

серия образование

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИРОДОРЕСУРСНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

Учебное пособие

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Коллектив авторов

**Правовое регулирование  
природоресурсных  
платежей: учебное пособие**

«Юстицинформ»

2007

## **Коллектив авторов**

Правовое регулирование природоресурсных платежей: учебное пособие / Коллектив авторов — «Юстицинформ», 2007

ISBN 978-5-7205-0862-3

Книга является учебным пособием нового поколения и представляет собой комплексное учебное издание. В нем природоресурсные платежи (плата за пользование природными ресурсами) представлены как крупный комплексный правовой институт, сложившийся и действующий в современном российском праве, в котором объединены правовые нормы различных отраслей права и законодательства (налогового, административного, земельного, экологического, природоресурсного и др.). В пособии рассматриваются: понятие, система и правовая природа природоресурсных платежей (ПРП); источники и принципы правового регулирования ПРП; ответственность за нарушение законодательства о ПРП; правовое регулирование платы за землю, за пользование водными объектами, лесным фондом, недрами, а также за негативное воздействие на окружающую среду; сборы за пользование животным миром и объектами водных биологических ресурсов; налогообложение в сфере недропользования. В приложении помещена Программа курса «Правовое регулирование природоресурсных платежей». Такое сочетание материалов позволит использовать данное учебное пособие не только в рамках курсов «Правовое регулирование природоресурсных платежей», «Экономика природопользования», но также при углубленном изучении курсов «Налоговое право России», «Земельное право России», «Экологическое право России», «Налоги и налогообложение» и др. Издание предназначено для руководителей, экономистов и юристов государственных и муниципальных учреждений и организаций, для студентов, аспирантов и преподавателей юридических и экономических факультетов и вузов, а также для слушателей сети послевузовского образования.

ISBN 978-5-7205-0862-3

© Коллектив авторов, 2007

© Юстицинформ, 2007

# Содержание

Глава 1	6
1. Понятие и система природоресурсных платежей	6
2. Правовая природа природоресурсных платежей	8
Платежи, имеющие налоговую природу	10
Платежи, имеющие неналоговую природу	11
Глава 2	15
1. Источники правового регулирования природоресурсных платежей	15
2. Принципы правового регулирования природоресурсных платежей	18
Конец ознакомительного фрагмента.	19

# **Коллектив авторов Правовое регулирование природоресурсных платежей: учебное пособие**

## **Глава 1 Понятие, система и правовая природа природоресурсных платежей<sup>1</sup>**

### **1. Понятие и система природоресурсных платежей**

Природоресурсные платежи (плата за пользование природными ресурсами) представляют собой сложившийся и действующий в современном российском праве крупный правовой институт. В нем объединены правовые нормы различных отраслей законодательства (налогового, административного, земельного, экологического, природоресурсного и др.). Ввиду того что составляющие этот институт нормы имеют различную правовую природу, на практике участились случаи их столкновения (коллизии) при регулировании отношений по уплате, взиманию и взысканию природоресурсных платежей. Данное обстоятельство подчеркивает актуальность и своевременность изучения платежей как комплексного правового института.

«Платежи за пользование природными ресурсами», «плата за природопользование», «плата за природные ресурсы», «платежи за использование природных ресурсов» – вот неполный перечень наименований, применяемых юридической и экономической доктриной при определении названных платежей<sup>2</sup>. Их система в Российской Федерации наряду с платой за пользование природными ресурсами (платой за землю, платежами за пользование лесным фондом, водными объектами, животным миром, недрами) включает в себя также плату за негативное воздействие на окружающую среду.

Природоресурсные платежи – разновидность обязательных платежей публично-правовой природы, облеченных, как правило, в законодательную форму, порядок исчисления и уплаты которых установлен федеральными и региональными законами, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, а в случаях, прямо предусмотренных перечисленными актами, – и подзаконными актами.

Интерес к изучению правовых основ природоресурсных платежей обусловлен «мозаичностью» их состава, объединяющего ряд публично-правовых платежей – налоги, сборы, подати, платы и т. д.

