



УДК 349.6; 342.743  
ББК 67.307Р

## ПРИНЦИП ПЛАТНОСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В ПРАВЕ

**Рыженков Анатолий Яковлевич**

Доктор юридических наук, профессор  
кафедры гражданского и международного частного права  
Волгоградского государственного университета, базовой кафедры ЮНЦ РАН  
4077778@list.ru, gpigp@volsu.ru  
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

**Аннотация.** Рассматривается вопрос о правовом содержании принципа платности природопользования и формах его реализации в правоприменительной практике. Путем анализа правового института природно-ресурсных платежей автор раскрывает формы реализации принципа платности природопользования в природно-ресурсных отношениях и их отличие от форм реализации принципа платности природопользования в экологических правоотношениях. В экологическом законодательстве закреплён принцип платности природопользования, который реализуется посредством взимания природно-ресурсных и природоохранных платежей. Правовое содержание экологических платежей различно, многообразны функции института платности. Принцип платности природопользования рассматривается в работе как межотраслевой принцип природно-ресурсного права. В актах земельного, водного, лесного, горного, фаунистического права предусмотрены природно-ресурсные платежи, которые проанализированы и систематизированы в данной статье. Система земельных платежей в ближайшее время будет реформирована, а земельный налог будет заменён единым налогом на недвижимость.

**Ключевые слова:** принцип права, принцип законодательства, природопользование, природно-ресурсное правоотношение, платежи за природопользование, плата за негативное воздействие, функции природно-ресурсных платежей.

Принцип платности природопользования – сравнительно молодой правовой принцип, однако его широкое распространение в природно-ресурсных и природоохранительных (экологических) отношениях позволяет говорить о большой значимости последнего для российской экономики и сохранения экологического равновесия. Это подтверждается и официальными сведениями из ежегодного Государственного доклада о состоянии и охране окружающей среды Российской Федерации. Платежи (налоги, сборы и др.) за пользование природными ресурсами и загрязнение окружающей среды относятся к бюджетобразующим: по официальным данным, в 2012 г.

поступления в консолидированный бюджет Российской Федерации от налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами составили 2 484,5 млрд руб., в том числе поступления в федеральный бюджет – 2 442,8 млрд рублей [5]. Анализ этих данных позволяет сделать предварительные выводы о важной роли природно-ресурсных платежей как «комплексного правового института» [14, с. 38–39]. Его развитие стало возможным исключительно благодаря правовому закреплению в российском праве принципа платности природопользования. Однако насколько взаимосвязан данный принцип с этим правовым институтом? каково его пра-

вовое содержание и проблемы реализации в правоприменительной практике? необходимо ли совершенствование правовой базы в этой сфере? На эти вопросы нам предстоит ответить в настоящей статье, поскольку в правоприменительной практике назрели отдельные проблемы, требующие научного осмысления. Целью работы является выяснение правового содержания и форм реализации принципа платности природопользования в природно-ресурсных правоотношениях.

Современная система природно-ресурсных платежей формировалась более двух десятилетий. Одним из первых документов, юридически закрепившим правовой институт платности использования природных ресурсов, был Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды», который в настоящее время утратил силу. В ст. 20 данного закона разъяснялось, что платность природопользования включает плату за природные ресурсы, загрязнение окружающей природной среды и другие виды воздействия. При этом в законе разграничивались плата за природные ресурсы и плата за загрязнение окружающей среды.

Однако следует отметить, что в период действия указанного закона платность не рассматривалась в качестве важного принципа, скорее воспринималась как формирующийся правовой институт, механизм действия которого воплощается в действительность при применении системы определенных экологических платежей. Помимо установленной платы природопользователи обязаны были проводить восстановительные мероприятия по охране окружающей природной среды и возмещать вред, причиненный экологическим правонарушением. Правовая природа сумм возмещенного вреда и штрафов в законодательстве не оговаривалась. Правовое закрепление категории «платности природопользования» в акте экологического законодательства дало основания рассматривать ее как эколого-правовую категорию. В этот период в юридической литературе принцип платности природопользования рассматривается как один из важнейших принципов экологического права, который заключается «в обязанности субъекта специального природопользования оплатить пользование соответствующим видом природ-

ного ресурса». М.М. Бринчук отмечает, что «законодатель прямо в законе определяет целевой характер платежей» [4, с. 324]. В чем проявлялся их целевой характер? В назначении данных платежей, в наличии цели их уплаты. На этапе зарождения принципа платности природопользования уже происходила дифференциация платежей, которая позднее оформилась в систему природно-ресурсных и природоохранных платежей, четко отграниченных законодателем от сумм, подлежащих возмещению от экологического вреда и административных штрафов за нарушение экологического и природно-ресурсного законодательства.

