неметаллическое сырье, используемое в основном в строительной индустрии». Однако налоговый орган выиграл дело, сделав вывод о неправомерности применения данной налоговой ставки, так как добытое полезное ископаемое относится к группировке «горнорудное неметаллическое сырье», которое должно облагаться по ставке в 6%. В качестве аргумента был использован довод, что добываемое полезное ископаемое, диатомит, относится к прочим полезным ископаемым, поскольку НК РФ относит другие полезные ископаемые, не включенные в другие группы для целей налогообложения НДПИ, к горнорудному неметаллическому сырью. Доводы налогоплательщика о том, что диатомитовая глина, добываемая обществом, относится к сырью, которое используется в строительной индустрии, суд не поддержал.

Таким образом, недостаточная урегулированность вопросов разграничения полномочий между федеральным центром и регионами порождает спорные вопросы налогообложения общераспространенных полезных ископаемых, прямо не указанных в НК РФ. Данный недостаток обусловливает появление налоговых рисков вследствие расхождения мнений налогоплательщиков и налоговых органов при квалификации полезного ископаемого для применения налоговой ставки.

общераспространенных полезных ископаемых города Москвы». URL: https://rulaws.ru/acts/Rasporyazhenie-Minprirody-RF-N-42-r,-Pravitelstva-Moskvy-N-2342-RP-ot-07.09.2009/

[22] Арбитражный суд Свердловской области. Решение от 23.10.2018 по делу № А60-31038/2018. URL: https://sudact.ru/arbitral/doc/OlnhhipnGpbN/

Сложность налогообложения попутных компонентов и техногенного сырья и недооцененность их налогового потенциала

При выявлении налоговых рисков при добыче и переработке ОРПИ следует обратить внимание на нерешенность вопросов комплексной обработки минеральных ресурсов. Разработка месторождений полезных ископаемых заканчивается не только производством продукции из основного полезного ископаемого (полезного компонента), но и образованием техногенных запасов – скоплений отходов добычи и переработки полезных ископаемых. Строительное сырье в большей степени само способно образовывать значительные техногенные запасы. Так как образование отходов в горно-металлургическом цикле увеличивается ежегодно, важно рассматривать проблему как с экологической, так и с экономической точки зрения. Сформированные отходы горного производства образуют техногенные месторождения, обладающие существенным ресурсным потенциалом. Потребность вовлечения в переработку техногенных месторождений минерального сырья обусловлена необходимостью одновременной экономической и экологической оценки вторичных минеральных ресурсов [13]. По данным Росстата, не учитывающим величины накопления извлекаемых вскрышных, вмещающих пород, запасов некондиционных полезных ископаемых, в 2018 г. на производствах, занятых в секторе добычи полезных ископаемых, образовалось свыше 6 850,5 млн т отходов производства и потребления, что в 2,1 раза больше, чем величина аналогичных отходов в 2010 г.[23].

Накопленные техногенные месторождения содержат существенный экономический и фискальный потенциал, однако масштабы их вовлечения в процесс переработки невелики, так как данный процесс низкорентабелен. В минерально-сырьевом комплексе сложилось противоречие между значительными объемами образования вскрышных пород, низким уровнем их использования в качестве строительных материалов и высокой потребностью строительной промышленности в инертных заполнителях в виде песка, щебня, гравия и других материалов.

Рассмотрим особенности действующего механизма налогообложения попутно добываемых ОРПИ. Согласно ст. 19.1 Закона «О недрах», налогоплательщик имеет право на основании имеющейся лицензии осуществлять добычу основного полезного ископаемого, указанного в лицензии, а также попутно добывать ОРПИ без указания его в лицензии. Специальных норм, регулирующих применение НДПИ в отношении ОРПИ, добываемых попутно, главой 26 НК РФ не предусмотрено. Однако на основании действующего законодательства налогоплательщик, исходя из целей хозяйственной деятельности, может действовать по двум направлениям.

