

Администрирование публичных платежей при недропользовании

Законодатель, исследователи различают различные виды публичных платежей, уплачиваемых в бюджетную систему Российской Федерации. При использовании недрами государство и местное самоуправление получает два вида платежей: налоговые и неналоговые.

К налоговому платежу относится налог на добычу полезных ископаемых. К неналоговым платежам, согласно ст.39 закона РФ от 21.02.1992 г. №2395-1 «О недрах», относятся: разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, включая разовые платежи, уплачиваемые при изменении границ участков недр, предоставленных в пользование; регулярные платежи за пользование недрами; сбор за участие в конкурсе (аукционе). Эти платежи отличаются не только правовой природой, но порядком их администрирования, таким образом нарушая единство правового регулирования для публичных доходов.

Под администрированием публичных доходов в данной работе понимается регламентированная законами и другими правовыми актами организационная, управленческая деятельность государственных органов и других уполномоченных законами субъектов по обеспечению поступления денежных средств и иного имущества в бюджетную систему и казну Российской Федерации.

Главными администраторами доходов бюджета по платежам при использовании недрами, в соответствии с приложением 6 к федеральному закону от 01.12.2014 г. №384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», являются:

Федеральная налоговая служба администрирует следующие виды доходов бюджета:

- Налог на добычу полезных ископаемых;
- Регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции;
- Регулярные платежи за пользование недрами при пользовании недрами на территории Российской Федерации;
- Регулярные платежи за пользование недрами с пользователей недр, осуществляющих поиск и разведку месторождений на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации.

Федеральное агентство по недропользованию администрирует следующие виды доходов бюджета:

- Разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, при пользовании недрами на территории Российской Федерации (за исключением участков недр, содержащих месторождения природных алмазов, и участков недр местного значения);
- Плата за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр (кроме участков недр местного значения);
- Разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, при пользовании недрами на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации и за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации;
- Сбор за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участками недр (кроме участков недр местного значения);

- Плата, взимаемая при исполнении государственной функции по проведению экспертизы проектов геологического изучения недр.

Министерство энергетики Российской Федерации администрирует следующие виды доходов бюджета:

- Разовые платежи (бонусы) при выполнении соглашения о разделе продукции по проекту «Сахалин-1»;
- Плата за договорную акваторию и участки морского дна, полученная при пользовании недрами на территории Российской Федерации;
- Плата за договорную акваторию и участки морского дна, полученная при пользовании недрами на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации и за пределами Российской Федерации;
- Доходы в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования администрирует следующие виды доходов бюджета:

- Государственная пошлина за выдачу разрешения на вредное физическое воздействие на атмосферный воздух;
- Государственная пошлина за выдачу разрешения на сброс загрязняющих веществ в окружающую среду;
- Плата за негативное воздействие на окружающую среду;
- Денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства Российской Федерации о недрах.

Здесь перечислены доходы непосредственно связаны с недропользованием и добычей полезных ископаемых, и не касаются таких доходов, как например, доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации; налоги, связанные с деятельностью организаций; экспортные пошлины и т.п.

Исходя из этой схемы видно, что налоговые и часть неналоговых доходов в виде регулярных платежей за пользование недрами закреплены за Федеральной налоговой службой, неналоговые доходы в виде разовых платежей администрирует Федеральное агентство по недропользованию, а за Федеральной службой по надзору в сфере природопользования в основном закреплены платежи, связанные с негативным воздействием на окружающую среду и штрафы.

В регулярных платежах в силу их периодического характера уплаты есть некоторая схожесть с налогами в силу их обязательности по уплате наличия элементов платежа сходного с элементами налога и, вероятно, на основании этого их администрированием занимается Федеральная налоговая служба. Администрирование разовых платежей схожих со сборами, когда уплата осуществляется за юридически значимые действия, осуществляет Федеральное агентство по недропользованию не обладающее такими полномочиями и аппаратом по взиманию платежей как ФНС России. Полномочия Федерального агентства по недропользованию закреплены в постановлении Правительства РФ от 17.06.2004 г. №293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию», а также регламенте Федерального агентства по недропользованию (утв. приказом Федерального агентства по недропользованию от 30.03.2007 г. №360), иных нормативных правовых актах.

Администрирование налогов и сборов, включенных в налоговую систему (налоговое администрирование) осуществляется на основании в значительной степени процессуально регламентированного Налогового кодекса РФ, и, в том числе, на основании принципов, изложенных в нем. Права и обязанности субъектов администрирования установлены и защищены со стороны государства.