В настоящее время ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде обозначены в ряду основных принципов охраны окружающей среды как два взаимосвязанных положения-принципа. Несмотря на свою экологическую «прописку», в законодательстве принцип платности природопользования рассматривается как межотраслевой принцип в теории природно-ресурсного права [6], являющийся родовым для отраслевых принципов, закрепленных в актах земельного, водного, лесного, горного, фаунистического права в виде специальных платежей, предусмотренных отраслями природно-ресурсного права. Таким образом, хотя в современном экологическом праве содержание принципа платности природопользования также не раскрывается, но, исходя из толкования положений Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», данный принцип реализуется посредством установления природно-ресурсных и природоохранных платежей. Как отмечает Т.В. Петрова, природно-ресурсные платежи выполняют несколько функций: компенсационную, стимулирующую, фискальную, учетно-информационную, идеологическую, штрафную, превентивную [10, с. 84–86].

Компенсационная функция заключается в том, что аккумуляция всего объема платежей приводит к их дальнейшему перераспределению в бюджете на природоохранные мероприятия. В юридической практике эта функция признается нереализуемой, считается, что при взимании платежей «на первое

место ставится фискальная функция, то есть пополнение бюджетов различных уровней» [13]. Что же касается истинного положения вещей, то до сих пор платежи в этой сфере не носят целевого характера и до тех пор, пока эта ситуация не изменится, суммы реального ущерба от негативного воздействия и эксплуатации природы человеком будут несоизмеримо больше, чем бюджетобразующие платежи. Стимулирующая функция имеет немаловажное значение, поскольку институт платежей за природопользование в целом призван обеспечить экономическую заинтересованность природопользователей в бережном отношении к природе.

С.А. Боголюбов отмечает, что «среди общих проблем правотворчества, направленного на регулирование экономических механизмов охраны окружающей среды, выделяются наиболее актуальные и конкретные, затрагивающие вопросы эффективности природоохранных платежей и иных элементов экономического механизма охраны окружающей среды» [3, с. 194]. При этом под природоохранными платежами понимаются платежи за негативное воздействие, поскольку их основное назначение заключается в охране природы. Хотя, на наш взгляд, основное назначение платежей все же проявляется в фискальной функции. Однако следует согласиться, что природно-ресурсные и природоохранные платежи различны по своей природе и назначению. Это различие упоминается многими учеными [10; 14].

В теории экологического права на этот счет высказано множество мнений, но бесспорно, что правовой режим этих двух групп платежей различен. Следует различать плату за использование природных ресурсов (земельный налог, водный налог и т. д.) и плату за негативное воздействие на окружающую среду, предусмотренную ст. 16 Закона об охране окружающей среды [8].

По мнению А.П. Анисимова, природно-ресурсные и экологические платежи – это две стороны одной медали, которой человек расплачивается за эксплуатацию природных ресурсов и воздействие на экологическую систему: «в первом случае происходит взимание денежных средств за использование экономической составляющей природы в целях производства и потребления, а во втором случае –

взимание денежных средств за ухудшение состояния окружающей среды, своего рода компенсация вреда окружающей среде» [2, с. 128].

Природно-ресурсные платежи – основная форма реализации принципа платности природопользования. Эта ситуация лишь подчеркивает, что данный принцип имеет межотраслевую природу, устанавливается экологическим законодательством, но реализуется инструментами природно-ресурсных отраслей, налогового права и т. д.

В науке предлагается следующее определение платы за использование природных ресурсов: «это плата за изъятие, потребление природного вещества, за хозяйственную и иную эксплуатацию (использование) природных ресурсов» [7, с. 12]. Действительно, анализируя данную категорию, мы приходим к выводу, что способ взаимодействия человека и природы и объект, на который воздействует человек, имеют решающее значение для определения формы реализации принципа платности: как и в экологических правоотношениях, связанных с уплатой средств за негативное воздействие, субъекты, осуществившие выбросы, сбросы вредных веществ в окружающую среду, негативно влияют на ее качество без изъятия природных ресурсов и эксплуатации их в хозяйственных целях, а объектом выступает окружающая среда, экологическая система в целом. Так и в природно-ресурсных отношениях субъекты выступают «потребителями», скорее, имущества природного происхождения, которые обозначены в праве как изначально публичная собственность, при этом не всегда видоизменяют природные объекты, пользуются ими как правообладатели, чьи права на эти объекты санкционированы государством, уполномоченными органами. В связи с этим природно-ресурсные правоотношения приобретают цивилистический характер и тесно связаны гражданско-правовыми принципами права, имеют налоговую природу, регулируются налоговым законодательством.

Объектом платежей за использование природных ресурсов являются природные ресурсы или природные объекты, индивидуализированные в гражданском обороте.

