

А. А. ЯЛБУЛГАНОВ



ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИРОДОРЕСУРСНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

Учебное пособие

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Александр Ялбулганов

**Правовое регулирование
природоресурсных платежей**

«Юстицинформ»

2021

УДК 349
ББК 67.407

Ялбулганов А. А.

Правовое регулирование природоресурсных платежей /
А. А. Ялбулганов — «Юстицинформ», 2021

ISBN 978-5-7205-1705-2

Учебное пособие знакомит студентов с системой и источниками правового регулирования природоресурсных платежей. При этом природоресурсные платежи характеризуются как крупный комплексный правовой институт, сформировавшийся в современном российском праве. В пособии рассматриваются платежи как за пользование природными ресурсами, так и за негативное воздействие на окружающую среду. В книге также приводятся правовые характеристики налоговых и неналоговых природоресурсных платежей, определяются их функции, главными из которых являются фискальная и стимулирующая функции. Учебное пособие будет полезно всем, кто интересуется правовой природой и правовым регулированием природоресурсных платежей.

УДК 349
ББК 67.407

ISBN 978-5-7205-1705-2

© Ялбулганов А. А., 2021
© Юстицинформ, 2021

Содержание

Введение	7
Глава 1	8
1. Роль и место природоресурсных платежей в финансовой системе Российской Федерации	8
2. Федеративное устройство государства и конституционные основы рационального природопользования и охраны окружающей природной среды	9
3. Понятие и система природоресурсных платежей	11
4. Природоресурсные платежи в законодательстве государств – членов Евразийского экономического союза [7]	16
Конец ознакомительного фрагмента.	19

Александр Ялбулганов

Правовое регулирование природоресурсных платежей. Учебное пособие

Рецензенты:

Сюбарева И. Ф. – заведующая сектором правовых и социально-гуманитарных исследований в сфере образования и научно-технической деятельности Федерального центра образовательного законодательства, доктор педагогических наук, кандидат юридических наук

Емельянов А. С. – главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юридических наук

Подготовлено с использованием СПС «КонсультантПлюс».

© ООО «Юстицинформ», 2021

A. A. YALBULGANOV

LEGAL REGULATION OF NATURAL RESOURCE PAYMENTS

Textbook

Moscow YUSTITSINFORM 2021

Reviewers:

Syubareva I.F. – Head of the Sector of legal and socio-humanitarian research in the field of education and scientific and technical activities of the Federal Center for Educational Legislation, Doctor of Pedagogy, PhD in Law

Emelyanov A.S. – Chief Researcher of the Department of Administrative Legislation and Process of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law

Legal regulation of natural resource payments: textbook / A.A. Yalbulganov. -M.: Yustitsinform, 2021. – 232 p.

The textbook introduces students to the system and sources of legal regulation of natural resource payments. Herewith natural resource payments are characterized as a large complex legal institution that has been formed in modern Russian law. The manual covers payments for the use of natural resources, as well as for the negative impact on the environment. The book also provides legal characteristics of tax and non-tax natural resource payments, defines their functions, the main of which are fiscal and incentive functions.

The textbook will be useful to anyone interested in the legal nature and legal regulation of natural resource payments.

Keywords: financial system; natural resource payments; legislation on taxes and fees; environmental and natural resource legislation; payment for the use of natural resources; payment for negative impact on the environment; tax and non-tax forms of natural resource payments; rent; greening of legislation; land tax; tax for the use of mineral resources; water tax; tax on additional income from the extraction of hydrocarbons; recycling fee; environmental fee; regular and one-time

payments; fees for the use of objects of wildlife and aquatic biological resources; payment under the contract of purchase and sale of forest plantations.

Prepared using the Law assistance system «ConsultantPlus».

© LLC «Yustitsinform», 2021

Введение

В Российской Федерации не все публичные платежи включены в систему налогов и сборов, часть их функционирует вне этой системы. Это замечание относится и к природоресурсным платежам. Научная общественность регулярно акцентирует внимание на этом вопросе. Сложно объяснить сложившуюся ситуацию, возможно, это связано с уникальностью и оригинальностью этих платежей, которая отражается в определенных сложностях правового регулирования и администрирования. Может быть, является проявлением их экономической (рентной) и правовой природы. На наш взгляд, это комплекс причин, в том числе историческая обусловленность, правовая традиция, которая складывалась на протяжении веков.

