

Секция «Юриспруденция»

Правовая природа регулярных платежей за пользование недрами

Суткевич Елена Александровна

Аспирант

Государственный университет - Высшая школа экономики, Юридический факультет, Москва, Россия

E-mail: sutkevich@mail.ru

Вопрос правовой природы регулярных платежей за пользование недрами как и всей системы платежей при пользовании недрами, установленной в ст. 39 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. 2395-1 «О недрах» [1] (далее – Закон РФ «О недрах»), до сих пор остается нерешенным.

Сущностный анализ правовой конструкции взимания регулярных платежей за пользование недрами показал, что платежи эти по своей правовой природе тяготеют к налогам. Правовую основу взимания регулярных платежей за пользование недрами составляют помимо Закона РФ «О недрах» (ст. 43), постановлений Правительства РФ и приказов Минприроды России, также индивидуальные правовые акты налоговых органов. Например, форма расчета регулярных платежей за пользование недрами и порядок ее заполнения, утвержденная Приказом МНС РФ от 11 февраля 2004 г. БГ-3-21/98@ [2].

Регулярным платежам за пользование недрами в определенной степени присущи все признаки налогового платежа, предусмотренные п. 1 ст. 8 Налогового кодекса РФ (далее - НК РФ), в частности:

- регулярные платежи являются обязательными платежами в силу обязанности по их уплате, установленной законом; более того, обязанность по их уплате является конституционной правовой (ст. 57 Конституции РФ);

- регулярный платеж индивидуально безвозмезден, так как уплата его строго юридически не приводит к возникновению у государства корреспондирующей обязанности либо встречного обязательства оказать в пользу плательщика какую-либо услугу или совершить иные юридически значимые действия (право пользования участком недр уже предоставлено);

- регулярные платежи по аналогии с налогами представляют собой денежную форму отчуждения принадлежащих недропользователем (на праве собственности) денежных средств;

- регулярные платежи уплачиваются в целях финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований, так как зачисляются в федеральные, региональные и местные бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством РФ.

Более того, на основе положений ст. 43 Закона РФ «О недрах», регламентирующих порядок исчисления и уплаты регулярных платежей за пользование недрами, теоретически возможно определить и сформулировать элементы обложения регулярными платежами по аналогии с элементами налогообложения, предусмотренными в ст. 17 НК РФ.

Кроме того, администратором регулярных платежей за пользование недрами является Федеральная налоговая служба, что подтверждается системным анализом поло-

жений бюджетного законодательства РФ, которым платежи эти отнесены к налоговым доходам бюджета [3].

В ст. 30 НК РФ прямо указано на то, что налоговые органы осуществляют в том числе контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему РФ иных обязательных платежей в случаях, предусмотренных законодательством РФ.

Однако цели камеральной и выездной налоговых проверок согласно ст. 87 НК РФ ограничены контролем за соблюдением налогоплательщиком, плательщиком сборов или налоговым агентом только законодательства о налогах и сборах (законодательство об иных обязательных платежах не упоминается).

При выявлении нарушений законодательства о недрах налоговые органы не уполномочены применять меры ответственности, предусмотренные главой 16 НК РФ и статьями 15.5, 15.6 КоАП РФ.

Орган, предоставивший лицензию, в лице Федерального агентства по недропользованию (Роснедра), может применить специальную меру ответственности в виде досрочного прекращения права пользования недрами за нарушение пользователем недр существенных условий лицензии, включая неисполнение обязанности по уплате платежей при пользовании недрами. Однако ответственность эта, в отличие от налоговой ответственности, не является обязательной, но может быть применена Роснедрами с соблюдением процедуры, установленной законодательством о недрах, с учетом всей совокупности обстоятельств, приведших к нарушению условий пользования недрами, а также с учетом ущерба государства, который будет причинен в случае досрочного прекращения права пользования недрами.

Таким образом, специфическими признаками регулярных платежей за пользование недрами, разграничивающими их с налогами и сборами по НК РФ, являются следующие:

- обязанность по внесению и порядок исчисления и уплаты установлены за пределами законодательства РФ о налогах и сборах;
- при исчислении учитываются конкретные условия недропользования с учетом геолого-географических критериев обоснования конкретных ставок; размеры регулярных платежей устанавливаются в строгом соответствии с этапами и стадиями геологического процесса. В итоге конкретные ставки регулярных платежей могут быть подсчитаны только специальным органом управления государственным фондом недр в соответствии с методическими рекомендациями Минприроды России [4];
- взимание регулярных платежей направлено не только на удовлетворение фискального интереса государства, но и на удовлетворение задач комплексного рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов России.

На наш взгляд, элементы обложения регулярными платежами за пользование недрами нуждаются в более детальной и четкой правовой регламентации.

В нормативном закреплении нуждается также вопрос распределения полномочий между Роснедрами, Росприроднадзором и ФНС России по контролю за исчислением и уплатой регулярных платежей, а также привлечению к ответственности за ненадлежащее исполнение обязанности по уплате регулярных платежей. Указанные вопросы до сих пор неоднозначно толкуются правоприменителями, переходя в предмет судебных

разбирательств.

Литература

1. СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
2. Российская газета. 2004. № 53.
3. См. также: Ялбулганов А.А. Неналоговые доходы в Российской Федерации: вопросы правового регулирования // Финансовое право. 2007. № 5.; Моисеенко М.А. Отдельные вопросы полномочий налоговых органов в отношении пользователей недр // Финансовое право. 2008. № 1.
4. См.: Приказ Минприроды России от 5 сентября 2002 г. № 558 «О введении в действие Методических рекомендаций по установлению геолого-географических критериев обоснования конкретных размеров ставок регулярных платежей за пользование недрами» // Природно-ресурсные ведомости. 2002. № 40; Приказ Минприроды России от 22 ноября 2002 г. № 770 «Об утверждении Временных методических рекомендаций по расчету конкретных размеров ставок регулярных платежей за пользование недрами на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации» // Документ опубликован не был.

Слова благодарности

С искренней признательностью моему научному руководителю