Во-первых, попутно извлеченные полезные ископаемые при добыче основного полезного ископаемого недропользователем из отходов (потерь) не облагаются

[23] Социально-экономическое положение России: январь–сентябрь 2019 года. URL: https://www.gks.ru/storage/mediabank/osn-09-2019.pdf

НДПИ[24]. Исчисление налога из отходов (потерь) возможно, только если у налогоплательщиков имеется выданная в установленном порядке лицензия[25]. Однако, если НДПИ был уже исчислен при первичной добыче, полезные ископаемые, извлеченные из собственных отходов (потерь), не являются объектом налогообложения[26].

Во-вторых, возникают налоговые риски государства в виде недополученных налоговых доходов, когда недропользователь, осуществляющий добычу основного полезного ископаемого, извлекает попутно полезные ископаемые, находящиеся во вскрышных породах, но НДПИ не уплачивает. Например, ООО «Кульдурский бруситовый рудник» осуществляло добычу полезного ископаемого горнорудного неметаллического сырья (брусита) на основании лицензии[27]. Согласно данной лицензии, уровень добычи брусита определяется техническим проектом, по которому отработка запасов брусита невозможна технологически без вовлечения в отработку запасов строительного камня[28]. Техническим проектом предусмотрено складирование добытого на карьере строительного камня в спецотвале, запасы строительного камня учтены государственным балансом.

Между налогоплательщиком и налоговым органом возникли разногласия относительно отнесения добычи брусита к стадии технологического процесса. Налоговый орган посчитал, что транспортировка вскрышных пород на отвалы являлась последней стадией технологического процесса и доначислил НДПИ. Однако суд признал решение о доначислении НДПИ незаконным, так как строительный камень прямо не поименован в лицензии (разрешении) предприятия, его извлечение из недр не облагается НДПИ, хотя, на наш взгляд, предприятие фактически извлекло строительный камень, который, исходя из положений п. 1 ст. 336 НК РФ, может являться объектом налогообложения, так как строительный камень содержится в минеральном сырье и соответствует ГОСТ[29].

В соответствии с п. 1 ст. 337 НК РФ полезным ископаемым признается продукция горнодобывающей промышленности и разработки карьеров, содержащаяся в

[24] В соответствии с пп. 2 п. 1 ст. 336 НК РФ и пп. 4 п. 2 ст. 336 НК РФ.

[25] Согласно пп. 2 п. 1 ст. 336 НК РФ, объектом налогообложения налогом на добычу полезных ископаемых признаются полезные ископаемые, добытые из недр на территории Российской Федерации на участке недр (в том числе из залежи углеводородного сырья), предоставленном налогоплательщику в пользование в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также полезные ископаемые, извлеченные из отходов (потерь) добывающего производства, если такое извлечение подлежит отдельному лицензированию.

[26] Согласно пп. 4 п. 2 ст. 336 НК РФ, полезные ископаемые, извлеченные из собственных отвалов или отходов (потерь) горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, если при их добыче из недр они подлежали налогообложению в общеустановленном порядке.

[27] Шестой арбитражный апелляционный суд. Постановление от 16.05.2019 по делу № А16-2459/2018. URL: https://sudact.ru/arbitral/doc/ngqPuMcDdBxv/

[28] Согласно пп. 10 п. 2 ст. 337 НК РФ, строительные камни отнесены к видам добытых полезных ископаемых в составе неметаллического сырья, используемого в основном в строительной индустрии.

[29] ГОСТ 31436-2011 «Породы горные скальные для производства щебня для строительных работ. Технические требования и методы испытаний». URL: https://standartgost.ru/g/ГОСТ_31436-2011

фактически добытом (извлеченном) из недр (отходов, потерь) минеральном сырье (породе, жидкости и иной смеси), первая по своему качеству соответствующая государственному стандарту Российской Федерации, стандарту отрасли, региональному стандарту, международному стандарту, а в случае отсутствия указанных стандартов для отдельного добытого полезного ископаемого – стандарту организации (предприятия). Также, согласно п. 1 ст. 338 НК РФ, налоговая база в отношении каждого добытого полезного ископаемого, в том числе полезных компонентов, извлекаемых из недр попутно при добыче основного полезного ископаемого, определяется налогоплательщиком самостоятельно.