Комплексный характер природоресурсных платежей проявляется и в многообразии их функций, важнейшими из которых являются регулятивная, фискальная и экологическая.

Понятийный (терминологический) аппарат данного института формируется несколькими путями, в том числе заимствованием:

---

<sup>1</sup> В подготовке данной главы принимала участие О.Ю. Семенча.

<sup>2</sup> Федеральный закон «Об охране окружающей среды» определяет природные ресурсы как «компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность».

терминологии, используемой в актах природоресурсного и земельного законодательства – Водном, Лесном, Земельном кодексах, федеральных законах «О животном мире», «О недрах», «О соглашениях о разделе продукции» и др.;

налоговой терминологии, содержащейся в актах законодательства о налогах и сборах, прежде всего в частях первой и второй Налогового кодекса РФ;

понятийного аппарата экологического законодательства – федеральных законов «Об охране окружающей среды», «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления» и др.

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 них представляют публично-правовые платежи, включенные в систему налогов и сборов Российской Федерации, а следовательно, они регулируются нормами налогового законодательства, установившими в п. 1 ст. 11 Налогового кодекса РФ (НК РФ) порядок использования в целях налогового регулирования понятийного аппарата других «неналоговых» отраслей российского законодательства.

## 2. Правовая природа природоресурсных платежей

Актуальным является и 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. Что касается сборов, то элементы обложения определяются применительно к конкретным сборам (п. 3 ст. 17 НК РФ). Указывая на различную правовую природу налогов и сборов, предопределяющую различный подход к установлению этих обязательных платежей в бюджет, Конституционный Суд РФ (КС РФ) в Определении от 8 февраля 2001 г. № 14-О<sup>3</sup> отметил, что вопрос о том, какие именно элементы обложения сбором должны быть закреплены в законе о нем, решает сам законодатель исходя из характера данного сбора. В результате такой трактовки положений НК РФ судам при рассмотрении дел об уплате отдельных видов платежей за пользование природными ресурсами приходится для решения вопроса о законности или незаконности установления конкретного платежа в каждом случае определять его правовую природу. Причем в отношении природы одного и того же обязательного платежа суды нередко приходят к прямо противоположным выводам.

Проблема правовой природы того или иного вида природоресурсного платежа не является исключительно теоретической, она имеет важное практическое значение. От того, какую правовую природу имеет рассматриваемый платеж – налога, сбора либо компенсационного платежа гражданско-правового характера, – будут зависеть, в частности, последствия неуплаты или несвоевременной уплаты данного платежа, порядок привлечения к ответственности за неуплату, полномочия государственных контролирующих органов в отношении плательщика, порядок возврата излишне уплаченных сумм.

Если законодатель четко и однозначно определяет правовую форму платежа, на практике возникает меньше вопросов о том, какой орган должен контролировать взимание, в каком порядке осуществляется контроль, какую ответственность несет плательщик за несвоевременную уплату или неуплату. В результате в суды поступает меньше дел, судебная практика является единообразной.

Отнесение какого-либо платежа к той или иной правовой форме (определение правовой природы платежа) во многом зависит от целей, которые должен преследовать платеж. Следует выделить две основные функции природоресурсных платежей – компенсационную и стимулирующую. Компенсационная функция реализуется посредством направления взимаемых платежей на цели возмещения вреда, причиненного загрязнением, восстановления природных ресурсов и на их воспроизводство; стимулирующая – направлена на повышение экономической заинтересованности плательщиков в снижении уровня негативного воздействия на окружающую среду, на отказ от чрезмерного использования природных ресурсов (например, уменьшение количества отходов). Именно данные задачи призвана решать плата за природопользование и загрязнение окружающей природной среды. С закреплением природоресурсных платежей в виде налогов и сборов в НК РФ возросла роль фискальной функции.

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 ком-

---

<sup>3</sup> Здесь и далее подзаконные нормативные правовые акты приводятся в соответствии с СПС «Консультант-Плюс».



