

УДК 336.221.4

Ю.В. Минина

**НЕНАЛОГОВЫЕ ПЛАТЕЖИ В НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ:
ФИНАНСОВО-ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ АСПЕКТ**

Трудности исчисления, уплаты и администрирования платежей за пользование недрами, введенных Законом РФ «О недрах», обусловлены отсутствием в законодательстве четких указаний по следующим вопросам: особенность правовой природы платежей и законность их установления, методики расчета ставок и размеров платежей, механизм администрирования. В результате выполнения данной работы было определено значение неналоговых платежей при недропользовании в бюджетно-налоговой системе РФ и выявлены направления совершенствования их администрирования на примере Томской области.

Ключевые слова: недра, налог, платежи, налоговое администрирование, задолженность.

В соответствии с Законом от 21 февраля 1992 г. № 235-1 «О недрах» недра определены как «часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения» [1].

Недра в границах территории РФ, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной, частной и в иных формах собственности.

Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. Лицензирование в природопользовании является одной из форм государственного регулирования в этой сфере деятельности и оказывает влияние на экономические результаты предприятий-недропользователей. Так, наличие (отсутствие) лицензий на тот или иной вид природопользования часто является основополагающим в вопросе определения плательщика соответствующего вида ресурсного платежа.

Недропользователи с 2002 г. уплачивают, кроме НДС, следующие платежи при пользовании недрами:

- разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (ст. 40 ФЗ «О недрах»);
- регулярные платежи за пользование недрами (ст. 43 ФЗ «О недрах»);

- плату за геологическую информацию о недрах (ст. 41 ФЗ «О недрах»);
- сбор за участие в конкурсе (аукционе) (ст. 42 ФЗ «О недрах»);
- сбор за выдачу лицензий.

Прежде всего, следует обратить внимание на двойственную природу всех платежей, взимаемых при недропользовании. Самый крупный исследователь в обсуждаемой области, А.А. Ялбулганов, отмечает, что, с одной стороны, данные платежи имеют налоговую природу, потому что представляют собой обязательные взносы, взимаемые в форме отчуждения денежных средств, принадлежащих их плательщикам на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления. А полученные денежные суммы идут на финансовое обеспечение реализации функций государства. С другой стороны, государство взимает обязательные платежи в сфере недропользования, являясь собственником недр, что позволяет говорить не только о налоговой природе таких платежей, но и об их концессионном характере [2, с. 3].

Мы не случайно начали с освещения этого вопроса, так как от его решения зависит, какой отраслью законодательства будут регулироваться платежи и каким принципам подчиняться, какой орган должен контролировать взимание, в каком порядке осуществляется контроль, какую ответственность несет плательщик за несвоевременную уплату или неуплату. В результате уменьшилось бы количество обращений в суды.

В теории называют несколько функций природоресурсных платежей (платы за пользование природными ресурсами и за негативное воздействие на окружающую среду). Компенсационная функция реализуется посредством направления взимаемых платежей на цели возмещения вреда, причиненного загрязнением, восстановления природных ресурсов, их воспроизводства. Стимулирующая функция направлена на повышение экономической заинтересованности плательщиков в снижении уровня негативного воздействия на окружающую среду, на отказ от чрезмерного использования природных ресурсов (например, уменьшение количества отходов). Указанные функции являются основными для природоресурсных платежей. Именно данные задачи призвана решать плата за природопользование и загрязнение. Тем не менее выделяют также фискальную, учетно-информационную, идеологическую, штрафную, превентивную функции [3, с. 84–86].

Следует обратить внимание на то, что компенсационная и стимулирующая функции природоресурсных платежей могут быть реализованы только через создание специальных фондов, куда будут поступать и откуда будут расходоваться средства на охрану окружающей среды, восстановление и воспроизводство природных ресурсов. Фискальная функция в противовес компенсационной и стимулирующей предполагает направление средств в единый бюджет государства без указания на то, каким образом должны использоваться полученные средства [2, с. 2]. Представляется, что природоресурсные платежи не должны иметь первоочередной задачей пополнение общих доходов государства. Потому что, если государство ставит перед собой задачи охраны окружающей среды и сохранения потенциала находящихся на его территории природных ресурсов, фискальная функция не может ставиться на первое место при регулировании природоресурсного платежа. Иными словами, при решении вопроса о том, какой правовой природой обладать тому или

иному платежу за пользование природными ресурсами, государство не должно преследовать в первую очередь цель пополнения бюджета. Иначе результатом установления природоресурсного платежа может стать увеличение сброса загрязняющих веществ или нерациональное природопользование. Таким образом, мы настаиваем на том, что природоресурсные платежи должны быть целевыми.