Можно сделать вывод, что действующий механизм налогообложения не способствует стимулированию комплексной добычи, создавая тем самым большое количество техногенных запасов. Сложность интерпретации действующего законодательства позволяет недропользователям не осуществлять переработку полезных ископаемых и, соответственно, не уплачивать НДПИ по ОРПИ, находящимся во вскрышных породах. Ситуация усугубляется тем, что вскрышные отходы переходят в категорию отходов недропользования. В сфере добычи минерального сырья одновременно прослеживаются следующие тенденции: с одной стороны, возрастает потребность секторов промышленности и строительства в минеральном сырье, в том числе в ОРПИ, с другой стороны, происходит ежегодное увеличение образования вскрышных, вмещающих пород, а также отвалов, отходов. Изменение подхода к налогообложению техногенных месторождений, отвалов, отходов может способствовать расширению добычи ОРПИ на территории субъектов Российской Федерации для строительных целей.

Отмеченная проблема несогласованности налогового законодательства и законодательства о недропользовании обусловлена также несовершенством понятийного аппарата. В частности, такие понятия, как отходы и потери, в налоговом законодательстве рассматриваются как синонимы и упоминаются в ст. 336, 337, 339, 342 НК РФ. В Законе «О недрах» данные термины отсутствуют, а в ст. 1 Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» дано определение отходов производства и потребления, которое существенно отличается от терминологии налогового законодательства. Термин «отвал» упоминается в ст. 336, 342 НК РФ, однако его определение отсутствует как в налоговом законодательстве, так и в законодательстве о недропользовании. Относительно новый термин «техногенное месторождение» в НК РФ и в Законе «О недрах» отсутствует, однако определение дано в п. 3.2.6 ГОСТ Р 54098-2010[30].

В Стратегии развития геологической отрасли до 2030 г. обозначено, что одной из задач геологической отрасли на долгосрочную перспективу является охрана недр и рациональное использование минерально-сырьевых ресурсов для удовлетворения текущих и перспективных потребностей базовых отраслей экономики. Однако стоит

[30] ГОСТ Р 54098-2010 Ресурсосбережение. Вторичные материальные ресурсы. Термины и определения. URL: http://docs.cntd.ru/document/1200086000

отметить, что современный механизм недропользования, и в частности налогообложения недр, имеет ряд недостатков, оказывающих существенное негативное влияние на эффективное использование природных ресурсов. Важным вопросом является снижение количества отходов, образованных вследствие добычи полезных ископаемых из недр, величина накопления которых, по данным Минприроды России, составляет 80–100 млрд т и ежегодно увеличивается на 1,5–2 млрд т. При этом, в среднем в хвостах обогащения удельный вес неизвлеченных компонентов от их количества в исходной руде по нерудным полезным ископаемым (к которым, в частности, относятся общераспространенные полезные ископаемые), залегаемым совместно с основными полезными ископаемыми, может достигать 100%. Другими словами, одна часть ископаемых извлекается в качестве основного ПИ, а такое же количество ПИ остается в хвостах обогащения.

На данный момент разработан и принят в первом чтении законопроект «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях стимулирования использования отходов недропользования», который вносит изменения в порядок добычи полезных ископаемых и отходов из них[31]. В новой редакции Закона изменения должны коснуться в основном отходов недропользования. В частности, пользователь недр на период действия лицензии будет иметь право осуществлять добычу полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования, образовавшихся в результате выполнения работ, связанных с пользованием недрами на предоставленном в пользование участке недр, а также использовать указанные отходы для собственных производственных и технологических нужд на основании технического проекта. Изменения также направлены на устранение терминологической несогласованности в законодательстве РФ: в частности, впервые упоминается термин «техногенные месторождения». Внесение указанных изменений в законодательство позволит расширить переработку отходов недропользования и повысить налоговые поступления от сектора добычи полезных ископаемых. Полагаем, что к представленным изменениям в законодательстве должно быть адаптировано и налоговое законодательство в части обложения отходов недропользования налогом на добычу полезных ископаемых.