Порядок администрирования неналоговых публичных платежей коренным образом отличается. Организация мобилизации платежа, его уплата, отчетность и контроль осуществляется не на основании единого

нормативного правового акта, каким является Налоговый кодекс РФ, а на основании разрозненных законов, постановлений Правительства РФ и приказов Министерства природных ресурсов РФ, посвященных различным вопросам правоотношений, связанных с недропользованием. Регламентация администрирования публичных доходов, не входящих в налоговую систему, не сравнима с налоговым администрированием по своему объему и детализации, и имеет отличающийся режим правового регулирования.

Пользователи недр, получившие право на пользование недрами, уплачивают разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии. Расчет минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами устанавливается федеральным органом управления государственным фондом недр (например, Приказ Минприроды России от 30.09.2008 г. №232 «Об утверждении Методики по определению стартового размера разового платежа за пользование недрами»). Методика определяет принципы расчета минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами при подготовке условий проведения конкурсов или аукционов на право пользования участками недр, содержащими полезные ископаемые, и предназначена для использования Федеральным агентством по недропользованию, его территориальными органами и подведомственными организациями. Окончательные размеры разовых платежей за пользование недрами устанавливаются по результатам конкурса или аукциона и фиксируются в лицензии на пользование недрами.

Определение размера разовых платежей за пользование недрами, согласно Постановления Правительства РФ от 04.02.2009 г. №94, на участках недр, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, за исключением предоставляемых на праве краткосрочного (сроком до одного года)

пользования участков недр, а также на участках недр, предлагаемых к включению в границы участка недр, предоставленного в пользование, в случае изменения его границ, осуществляется Федеральным агентством по недропользованию или уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (в отношении участков недр местного значения) при оформлении лицензии на пользование недрами.

Важно отметить, что уплата разовых платежей, в соответствии с законом, производится в порядке, установленном в лицензии на пользование недрами, т.е. могут быть установлены различные условия платежа для различных плательщиков, которые могут носить дискриминационный характер. Такой характер мобилизации дохода, если такой платеж относился бы к налогам и сборам, поименованным в Налоговом кодексе РФ, противоречил бы принципу равенства плательщиков налогов и сборов, установленному п.2 ст.3 НК РФ, ст.8, 19, 57 Конституции РФ.

Наряду с платежами, ст.42 Закона «О недрах» установлен сбор за участие в конкурсе (аукционе) сумма сбора, порядок определения суммы сбора возложен на Федеральное агентство по недропользованию и его территориальные органы. Данный сбор также не входит в налоговую систему, сумма сбора поступает в доход бюджетов субъектов Российской Федерации, регулирующих процесс пользования недрами на указанных участках.

В ст.20 БК РФ налоговые и неналоговые доходы бюджета делятся в числе прочих на платежи при пользовании природными ресурсами и на административные платежи и сборы. К числу последних, согласно федерального закона от 04.10.2014 г. №280-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2013 год», относится плата, взимаемая при исполнении государственной функции по проведению экспертизы проектов геологического изучения недр. Размер и порядок взимания платы за проведение государственной экспертизы установлен Постановлением Правительства РФ от 11.02.2005 г. №69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и

экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение» и возложен на Федеральное агентство по недропользованию.

Федеральная налоговая служба является главным администратором доходов бюджета не только для налога на добычу полезных ископаемых, но и для регулярных платежей за пользование недрами, полномочия по администрированию этих платежей незначительны, по сравнению с налогами.

Общие условия установления регулярных платежей – элементы платежа, в значительной степени регламентированы и сравнимы с налогами.

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 метров), используемых по целевому назначению. Размеры регулярных платежей за пользование недрами определяются в зависимости от экономико-географических условий, размера участка недр, вида полезного ископаемого, продолжительности работ, степени геологической изученности территории и степени риска. Порядок определения конкретных размеров ставок регулярных платежей за пользование недрами отдельно по каждому участку возлагается, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 г. №293, Приказом Министерства природных ресурсов РФ от 05.09.2002 г. №558 «О введении в действие "Методических рекомендаций по установлению геолого-географических критериев обоснования конкретных размеров ставок регулярных платежей за пользование недрами», Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 07.03.2014 г. №134 «Об утверждении

Порядка определения конкретных размеров ставок регулярных платежей за пользование недрами», на Федеральное агентство по недропользованию.

Регулярные платежи за пользование недрами взимаются в денежной форме и уплачиваются пользователями недр ежеквартально не позднее последнего числа месяца, следующего за истекшим кварталом, равными долями в размере одной четвертой от суммы платежа, рассчитанного за год.