Важнейшим правовым последствием этого вывода является распространение законодательства о налогах и сборах на отношения, возникающие по поводу уплаты данных платежей. Налоговые органы вправе применять к плательщикам порядок принудительного взыскания, осуществлять меры налогового контроля, привлекать к ответственности, установленной Налоговым кодексом.

Некоторые из указанных платежей имеют правовую природу сборов, несмотря на то, что называются платежом. Самым главным отличительным признаком сборов является признак индивидуальной возмездности. Уплата сбора – это одно из условий совершения определенных действий органами в отношении плательщика. Так, за пользование геологической информацией о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр от федерального органа управления государственным фондом недр, взимается плата. Сбор за участие в конкурсе (аукционе) является одним из условий регистрации заявки. При выдаче лицензии также взимается сбор. В случае неуплаты сбора к плательщику не будут применены меры принудительного взыскания, но «услуга» не будет оказана.

Регулярные платежи за пользование недрами имеют схожую правовую природу со сбором, но уплачиваются не однократно, а периодически (ежеквартально). Регулярные платежи взимаются за предоставление пользователям недр исключительных прав на поиск и оценку месторождений полезных ископаемых, разведку полезных ископаемых, геологическое изучение и оценку пригодности недр для строительства и эксплуатации сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Необходимо определить значимость обсуждаемых платежей в бюджетно-налоговой системе РФ [4]. Так, на 2011 г. разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы), при пользовании недрами на территории РФ по месторождениям и участкам недр (за исключением участков недр, содержащих месторождения природных алмазов, общераспространенных полезных ископаемых или участков недр местного значения) прогнозируются в объеме 16,7 млрд. руб. (на 22,5 млрд. руб., или на 57,3% меньше показателя на 2010 г.) и на 2012 г. 9,7 млрд. руб. (на 7,0 млрд. руб., или на 41,8% меньше показателя 2011 г.).

Вместе с тем в период 2005–2010 гг. фактическое поступление указанных платежей превышает прогнозные показатели от 1,3 до 3 раз, что свидетельствует о планировании Роснедрами доходов по разовым платежам без учета реального роста объемов поступлений. В связи с изложенным представляется, что по данному виду доходов имеются значительные резервы их увеличения в 2010 г.

Неверным, на взгляд автора, является практика использования для планового расчета среднего значения стартового размера разового платежа, сло-

жившаяся при проведении аукционов трех-четырёхлетней давности. Как показали результаты собираемости данных платежей в последние годы, при таком планировании разовых платежей задание выполняется по нескольким аукционам уже в первом полугодии, что не стимулирует деятельность Роснедр по повышению привлекательности участков, выставляемых на аукцион.

О некорректном планировании говорит и статистика аукционов: планировалось, что дополнительные доходы федерального бюджета от уплаты разовых взносов могли составить в 2008 г. 22,2 млрд. руб., в 2009 и 2010 гг. по 26,55 млрд. руб. ежегодно. Однако в 2008 г. эта сумма составила 93 468 185,3 тыс. руб., а в 2009 г. – 41 150 174,3 тыс. руб.

В законопроекте разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы), при пользовании недрами на территории Российской Федерации по месторождениям и участкам недр (кроме участков недр, содержащих месторождения природных алмазов, общераспространенных полезных ископаемых или участков недр местного значения) определены в объеме 27 млрд. руб., что выше законодательно утвержденной на 2006 г. суммы на 7 млрд. руб., или на 34,2 %.

Методика по определению стартовых платежей по оценке участков, выставляемых на аукцион, не утверждена. Доходы от уплаты разовых платежей за пользование недрами в 2005 г. составили 44,9 млрд. руб., или 170% установленного задания. По состоянию на 1 августа 2006 г. поступления составили 27,2 млрд. руб., или 135,4 % установленного задания.