Природоресурсные платежи занимают особое место в российской экономике, являясь одним из наиболее надежных и существенных источников формирования публичных доходов в России. Они чаще всего именуются фискальными сборами, публично-правовыми платежами, обязательными платежами, рентными доходами, природоресурсными и экологическими платежами. Часть природоресурсных платежей в виде налогов и сборов включена в систему налогов сборов, другая часть установлена и регулируется нормами природоресурсного и экологического законодательства. Предложения по автоматическому включению всех природоресурсных платежей в систему налогов и сборов Российской Федерации пока трудно реализуемы, и в этом нет особой необходимости. Более того, есть пример обратного процесса, постепенная замена с последующим исключением водного налога из системы налогов и сборов платой за пользование водным объектом, который установлен и взимается в соответствии с Водным кодексом РФ. Основная причина – водный налог не отвечает признакам налога. Можно привести пример экологического сбора, который, по своей сути, является целевым сбором, и опять же не отвечает понятию сбора, закрепленного в НК РФ. В настоящее время в системе налогов и сборов нет целевых сборов. Поэтому идея объединения всех имеющихся публичных платежей, включая неналоговые природоресурсные платежи в единой системе налогов и сборов, остается труднореализуемой.

Предлагаемая книга является учебным пособием нового поколения и представляет собой комплексное учебное издание, включающее в себя и практикум, подготовленный для студентов, обучающихся в бакалавриате и магистратуре. Книга знакомит студентов с действующим законодательством, регулирующим налоговые и иные фискальные отношения с участием организаций и физических лиц, которые являются налогоплательщиками и плательщиками природоресурсных платежей, а также с формирующейся на базе этого законодательства судебной и административной правоприменительной практикой.

Этот курс имеет свою историю. Впервые спецкурс «Правовое регулирование природоресурсных платежей» был создан более 15 лет назад в Государственном университете – Высшей школе экономики и читался на факультете права, для студентов, выбравших специализацию по кафедре «Финансового права» с соответствующим учебно-методическим обеспечением спецкурса: Природоресурсные платежи: учебно-практическое пособие / под ред. проф. А. А. Ялбулганова. М., 2004. 256 с.; Правовое регулирование природоресурсных платежей / под ред. А. А. Ялбулганова. М., 2007. 192 с.; Природоресурсные платежи: комментарий законодательства и судебная практика / под ред. А. А. Ялбулганова. М., 2007. 447 с.

Глава 1

Понятие, система и правовое регулирование природоресурсных платежей в российской федерации¹

1. Роль и место природоресурсных платежей в финансовой системе Российской Федерации

Современная финансовая система Российской Федерации сложилась в течение трех последних десятилетий. Такие ее элементы, как налоговая и бюджетная система, имеют особое значение для российского государства. Эффективное правовое регулирование формирования доходов и обеспечения расходов гарантирует государству финансовую устойчивость. Бюджетный кодекс РФ (далее – *БК РФ*) подразделяет все доходы бюджетов на налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления. Согласно БК РФ доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах.

В связи с рассматриваемой темой отметим, что Налоговый кодекс РФ (далее – *НК РФ*) (гл. 2) закрепляет систему налогов и сборов, сформированную с учетом федеративного устройства Российской Федерации, которая состоит из федеральных, региональных и местных налогов и сборов.

Однако в Российской Федерации есть несколько видов платежей, которые закреплены не самим НК РФ, а иными нормативными правовыми актами. Естественно, они не включены в действующую систему налогов и сборов. В российской правовой доктрине нет единства по вопросу их правовой природы и необходимости установления и исчисления вне системы налогов и сборов. В целях их разграничения они чаще всего именуются фискальными сборами, публично-правовыми платежами, обязательными платежами, рентными доходами, природоресурсными и экологическими платежами.

¹ Вопросы, отнесенные к понятию, системе и правовому регулированию природоресурсных платежей в Российской Федерации были рассмотрены в многочисленных публикациях автора – в научных статьях, комментариях законодательства, учебных пособиях, опубликованных в 1997–2019 гг. Материалы ниженазванных и иных изданий автора в том числе легли в основу этой и других глав учебного пособия. См., например: Ялбулганов АА. Правовое регулирование земельного налога в Российской Федерации. М.: Ин-т защиты предпринимателя, 1997; Ялбулганов АА. Налог на землю. Водный налог. Лесные подати. Практический комментарий к законодательству о природоресурсных платежах. М.: Ось-89, 1999; Природоресурсные платежи: учебное пособие / под ред. А. А. Ялбулганова. М.: Кнорус, 2004; Правовое регулирование природоресурсных платежей: учебное пособие / под общ. ред. А.А. Ялбулганова. М.: ЗАО Юстицинформ, 2007; Природоресурсные платежи: Комментарий законодательства и судебная практика: научно-практическое издание / под. ред. А.А. Ялбулганова. М.: Экзамен, 2007; Ялбулганов АА. Правовое регулирование природоресурсных платежей: учебно-методич. комплекс. М.-Курск: Курск. гос. ун-т, 2009. (Сер. «Магистерский учебник». Вып. 2) и др. Одним из последних учебных пособий по этой теме является: Правовые основы природоресурсного налогообложения: учеб. пособие для бакалавров и магистров / С. Г. Пепеляев, В. В. Воинов, А. С. Гуркин и др.; под общ. ред. С. Г. Пепеляева. М.: Статут, 2017.