Результаты исследования

В результате проведенного исследования авторами выявлены следующие направления совершенствования налогообложения общераспространенных полезных ископаемых.

[31] Законопроект № 664487-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях стимулирования использования отходов недропользования». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/664487-7

Для снижения налоговых рисков, возникающих вследствие недостаточной урегулированности вопросов налогообложения общераспространенных полезных ископаемых, прямо не указанных в НК РФ, необходимо внести изменения в пп. 7 п. 2 ст. 337 НК РФ и пп. 10 п. 2 ст. 337 НК РФ в части закрытия перечней горнорудного неметаллического сырья и неметаллического сырья, используемого в основном в строительной индустрии, на основании «Общероссийского классификатора полезных ископаемых и подземных вод. ОК 032-2002». Внесение таких изменений позволит снизить налоговые риски расхождения мнений налогоплательщиков и налоговых органов при квалификации полезного ископаемого для применения налоговой ставки.

Для целей комплексной обработки минеральных ресурсов, а также для упрощения налогообложения попутных компонентов при извлечении из недр обложение налогом на добычу полезных ископаемых должно происходить в отношении всех полезных ископаемых, входящих в состав минерального сырья и состоящих на государственном балансе запасов полезных ископаемых. Принятие данных мер позволит расширить налоговый потенциал добычи попутных полезных ископаемых, включая общераспространенные.

Для стимулирования добычи общераспространенных и других полезных ископаемых из техногенных месторождений, отвалов, отходов необходимо внести изменения в ст. 336 НК РФ в части определения техногенного месторождения в соответствии с законопроектом «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях стимулирования использования отходов недропользования». Также следует предусмотреть в законодательстве ряд изменений, направленных на налоговое стимулирование добычи полезных ископаемых из техногенных месторождений, отвалов, отходов, в части предоставления налоговых льгот для недропользователей.

Выводы

Результаты исследования позволяют авторам сделать вывод об актуальности вопросов действующего порядка налогообложения общераспространенных полезных ископаемых. Предлагаемые авторами направления совершенствования налогообложения могут существенно повысить фискальный потенциал данного вида полезных ископаемых, одновременно снизив для государства и налогоплательщиков налоговые риски при их добыче и переработке.

Таблица 1
Динамика добычи общераспространенных полезных ископаемых

Table 1
Changes in the extraction of commonly occurring mineral resources

Общераспространенные полезные ископаемые	**2016 г.**	**2017 г.**	**2017 г. к 2016 г., %**
Торф неагломерированный, млн т	1,2	0,9	75
Пески природные, млн м^3	236	265	112,29
Гранулы, крошка и порошок; галька, гравий, млн м^3	259	282	108,88
Известняк (кроме камня известнякового для строительства и памятников и заполнителя известнякового), млн т	59,8	66,9	111,87

Продолжение

Общераспространенные полезные ископаемые	**2018 г.**	**2018 г. к 2017 г., %**
Торф неагломерированный, млн т	1,3	144,44
Пески природные, млн м^3	245	92,45
Гранулы, крошка и порошок; галька, гравий, млн м^3	280	99,29
Известняк (кроме камня известнякового для строительства и памятников и заполнителя известнякового), млн т	67,3	100,6

Источник: составлено авторами по данным: Социально-экономическое положение России: январь–сентябрь 2019 года. URL: https://www.gks.ru/storage/mediabank/osn-09-2019.pdf

Source: Authoring, based on: *Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii: yanvar'–sentyabr' 2019 goda* [Russia's socio-economic situation: January-September 2019].
URL: https://www.gks.ru/storage/mediabank/osn-09-2019.pdf (In Russ.)

Таблица 2
Налоговые поступления и налоговые льготы по неметаллическому сырью и горнорудному неметаллическому сырью (2019 г.)

