

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ

*Работа представлена кафедрой гражданского права.
Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор И. А. Соболев*

Пользование недрами в Российской Федерации осуществляется на платной основе. Платежи за право пользования недрами включают платежи за право поиска и оценки месторождений полезных ископаемых, их разведки и разработки, а также платежи за право пользования недрами, не связанное с добычей ресурсов недр.

Bowels' use in the Russian Federation is carried out on the pay basis. Payments for the right of using bowels include those for the right of search and estimation of mineral deposits, their investigation and development and also payments for the right of using bowels without mining operations.

В основе недропользования в Российской Федерации лежит принцип платности, закрепленный в Законе Российской Федерации «О недрах»¹, который предполагает взимание обязательных платежей при пользовании недрами, если иное не предусмотрено законом.

Закрепление в Законе Российской Федерации «О недрах» принципа платности пользования недрами, как объектом права государственной собственности, не является принципиально новым положением для отечественного законодательства. Платность недропользования устанавливалась Уставом Горным Российской Империи² и Горным положением СССР³. Последнее утратило силу после принятия Конститу-

ции СССР 1936 г.⁴, провозгласившей бесплатность пользования землей, недрами и иными природными ресурсами. Принцип бесплатности недропользования действовал в нашей стране вплоть до вступления в силу в 1992 г. Закона Российской Федерации «О Недрах».

Действующая в настоящее время в Российской Федерации система налогов, сборов и иных обязательных платежей, взимаемых при недропользовании, сложилась 2002 г., после вступления в силу главы 26 Налогового кодекса РФ⁵, а также ряда иных нормативных правовых актов.

Все платежи, взимание которых так или иначе связано с взаимодействием человека и природы, независимо от их «налого-

вого» статуса можно подразделить на экологические и природоресурсные платежи. Если объектом экологических платежей является вредное воздействие человека на природу, то объектом природоресурсных платежей (платежи за природопользование) являются отношения по использованию различного рода природных ресурсов, а также результат такого использования. В контексте приведенного деления налог на добычу полезных ископаемых, безусловно, следует отнести к группе платежей за природопользование, поскольку объектом данного налога является добыча полезных ископаемых, которая является одним из видов пользования недрами. При разграничении указанных выше видов платежей следует отметить, что поскольку экологические платежи не носят характера гражданско-правовой ответственности, то им не свойственна компенсационная природа, заключающаяся в том, что за счет уменьшения имущественной сферы одного субъекта восстанавливается нарушенная имущественная сфера другого субъекта. Имущественная компенсация вреда, причиненного природной среде, достигается иным путем, а именно взысканием убытков с причинителя вреда⁶.

Группа платежей за природопользование имеет весьма неопределенный правовой статус, поскольку не дает четких оснований для отнесения указанных платежей к налогам, сборам или гражданско-правовым платежам. Так, Н. А. Шевелева, анализируя понятие налога по российскому законодательству, справедливо указывает, что платежи за природопользование предполагают ответную услугу государства в виде разрешения использовать природные ресурсы для извлечения дохода⁷. И. А. Дроздов, напротив, беспелляционно относит платежи за природопользование к категории гражданско-правовых платежей⁸.

Однако, как представляется, применительно к налогу на добычу полезных иско-

паемых значимость указанной проблематики существенно снижается, поскольку указанный налог ориентирован на обложение стоимости добытых полезных ископаемых и не является условием предоставления государством права пользования недрами. Вышесказанное исходит из ст. 336–338 Налогового кодекса Российской Федерации⁹. С учетом изложенного представляется очевидным, что налог на добычу полезных ископаемых является именно налоговым платежом, поскольку отвечает законодательно установленным признакам налога, содержащимся в ст. 8 Налогового кодекса Российской Федерации, в частности: индивидуальная безвозмездность, обязательный (принудительный) характер, поступление в бюджет, односторонний характер. Еще более очевидным налоговый характер налога на добычу полезных ископаемых становится, если руководствоваться критерием для разграничения налогов и сборов, предложенным Н. А. Шевелевой, по мнению которой существенным признаком сбора (в отличие от налога) является то, что сбор всегда уплачивается до предоставления услуги¹⁰. После вступления в силу изменений, внесенных в текст главы 26 Налогового Кодекса Российской Федерации Федеральным Законом Российской Федерации от 29.05.2002 г. № 57-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹¹ применительно к порядку уплаты налога на добычу полезных ископаемых (а именно – после 01.01.2003 г.) налог на добычу полезных ископаемых уплачивается единовременно по итогам налогового периода. Следовательно, авансовый характер у данного обязательного платежа отсутствует.