2. Федеративное устройство государства и конституционные основы рационального природопользования и охраны окружающей природной среды

Особенность природоресурсных платежей (обязательных платежей за пользование природными ресурсами) проявляется не только в их фискальном значении, но в ряде случаев и в зависимости от вида платежа преимущественно в природоохранном назначении. Природные ресурсы имеют не только экономическое, но и экологическое значение. При должном обращении они обеспечивают благоприятную экологическую ситуацию, дают возможность гражданам реализовывать конституционное право на благоприятную окружающую среду и общее природопользование. Российская Федерация – федеративное государство, и согласно ст. 65 Конституции Российской Федерации (далее – *Конституция РФ*) в ее составе находятся субъекты Российской Федерации: республики; края; области; города федерального значения; автономная область; автономные округа (далее – *регионы*). Согласно ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и регионов находятся: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности (в том числе на леса, недра и другие природные ресурсы); природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории. В этой же статье закреплено, что земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды также относятся к совместному ведению Российской Федерации и регионов. В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и регионов принимаются рамочные федеральные законы, а на региональном уровне – законы и иные нормативные правовые акты регионов. При этом принятые в соответствии с упомянутой конституционной нормой законы и иные нормативные правовые акты регионов не могут противоречить федеральным законам. В случае возникновения противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ч. 6 ст. 76 Конституции РФ). Двухуровневая система природоресурсного и природоохранного законодательства, предусматривающая включение в него как федерального компонента (Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Закон РФ «О недрах» и др.), так и регионального, обусловлена установленным Конституцией РФ распределением полномочий по регулированию природоресурсных отношений между Российской Федерацией и регионами. В соответствии со ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации в этой области относятся: регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, включая право на благоприятную окружающую среду, федеральная государственная собственность на природные ресурсы и управление ею; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации; гражданское законодательство в части правовой защиты имущественных отношений, возникающих при использовании и охране природных объектов и т. д.

Так, согласно ст. 1.2 Закона РФ «О недрах» недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Права пользования недрами могут отчуждаться или

переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности.

Лесной кодекс РФ устанавливает, что лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности.

Водный кодекс РФ следующим образом устанавливает право собственности на водные объекты. Статья 8 Водного кодекса РФ гласит, что водные объекты находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности). Пруд и обводненный карьер, которые расположены в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, находятся соответственно в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица, если иное не устанавливается другими федеральными законами. Во втором случае, когда речь идет о пруде и обводненном карьере, вопросы собственности находятся в прямой зависимости от права собственности на земельные участки.

Поэтому право собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица на пруд, обводненный карьер прекращается одновременно с прекращением права собственности на соответствующий земельный участок, в границах которого расположены такие водные объекты.

Как нам представляется, обеспечение конституционного права граждан иметь доступ к природным ресурсам и на благоприятную окружающую среду должно составлять основу государственной социально-экономической и экологической политики. Например, право на благоприятную окружающую среду является новой, появившейся в XX веке конституционной ценностью, что говорит о стремлении человечества к выживанию, и такое стремление направлено на человечество в целом, а не на «эгоистические» национальные интересы.

Следует отметить, что в настоящее время создаются условия для международного сотрудничества, и национальное регулирование приобретает новое звучание – общечеловеческое, поскольку защитить природные объекты и в целом окружающую среду в рамках одной страны представляется невозможным, особенно в случаях, когда соседние государства пренебрегают бережным природопользованием, игнорируя вопросы охраны окружающей среды. Это конституционная ценность нового уровня и характера. В этом смысле российское регулирование охраны окружающей среды и природопользования приобретает особый интерес и соответствует вызовам времени. Реализация природоохранных мероприятий требует постоянного финансирования как со стороны государства, так и со стороны общественных экологических организаций и фондов.

3. Понятие и система природоресурсных платежей

Природоресурсные платежи (плата за пользование природными ресурсами) рассматриваются в российской правовой доктрине как комплексный правовой институт, сформировавшийся в современном российском праве. Этот институт формируется из норм законодательства о налогах и сборах, экологического и природоресурсного законодательства)². Система природоресурсных платежей в Российской Федерации наряду с платой за пользование природными ресурсами (за пользование землей, лесами, водными объектами, животным миром, недрами) включает также плату за негативное воздействие на окружающую среду (рис. 1).