Учитывая динамику доходов от уплаты разовых платежей за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы), при пользовании недрами на территории РФ по месторождениям и участкам недр (кроме участков недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участков недр местного значения), поступления в федеральный бюджет в 2007 г. указанных платежей могли быть увеличены на 13 млрд. руб. и составить 40 млрд. руб. Однако в 2008 г. эта сумма составила 93 468 185,3 тыс. руб., в 2009 г. – 41 150 174,3 тыс. руб., а в 2010 г. – 32 510 460,5 тыс. руб.

Кроме поступлений в бюджет, на примере Томской области можно выделить и другие эффекты от недропользования – это непосредственные результаты деятельности добывающих компаний. Были рассчитаны прямые социальные эффекты для субъекта, обусловленные недропользованием в 2010 г.: начислено заработной платы жителям области 2 014 млн. руб.; обеспечено 4 876 рабочих мест; потрачено недропользователями на решение задач социального характера 243 млн. руб.

Администрирование природоресурсных платежей автор определяет как управление в сфере природоресурсных платежей. Законом РФ от 21.03.1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» на налоговые органы возложен контроль за правильным исчислением, своевременностью и полнотой уплаты не только налогов и сборов, но и обязательных платежей, к которым относятся платежи при пользовании недрами. При этом налоговые органы администрируют не все платежи, а только те из них, информация по которым имеется в распоряжении налоговых органов: разовые платежи за пользование недрами и регулярные платежи за пользование недрами.

Совместным приказом от 5 октября 2005 г. Федерального агентства по недропользованию и Федеральной налоговой службой было заключено соглашение о взаимодействии указанных учреждений.

Территориальные органы Роснедр информируют территориальные органы ФНС России (управления ФНС России по субъектам Российской Федерации, межрегиональные инспекции по крупнейшим налогоплательщикам) о:

1) выданных, переоформленных, аннулированных (отозванных) лицензиях (разрешениях) на право пользования недрами и лицензиях, действие которых приостановлено (возобновлено), в течение 5 рабочих дней после выдачи, переоформления или аннулирования (отзыва) соответствующих лицензий (разрешений);

2) физических показателей деятельности недропользователей, являющихся исходными данными для расчетов налога на добычу полезных ископаемых, регулярных платежей за пользование недрами и водного налога;

3) решениях, принятых по результатам контрольных мероприятий по вопросам, входящим в компетенцию Роснедр, в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

ФНС России обеспечивает ежеквартальное представление ее территориальными органами (управлениями ФНС России по субъектам Российской Федерации) в территориальные органы Роснедр информации (в части, относящейся к компетенции Роснедр) о:

1) суммах начислений и поступлений по налогам и сборам по уровням бюджетной системы Российской Федерации, по соответствующему субъекту Российской Федерации;

2) налоговой базе и структуре начислений по НДС по видам полезных ископаемых по соответствующему субъекту Российской Федерации;

3) суммах задолженности по налогу на добычу полезных ископаемых в разрезе налогоплательщиков по перечню, определяемому территориальным органом Роснедр, – ежеквартально.

Представляется необходимым привести общие данные, характеризующие недропользование Томской области.

Так, на территории области открыто 118 месторождений нефти и газа, из которых в разработке находится 56 месторождений. В нераспределенном фонде остается 8 месторождений.

Геологоразведку, добычу нефти и газа осуществляют 42 предприятия, из них 36 имеют лицензии с правом добычи. Крупнейшим недропользователем остается ОАО «Томскнефть» ВНК, находящееся в корпоративном подчинении НК «Роснефть» и НК «Газпромнефть». С середины 90-х гг. стабильно функционирует ОАО «Востокгазпром». Начиная с 2004 г. освоением нефтяных запасов области активно занимаются такие компании, как «РусНефть», «Imperial Energy», «West Siberian Resources», «Газпромнефть-Восток». В геологическое изучение и разработку месторождений вкладывается британский, шведский, германский, венгерский, индийский, швейцарский, норвежский, казахстанский капитал [5].

