

ЭКОНОМИКА И ПРАВО

УДК 502.33:330.15(470)

МУРАТШИН Фларит Рашитович,

доктор юридических наук, профессор кафедры
финансового и экологического права

E-mail: Flaritmurat@yandex.ru

Институт права ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет»,
г. Уфа, Россия

ИНСТИТУТ ПЛАТНОСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: СТАНОВЛЕНИЕ, СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В статье раскрывается экономическая и правовая сущность платности природопользования, исследуется процесс становления института платности природопользования в советский и постсоветский периоды развития страны, обосновывается необходимость единого концептуального подхода в определении форм и способов установления и взимания платы за пользование различными природными объектами, предлагается использовать категорию «принципы платности природопользования» для выработки единой концепции платности природопользования, анализируются наиболее существенные принципы установления платности природопользования в современной России.

Ключевые слова: природопользование, объекты природопользования, платность природопользования, налоги и сборы, арендная плата, природная рента, принципы платности природопользования, экологическое право.

Для цитирования: Муратшин Ф. Р. Институт платности природопользования в современной России: становление, состояние и перспективы // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). — 2021. — № 2 (51). — С. 62–68. DOI: 10.47598/2078-9025-2021-2-51-62-68

В России платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде в качестве одного из принципов осуществления хозяйственной и иной деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду, закреплены в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (ст. 3) [2]. Дальнейшее развитие и конкретизацию это положение получило в законодательных актах, представляющих российское отраслевое законодательство: земельное, лесное, водное, о недрах, о животном мире.

Сами платежи за пользование различными природными ресурсами, как известно, отличаются большим разнообразием. Прежде всего,

это налоги и сборы (земельный налог, налог на добычу полезных ископаемых, водный налог, сбор за пользование объектами животного мира и за пользование объектами биологических ресурсов). К ним также относятся плата по договору купли-продажи, арендная плата, разовые и регулярные платежи, платежи за участие в аукционе. Отдельным видом платежей является плата за негативное воздействие на окружающую среду.

Чем же вызвана необходимость платы за пользование природными объектами, не противоречит ли это таким конституционным нормам как: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской

Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9, ч. 1 Конституции Российской Федерации); каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции Российской Федерации), не нарушаются ли при этом конституционные права и свободы граждан, не ограничивает ли введение платности за пользование природными объектами продекларированные равные возможности наших граждан, в том числе независимо от их финансового положения, свободно пользоваться природными объектами?

Заметим, в годы советской власти в стране превалировал подход, согласно которому при социалистической системе хозяйствования, основанной, как известно, на отрицании частной собственности на средства производства и рыночных законов, какой-либо платы за пользование природными объектами быть не может, поскольку все природные ресурсы и так принадлежат народу, являются исключительной собственностью государства в лице Союза ССР. Субъекты федерации (союзные и автономные республики) того периода не обладали правом собственности на природные объекты, а лишь на определенных условиях могли ими пользоваться.

Тем не менее приблизительно в начале 80-х годов прошлого века среди советских экономистов и юристов все же развернулась дискуссия о возможности и в условиях социалистической экономики введения специальной платы за использование отдельных природных ресурсов [7]. Сторонники введения платы за природопользование обосновывали свою позицию необходимостью создания особых стимулов для рационального использования ценных природных ресурсов и недопущения их разбазаривания, доказывали, что установление дифференцированной платы за природопользование не противоречит законам социализма.

В результате идея платности природопользования постепенно стала пробивать себе дорогу. Так, в 1949 году были введены так называемые лесные подати — плата за вырубку леса на кор-

ню. В 70-е годы была введена плата за пользование водными ресурсами, больше носящая чисто символический характер. Стали устанавливаться штрафные санкции за нерациональное использование природных ресурсов.

Важное значение в деле установления платного характера природопользования имело Постановление Правительства РСФСР от 07.01.1988 года «О коренной перестройке дела охраны в стране», которым был учрежден Госкомитет РСФСР по охране природы, в дальнейшем преобразованный в Минэкологии РСФСР. Данное ведомство стало системно заниматься вопросами установления платы за природопользование, в частности, разработало Общие принципы платного природопользования в условиях перехода страны к рынку [8].