Table 2
Tax revenues and tax benefits for non-metallic raw materials and non-metallic mining raw materials in 2019

Показатель	**Неметаллическое сырье, используемое в основном в строительной индустрии**
Сумма налога, подлежащего уплате в бюджет, млрд руб.	6,7
Стоимость добытого полезного ископаемого, млрд руб.	126,4
Сумма налога на добычу полезных ископаемых, не поступившая в бюджет в связи с применением налоговых льгот, млрд руб.	0,2739
Стоимость льготируемого неметаллического сырья, млрд руб.	5,07

Продолжение

Показатель	**Горнорудное неметаллическое сырье**
Сумма налога, подлежащего уплате в бюджет, млрд руб.	0,572
Стоимость добытого полезного ископаемого, млрд. руб.	10,1
Сумма налога на добычу полезных ископаемых, не поступившая в бюджет в связи с применением налоговых льгот, млрд руб.	0,0338
Стоимость льготируемого неметаллического сырья, млрд руб.	0,5648

Источник: составлено авторами по данным: Федеральная налоговая служба. Данные по формам статистической налоговой отчетности. Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на добычу полезных ископаемых.
URL: https://www.nalog.ru/rn48/related_activities/statistics_and_analytics/forms/

Source: Authoring, based on: *Federal'naya nalogovaya sluzhba. Dannye po formam statisticheskoi nalogovoi otchetnosti. Otchet o nalogovoi baze i strukture nachislenii po nalogu na dobychu poleznykh iskopaemykh* [Federal Tax Service. Data on forms of statistical tax reporting. Report on the tax base and the structure of mining tax accruals].
URL: https://www.nalog.ru/rn48/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ (In Russ.)

Таблица 3
Уплата налога на добычу полезных ископаемых: региональный аспект

Table 3
Mining resources extraction tax payment: A regional perspective

Регионы	**Неметаллическое сырье, используемое в основном в строительной индустрии**
Регионы – лидеры по величине поступившего налога	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, Красноярский край, Ленинградская область, Республика Саха (Якутия), Московская область
Регионы с самим высоким уровнем налоговых льгот	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Тульская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Чувашская Республика, Новосибирская область, Челябинская область
Регионы, в которых льготы не предоставлялись	Чукотский автономный округ, Чеченская Республика, Астраханская область, Республика Алтай, Республика Тыва и др.
Регионы, в которых добыча не осуществлялась	Москва, Санкт-Петербург, Республика Калмыкия, Севастополь

Продолжение

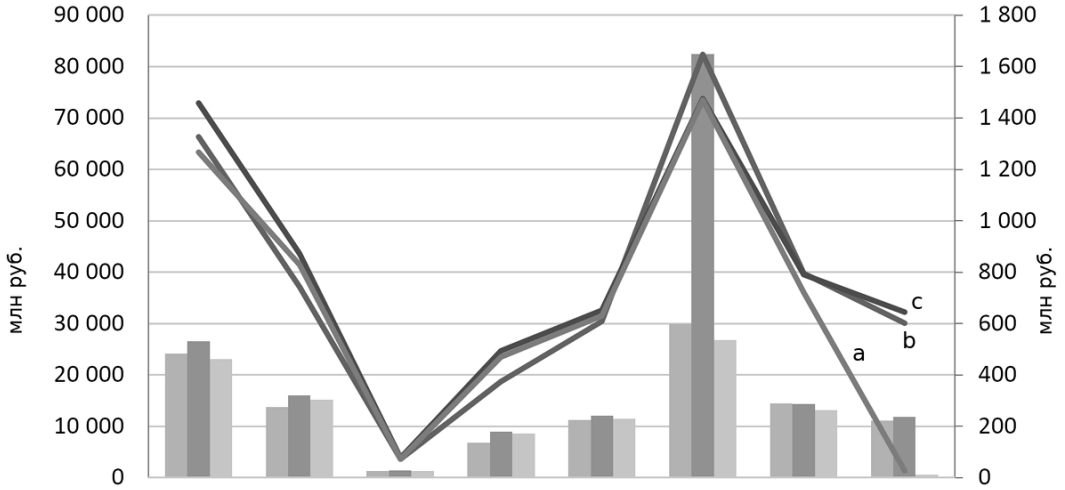
Регионы	**Горнорудное неметаллическое сырье**
Регионы – лидеры по величине поступившего налога	Красноярский край, Челябинская область, Кемеровская область, Липецкая область, Свердловская область, Еврейская автономная область
Регионы с самим высоким уровнем налоговых льгот	Красноярский край, Челябинская область, Воронежская область, Свердловская область, Республика Бурятия
Регионы, в которых льготы не предоставлялись	Белгородская область, Брянская область, Калужская область, Костромская область, Курская область, Орловская область, Рязанская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Тульская область и др.
Регионы, в которых добыча не осуществлялась	Белгородская область, Ивановская область, Костромская область, Орловская область, Смоленская область, Тульская область, Ярославская область, Москва, Республика Коми, Калининградская область, Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ и др.