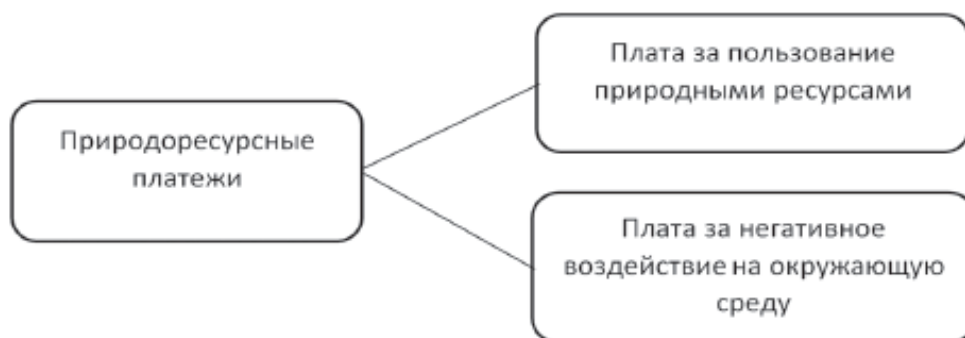
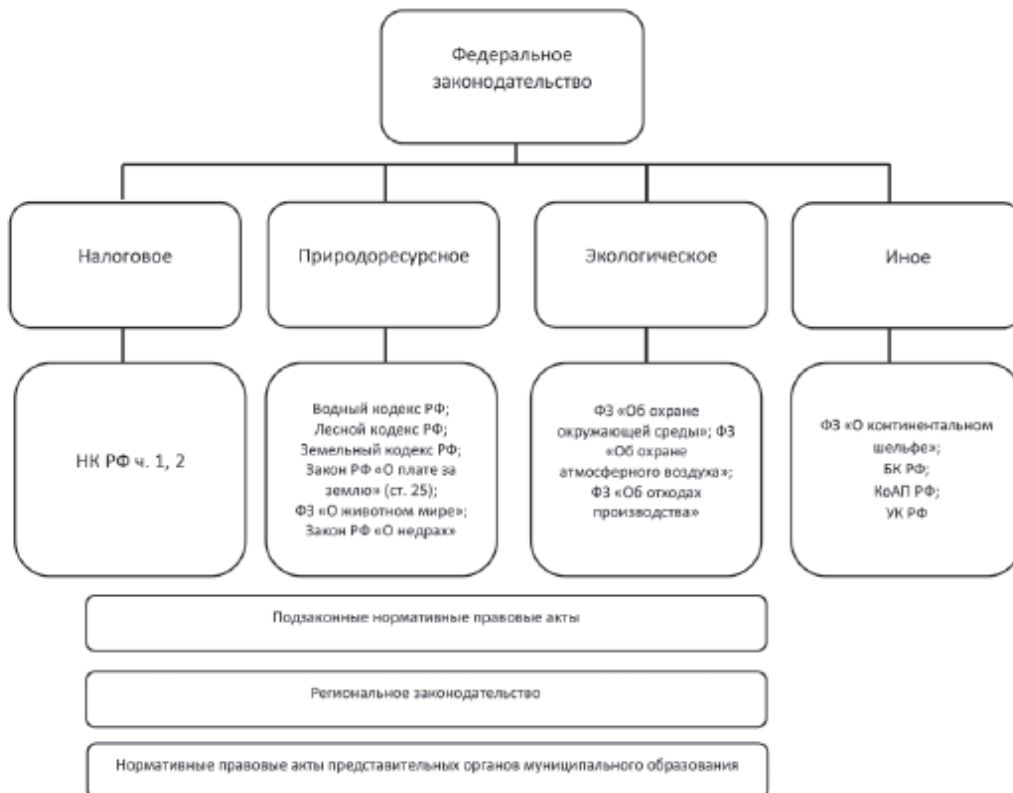


Рис. 1. Виды природоресурсных платежей



² См. подробнее: Ялбулганов А.А. Природоресурсные платежи как комплексный правовой институт и учебная дисциплина // Экологическое право. 2008. № 4.

Рис. 2. Источники правового регулирования природоресурсных платежей

Природоресурсные платежи представляют собой совокупность обязательных в силу закона платежей двух видов: за природопользование и за негативное воздействие на окружающую среду. Порядок их исчисления и уплаты установлен федеральными и региональными законами, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, а в случаях, прямо предусмотренных перечисленными документами, – и подзаконными актами (см. рис. 2).