пенсационной и стимулирующей предполагает направление средств в бюджет государства или иного публично-правового образования без указания на то, каким образом должны использоваться полученные средства. Представляется, что природоресурсные платежи не должны иметь первоочередной задачей пополнение общих доходов государства. Указанная функция может присутствовать у платы за природопользование, поскольку подобного рода платежи по экономической природе являются рентными, т. е. публично-правовое образование, являясь в большинстве случаев собственником природных ресурсов, забирает у природопользователей часть «незаработанного дохода». Однако, если государство ставит перед собой задачи охраны окружающей среды и сохранения потенциала находящихся на его территории природных ресурсов, фискальная функция не может ставиться на первое место при регулировании природоресурсного платежа. Иными словами, при решении вопроса о том, какой правовой природой обладать тому или иному платежу за пользование природными ресурсами, государство не должно преследовать в первую очередь цель пополнения бюджета. Иначе результатом установления природоресурсного платежа может стать увеличение сброса загрязняющих веществ или нерациональное природопользование. Такое может произойти, если платеж примет форму налога и при этом не будут установлены нормативы допустимых выбросов загрязняющих веществ или ставка налога не будет зависеть от количества добытого природного ресурса (например, выловленных водных биологических ресурсов). Таким образом, природоресурсные платежи должны быть целевыми. Только в этом случае поставленные задачи могут эффективно решаться.

Одной из причин актуальности вопроса правовой природы данных платежей является понимание важности природных ресурсов как для экономики Российской Федерации, так и для состояния окружающей природной среды на территории России и за ее пределами. Другой причиной появления сложностей в ходе реформирования законодательства о природоресурсных платежах является разносторонность участия государства как субъекта различных правоотношений. Так, государство выступает как собственник природных ресурсов – лесов, находящихся на землях лесного фонда, водных объектов (за исключением некоторых случаев, установленных в ч. 2 ст. 8 Водного кодекса РФ, недр, животного мира, водных биологических ресурсов (за исключением некоторых случаев, указанных в ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»). Государство на правах собственника является стороной договора о предоставлении в пользование природных ресурсов (договор аренды лесного участка, плата за пользование водным объектом по договору водопользования). Государство также является «субъектом управленческих отношений, законодательно закрепляющим порядок их использования и реализующим через государственные органы исполнительной власти свои управленческие функции: нормирование, лицензирование, предоставление в пользование».<sup>4</sup>

Как видим, государство в лице специально уполномоченных органов в отношениях, возникающих по поводу природных ресурсов, может выступать и как публичный субъект, устанавливающий правила предоставления в пользование природных ресурсов, взимающий налоги, и как равный субъект в гражданско-правовых отношениях. На практике в результате реформирования законодательства о природоресурсных платежах в России государство в одних отношениях действительно является властным субъектом (сбор соответствующих налогов), в других – стороной в договоре. Иначе говоря, одни природоресурсные платежи имеют правовую природу налогов, другие – правовые формы неналоговых платежей.

Действующая система природоресурсных платежей сложилась не сразу, а в результате нескольких реформ.

---

<sup>4</sup> Петрова Т. В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М.: Статут, 2000. С. 124.

## **Платежи, имеющие налоговую природу**

До введения в действие ст. 13—15 НК РФ действовала система налогов и сборов, предусмотренная Законом РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». В последней действующей редакции указанный Закон устанавливал следующие виды налогов и сборов, которые можно отнести к природоресурсным платежам: платежи за пользование природными ресурсами, плата за пользование водными объектами, налог на добычу полезных ископаемых, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование водными биологическими ресурсами, лесной доход, земельный налог. Одновременно ст. 13—15 НК РФ предусматривалось установление акцизов на отдельные виды минерального сырья, налога на пользование недрами, налога на воспроизводство минерально-сырьевой базы, налога на дополнительный доход от добычи углеводородов, сбора за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами, лесного налога, водного налога, экологического налога, земельного налога, системы налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции. Однако в такой редакции названные статьи НК РФ так и не вступили в силу.

