

Секция «Юриспруденция»

Специфика платного недропользования в Российской Федерации

Суткевич Елена Александровна

Аспирант

Национальный исследовательский университет - Высшая школа экономики,

Юридический факультет, Москва, Россия

E-mail: sutkevich@mail.ru

Совершенствование порядка расчета и взимания платежей при предоставлении недр в пользование рассматриваются Стратегией развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 21.06.2010 1039-р, наряду с мерами по совершенствованию налогообложения добычи природных ресурсов в качестве необходимых мер экономического стимулирования геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального недропользования.

Кроме того, платежи минерально-сырьевого сектора являются основным инструментом фискальной политики государства по изъятию образуемого при добыче полезных ископаемых дохода (горной ренты). Издавна горная рента составляла такую «категорию государственных промыслов, в которых исключение частной инициативы было обусловлено единственно преследованием фискальных целей» [3].

На сегодняшний день согласно ст. 39 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. 2395-1 «О недрах» (далее - Закон РФ «О недрах») в систему платежей при пользовании недрами входит три самостоятельных вида платежа:

- разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (далее - разовые платежи за пользование недрами, разовые платежи);

- регулярные платежи за пользование недрами (далее - регулярные платежи);

- сборы за участие в конкурсе (аукционе).

Обязанность обеспечивать своевременное и правильное внесение платежей за пользование недрами отнесена п. 10 ч. 2 ст. 22 Закона РФ «О недрах» к числу основных обязанностей пользователя недр, которая, по общему правилу, возникает с момента государственной регистрации лицензии на пользование участком недр.

С точки зрения юридической природы, платежи за пользование недрами являются конституционно допустимыми платежами публичного характера, ограничивающими право собственности и уплачиваемыми в бюджет в силу закона. Однако закрепленная в ст. 57 Конституции Российской Федерации обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы (понятие «сбор» в конституционно-правовом смысле охватывает всю совокупность сборов, пошлин, взносов и иных видов обязательных платежей [2]) не получила полноценного развития в законодательстве о недрах. Правовое регулирование платежей за пользование недрами в значительной степени отлично от правового регулирования налогов. Вместе с тем, нормы о платежах за пользование недрами должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый недропользователь точно знал, какие именно платежи, когда и в каком порядке он должен вносить в бюджет.

В силу специфики механизма предоставления прав пользования недрами к характерным особенностям правовых конструкций рассматриваемых платежей следует отнести то, что условия о конкретных размерах либо ставке, особенностях порядка и сроков уплаты платежей за пользование недрами (разовых и регулярных) конкретизируются в индивидуальном распорядительном акте - лицензии на право пользования участком недр (ее приложениях) в порядке и пределах, установленных законодательством о недрах.

Проблема четкой правовой квалификации платежей за пользование недрами осложняется непоследовательностью самого законодателя и противоречивостью правоприменительной практики в вопросе юридической природы отношений, возникающих между государством в лице компетентных органов и пользователями недр - владельцами лицензий: являются они публично-правовыми (властно-распорядительными) либо им все-таки присущ договорной характер с равноправием сторон.

В соответствии с разделом V Закона РФ «О недрах» основанием уплаты платежей за пользование недрами как доходных источников бюджета является, прежде всего, закон, что подтверждает их публичную природу. В то время как в лицензии уполномоченным органом конкретизируются лишь отдельные элементы платежей, без согласования с ее будущим владельцем.

Анализ механизма платного недропользования в целом и правовых конструкций взимания отдельных платежей за пользование недрами выявил следующие его недостатки, которые, на наш взгляд, вызваны несовершенством юридического инструментария законодательства о недрах в сравнении с профилирующим в области обязательных публичных платежей законодательством о налогах и сборах:

- в разделе V Закона РФ «О недрах» установлены не все элементы (параметры), необходимые и достаточные для исчисления и уплаты платежей за пользование недрами, не установлены они и на подзаконном уровне, что не отвечает требованиям определенности, ясности, недвусмысленности правового регулирования;

- законодательством не регулируются составные части правовых конструкций платежей за пользование недрами, способствующие надлежащему исполнению обязанности по их уплате, включая моменты возникновения, изменения и прекращения обязанности по уплате, особенности ее исполнения, отсрочки по уплате, механизм зачета и возврата денежных средств в случае их излишней уплаты и др.;

- законодательством не установлены единые основания и процедура принудительного взыскания и привлечения к ответственности за несвоевременную и неполную уплату платежей за пользование недрами;

- в механизм уплаты платежей за пользование недрами внедрены частноправовые конструкции без обозначения соответствующих границ и пределов применения к публично-правовым отношениям норм гражданского законодательства (например: использование конструкции задатка при уплате разового платежа);

- в механизме расчета платежей за пользование недрами используются категории налогового законодательства без четкого определения особенностей применения норм иной отраслевой принадлежности (например: при расчете разовых платежей используются значения сумм НДС).

Инструментарий законодательства о недрах не ориентирован на регламентацию отношений по движению централизованных фондов денежных средств от частных лиц к

государству. Механизм взимания всех обязательных в силу закона публичных платежей в бюджет должен быть единым и обеспечивать соблюдение гарантий защиты прав и законных интересов плательщиков, ведь «через провозглашенную систему платежей государство формулирует отношение к своим минеральным ресурсам» [1].

Литература

1. Перчик А.И. Налогообложение нефтегазодобычи. Право. Экономика. М., 2004. С. 17-18.
2. Реут А.В. Правовой режим государственной пошлины в России: Автореф. дис. ... канд.юрид.наук. Москва, 2009. С. 17.
3. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. Золотые страницы финансового права России. М., 2002. Т. 3. С. 138.