

БИБЛИОТЕЧКА «РОССИЙСКОЙ ГАЗЕТЫ»

А.А. Ялбулганов

**Платежи за пользование
природными ресурсами:
вопросы правового
регулирования**

Выпуск № 21
2016

А.А. Ялбулганов. Платежи за пользование природными ресурсами: вопросы правового регулирования. — М.: Редакция «Российской газеты», 2016. Вып. 21. — 144 с.

Книга посвящена вопросам, связанным с правовым регулированием природоресурсных платежей. В частности, в ней рассматриваются понятие, виды и функции платежей за пользование природными ресурсами, определяется порядок их исчисления и уплаты, уточняются категории плательщиков и основания для предоставления льгот.

При подготовке материала использованы многочисленные нормативные и иные правовые акты, судебная практика; проанализирован ряд федеральных и региональных законов.

Книга предназначена прежде всего для природопользователей и других участников природоресурсных отношений; может быть использована в научной и преподавательской деятельности.

© А.А. Ялбулганов, 2016
© ФГБУ «Редакция «Российской газеты», 2016

Перепечатка какой-либо части издания допустима при письменном разрешении Редакции.

Предисловие



А.А. ЯЛБУЛГАНОВ,
доктор юридических наук,
профессор

Платежи за пользование природными ресурсами (природоресурсные платежи, включая природоресурсные налоги) 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 право-

выми актами представительных органов муниципальных образований, а в случаях, прямо предусмотренных перечисленными документами, — и подзаконными актами.

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

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 Налоговом кодексе РФ возросла роль фискальной функции. 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 РФ, а следовательно, они регулируются нормами налогового законодательства. В п. 1 ст. 11 НК РФ установлен порядок использования в целях налогового регулирования понятийного аппарата других — «неналоговых» отраслей российского законодательства.

Актуальность рассматриваемого вопроса вытекает из осознания важности природных ресурсов как для экономики РФ, 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 в России государство в одних отношениях действительно является властным субъектом, в других — стороной в договоре. Иначе говоря, одни природоресурсные платежи имеют правовую природу налогов, другие — правовые формы неналоговых платежей.

Проявление в законодательстве РФ 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.

При подготовке работы использовалась справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

Указатель сокращений

Нормативные правовые акты

ВК РФ	Водный кодекс Российской Федерации
ГК РФ	Гражданский кодекс Российской Федерации
ЖК РФ	Жилищный кодекс Российской Федерации
ЗК РФ	Земельный кодекс Российской Федерации
КАС РФ	Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации
КоАП РФ	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
ЛК РФ	Лесной кодекс Российской Федерации
НК Республики Беларусь	Налоговый кодекс Республики Беларусь
НК Республики Казахстан	Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)»
НК РФ	Налоговый кодекс Российской Федерации
ЭК Республики Казахстан	Экологический кодекс Республики Казахстан
Закон о кадастровой оценке	Федеральный закон от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке»
Закон об отходах производства	Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»

Закон об охране окружающей среды	Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»
Закон об оценочной деятельности	Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»
Постановление Правительства РФ об утилизационном сборе	постановление Правительства РФ от 26.12.2013 № 1291 «Об утилизационном сборе в отношении колесных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»

Органы и организации

ВАС РФ	Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
Кадастровая комиссия	Комиссия по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости
Минприроды России	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации
Минпромторг России	Министерство промышленности и торговли Российской Федерации
Минсельхоз России	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Минфин России	Министерство финансов Российской Федерации
Минэкономразвития России	Министерство экономического развития Российской Федерации
Росводресурсы	Федеральное агентство водных ресурсов
Росземкадастр	Федеральная служба земельного кадастра России

Рослесхоз	Федеральное агентство лесного хозяйства
Росприроднадзор	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования
Росреестр	Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии
ФАС	Федеральный арбитражный суд
ФНС России	Федеральная налоговая служба
ФСБ России	Федеральная служба безопасности Российской Федерации
ФСИН России	Федеральная служба исполнения наказаний
ФТС России	Федеральная таможенная служба

Глава 1.

Новое и актуальное в правовом регулировании земельного налога

§ 1. Кто, как и почему уплачивает земельный налог?