Именно в этот период было наибольшее количество споров по поводу правовой природы того или иного платежа. Судебная практика была крайне противоречивой. Такое положение было связано с неопределенностью правового регулирования, с отсутствием четких формулировок, терминологии и принципов регулирования. Часть 1 НК РФ уже устанавливала основные начала законодательства о налогах и сборах, однако они еще не действовали в полной мере, т. к. некоторые статьи не были еще введены в действие, другие же были декларативными. Тогда в научной литературе на основе правовых позиций КС РФ были предложены критерии разграничения налоговых и неналоговых платежей. Неналоговые платежи должны иметь определенную специфику, обусловленную их объектом, не отвечать признакам индивидуальной безвозмездности. Возникновение обязанности уплаты неналогового платежа основано на свободе выбора, а обязанность уплаты обусловлена дополнительными затратами публичной власти, возникающими в связи с получением плательщиком соответствующего блага. При этом последствием неуплаты является не принудительное изъятие соответствующих денежных средств, а отказ в оказании соответствующей услуги<sup>5</sup>. Данные критерии, представляется, не носят универсального характера и не могут разграничить сборы, предусмотренные НК РФ, и неналоговые платежи.

Ситуация стала меняться, когда НК РФ полностью вступил в силу. С этого момента появилась возможность применять четкий критерий разграничения налогов и платежей, имеющих неналоговую природу. Уже отмечалось особое значение принципа, приведенного в п. 5 ст. 3 НК РФ: никто не обязан уплачивать какой-либо платеж, обладающий признаками налога и сбора, но не предусмотренный НК РФ, следовательно, не имеющий правовую природу налогов.

Статьи 13—15 НК РФ, устанавливающие федеральные, региональные, местные налоги и сборы, были введены в действие со дня признания утратившим силу Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», т. е. с 1 января 2005 г. С этой даты начала действовать следующая система налогов и сборов, относящихся к природоресурсным платежам: федеральные налоги и сборы — налог на добычу полезных ископаемых, водный налог, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов; местные налоги и сборы — земельный налог. Предусмотрен также специальный нало-

---

<sup>5</sup> См.: Сергеев А. А. Разграничение налоговых и неналоговых платежей: конституционно-правовой аспект. 2006 // СПС «Консультант-Плюс».

говый режим – система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции, в соответствии с которым инвестор уплачивает только часть налогов и сборов.

Таким образом, только перечисленные виды природоресурсных платежей являются по правовой природе налогами.

Важнейшим правовым последствием данного вывода является распространение законодательства о налогах и сборах на отношения, возникающие по поводу уплаты данных платежей. Налоговые органы вправе применять к плательщикам порядок принудительного взыскания, осуществлять меры налогового контроля, привлекать к ответственности согласно НК РФ.

Однако наибольшее количество споров в научной литературе и дел в судах вызвали иные платежи.

## **Платежи, имеющие неналоговую природу**

Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» устанавливает следующую систему платежей при пользовании недрами: разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии; регулярные платежи за пользование недрами, плата за геологическую информацию о недрах, сбор за участие в конкурсе (аукционе), сбор за выдачу лицензий. Некоторые из указанных платежей имеют правовую природу сборов независимо от того, называется ли данный платеж «сбором» или нет. Как известно, главным отличительным признаком сборов является индивидуальная возмездность. Уплата сбора – одно из условий совершения определенных действий органами в отношении плательщика. Так, за пользование геологической информацией о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр от федерального органа управления государственным фондом недр, взимается плата. Сбор за участие в конкурсе (аукционе) – одно из условий регистрации заявки. При выдаче лицензии также взимается сбор.

В случае его неуплаты к плательщику не будут применены меры принудительного взыскания, но «услуга» не будет оказана.

Регулярные платежи за пользование недрами имеют схожую правовую природу со сбором, но уплачиваются не однократно, а периодически (ежеквартально). Регулярные платежи взимаются за предоставление пользователям недр исключительных прав на поиск и оценку месторождений полезных ископаемых, их разведку, геологическое изучение и оценку пригодности недр для строительства и эксплуатации сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Данные платежи также подлежат уплате за предоставление исключительных прав на строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, за исключением инженерных сооружений неглубокого залегания (до 5 м), используемых по целевому назначению.