Вместе с тем, несмотря на указание в ст. 334 Налогового кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей до 01.01.2003 г.) на то, что налог на добычу

полезных ископаемых уплачивается по итогам налогового периода путем внесения авансовых платежей статус налога на добычу полезных ископаемых не приобретает характер налогового сбора. Дело в том, что применительно к налогу авансовые платежи являются лишь способом уплаты налога, обеспечивающим поступление сумм налогов в бюджет равномерно в течение налогового периода¹². При этом сама по себе сумма авансового платежа налогом не является, на что неоднократно обращалось внимание в литературе, тогда как авансовый характер сбора является одним из признаков сбора как такового. Таким образом, установленный законодательством о налогах и сборах авансовый способ уплаты налога не должен вводить в заблуждение налогоплательщиков относительно правового статуса обязательного платежа¹³.

Следующим этапом при определении правового характера налога на добычу полезных ископаемых является отнесение его к группе прямых или косвенных налогов. Косвенные налоги взимаются в процессе расходования материальных благ, тогда как прямые налоги – в процессе приобретения и накопления материальных благ. Источник уплаты прямых налогов формируется у налогоплательщика, тогда как источник уплаты косвенных налогов поступает налогоплательщику в составе иных платежей (как правило, цены)¹⁴. Анализ всех признаков прямых налогов позволяет сделать вывод, что именно к данной группе налог на добычу полезных ископаемых и относится. Во-первых, предметом налога на добычу полезных ископаемых является имущество – полезные ископаемые, а не денежные средства. Во-вторых, связь с исполнением по сделке (реализацией), которое, как правило, выступает объектом косвенных налогов, отсутствует, однако в наличии прямая связь с предметом налогообложения. В-третьих, взимается данный налог непосредственно в

виде денежного платежа в бюджет (отсутствует завуалированный характер налогового изъятия). В-четвертых, источник уплаты налога формируется у налогоплательщика. В-пятых, бремя уплаты налога не перекладывается на третьих лиц¹⁵. Следует сказать и о том, что данный налог относится к числу неокладных налогов, т. е. налогов, которые самостоятельно рассчитываются налогоплательщиком, что прямо следует из ст. 52, п. 1 ст. 338 и ст. 343 Налогового кодекса Российской Федерации.

Систему обязательных платежей, взимаемых при недропользовании, образуют налог на добычу полезных ископаемых, акцизы на минеральное сырье и нефтепродукты, а также ряд платежей, предусмотренных Законом Российской Федерации «О недрах». Кроме того, при совершении экспортных операций с добытыми полезными ископаемыми уплачивается таможенная пошлина на условиях, установленных таможенным законодательством. Особый налоговый режим установлен для лиц, с которыми было заключено соглашение о разделе продукции.

Платежи, предусмотренные ст. 39 Закона Российской Федерации «О недрах» в соответствии с законодательством о налогах и сборах уплачиваются помимо налогов и сборов, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации. Уплата таких платежей не освобождает недропользователей от уплаты иных налогов и сборов, если иное не установлено законом.

В систему платежей в сфере недропользовании, установленную в ст. 39 Закона Российской Федерации «О недрах», входят:

- 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.