Начало следующего этапа в развитии института платности за пользование природными ресурсами связано с провозглашением Декларации о государственном суверенитете России от 12 июля 1990 г., дальнейшим окончательным отказом от принципов планового хозяйствования, полным переходом к механизмам рыночной экономики.

Действующая Конституция Российской Федерации, конечно, не содержит прямых норм о возмездном характере природопользования. Вместе с тем ее ключевые положения: о многообразии форм собственности на землю и другие природные ресурсы (ст. 9); о праве граждан и их объединений иметь в частной собственности землю (ст. 35 и ст. 36, ч. 1); о праве собственников земли и других природных ресурсов свободно ими владеть, пользоваться и распоряжаться, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст. 36, ч. 2) [1], основаны на принципах рыночного хозяйствования и направлены на создание правовых гарантий действия рыночных законов в экономике современной России, в том числе и в сфере природопользования.

Неразрывная связь законов рыночной экономики и платности природопользования очевидна. Это обусловлено тем, что природные объекты — это не только часть окружающей среды, требующей особой защиты, но и объекты хозяйствования, которые находятся в чьей-либо собственности и используются в процессе

промышленного производства как орудия труда и материалы. Следовательно, они обладают определенной стоимостью, а плата за пользование ими и есть денежное выражение этой стоимости. Однако в отличие от других средств производства природные объекты являются, как правило, невозпроизводимыми. По мере дальнейшего, причем все возрастающего, использования таких природных ресурсов они истощаются, их становится меньше, и цена на них, соответственно, возрастает.

Главная экономическая особенность платы за природопользование — ее рентный характер. Слово «рента» имеет латинские корни («*reditta*») и означает доход, не связанный с какой-либо предпринимательской деятельностью, который собственник на постоянной основе получает в виде процента за предоставленную им ссуду, имущество, землю и т. д. [6].

В ныне действующем российском законодательстве, регламентирующем вопросы платности природопользования, конечно, нет упоминания о рентном характере платежей за использование природных ресурсов. Хотя в некоторых региональных законах (ныне уже отмененных) до недавнего времени содержалось положение об этом (например, в Законе Саратовской области «О земле»).

Таким образом, на сегодняшний день одним из важнейших фундаментальных начал, на которых базируется современный государственный подход к рациональному и бережному использованию природных ресурсов, является платность природопользования. Это обуславливает и высокие требования, предъявляемые к существующему в современном экологическом праве России институту правового регулирования платы за пользование природными ресурсами.

Вместе с тем сравнительный анализ существующих платежей за пользование различными объектами природы, порядка их установления и особенностей взимания свидетельствует об отсутствии единой концептуальной основы, способной послужить долговременным ориентиром для планомерного и последовательного введения в стране унифицированной системы платы за пользование различными природными объектами.

Это можно проследить хотя бы по тому, когда, как и в какой последовательности вводи-

лись те или иные виды платежей за использование различных природных ресурсов.

Так, в 1981 году взамен единого сельскохозяйственного налога Указом Президиума Верховного Совета СССР «О местных налогах и сборах» был учрежден земельный налог [5]. В постсоветское время введение данного налога было предусмотрено Законом Российской Федерации от 11.09.1991 № 1738-1 «О плате за землю». В дальнейшем специальные нормы о земельном налоге нашли «прописку» и в Земельном кодексе Российской Федерации. Причем в ст. 65 Земельного кодекса подчеркивается временный характер данного налога. Там, в частности, отмечается факт его существования «до введения в действие налога на недвижимость». Тем самым земля, по замыслу авторов такого подхода, должна рассматриваться как обычный объект недвижимости, то есть фактически без учета ее специфики как природного объекта. На наш взгляд, вряд ли с таким подходом можно безусловно согласиться.

Что касается сроков введения Налоговым кодексом Российской Федерации налога на недвижимость, то и здесь все достаточно неоднозначно. Ранее запланированные сроки не выдерживались, неоднократно откладывались. А в 2004 году в Налоговый кодекс Российской Федерации была включена отдельная глава 31, посвященная установлению и взиманию земельного налога. Теперь и вовсе не понятно, появится ли когда-нибудь в российской налоговой системе вышеназванный налог на недвижимость? По некоторым данным, введение этого налога очередной раз откладывается, теперь до 2022 года.

Также много неоднозначного и с введением других налогов за пользование природными ресурсами.