За 2009–2010 гг. снижение объема добычи не произошло. В 2010 г. наибольший прирост добычи нефти показали такие предприятия, как «Томскгаз-

пром», «Газпромнефть-Восток», «Imperial Energy», «Матюшкинская вертикаль».

Говоря об инвестициях, нужно отметить, что инвестиции в основной капитал (без разведочного бурения) в 2009 г. составили 18 млрд. руб., в 2010 г. 21,8 млрд руб. Около 90% инвестиций приходится на четыре компании: «Томскнефть», «Востокгазпром», «Газпромнефть-Восток», «Imperial Energy». По данным «Томскнедра», традиционно, из года в год у предприятий-недропользователям имеется задолженность (табл. 1, 2).

Таблица 1

Задолженность недропользователей перед федеральным бюджетом в 2009 г.

Дата	Поиск, тыс. руб.	Разведка, тыс. руб.
На 01.01.2009	872	1964
На 31.12.2009	778	1298

Из практики следует, что задолженность по указанным платежам не взыскивается в положенные сроки, т. е. необходимая сумма не поступает в соответствующий бюджет вовремя, а это значит, что исполнение бюджета происходит не в полной мере. Данный вопрос тоже немаловажен, решение этой проблемы должно подниматься на всех уровнях власти.

Таблица 2

Доля предприятий, имеющих задолженность перед бюджетом в 2009 г.

Налогоплательщик	Удельный вес задолженности на начало 2009 г., %	Удельный вес задолженности на конец 2009 г., %
НК «Юкос»	66	40
ООО «Альянснефтегаз»	2	
ООО «СибОйл»	9	
ОАО «Томская нефтегазовая компания»	15	1
ООО «Терра»	5	9
ООО «СТС-Сервис»	2	
ООО «МЭС»	1	5
ОАО «Востокгазпром»		2
ЗАО «Соболиное»	1	
ООО «Экспедиция эксплуатационно-разведочного бурения»		1
ООО «СН-Газдобыча»		11
ООО «Межрегиональная топливная компания»		17
ООО «Теллайл»		13
ЗАО «Томко»		1

На наш взгляд, решение данной проблемы возможно в случае передачи законодателем управления в этой сфере в «одни руки» и наделения соответствующей структуры всеми необходимыми полномочиями в данной области. Налоговое администрирование сферы природных ресурсов заключается в том, что все налоги на пользование природными ресурсами должны быть отнесены к региональному и муниципальному уровням. Ведь несмотря на то, что функции природопользования входят в предметы совместного ведения всех уровней власти, реально они могут эффективно осуществляться только на территориях.

Совершенствование системы налоговых платежей в сфере природопользования должно осуществляться по трем направлениям:

- 1) направление, определяющее пути оптимизации исчисления и уплаты неналоговых платежей;
- 2) направление, уточняющее действующую методологию налогообложения;
- 3) направление, определяющее совершенствование системы неналоговых платежей путем введения дополнительных налогов на сверхприбыль.

Только путем реализации инструментария налогового администрирования можно обеспечить рациональное и комплексное использование минеральных и других природных ресурсов, охрану и воспроизводство окружающей природной среды.

Как таковых, рычагов управления задолженностью нет. Однако к такому рычагу можно отнести нарушение пользователем недр существенных условий лицензии.

Если выявляется нарушение, то информация о нем поступает в территориальные органы Росприроднадзора. Данный орган проводит соответствующую проверку, по результатам которой составляется акт. В случае выявления нарушения указанный акт передается в территориальные органы Роснедр. После получения информации должностное лицо структурного подразделения Роснедр или его территориального органа, ответственного за лицензирование, в течение 7 рабочих дней формирует комплект имеющихся документов и осуществляет рассмотрение данных документов на предмет наличия оснований для принятия решений о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами.

При наличии оснований для принятия решений о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами должностное лицо структурного подразделения Роснедр или его территориального органа, ответственного за лицензирование, в течение 7 дней направляет комплект документов в Комиссию по досрочному прекращению права пользования недрами либо в соответствующий территориальный орган.