Так, плата за пользование водным объектом установлена Водным кодексом РФ, а элементы платы установлены постановлением Правительства РФ от 30.12.2006 № 876 (ред. от 29.12.2017) «О ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности». Плата за пользование водным объектом является неналоговым публично-правовым платежом, несмотря на договорной характер водопользования. Во-первых, одной из обязательных сторон договора является исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, так как в водопользование передаются водные объекты, которые находятся в государственной или муниципальной собственности. Во-вторых, ставки платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, порядок расчета и взимания такой платы устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, т. е. органами публичной власти. В-третьих, плата за пользование водными объектами устанавливается на основе следующих принципов: 1) стимулирование экономного использования водных ресурсов, а также охраны водных объектов; 2) дифференциация ставок платы за пользование водными объектами в зависимости от речного бассейна; 3) равномерность поступления платы за пользование водными объектами в течение календарного года. Законодатель устанавливает цель бережного и рационального использования водных ресурсов и охрану водных объектов от всех видов негативного воздействия, кроме того, требует учитывать природные и экономические факторы, таким образом обеспечивая публичные интересы. Наконец, в-четвертых, доходы от договорного водопользования поступают в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

К примеру, аналогичный порядок взимания установлен для платы по договору купли-продажи лесных насаждений. Такая плата установлена Лесным кодексом РФ, а элементы платежа подзаконными нормативными правовыми актами. Плата по договору купли-продажи лесных насаждений, за исключением платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, определяется на основе минимального размера платы.

Таким образом, на пути к определению итоговой суммы платы с учетом всех поправочных и иных коэффициентов необходимо установить минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений.

1. Минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений определяется как произведение ставки платы за единицу объема древесины и объема подлежащей заготовке древесины.

2. Ставки платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

3. Ставки платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в федеральной собственности, установлены постановлением Правительства РФ от 22.05.2007

№ 310 (ред. от 18.04.2019) «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности»³.

Все минимальные ставки, установленные постановлением Правительства РФ от 22.05.2007 № 310 по видам и характеру пользования, отражены в таблицах с учетом всех необходимых показателей. Как уже неоднократно отмечалось, пока речь идет только о минимальных ставках. Существенной и неотъемлемой частью постановления Правительства РФ от 22.05.2007 № 310 являются и все примечания, включенные в него. Так, например, примечания, располагающиеся после таблицы № 1, содержат корректирующие коэффициенты, которые влияют на итоговый размер платы.

Комплексный характер природоресурсных платежей обнаруживается и в многообразии их функций, важнейшими из которых являются компенсационная, стимулирующая, фискальная и экологическая⁴. Компенсационная функция реализуется посредством направления взимаемых платежей на цели возмещения вреда, причиненного загрязнением, восстановления природных ресурсов и на их воспроизводство. Стимулирующая функция направлена на повышение экономической заинтересованности плательщиков в снижении уровня негативного воздействия на окружающую среду, на отказ от чрезмерного использования природных ресурсов. С закреплением ряда природоресурсных платежей в виде налогов и сборов в НК РФ возросла роль фискальной функции⁵.

Следует обратить внимание на то, что компенсационная и стимулирующая функции природоресурсных платежей могут быть реализованы только через создание специальных фондов, куда будут поступать и откуда будут расходоваться средства на охрану окружающей среды, восстановление и воспроизводство природных ресурсов. Фискальная функция, в противовес компенсационной и стимулирующей, предполагает направление средств в бюджет государства или муниципального образования без указания на то, каким образом они должны использоваться.

Фискальная функция может быть свойственна платежам за пользование природными ресурсами, поскольку они по своей экономической природе являются рентными. Иными словами, публично-правовое образование, будучи в большинстве случаев собственником природных ресурсов, забирает у природопользователей часть «незаработанного дохода». Однако, если государство ставит перед собой задачи охраны окружающей среды, фискальная функция не может превалировать при регламентации природоресурсных платежей.

Для устранения так называемых скрытых коллизий, т. е. столкновения норм-дефиниций, норм-определений, порождаемых известной многослойностью правового регулирования природоресурсных платежей, следует исходить из того, что многие из названных природоресурсных платежей представляют собой платежи, включенные в систему налогов и сборов Российской Федерации, а следовательно, они регулируются нормами законодательства о налогах и сборах: в п. 1 ст. 11 НК РФ установлен порядок использования в целях налогового регулирования понятийного аппарата других – «неналоговых» отраслей российского законодательства.

³ Первоначальный текст документа опубликован в издании «Собрание законодательства РФ». 2007. № 23. Ст. 2787. Изменения, внесенные постановлением Правительства РФ от 18.04.2019 № 465, вступили в силу по истечении 7 дней после дня официального опубликования (опубликовано на Официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.04.2019).