Разовые платежи за пользование недрами уплачиваются в соответствии со ст. 40 Закона Российской Федерации «О недрах». Основаниями для их взимания могут быть события, оговоренные в лицензии, например, открытие месторождения, подписание лицензионного соглашения, достижение определенного уровня добычи и т. п.

Основания, размеры, порядок и сроки уплаты регулярных платежей за пользование недрами определены ст. 43 Закона Российской Федерации «О недрах». Регулярные платежи за пользование недрами взимаются за предоставление пользователям недр исключительных прав на поиск и оценку месторождений полезных ископаемых, разведку полезных ископаемых, геологическое изучение и оценку пригодности участков недр для строительства и эксплуатации сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, за исключением инженерных сооружений неглубокого залегания (до 5 м), используемых по целевому назначению. В рассматриваемых платежах наиболее ярко выражен концессионный характер.

Закон Российской Федерации «О недрах» предусмотрел, что регулярные платежи за пользование недрами не взимаются при:

- пользовании недрами для регионального геологического изучения;
- пользовании недрами для образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение. Порядок отнесения объектов пользования недрами к особо охраняемым геологическим объектам, имеющим научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение, устанавливается Правительством Российской Федерации;

- разведке полезных ископаемых на месторождениях, введенных в промышленную эксплуатацию, в границах горного отвода, предоставленного пользователю недр для добычи этих полезных ископаемых;

- разведке полезного ископаемого в границах горного отвода, предоставленного пользователю недр для добычи этого полезного ископаемого.

Регулярный платеж за пользование недрами взимается за площадь лицензионного участка, предоставленного недропользователю, за вычетом площади возвращенной части лицензионного участка. Платежи за право пользования недрами устанавливаются в строгом соответствии с этапами и стадиями геологического процесса и взимаются:

- по ставкам, установленным за проведение работ по разведке месторождений, – за площадь участка недр, на которой запасы соответствующего полезного ископаемого (за исключением площади горного отвода и (или) горных отводов) установлены и учтены Государственным балансом запасов;

- по ставкам, установленным за проведение работ по поиску и оценке месторождений полезных ископаемых, – за площадь, из которой исключаются территории открытых месторождений.

Ставка регулярного платежа за пользование недрами устанавливается за один квадратный километр площади участка недр в год. Сумма регулярных платежей за пользование недрами включается организациями в состав прочих расходов, связанных с производством и реализацией, учитываемых при определении налоговой базы по налогу на прибыль, в течение года равными долями. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 25 января 2002 г. № 57¹⁶ минимальный размер платы за геологическую информацию о недрах составляет 10 000 руб.

Рассматривая налоги и сборы, установленные и взимаемые в сфере недропользо-

вания, отдельно необходимо остановиться на акцизах на минеральное сырье и нефтепродукты. Они относятся к числу федеральных налогов и были установлены главой 22 Налогового кодекса Российской Федерации. По своей природе акцизы являются косвенными налогами, поскольку налогоплательщик имеет возможность перенести бремя их уплаты на непосредственных пользователей подакцизных товаров и подакцизного минерального сырья. Рассмотрение акцизов на минеральное сырье и нефтепродукты предполагает анализ их юридического состава, который включает в себя налогоплательщика, объект акцизов, их базу, налоговый период, налоговые ставки, порядок исчисления, сроки и порядок уплаты.

Налогоплательщики акцизов на минеральное сырье и нефтепродукты. Налогоплательщиками акцизов на минеральное сырье и нефтепродукты могут быть:

- организации;
- индивидуальные предприниматели;
- лица, признаваемые налогоплательщиками в связи с перемещением товаров через таможенную границу Российской Федерации, определяемые в соответствии с таможенным законодательством.

В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации лица, совершающие операции с нефтепродуктами подлежат регистрации в налоговых органах в качестве налогоплательщиков акцизов. Свидетельства о регистрации лица, совершающего такие операции, выдаются организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим следующие виды деятельности:

- производство нефтепродуктов – свидетельство на производство;
- оптовую реализацию нефтепродуктов – свидетельство на оптовую реализацию;
- оптово-розничную реализацию нефтепродуктов – свидетельство на оптово-розничную реализацию;

- розничную реализацию нефтепродуктов – свидетельство на розничную реализацию.