Например, в условиях существования отдельных: земельного налога, водного налога, налога на добычу полезных ископаемых, сбора за пользование объектами животного мира и за пользование объектами биологических ресурсов почему-то налоговым законодательством не предусмотрен лесной налог. Статья 94 Лесного кодекса Российской Федерации, закрепив платный характер использования лесов, предусмотрела в качестве конкретных форм такой платы арендную плату и плату

по договору купли-продажи лесных насаждений. Хотя еще до 1995 года в соответствии со ст. 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» лесной доход (как региональный налог) взимался в форме отчислений на воспроизводство, охрану и защиту лесов [4]. По мнению специалистов, именно отменой данного налога во многом обусловлено чрезмерно возросшее в последние годы разбазаривание лесных ресурсов современной России без надлежащего на то государственного, в том числе фискального, контроля.

Часто введение платы за природопользование или, наоборот, отмена такой платы осуществляются спонтанно, без надлежащей проработки этих вопросов специалистами, без соответствующей подготовительной работы, без широкого обсуждения в средствах массовой информации. Примером может служить предоставленное с 1 января 2019 г. право гражданам вести заготовку валежника для собственных нужд. Для этого были внесены соответствующие изменения в Лесной кодекс Российской Федерации [3].

Однако, как показала практика реализации этих нововведений (в средствах массовой информации много публикаций на этот счет), попытки граждан воспользоваться предоставленным правом бесплатной заготовки валежника стали часто наткнуться на непреодолимые трудности, вызванные непониманием того, что такое валежник и как его отличить от, скажем, сухостоя, бурелома или ветровала, как следует заготавливать валежник, можно ли пользоваться при этом какими-то техническими средствами, нужно ли получать специальные разрешения у компетентных органов? Для исправления ситуации различными органами и ведомствами стали массово разрабатываться всякого рода инструкции и памятки, юридическая сила которых не без основания вызывает большие сомнения.

Об этом же свидетельствует попытка в таком же «пожарном» порядке ввести плату за сбор так называемых дикоросов — дикорастущих растений: ягод, грибов, орехов и т. д. Еще летом 2019 г. Министерство сельского хозяйства России, согласившись с предложением губернатора Владимирской области С. Орловой,

выступило с инициативой ввести специальный сбор с собирателей этих самых дикоросов, мотивируя свое решение тем, что указанные лесные богатства являются практически неисчерпаемыми, имеющими большой экспортный потенциал. Так, только выгода от продажи грибов, по мнению инициаторов данного предложения, может принести в бюджет страны дополнительные 2 млрд рублей [9]. Соответствующий законопроект по дикоросам, поступивший в Государственную Думу Российской Федерации, на сегодняшний день заморожен, но окончательно не отклонен, а всего лишь отложен на неопределенное время.

Как видим, в настоящее время установление и отмена конкретных видов платы за пользование отдельными видами природных объектов, как правило, производится спонтанно, без предварительной проработки вопроса и обсуждения среди населения, что нередко приводит к негативным последствиям в правоприменительной практике.

На наш взгляд, это недвусмысленно свидетельствует о необходимости системного, научно выверенного, во многом универсального подхода к установлению отдельных видов оплаты за пользование различными природными объектами, поскольку суть этих платежей и их назначение едины. Это, в свою очередь, способствовало бы выработке общих унифицированных правил взимания платы за пользование всеми природными ресурсами, что позволило бы определить законодательные основы для комплексного правового регулирования данных отношений, системно и сбалансированно развивать институт платности природопользования в российском экологическом праве и, в конечном счете, повысить его эффективность.

Конечно, создание таких универсальных концептуальных основ развития института платности природопользования — дело непростое, требующее серьезных теоретических исследований и широкого обсуждения в научных кругах. Одним из первых шагов в этом направлении, с нашей точки зрения, могла бы быть выработка определенной совокупности принципов (общих руководящих начал), на которых в дальнейшем могла бы быть выстроена такая концепция.

В качестве таких принципов, думается, могли бы рассматриваться, в частности, следующие руководящие начала.

Во-первых, всеобщность платности за природопользование. Данный принцип означает то, что соответствующая плата должна взиматься со всех субъектов, пользующихся природными ресурсами, обеспечивая их юридическое равенство.