⁴ Правовое регулирование природоресурсных платежей: учебное пособие / под общ. ред. ДА. Ялбулганова. М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. С. 6; Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М.: Зерцало, 2000. С. 123–124.

⁵ См. подробнее о функциях природоресурсных платежей: Евдокимов П.В. Проблемы и перспективы введения экологического налога в Российской Федерации // *Налоги*. 2007. № 6. С. 8–10; Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М.: Зерцало, 2000; Ялбулганов А.А., Евдокимов П.В. Правовая природа платы за негативное воздействие на окружающую среду // *Транспортное право*. 2008. № 1. С. 10–15; Ялбулганов А.А. К вопросу об экологических функциях фискальных и налоговых платежей // *Финансовое право*. 2013. № 10. С. 17–27.

Дискуссионным на сегодняшний день остается вопрос о правовой природе отдельных видов природоресурсных платежей. Именно правовая природа того или иного обязательного платежа за пользование природными ресурсами обуславливает особенности его установления. Так, согласно п. 1 ст. 17 НК РФ налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и элементы налогообложения, а именно: объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки его уплаты. При установлении сборов элементы обложения определяются применительно к конкретным сборам (п. 3 ст. 17 НК РФ).

Указывая на различную правовую природу налогов и сборов, обуславливающую разные подходы к установлению этих обязательных платежей в бюджет, Конституционный Суд РФ в своем определении от 08.02.2001 № 14-О отметил, что вопрос о том, какие именно элементы обложения сбором должны быть закреплены в законе, решает сам законодатель исходя из характера этого сбора. В результате такой трактовки положений НК РФ при рассмотрении дел об уплате отдельных видов платежей за пользование природными ресурсами для решения вопроса о законности или незаконности установления конкретного платежа, судам приходится в каждом случае определять его правовую природу. Причем в отношении природы одного и того же обязательного платежа суды нередко приходят к прямо противоположным выводам (рис. 3).

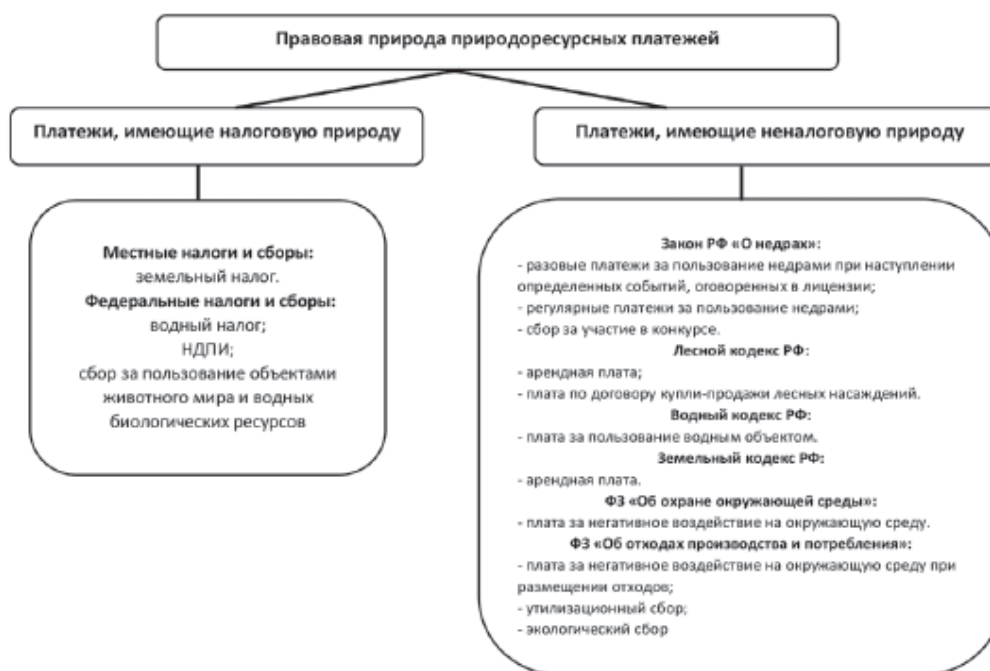


Рис. 3. Правовая природа природоресурсных платежей

Исследуемый вопрос не является исключительно теоретическим, он имеет важное практическое значение. От того, какую правовую природу имеет рассматриваемый платеж (налог, сбор либо компенсационный платеж гражданско-правового характера), будут зависеть, в частности, последствия его неуплаты или несвоевременной уплаты, порядок привлечения к ответственности за неуплату, полномочия государственных контролирующих органов в отношении плательщика, порядок возврата излишне уплаченных сумм. Отнесение какого-либо платежа к той или иной правовой форме во многом зависит от целей, которые он должен преследовать⁶.