Такая система платежей за пользование недрами действует с 1 января 2002 г., когда вступили в силу гл. 26 «Налог на добычу полезных ископаемых» НК РФ и изменения в разд. V Закона РФ «О недрах». Необходимо обратить внимание на изменения в системе лесных платежей в результате введения в действие нового Лесного кодекса РФ с 1 января 2007 г. До этой даты в соответствии с прежним кодексом к платежам за пользование лесным фондом относились лесные подати и арендная плата. Лесные подати взимались при краткосрочном пользовании участками лесного фонда, арендная плата – при аренде участков лесного фонда. В научной литературе не было сложившегося единого мнения по поводу правовой природы данных платежей. Некоторые авторы считали, что лесные подати обладают всеми признаками налога<sup>6</sup>. Однако большинство исследователей признавали неналоговый характер лесных пода-

---

<sup>6</sup> См.: Разгулин С. В. О содержании понятия «налог». Установление элементов налогообложения. 2001 // СПС «Консультант-Плюс».

тей и арендной платы. Основными аргументами являлись следующие: во-первых, в НК РФ лесные подати не упоминались в системе налогов и сборов; во-вторых, ставки лесных податей устанавливались Правительством РФ, хотя все элементы налогообложения должны быть определены на законодательном уровне; в-третьих, обязанность арендатора вносить арендные платежи предусмотрена договором аренды и, следовательно, по своему содержанию является гражданско-правовой обязанностью; в-четвертых, размер арендной платы определялся также по договору, что недопустимо для налога или сбора; в-пятых, до изменений в структуре федерального закона о федеральном бюджете на очередной год лесные платежи относились к неналоговым доходам бюджета.<sup>7</sup>

Согласно новому Лесному кодексу РФ за использование лесов вносится арендная плата или плата по договору купли-продажи лесных насаждений. Договор аренды лесного участка заключается в различных случаях на срок от года либо 10 лет до 49 лет. К договору аренды применяются соответствующие положения Гражданского кодекса РФ (ГК РФ), если иное не предусмотрено Лесным кодексом РФ. Размер арендной платы устанавливается на основе ее минимального размера, который определяется как произведение ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и объема их изъятия (при использовании с изъятием лесных ресурсов) либо как произведение ставки платы за единицу площади лесного участка и площади арендуемого лесного участка. При этом ставки платы утверждаются Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

По договору купли-продажи лесных насаждений осуществляется продажа лесных насаждений, расположенных на землях в государственной или муниципальной собственности. К такому договору применяются положения ГК РФ о договорах купли-продажи, если иное не установлено Лесным кодексом РФ. Интересным представляется положение ч. 5 его ст. 75, в соответствии с которым срок действия договора купли-продажи лесных насаждений не может превышать год. По общему правилу плата по договору купли-продажи определяется на основе минимального размера платы, рассчитанного как произведение ставки платы за единицу объема древесины и объема подлежащей заготовке древесины. Ставки платы устанавливаются также Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Очевидно, что и арендная плата, и плата по договору купли-продажи являются по правовой природе гражданско-правовыми. Государство как собственник леса выступает стороной частноправового договора и предоставляет в пользование данный природный ресурс. Тот факт, что Лесной кодекс РФ специально указывает на применение к возникающим отношениям положений о договорах аренды или купли-продажи, свидетельствует о гражданско-правовой форме данных плат.

Водным и Земельным кодексами РФ предусматриваются платежи за пользование соответственно водными объектами и землей, находящимися в государственной или муниципальной собственности, схожие по правовой природе с лесными платежами. По договору водопользования одна сторона – исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления обязуется предоставить другой стороне – водопользователю водный объект или его часть в пользование за плату. К такому договору применяются положения об аренде, предусмотренные ГК РФ. В данном случае взимаемая плата является выплатой стороны по договору. При этом в ст. 18 Водного кодекса РФ указывается, что стороны договора несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее его исполнение в соответствии с гражданским законодательством. Помимо договора водопользования в случаях, определенных в ч.