Во-вторых, разумное сочетание принципа всеобщности платности за природопользование и льготирования по взиманию рассматриваемых платежей. Учитывая фактическое, в том числе финансовое, неравенство различных субъектов природопользования, особенности их хозяйственной деятельности, без создания льготных условий для определенных категорий природопользователей в современных условиях пока не обойтись.

В-третьих, единство форм оплаты природопользователями за пользование различными объектами природы. Как уже указывалось, имеющее в настоящее время место чрезмерное многообразие форм оплаты за пользование разными природными ресурсами зачастую создает неоправданные сложности в правоприменительной практике. Поэтому определенная универсализация в этом вопросе, думается, напрашивается.

В-четвертых, единство способов и механизмов оплаты субъектами хозяйствования за пользование различными объектами природы. Учитывая схожесть процесса использования субъектами хозяйственной деятельности различных объектов природы и форм внесения оплаты за это, следовало бы, там, где это возможно, унифицировать в разумных пределах и саму процедуру внесения оплаты за природопользование.

В-пятых, историческая преемственность в вопросе выбора форм оплаты и порядка взимания платы за природопользование. Как

было показано выше, в России накоплен богатый и интересный опыт внедрения платности за природопользование, который далеко не всегда разумно и полно используется в настоящее время.

В-шестых, учет международного опыта оплаты субъектами хозяйствования за использование ими природных ресурсов. Проведенные юристами и экономистами исследования показывают наличие такого позитивного опыта во многих странах мира.

В-седьмых, разумное распределение доходов от поступлений со стороны субъектов хозяйствования за природопользование между бюджетами различных уровней. На сегодняшний день подавляющее большинство платежей за природопользование (за исключением земельного налога) поступает в федеральный бюджет. Такой перекоп в сторону федерального центра, думается, существенно снижает эффективность природоохранной деятельности, осуществляемой на региональном уровне из-за отсутствия соответствующих финансовых поступлений.

В-восьмых, единый подход в вопросах привлечения к юридической ответственности виновных за нарушение законодательства о платности природопользования. Необходимо признать, что и в этом вопросе на сегодняшний день нет должного единообразия.

Таким образом, на наш взгляд, в настоящее время возникла потребность в выработке единых концептуальных основ по вопросам введения и взимания платы за пользование различными природными ресурсами, что позволило бы подойти к проблеме рационального использования таких ресурсов комплексно, обеспечить их охрану, а в ряде случаев и восстановление природных объектов, разработать качественное законодательство для эффективного регулирования данных отношений и усовершенствовать правоприменительную практику.

Литература

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 11.03.2021).

[2] Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 09.03.2021) [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/ (дата обращения: 11.03.2021).

[3] Федеральный закон от 18.04.2018 № 77-ФЗ «О внесении изменения в статью 32 Лесного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. — 2018. — 20 апр.

[4] Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (ред. от 11.11.2003) (утратил силу с 01.01.2005) [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207/ (дата обращения: 17.03.2021).

[5] Указ Президиума ВС СССР от 26.01.1981 № 3819-Х «О местных налогах и сборах» (ред. от 21.03.1988) [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=44896&dst=100001#YsXwbbSGiVVsjPk41> (дата обращения: 11.03.2021).

[6] Большой юридический словарь / авт.-сост. В. Н. Додонов и др. — М. : ИНФРА-М, 1997. — С. 289 (Библиотека словарей «ИНФРА-М». БСИ).

[7] Булатов А. Е. Аграрные отношения социализма. — М. : Мысль, 1987. — С. 254.

[8] Нурматов М. М. Плата за землю: сравнительно-правовой анализ законодательства Республики Узбекистан и Российской Федерации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2017. — № 3. — С. 109.

[9] Ягода созрела для правил // Российская газета. — 2019. — 19 нояб. [Электронный ресурс]. — URL: <https://rg.ru/2019/11/19/minselhoz-otreguliruet-sbor-gribov-orehov-i-lekarstvennyh-rastenij.html> (дата обращения: 27.02.2021).