⁶ Правовое регулирование природоресурсных платежей: учебное пособие / под общ. ред. А.А. Ялбулганова. М.: Юстиц-

Актуальность этого вопроса вытекает из осознания важности природных ресурсов как для экономики Российской Федерации, так и для состояния окружающей природной среды на территории нашей страны и за ее пределами. Причиной возникновения сложностей в ходе реформирования законодательства о природоресурсных платежах является разносторонность участия государства как субъекта различных правоотношений. Государство как публичный субъект может выступать в этих правоотношениях в лице своих специально уполномоченных органов как устанавливающий правила предоставления в пользование природных ресурсов, взимающий налоги и сборы и как равный субъект в гражданско-правовых отношениях. На практике в результате реформирования законодательства о природоресурсных платежах Российская Федерация действительно выступает властным субъектом в одних отношениях и стороной в договоре – в других. Иначе говоря, одни природоресурсные платежи имеют правовую природу налогов, а другие – правовые формы неналоговых платежей.

Проявление в законодательстве Российской Федерации принципа платности природопользования в двух ипостасях (через установление платежей за природопользование и платы за негативное воздействие) представляется неслучайным. Платежи за природопользование по своему содержанию отвечают характеристикам рентных платежей, в то время как плата за негативное воздействие, по существу, имеет наибольшее сходство с экологическим налогом многих зарубежных стран, т. е. таким публично-правовым платежом, прямое функциональное назначение которого состоит в предотвращении (смягчении) негативного воздействия хозяйственной деятельности человека на окружающую среду.

4. Природоресурсные платежи в законодательстве государств – членов Евразийского экономического союза ⁷

Законодательство государств ЕАЭС не содержит определения понятия природоресурсных платежей. В правовой и судебной доктрине применяются различные термины для определения обязательных платежей, взимаемых за использование природных ресурсов, всех полезных свойств природных объектов и минеральных ресурсов, в том числе при добыче полезных ископаемых, сбросе вредных веществ в атмосферу, в водные объекты, захоронении отходов производства и потребления. Однако во всех государствах ЕАЭС в системе обязательных публичных платежей закреплены природоресурсные платежи в виде налогов или неналоговых платежей. Установлены они налоговыми законами или же подзаконными нормативными правовыми актами⁸.

Вопросы правового регулирования природоресурсных платежей приобретают особую актуальность во всех государствах ЕАЭС с учетом высокой доли сырьевых доходов. Данное обстоятельство подтверждает необходимость и своевременность изучения природоресурсных платежей как комплексного правового института. Российская доктрина оказывает существенное влияние на оценку места и правовой природы природоресурсных платежей в ЕАЭС. В России природоресурсные платежи как комплексный правовой институт был сформирован еще в начале 2000-х годов, система платежей имеет сложную структуру и продолжает расширяться вне системы налогов и сборов.

Одной из причин актуальности вопросов правового регулирования природоресурсных платежей во всех государствах ЕАЭС является осознание важности природных ресурсов как для экономики государства, так и для состояния окружающей природной среды.

В Республике Беларусь сохраняется закреплённая в законодательстве система общего и специального природопользования, что было характерно и для России в недалеком прошлом. Правовое регулирование природоресурсных платежей в Республике Беларусь, как и в России, осуществляется на комплексной основе. Система платежей за природопользование закреплена в природоресурсном законодательстве, как и принцип платности, а также в экологическом и налоговом законодательстве. Поэтому природоресурсные платежи Республики Беларусь можно охарактеризовать как комплексный институт белорусского права.

Характерной особенностью природоресурсного законодательства Республики Беларусь является его кодификация (Кодекс о земле Республики Беларусь, Водный кодекс Республики Беларусь, Лесной кодекс Республики Беларусь и Кодекс о недрах Республики Беларусь), но есть и некодифицированные акты. Природоохранное законодательство, устанавливающее платный режим загрязнения окружающей среды, представлено Законами Республики Беларусь «Об

⁷ См. подробнее: Ялбулганов А.А. Понятие и система природоресурсных платежей в Российской Федерации и в других государствах ЕАЭС // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2016. № 1. С. 37–53; Ялбулганов А.А. Правовое регулирование платежей за загрязнение окружающей природной среды в государствах Евразийского экономического союза // Реформы и право. 2015. № 4. С. 82–87; Ялбулганов А.А. Налогообложение природопользования: унификация законодательства государств – участников ЕАЭС // Публично-правовые исследования: электрон. журн. 2017. № 1. С. 46–60.