Источник: составлено авторами по данным: Федеральная налоговая служба. Данные по формам статистической налоговой отчетности. Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на добычу полезных ископаемых.
URL: https://www.nalog.ru/rn48/related_activities/statistics_and_analytics/forms/

Source: Authoring, based on: *Federal'naya nalogovaya sluzhba. Dannye po formam statisticheskoi nalogovoi otchetnosti. Otchet o nalogovoi baze i strukture nachislenii po nalogu na dobychu poleznykh iskopaemykh* [Federal Tax Service. Data on forms of statistical tax reporting. Report on the tax base and the structure of mining tax accruals].
URL: https://www.nalog.ru/rn48/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ (In Russ.)

Рисунок 1
Динамика величины налога на добычу полезных ископаемых по общераспространенным полезным ископаемым

Figure 1
Changes in the values of mining resources extraction tax by commonly occurring mineral resource



Примечание. Вертикальная ось слева – стоимость добытых полезных ископаемых. Вертикальная ось справа – сумма налога на добычу полезных ископаемых, подлежащая уплате в бюджет. На горизонтальной оси слева направо представлены данные по Центральному, Северо-Западному, Северо-Кавказскому, Южному, Приволжскому, Уральскому, Сибирскому, Дальневосточному федеральным округам соответственно. По каждому федеральному округу слева направо представлены данные по стоимости добытых полезных ископаемых на 1 января 2018 г., 1 января 2019 г., 1 января 2020 г. соответственно. Графики *a, b, c* – суммы налога на добычу полезных ископаемых, подлежащие уплате в бюджет, на 1 января 2018 г., 1 января 2019 г., 1 января 2020 г. соответственно.
Источник: составлено авторами по данным: Федеральная налоговая служба. Данные по формам статистической налоговой отчетности. Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на добычу полезных ископаемых.
URL: https://www.nalog.ru/rn48/related_activities/statistics_and_analytics/forms/

Source: Authoring, based on: *Federal'naya nalogovaya sluzhba. Dannye po formam statisticheskoi nalogovoi otchetnosti. Otchet o nalogovoi baze i strukture nachislenii po nalogu na dobychu poleznykh iskopaemykh* [Federal Tax Service. Data on forms of statistical tax reporting. Report on the tax base and the structure of mining tax accruals].
URL: https://www.nalog.ru/rn48/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ (In Russ.)

Список литературы

1. *Межевич Н.М., Сизякин Д.А.* Региональные аспекты совершенствования использования общераспространенных полезных ископаемых (на примере Ленинградской области) // Региональная экология. 2006. № 3-4. С. 166–176.

2. *Дедов М.А.* Добыча общераспространенных полезных ископаемых в Ленинградской области // Горный журнал. 2008. № 7. С. 29–32. URL: http://www.rudmet.net/journal/731/article/10059/

3. *Александров О.В., Добролюбова Е.И., Старостина А.Н.* О развитии минерально-сырьевой базы общераспространенных полезных ископаемых в субъектах Российской Федерации // Разведка и охрана недр. 2017. № 4. С. 39–42.