MURATSHIN Flarit,

*Doctor of Law, Professor at the Department
of Financial and Environmental Law*

E-mail: Flaritmurat@yandex.ru

Institute of Law Bashkir State University, Ufa, Russia

THE INSTITUTE OF PAID NATURE MANAGEMENT IN MODERN RUSSIA: FORMATION, STATE AND PROSPECTS

The article reveals the economic and legal essence of the nature use fee, examines the process of formation of the institute of nature use fee in the Soviet and post-Soviet periods of the country's development, justifies the need for a unified conceptual approach in determining the forms and methods of establishing and charging fees for the use of various natural objects, it is proposed to use the category "principles of nature use fee" to develop a unified concept of nature use fee, analyzes the most significant principles of establishing nature use fee in modern Russia.

Key words: *nature use, objects of nature use, payment for nature use, taxes and fees, rent, natural rent, principles of payment for nature use, environmental law.*

For citation: *Muratshin F. The institute of paid nature management in modern Russia: formation, state and prospects // Bulletin of the BIST (Bashkir Institute of Social Technologies). — 2021. — No. 2 (51). — Pp. 62–68. DOI: 10.47598 / 2078-9025-2021-2-51-62-68*

References

[1] Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodny`m golosovaniem 12 dekabrya 1993 g. s izmeneniyami, odobrenny`mi v xode obshherossijskogo golosovaniya 01.07.2020) [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993 with amendments approved during the nationwide vote on July 7, 2020)] [Electronic resource]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (date of the application: March 11, 2021).

[2] Federal`ny`j zakon ot 10.01.2002 № 7-FZ "Ob oxrane okruzhayushhej sredy`" (red. ot 09.03.2021) [Federal Law dated January 10, 2002 No. 7-FL "On Environmental Protection" (as amended on March 9, 2021)] [Electronic resource]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/ (date of the application: March 11, 2021).

[3] Federal`ny`j zakon ot 18.04.2018 № 77-FZ "O vnesenii izmeneniya v stat`yu 32 Lesnogo kodeksa Rossijskoj Federacii" [Federal Law dated April 18, 2018 No. 77-FL "On Amendments to Article 32 of the Forest Code of the Russian Federation"] // Rossijskaya gazeta [Russian Newspaper]. — 2018. — Apr 20.

[4] Zakon Rossijskoj Federacii ot 27.12.1991 № 2118-1 "Ob osnovax nalogovoj sistemy` v Rossijskoj Federacii" (red. ot 11.11.2003) (utratil silu s 01.01.2005) [Law of the Russian Federation dated December 27, 1991 No. 2118-1 "On the Basics of the Tax System in the Russian Federation" (as amended on November 11, 2003) (invalidated since January 1, 2005)] [Electronic resource]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207/ (date of the application: March 17, 2021).

[5] Ukaz Prezidiuma VS SSSR ot 26.01.1981 № 3819-X "O mestny`x nalogax i sborax" (red. ot 21.03.1988) [Decree of the Presidium of the USSR Armed Forces dated January 26, 1981 No. 3819-X "On local taxes and Fees" (as amended on March 21, 1988)] [Electronic resource]. — URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=44896&dst=100001#YsXwbbSGiVVsJPk41> (date of the application: March 11, 2021).

[6] Bol`shoj yuridicheskij slovar` / avt.-sost. V. N. Dodonov i dr. [Comprehensive Legal Dictionary / author-comp. V. N. Dodonov et al.]. — Moscow : INFRA-M, 1997. — P. 289 (Library of dictionaries "INFRA-M". BSI).

[7] *Bulatov A. E.* Agrarny`e otnosheniya socializma [Agrarian Relations of Socialism]. — Moscow : My`sl`, 1987. — P. 254.

[8] *Nurmatov M. M.* Plata za zemlyu: sravnitel`no-pravovoj analiz zakonodatel`stva Respubliki Uzbekistan i Rossijskoj Federacii [Payment for Land: a Comparative Legal Analysis of the Legislation of the Republic of Uzbekistan and the Russian Federation] // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel`stva i sravnitel`nogo pravovedeniya [Journal of Foreign Legislation and Comparative Jurisprudence]. — 2017. — No. 3. — P. 109.

[9] Yagoda sozrela dlya pravil [The Berry is Ripe for the Rules] // Rossijskaya gazeta [Rossiyskaya Gazeta]. — 2019. — Nov 19 [Electronic resource]. — URL: <https://rg.ru/2019/11/19/minselhoz-otreguliruet-sbor-gribov-orehov-i-lekarstvennyh-rastenij.html> (date of the application: February 27, 2021).