Пользователи недр ежеквартально не позднее последнего числа месяца, следующего за истекшим кварталом, представляют в территориальные органы Федеральной налоговой службы, и уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти в области природных ресурсов по местонахождению участков недр расчеты регулярных платежей за пользование недрами по формам, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной и налоговой деятельности, по согласованию с федеральным органом управления государственным фондом недр.

На основании статьи 9 Закона о недрах права и обязанности пользователя недр, в том числе по уплате регулярных платежей за пользование недрами, возникают с даты государственной регистрации лицензии на право пользования участками недр.

Разовые и регулярные платежи при пользовании недрами не относятся к системе налогов и сборов, установленных Налоговым кодексом РФ.

Конституционный Суд в Постановлении от 28.02.2006 г. N 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа» указал: «В соответствии с правовыми подходами, выработанными Конституционным Судом Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации, вопрос о правовой природе обязательных платежей как налоговых или неналоговых - при отсутствии их полного нормативного перечня - приобретает характер конституционного, поскольку связан с понятием законно

установленных налогов и сборов (статья 57) и разграничением компетенции между органами законодательной и исполнительной власти (статья 71, пункт «з»; статья 75, часть 3; статьи 114 и 115). Раскрывая содержание понятия «законно установленные налоги и сборы», Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что установить налог или сбор можно только законом и только путем прямого перечисления в нем существенных элементов налогового обязательства; налоговый платеж может считаться законно установленным лишь при условии, что все существенные элементы налогового обязательства, в том числе размер платы, определены непосредственно федеральным законом (постановления от 4 апреля 1996 года N 9-П по делу о проверке конституционности нормативных актов ряда субъектов Российской Федерации, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в соответствующие регионы, и от 11 ноября 1997 года N 16-П)».

Согласно 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 уплаты налога.

Основываясь на толковании Конституционного Суда и положениях Налогового кодекса, принимая во внимание, что элементы регулярных платежей при пользовании недрами установлены законом и соотносятся с элементами налога, можно предположить, что Конституционный Суд может признать за этим видом платежей статус налоговых.

Особый порядок платежей предусмотрен при заключении соглашений о разделе продукции. Согласно которым предусматривается раздел добытого минерального сырья между Российской Федерацией и пользователем недр в соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции». Пользователь недр, являющийся стороной соглашения о разделе продукции, освобождается от уплаты отдельных налогов и иных обязательных платежей в части и в порядке, которые установлены Федеральным законом «О

соглашениях о разделе продукции» и Налоговым кодексом РФ. В соответствии со ст. 346.35 специального налогового режима «Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции», инвестор освобождается от уплаты региональных и местных налогов и сборов по решению соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти или представительного органа местного самоуправления. Установленный специальный налоговый режим предусматривает замену уплаты совокупности налогов и сборов, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, разделом произведенной продукции в соответствии с условиями соглашения, за исключением налогов и сборов, уплата которых предусмотрена указанным специальным режимом.

Пункт 2 ст.13 Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. №225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», вводит специальную терминологию для обозначения разовых платежей за пользование недрами при наступлении событий, определенных в соглашении и лицензии - бонусы и для регулярных платежей за пользование недрами – рентайс.

Порядок, сроки уплаты, размеры платежей при пользовании недрами и условия взимания таких платежей при выполнении соглашений о разделе продукции устанавливаются соглашениями в соответствии с законодательством Российской Федерации, действовавшим на дату подписания соглашения.

Неналоговые публичные платежи, при соглашении о разделе продукции, основаны не на юридической конструкции налога, совмещающего денежный платеж и механизм его реализации, а в значительной степени на гражданско-правовой конструкции – соглашении, обусловленной императивной обязанностью совершения платежа и договорными условиями взимания платежа.

В заключение необходимо отметить, что администрирование налогов и иных неналоговых публичных платежей в значительной степени отличаются.

Ни налоговые органы, ни субъекты, осуществляющие администрирование публичных платежей, ни субъекты, исполняющие обязанность по уплате платежей за пользование недрами, не обладают таким объемом прав и обязанностей, которой установлен по отношению к налогам. Детальная регламентация деятельности пошла бы на пользу всем субъектам, как и защита прав плательщиков. Другой вопрос, нужно ли признание за публичными платежами статуса налогов и сборов, их закрепление в налоговой системе? Необходимо ли возложение обязанности по их администрированию исключительно на Федеральную налоговую службу и всегда ли необходим этот «промежуточный» орган? Не увеличатся ли налоговые риски, затраты на администрирование, не снизятся ли преимущества индивидуального расчета платежа?