---

<sup>7</sup> См.: Научно-практический комментарий законодательства о природоресурсных платежах / Под ред. Ялбулганова А.А. // СПС «Консультант-Плюс»; *Петрушин В. В.* Налоги, сборы и другие платежи за пользование природными ресурсами в 2005 г. // СПС «Гарант».

2 ст. 11 Водного кодекса РФ, предусматривается принятие решений о предоставлении водного объекта в пользование.

Необходимо обратить внимание на то, что договор о водопользовании или решение о предоставлении водного объекта в пользование являются основанием для освобождения от уплаты водного налога (п. 2 ст. 333.8 НК РФ). Плательщиками водного налога признаются только организации и физические лица, осуществляющие специальное и (или) особое водопользование.

Земельный кодекс РФ предусматривает две формы платы за пользование землей: земельный налог и арендная плата, которая взимается за государственные и муниципальные земли, переданные в аренду. Порядок определения размера арендной платы устанавливается Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления. Данный платеж является гражданско-правовым.

Отдельно следует остановиться на проблеме правовой природы платы за негативное воздействие на окружающую среду. Достаточно длительный период данная плата рассматривалась как налоговый платеж. Еще в 2002 г. были судебные дела, в которых суд отмечал, что плата за негативное воздействие отвечает всем признакам налога, установленным в ст. 8 НК РФ: индивидуальная безвозмездность, обязательность, отчуждение денежных средств плательщика для финансирования государства. Тем не менее, суды признавали неправомерность взимания данного «налога», поскольку все элементы налогообложения утверждались постановлениями Правительства РФ, т. е. на подзаконном уровне, тогда как Конституция РФ и НК РФ требуют уплаты только законно принятых налогов, когда элементы налогообложения определяются федеральными законами.<sup>8</sup>

Решение Верховного Суда РФ (ВС РФ) от 28 марта 2002 г. № ГКПИ 2002-178 признало незаконным (недействительным) постановление Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 о порядке определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей среды. ВС РФ признал налоговую правовую природу платы за загрязнение. Основными аргументами было соответствие признакам налога и отнесение Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» в действовавшей на тот момент редакции и Федеральным законом от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год» платы за загрязнение к федеральным налогам. Согласно НК РФ налог считается установленным, если в федеральном законе определены все элементы налогообложения. В данном же случае они определялись оспариваемым постановлением Правительства РФ. В результате постановление № 632 было признано не соответствующим НК РФ и, следовательно, незаконным (недействительным).<sup>9</sup>

Через некоторое время Правительство РФ обратилось в КС РФ с запросом о проверке конституционности постановления № 632. КС РФ указал, что плата за загрязнение взимается при осуществлении хозяйствующим субъектом такой деятельности, которая оказывает вредное воздействие на окружающую среду. Данная плата представляет собой форму возмещения экономического ущерба от такого воздействия. При этом негативное воздействие оказывается под контролем государства в пределах нормативов. Плата за загрязнение носит компенсационный характер и должна устанавливаться на основе принципа эквивалентности. Внесение платы является условием получения хозяйствующим субъектом права на осуществление деятельности, связанной с негативным воздействием. Таким образом, плата за загрязнение является индивидуально-возмездным платежом и в силу этого – сбором по правовой природе. В

---

<sup>8</sup> См.: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 12 сентября 2002 г. № А11-1248/2002-К2-Е-719; постановление ФАС Северо-Западного округа от 2 июля 2002 г. № А42-3654/01-22.

<sup>9</sup> Решение Верховного Суда РФ от 28 марта 2002 г. № ГКПИ2002-178.

результате постановление Правительства РФ признано не противоречащим Конституции РФ и подлежащим применению.<sup>10</sup>

Несколько позднее ВС РФ все-таки признал недействующим п. 2 постановления № 632, согласно которому Министерство экологии и природных ресурсов РФ принимало базовые нормативы платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, т. е. фактически ставки сбора<sup>11</sup>. Ставки были утверждены впоследствии постановлением Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344.