4. *Назаренко Н.В., Петин А.Н., Фурманова Т.Н.* Воздействие разработки месторождений по добыче общераспространенных полезных ископаемых на окружающую природную среду // Современные проблемы науки и образования. 2012. № 6. URL: https://science-education.ru/ru/article/view?id=7401

5. *Петин А.Н., Фурманова Т.Н., Петина М.А.* Геоэкологические проблемы добычи общераспространенных полезных ископаемых в Белгородской области // Горный журнал. 2015. № 8. С. 61–64. URL: https://doi.org/10.17580/gzh.2015.08.13

6. *Панков С.А.* Доходность горно-добывающего предприятия и дифференциальная горная рента на месторождениях общераспространенных полезных ископаемых // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2010. № 2. С. 26–30.

7. *Садыков Р.К.* Бюджетная автономия налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых – неиспользуемый резерв для экономического роста // Разведка и охрана недр. 2009. № 10. С. 66–68. URL: https://drive.google.com/file/d/0B4k63sMsGMNOYTVGX3JTMjdBc2M/view

8. *Садыков Р.К.* Общераспространенные полезные ископаемые – недоиспользуемый резерв для экономического развития территорий // Разведка и охрана недр. 2012. № 5. С. 66–69. URL: https://drive.google.com/file/d/0B4k63sMsGMNORjU1Y21FZnAxcVE/view

9. *Майбуров И.А., Иванов Ю.Б., Баландина А.С. и др.* Налогообложение природных ресурсов. Теория и мировые тренды: монография. М.: Юнити-Дана, 2018. 479 с.

10. *Тимушев Е.Н.* Федеральные межбюджетные трансферты и уровень внутрирегиональной бюджетной децентрализации в России // Финансовый журнал. 2019. № 6. С. 27–42. URL: https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-6-27-42

11. *Boadway R., Shah A.* Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance. Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2009, 628 p.

12. *Мингалева Ж.А., Старков Ю.В.* Механизм налогообложения вредных выбросов: анализ с позиции институционального подхода // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 2. С. 25–38. URL: https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-2-25-38

13. *Блошенко Т.А., Поздняев А.С.* Разработка техногенных и россыпных месторождений: налоговый потенциал // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 3. С. 87–93. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/razrabotka-tehnogennyh-i-rossypnyh-mestorozhdeniy-nalogovyy-potentsial/viewer

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

pISSN 2073-1477
eISSN 2311-8733

Environmental Economics

THE STATE'S TAX RISKS IN THE EXTRACTION OF COMMON COMMERCIAL MINERALS

Milyausha R. PINSKAYA [a,•], Yuliya A. STESHENKO [b], Maksim V. PROKAEV [c]

[a] Financial Research Institute of Ministry of Finance of Russian Federation (FRI), Moscow, Russian Federation
mpinskaya@nifi.ru
https://orcid.org/0000-0001-9328-1224

[b] Financial Research Institute of Ministry of Finance of Russian Federation (FRI), Moscow, Russian Federation
steshenko@nifi.ru
https://orcid.org/0000-0002-6511-6026

[c] Financial Research Institute of Ministry of Finance of Russian Federation (FRI), Moscow, Russian Federation
mprokaev@nifi.ru
ORCID: not available

[•] Corresponding author

Article history:
Article No. 413/2020
Received 16 July 2020
Received in revised form
26 August 2020
Accepted 5 Sept 2020
Available online
15 October 2020

JEL classification: H20, H21, H30

Keywords: severance tax, widespread mineral deposits, mining operations, complex processing, mineral raw materials

Abstract

Subject. This article discusses the issues of mining and processing of commonly occurring mineral resources, as well as the Russian and international taxation practices of such resources.

Objectives. The article aims to explore the approach to the taxation of these minerals used in practice, and develop proposals to improve the existing tax mechanism.

Methods. For the study, we used the comparative, logical, and economics and statistics analyses.

Results. The article summarizes official statistics on the mining resources extraction tax, identifies the main problems in this area, and proposes measures to reduce tax risks.