Земельный налог:

- 1) устанавливается Налоговым кодексом РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах;
- 2) вводится в действие и прекращает действовать на территориях муниципальных образований в соответствии с Налоговым кодексом РФ и нормативными правовыми актами органов муниципальных образований о налогах;
- 3) обязателен к уплате на территории соответствующих муниципальных образований.

В городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе земельный налог:

- 1) устанавливается Налоговым кодексом РФ и законами указанных субъектов РФ;
- 2) вводится в действие и прекращает действовать в соответствии с Налоговым кодексом РФ и законами указанных субъектов РФ;
- 3) обязателен к уплате на территориях указанных субъектов РФ.

Устанавливая земельный налог, представительные органы муниципальных образований (законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) определяют конкретные размеры ставок в пределах, установленных гл. 31 НК РФ.

В отношении налогоплательщиков-организаций представительные органы муниципальных образований (законодательные (представи-

тельные) органы государственной власти городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя), устанавливая налог, определяют также порядок и сроки уплаты налога.

При установлении налога нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) могут устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения, включая установление размера не облагаемой налогом суммы для отдельных категорий налогоплательщиков. Соответственно положения о льготах по уплате земельного налога должны содержаться в законах Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

Согласно разъяснениям Минфина России решение вопросов, связанных с установлением конкретных налоговых ставок для уплаты земельного налога и предоставлением налоговых льгот по уплате земельного налога для лиц, владеющих личным подсобным хозяйством, а также занимающихся садоводством, огородничеством и животноводством, находится в компетенции представительных органов муниципальных образований (законодательных (представительных) органов государственной власти городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя), на территории которых введен земельный налог (см. письмо Минфина России от 03.02.2016 № 03-05-06-02/5239 «О земельном налоге»).

Все иные обязательные элементы земельного налога устанавливаются Налоговым кодексом РФ.

Объектом налогообложения признаются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования (городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя), на территории которого введен налог.

В соответствии с п. 3 ст. 6 ЗК РФ **земельный участок как объект права собственности и иных предусмотренных этим кодексом прав на землю** является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи.

➔ **Таким образом**, объект налогообложения возникнет только тогда, когда конкретный земельный участок будет сформирован.

В случаях и в порядке, которые установлены федеральным законом, могут создаваться искусственные земельные участки.



Согласно разъяснениям, содержащимся в постановлении Пленума ВАС РФ от 23.07.2009 № 54 «О некоторых вопросах, возникших у арбитражных судов при рассмотрении дел, связанных с взиманием земельного налога, при рассмотрении дел, связанных с взиманием земельного налога, судам следует учитывать, что плательщиками данного налога являются также лица, хотя и не упомянутые в п. 1 ст. 20 ЗК РФ (в редакции, действовавшей до 1 марта 2015 г.) среди возможных обладателей права постоянного (бессрочного) пользования на земельные участки, однако на основании п. 3 этой статьи сохраняющие указанное право, возникшее до введения в действие Земельного кодекса РФ. Согласно п. 1 ст. 6 Федерального закона от 21.07.1997 № 123-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» права на недвижимое имущество, возникшие до момента вступления в силу данного закона, признаются юридически действительными и при отсутствии их государственной регистрации, которая проводится по желанию правообладателей.

При этом, как следует из п. 9 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», государственные акты, свидетельства и другие документы, удостоверяющие права на землю и выданные до введения в действие Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», имеют равную юридическую силу с записями в реестре. Поэтому на основании п. 1 ст. 388 НК РФ плательщиком земельного налога признается также лицо, чье право собственности, право постоянного (бессрочного) пользования или право пожизненного наследуемого владения на земельный участок удостоверяется актом (свидетельством или другими документами) о праве этого лица на данный земельный участок, выданным уполномоченным органом государственной власти в порядке, установленном законодательством, действовавшим в месте и на момент издания такого акта. Поскольку при универсальном правопреемстве (реорганизация юридических лиц, за исключением выделения, а также наследование) вещные права на земельные участки, упомянутые в п. 1 ст. 388 НК РФ, переходят непосредственно в силу закона, правопреемники становятся плательщиками земельного налога независимо от регистрации перехода соответствующего права¹.

¹ Несмотря на то что ВАС РФ был упразднен Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», разъяснения по вопросам судебной практики применения законов и иных нормативных правовых актов арбитражными судами, данные Пленумом ВАС РФ, сохраняют свою силу до принятия соответствующих ре-