Таким образом, была признана неналоговая правовая природа платы за негативное воздействие на окружающую среду.

На данный момент природоресурсные платежи являются источником дохода бюджетов различных уровней. В статье 35 Бюджетного кодекса РФ установлен принцип общего (совокупного) покрытия расходов. Согласно этому принципу бюджетной системы РФ все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Доходы бюджета не могут быть увязаны с определенными его расходами, за исключением доходов целевых бюджетных фондов. Таким образом, платежи за пользование природными ресурсами и плата за негативное воздействие, поступая в бюджет того или иного уровня, имеют нецелевой характер.

Вообще закрепление какого-либо платежа в форме налога подразумевает отсутствие целевой направленности данного платежа. Это связано прежде всего с главной функцией налога – фискальной, т. е. пополнения бюджета. Тем не менее, если ставить на первое место стимулирующую функцию природоресурсных платежей (целью которой является уменьшение экологически вредной активности), эффективность их взимания зависит от степени уменьшения поступления в бюджет. Иными словами, при снижении экологически вредной активности уменьшается база исчисления платежа и вследствие этого – поступления в бюджет. В этом случае взимание природоресурсного платежа можно признать эффективным. Однако вряд ли государство при взимании налога преследует такие цели. В результате природоресурсные платежи, являющиеся налогами, в первую очередь решают фискальные задачи.

---

<sup>10</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации».

<sup>11</sup> Решение ВС РФ от 12 февраля 2003 г. № ГКПИ03-49.

## Глава 2

# Источники и принципы правового регулирования природоресурсных платежей<sup>12</sup>

## 1. Источники правового регулирования природоресурсных платежей

К источникам правового регулирования природоресурсных платежей относятся акты природоресурсного, экологического, налогового и иного законодательства РФ, которое представляет совокупность отдельных нормативных правовых актов, связанных между собой нормами по установлению и взиманию платежей за использование природных ресурсов. Это существенная особенность законодательства о природоресурсных платежах.

В настоящее время приняты и действуют основные законодательные акты по следующим видам природных ресурсов:

**земля** – Земельный кодекс РФ, ст. 25 Закона РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю», гл. 31 «Земельный налог» НК РФ;

**недра** – Закон РФ «О недрах», Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», гл. 26 «Налог на добычу полезных ископаемых» НК РФ, гл. 26.4 «Система налогообложения при выполнении соглашения о разделе продукции» НК РФ;

**вода** – Водный кодекс РФ, гл. 25.2 «Водный налог» НК РФ;

**лес** – Лесной кодекс РФ, Лесной кодекс РФ от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ;

**животный мир и иные организмы** – федеральные законы от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», гл. 25.1 «Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов» НК РФ.

Законодательство о природоресурсных платежах является комплексным институтом: оно состоит из актов различных отраслей права.

Во-первых, *природоресурсное законодательство*. Земельный, Водный, Лесной кодексы РФ, Закон РФ «О недрах» и др., устанавливающие принципы пользования тем или иным видом природного ресурса, определяют соответствующую терминологию, полномочия органов публично-правовых образований в области земельных, водных и иных отношений, регулирующие вопросы собственности на объекты (земельные и лесные участки, водные объекты), а также платежи за пользование природными ресурсами неналогового характера.

Во-вторых, некоторые платежи были отнесены к налогам и вследствие этого регулируются *налоговым законодательством*, которое обладает рядом особенностей, что предопределяет иную, отличную от других обязательных платежей, правовую природу данных платежей. Согласно ч. 1 ст. 1 НК РФ<sup>13</sup> такое законодательство состоит из НК РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах и сборах. НК РФ является основным нормативным правовым актом, на основе которого выстраивается вся система налогового законодательства. Более того, он устанавливает систему налогов и сборов, а также общие принципы налогообложения в Российской Федерации. Из этого следует (а также из ст. 12 НК РФ), что платежи, не предусмотренные ст. 13—15 НК РФ, не относятся к налогам и не могут регулироваться актами

---

<sup>12</sup> В подготовке данной главы принимала участие О.В. Одинцова.