Conclusions. The current tax legislation on commonly occurring mineral resources is complex and ambiguous. The proposed measures can help reduce the tax risk of diverging opinions of taxpayers and tax authorities when qualifying minerals for the tax rate applying, as well as expand the integrated processing of mineral resources.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2020

Please cite this article as: Pinskaya M.R., Steshenko Yu.A., Prokaev M.V. The State's Tax Risks in the Extraction of Common Commercial Minerals. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2020, vol. 18, iss. 10, pp. 1961–1982.
https://doi.org/10.24891/re.18.10.1961

References

1. Mezhevich N.M., Sizyakin D.A. [Regional aspects of improving the use of commonly occurring minerals: The Leningrad Oblast case]. *Regional'naya ekologiya = Regional Ecology*, 2006, no. 3-4, pp. 166–176. (In Russ.)

2. Dedov M.A. [Mining of commonly occurring minerals in the Leningrad Oblast]. *Gornyi Zhurnal*, 2008, no. 7, pp. 29–32. URL: http://www.rudmet.net/journal/731/article/10059/ (In Russ.)

3. Aleksandrov O.V., Dobrolyubova E.I., Starostina A.N. [On developing mineral base of common minerals in the Russian regions]. *Razvedka i okhrana nedr = Prospect and Protection of Mineral Resources*, 2017, no. 4, pp. 39–42. (In Russ.)

4. Nazarenko N.V., Petin A.N., Furmanova T.N. [Effects of development of deposits of common mineral resources on the environment]. *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya*, 2012, no. 6. (In Russ.) URL: https://science-education.ru/ru/article/view?id=7401

5. Petin A.N., Furmanova T.N., Petina M.A. [Geoecological problems in mining of prevailing minerals in the Belgorod Region]. *Gornyi Zhurnal*, 2015, no. 8, pp. 61–64. (In Russ.) URL: https://doi.org/10.17580/gzh.2015.08.13

6. Pankov S.A. [Profitability of a mining company and the differential mining rent for widespread mineral deposits]. *Mineral'nye resursy Rossii. Ekonomika i upravlenie = Mineral Recourses of Russia. Economics and Management*, 2010, no. 2, pp. 26–30. (In Russ.)

7. Sadykov R.K. [Budgetary autonomy extraction tax of widespread natural resources is unused reserve for the economy growth]. *Razvedka i okhrana nedr = Prospect and Protection of Mineral Resources*, 2009, no. 10, pp. 66–68. URL: https://drive.google.com/file/d/0B4k63sMsGMNOYTVGX3JTMjdBc2M/view (In Russ.)

8. Sadykov R.K. [Common minerals – an unused reserve for economic development of territories]. *Razvedka i okhrana nedr = Prospect and Protection of Mineral Resources*, 2012, no. 5, pp. 66–69. URL: https://drive.google.com/file/d/0B4k63sMsGMNORjU1Y21FZnAxcVE/view (In Russ.)

9. Maiburov I.A., Ivanov Yu.B., Balandina A.S. et al. *Nalogooblozhenie prirodnykh resursov. Teoriya i mirovye trendy: monografiya* [Taxation of natural resources. Theory and world trends: a monograph]. Moscow, YUNITI-DANA Publ., 2018, 479 p.

10. Timushev E.N. [Federal intergovernmental transfers and the level of intraregional fiscal decentralization in Russia]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2019, no. 6, pp. 27–42. (In Russ.) URL: https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-6-27-42

11. Boadway R., Shah A. Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance. Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2009, 628 p.

12. Mingaleva Zh.A., Starkov Yu.V. [The system of emission taxation analyzed: an institutional approach]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 2, pp. 25–38. (In Russ.) URL: https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-2-25-38

13. Bloshenko T.A., Pozdnyaev A.S. [The re-use of technogenic mineral wastes and placer deposits: potential tax revenues]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, Taxes and Law*, 2015, no. 3, pp. 87–93. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/razrabotka-tehnogennyh-i-rossypnyh-mestorozhdeniy-nalogovyy-potentsial/viewer (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.