В случае если по результатам рассмотрения документов будет признано, что основания для принятия решений о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами отсутствуют, то должностное лицо структурного подразделения Роснедр или его территориального органа, ответственного за лицензирование, в течение 10 рабочих дней адресует в орган, направивший представление (предложение) о рассмотрении вопроса по досрочному прекращению, приостановлению или ограничению права пользования участком недр, мотивированный отказ, подписанный у руководителя Роснедр или его территориального органа, в досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами.

Если же был установлен факт нарушения, то составляется приказ по досрочному прекращению, приостановлению или ограничению права пользования участком недр. Недропользователю дается 3 месяца на устранение выявленного нарушения. По истечении указанного срока Росприроднадзор либо его территориальные органы проводят повторную проверку и данные этой проверки вновь отправляются в Роснедра либо в его территориальные орга-

ны. Таким образом, регулирование задолженности происходит только одним путем, четко зафиксированным законодательством [6].

Таблица 3

Лицензии за период с 2005 по 2009 г.: выданные и аннулированные

	2005	2006	2007	2008	2009
1. Всего действующих лицензий на начало года	131	144	175	165	171
2. Всего выдано лицензий за отчетный период	26	53	15	28	23
В том числе:					
2.1. По результатам конкурса	3	1	2	1	1
2.2. По результатам аукциона	9	13	4	3	1
2.3. Без конкурса для геологического изучения	0	6	1	9	1
2.4. В порядке переоформления (ст.17-1)	5	10	6	7	9
2.5. По п.19 «Положения о порядке лицензирования пользования недрами»	0	0	0	0	0
2.6. При установлении факта открытия месторождения	0	0	1	1	1
2.7. Другие основания в соответствии с законодательством РФ	9	23	7	7	10
3. Аннулировано лицензий	13	22	25	22	22
В том числе:					
3.1. Истечение установленного срока действия	1	1	0	1	4
3.2. Отказ владельца	1	6	5	10	7
3.3. Невыполнение условий пользования недрами	2	1	14	4	1
3.4. Ликвидация предприятия	0	0	0	0	0
3.5. В связи с переоформлением	6	10	6	7	0
3.6. Решение суда	2	2	0	0	0
3.7. Прочие	1	2	0	0	0
4. Всего действующих лицензий на конец отчетного периода	144	175	165	171	172

По данным Томскнедр, за период с 2005 по 2009 г. количество выданных и аннулированных лицензий из года в год практически не меняется (табл. 3).

Основной целью недропользования в настоящее время является получение дохода от добычи полезных ископаемых, под которыми следует понимать природные минеральные образования в земной коре неорганического и органического происхождения, которые при данном уровне развития экономики и техники могут быть использованы в народном хозяйстве в естественном виде как сырье или после соответствующей переработки. По физическому состоянию полезные ископаемые делятся на твердые (различные руды, уголь, каменная соль и др.), жидкие (нефть, минеральные воды) и газообразные (горючий газ).

Необходимо также сделать акцент на том, что недобытые полезные ископаемые находятся в государственной собственности. После извлечения из недр полезные ископаемые переходят в собственность лица, их добывшего.

Перечисленные платежи имеют нецелевой характер – при их взимании на первое место ставится функция пополнения бюджетов различных уровней, т.е. фискальная. О неэффективности природоресурсных платежей позволяет говорить нереализованность их компенсационной функции и лишь отчасти – стимулирующей. Поэтому необходимо дальнейшее реформирование законодательства о природоресурсных платежах.

Литература

1. О недрах [Электронный ресурс]: Федер. закон РФ от 21.02.1992 №2395-1 (ред. от 17.07.2009) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
2. Ялбулганов А.А. Правовое регулирование платежей при пользовании недрами [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
3. Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М.: Статут, 2000. С. 84–86.
4. О федеральном бюджете на 2009 и плановые 2010 и 2011 гг. [Электронный ресурс]: Федер. закон от 23.12.04. №173-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
5. Сайт Департамента по недропользованию и развитию нефтегазодобывающего комплекса Администрации Томской области. URL: <http://nedra.tomsk.ru>
6. Об утверждении Временных методических рекомендаций по подготовке и рассмотрению материалов, связанных с досрочным прекращением права пользования участками недр при нарушениях условий пользования недрами [Электронный ресурс]: Распоряжение Министерства природы РФ от 26.12.02 №511-р // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.