Нефтепродукты признаются подакцизными товарами согласно ст. 181 Налогового кодекса Российской Федерации. В соответствии с указанной статьей обязанность уплатить акцизы возникает при совершении операций со следующими видами нефтепродуктов:

- автомобильный бензин;
- дизельное топливо;
- моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей.
- прямогонный бензин.

Согласно ст. 181 Налогового кодекса Российской Федерации подакцизным минеральным сырьем признается природный газ. Для целей налогообложения отбензиненный сухой газ и нефтяной (попутный) газ после их обработки или переработки рассматриваются как природный газ.

Ст. 18 Налогового кодекса Российской Федерации предусматривает, что при выполнении соглашений о разделе продукции действует специальный налоговый режим. Содержание данного налогового режима определяется ст. 13 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции»¹⁷ и главой 26 Налогового кодекса Российской Федерации.

Под специальным налоговым режимом следует понимать особый порядок исчисления и уплаты налогов и сборов в течение определенного периода времени, применяемый в случаях и в порядке, установленных законодательством о налогах и сборах.

Налоговым законодательством Российской Федерации установлена исключительно денежная форма исполнения налогоплательщиком обязанности по уплате налогов и сборов. В соответствии со ст. 8 Налогового кодекса Российской Федерации под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в фор-

ме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований. Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности по уплате налога является основанием для направления налоговым органом налогопла-

тельщику требования об уплате налога. В случае неуплаты налога в установленный срок производится взыскание налога за счет денежных средств, находящихся на счетах налогоплательщика в банке, а также путем взыскания налога за счет иного имущества налогоплательщика в порядке, предусмотренном Налоговым кодексом Российской Федерации.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Российская газета, 1992. 5 мая.

² Перчик А. И. Горное право: Учебник. М., 2002. С. 85.

³ Горное положение Союза ССР. Утв. ЦИК и СНК СССР от 9 сентября 1927 г. // СУ РСФСР. 1927. № 68. Ст. 687, 688.

⁴ Юридическое Издательство НКЮ СССР, Москва, 1937 г.

⁵ Федеральный закон Российской Федерации от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33 (часть 1). Ст. 3429.

⁶ Ильюшихин И. Н. Комментарий к главе 26 Налогового кодекса Российской Федерации. Научно-аналитический с материалами судебно-арбитражной практики. СПб.: Питер, 2003. С. 8.

⁷ Шевелева Н. А. Понятие налога в российском законодательстве // Правоведение. 1994. № 5–6. С. 106.

⁸ Дроздов И. А. Договоры на передачу в пользование природных ресурсов: Учебно-практическое пособие. М., 2001. С. 25–27.

⁹ Собрание Законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. № 31. Ст. 3824.

¹⁰ Ильюшихин И. Н. Указ. соч. С. 8.

¹¹ Собрание Законодательства Российской Федерации от 3 июня 2002 г., № 22. Ст. 2026.

¹² Пункт 6 Обзора практики разрешения арбитражными судами споров, касающихся общих условий применения ответственности за нарушение налогового законодательства (приложение к письму Президиума ВАС РФ от 31. 05.1994 г. № С1-7/ОП-370).

¹³ Ильюшихин И. Н. Указ. соч. С. 9.

¹⁴ Ильюшихин И. Н. Правовое регулирование налогообложения рекламы // Приложение к журналу «Хозяйство и право». 2001. Сентябрь. С. 36.

¹⁵ Ильюшихин И. Н. Комментарий к главе 26 Налогового кодекса Российской Федерации. Научно-аналитический с материалами судебно-арбитражной практики. СПб.: Питер, 2003. С. 10.

¹⁶ Собрание Законодательства Российской Федерации. 2002. № 5. Ст. 524.

¹⁷ Собрание Законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 18.