⁸ В Кыргызской Республике природоресурсные налоги представлены одним общегосударственным налогом (налог за пользование недрами) и одним местным налогом (земельный налог). Налоги за пользование недрами включают: 1) бонусы – разовые платежи за право пользования недрами с целью геологического изучения и разработки месторождений полезных ископаемых; 2) роялти – текущие платежи за пользование недрами с целью разработки. Объектом налогообложения земельным налогом является право собственности, временного владения и пользования на сельскохозяйственные угодья и земли. Налогообложению подлежат сельскохозяйственные угодья и земли: 1) населенных пунктов; 2) промышленности, транспорта, связи, иного назначения, включая земли оборонного назначения; 3) природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения; 4) лесного фонда; 5) водного фонда; 6) запаса. [Электронный ресурс] // URL: <http://online.adviser.kg> (дата обращения: 27.03.2016).

охране окружающей среды», «Об обращении с отходами», «Об охране атмосферного воздуха» и др.

Налоговый кодекс Республики Беларусь (общая часть)⁹ от 19.12.2002 № 166-З устанавливает республиканские налоги, сборы (пошлины) и местные налоги и сборы. Республиканскими признаются налоги и сборы (пошлины), установленные Налоговым кодексом Республики Беларусь (далее – *НК РБ*) либо Президентом Республики Беларусь и обязательны к уплате на всей территории государства. К республиканским природоресурсным платежам относятся земельный налог, экологический налог и налог за добычу (изъятие) природных ресурсов.

Элементы земельного, экологического налога и налога за добычу (изъятие) природных ресурсов установлены, соответственно, в 18, 19 и 20 главах НК РБ (особенная часть)¹⁰ от 29.12.2009 № 71-З. Причем экологический налог и налог за добычу (изъятие) природных ресурсов до 1 января 2010 года являлись одним налогом за использование природных ресурсов (экологический налог).

Особенностью белорусского экологического налога, как и российского аналога – платы за негативное воздействие на окружающую среду, является его сложный состав. Оба платежа включают в себя несколько видов платы в зависимости от объекта налогообложения. Например, налоговая база экологического налога определяется как фактические объемы: выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников выбросов, указанных в разрешениях на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух или комплексных природоохранных разрешениях; сбросов сточных вод; отходов производства, подлежащих хранению, захоронению.

К ставкам экологического налога применяются несколько повышающих и понижающих коэффициентов: за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, образующихся при сгорании топлива для удовлетворения теплоэнергетических нужд населения; за сброс сточных вод в водные объекты теплоэлектростанциями, использующими в работе невозобновляемые источники энергии, охлаждение конденсаторов турбин которых осуществляется по прямоточной схеме.

В Республике Беларусь сумма экологического налога исчисляется как произведение налоговой базы и налоговой ставки. При расчете фактических объемов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух производится суммирование объемов выбросов по классам опасности веществ (группы веществ), указанных в разрешениях на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух или комплексных природоохранных разрешениях, без разбивки на отдельные вещества. Сумма экологического налога может исчисляться плательщиками исходя из установленных годовых объемов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и сбросов сточных вод. Экологический налог за захоронение отходов производства на объектах захоронения отходов исчисляется владельцами таких объектов и предъявляется ими собственникам отходов производства дополнительно к тарифам за захоронение отходов производства на объектах захоронения отходов.

В отличие от экологического налога, налог за добычу (изъятие) природных ресурсов является более определенным с позиции установления его элементов и налогоплательщиков. Так, налогоплательщиками являются организации и индивидуальные предприниматели. Объектом налогообложения являются углеводороды и минеральные природные ресурсы (калийная соль, каменная соль, нефть, торф, общераспространенные полезные ископаемые, подземные пресные и минеральные воды).

Земельный налог относится к числу республиканских налогов, порядок исчисления и уплаты данного платежа регулируется НК РБ.

⁹ URL: <http://www.pravo.by> (дата обращения: 24.03.2016).

¹⁰ URL: <http://www.pravo.by> (дата обращения: 06.12.2015).

Согласно ст. 192 НК РБ плательщиками земельного налога признаются организации и физические лица, у которых земельные участки на территории Республики Беларусь находятся на праве частной собственности, праве постоянного или временного пользования, праве пожизненного наследуемого владения. Отсутствие у организаций или физических лиц документов, предусмотренных белорусским законодательством, либо отсутствие государственной регистрации вещных прав и права частной собственности, не является основанием для непризнания этих организаций или физических лиц плательщиками в отношении земельных участков, которыми они фактически пользуются.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.