<sup>13</sup> Налоговый кодекс РФ (ч. 1) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2006 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

законодательства о налогах и сборах. Иными словами, такие платежи не являются по правовой природе налогами.

Данный вывод имеет не только теоретическое значение, он важен и для правоприменительной практики. Отнесение того или иного нормативного правового акта к законодательству о налогах и сборах, а платежа, установленного таким актом, – к налогам означает, что отношения, возникающие по поводу уплаты такого платежа, являются налоговыми. В результате органы, призванные контролировать взимание таких платежей, приобретают права, определенные в НК РФ.

Следует обратить внимание на п. 3 ст. 1 НК РФ, согласно которому действие Кодекса распространяется на отношения по установлению, введению и взиманию сборов в тех случаях, когда это прямо предусмотрено НК РФ.

Необходимо отметить, что законодательством РФ предусматриваются и другие виды сборов, не установленные в НК РФ (например, сбор за выдачу лицензий – Закон РФ «О недрах»). Иногда тот или иной платеж не носит названия «сбор», однако суды и исследователи считают его по правовой природе сбором.

В настоящее время НК РФ предусматривает следующие виды налогов и сборов, относящихся к природоресурсным платежам:

налог на добычу полезных ископаемых;

водный налог;

сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;

земельный налог.

НК РФ среди специальных налоговых режимов также указывает систему налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

Из перечисленных налогов и сборов только земельный налог является местным, все остальные – федеральными. Это означает, что земельный налог вводится в действие и прекращает действовать на территориях муниципальных образований в соответствии с НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В муниципальных образованиях – Москве и Санкт-Петербурге – принимаются законы о земельном налоге. При этом могут определяться два элемента налогообложения в порядке и пределах, предусмотренных НК РФ: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов.

Помимо природоресурсного и налогового законодательства, отношения в сфере установления и взимания платежей за использование природных ресурсов регулируются и *экологическим законодательством*. Основными нормативными правовыми актами в данной области являются федеральные законы от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». Перечисленные законы регулируют, в первую очередь, вопросы охраны окружающей среды, определяют требования к различным мероприятиям, полномочия органов. Федеральный закон «Об охране окружающей среды», как уже было сказано, устанавливает плату за негативное воздействие на окружающую среду.

Помимо указанных основных законодательных актов, регулирующих отношения в сфере отдельных компонентов природной среды, действует значительное количество подзаконных нормативных правовых актов: Президента РФ и Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, которые имеют важное значение в качестве источников правового регулирования. С их помощью устанавливаются порядок выдачи различных лицензий, а также ставки для исчисления платежей.

Подзаконные нормативные правовые акты в данной сфере издаются в соответствии с федеральным законом и не должны ему противоречить. Кроме того, они должны приниматься



тем государственным органом, в компетенцию которого непосредственно входит регулирование данных вопросов.

## **2. Принципы правового регулирования природоресурсных платежей**

Принципы правового регулирования природоресурсных платежей «выводятся» на основании правовых норм, регулирующих общественные отношения в связи с их взиманием. Как основные начала правового регулирования принципы задают направление последующего развития нормотворчества по данным платежам, гарантируя непрерывность и последовательность законотворческого процесса по их обложению. Особо следует отметить, что именно принципы обеспечивают взаимосвязь законодательства о природоресурсных платежах с налоговой и природоресурсной (экологической) политикой.

Принципы права имеют большое значение при формировании судебной и арбитражной практики, содействуют отмене устаревших и принятию новых правовых норм. Принципы правового регулирования природоресурсных платежей могут быть закреплены в конкретных правовых нормах или логически выводиться из их совокупности и представляют собой исходные начала, основные гарантии, установление которых федеральными законами обеспечивает реализацию и соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина, а также реализацию механизмов государственного регулирования в природоохранной и природоресурсной сферах.

## **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.