Так, в земельном праве принцип платности использования земли был легализован в

ст. 1 Земельного кодекса РФ, согласно этому принципу любое использование земли осуществляется за плату. Освобождение от уплаты земельных платежей возможно только на основании федеральных законов или законов субъектов РФ. Основными формами земельных природно-ресурсных платежей являются земельный налог и арендная плата. В этой сфере часто возникают конфликты интересов, требующие разъяснения судов. Например, Пленум Высшего арбитражного суда РФ разъяснил ситуацию об обязательстве внесения арендной платы арендатором, выкупающим земельный участок, из публичной собственности вплоть до момента государственной регистрации перехода права собственности на земельный участок, даже если ранее заключенный договор аренды истек [9]: «в этом случае ввиду платности использования земли стороны не вправе установить иной момент прекращения обязанности по внесению арендной платы» [11]. Система земельных платежей в ближайшее время будет реформирована, а земельный налог заменен единым налогом на недвижимость.

В лесном праве принцип платности использования лесов выражается в установлении арендной платы за пользование лесным фондом и обязанности внесения платы за древесину по договору купли-продажи лесных насаждений (ст. 94 Лесного кодекса РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ, далее – ЛК РФ). Размеры арендной платы и платы по договору купли-продажи лесных насаждений определяются в соответствии со ст. 73 и 76 ЛК РФ. Ввиду того что размер лесных платежей носит регулируемый характер, то есть устанавливается правовыми актами Правительства РФ и не изменяется по соглашению сторон, в лесных правоотношениях возникает не меньше правовых споров. Немаловажно, что установление размера арендной платы за пользование участком лесного фонда выше минимальных ставок арендной платы, предусмотренных Правительством Российской Федерации, может иметь место лишь при заключении договоров аренды на торгах, когда начальная цена за единицу формируется на основе минимальных ставок арендной платы. А конечная – по результатам торгов [12].

Водное законодательство содержит указание на аналогичный принцип в ст. 3 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (далее – ВК РФ). В ст. 20 ВК РФ установлено, что договором водопользования предусматривается плата за пользование водным объектом или его частью. Дифференциация ставок платы за пользование водными объектами осуществляется в зависимости от речного бассейна. При определении платы за пользование водными объектами учитываются расходы водопользователей на природоохранные мероприятия. Второй формой платы в данной сфере является водный налог, которому посвящена глава 25.2 Налогового кодекса РФ, его вносят организации и физические лица, осуществляющие специальное и (или) особое водопользование.

Законодательство о недрах устанавливает особую систему платежей за пользование недрами в ст. 39 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах». К таким платежам 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). Кроме этого недропользователи уплачивают налог на добычу полезных ископаемых. Ранее также уплачивались плата за геологическую информацию о недрах и сбор за выдачу лицензий.

Законодательство о животном мире и налоговое законодательство предусматривают систему платежей за пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов. Прямого закрепления принципа платности в данной сфере нет, но ст. 35 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» содержит правило относительно обязательного внесения сбора за пользование объектами животного мира пользователями объектов животного мира, осуществляющими изъятие объектов животного мира из среды их обитания. Так, согласно ст. 333.1 НК РФ индивидуальные предприниматели, получающие в установленном порядке разрешение на добычу объектов животного мира на территории Российской

Федерации, уплачивают сбор за пользование объектами животного мира.

Таким образом, принцип платности природопользования имеет межотраслевую природу – это не только принцип экологического права, но и важнейший принцип в природно-ресурсном праве России (о соотношении экологического и природно-ресурсного права см. подробнее [1]). Следует отметить постепенное нормативное совершенствование механизма реализации данного принципа. Несомненно, грядут правовые реформы, которые изменят существующую систему природно-ресурсных платежей. Тот факт, что законодатель уделяет этому непрерывное внимание, свидетельствует о значимости данного принципа. От эффективности реализации принципа платности природопользования зависит баланс экономических и экологических интересов не только отдельных членов общества, но и стабильность нашей экономики, которая сегодня очень сильно обусловлена количеством и качеством природных богатств.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Анисимов, А. П. Экологическое право в «широком» и «узком» смысле: приглашение к дискуссии / А. П. Анисимов // Новая правовая мысль. – 2013. – № 2. – С. 3–9.
2. Анисимов, А. П. Экологическое право России / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков, С. А. Чаркин. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2013. – 376 с.
3. Боголюбов, С. А. Правотворчество в сфере экологии / С. А. Боголюбов. – М. : Эксмо, 2010. – 528 с.
4. Бринчук, М. М. Экологическое право (право окружающей среды) / М. М. Бринчук. – М. : Юристъ, 1998. – 688 с.
5. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2012 году». – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.mnr.gov.ru>. – Загл. с экрана.
6. Калинин, И. Б. Природоресурсное право / И. Б. Калинин. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 2009. – 350 с.
7. Ляпина, О. А. Правовое регулирование платы за природные ресурсы в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ляпина Оксана Алексеевна. – Саратов, 1999. – 28 с.
8. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. д-ра юрид. наук А. П. Анисимова. – М. : Деловой двор, 2010. – 600 с.

9. Определение ВАС РФ от 22 июля 2013 г. № ВАС-9566/13 по делу N А66-5135/2012. – Доступ из справ.-правового портала «Гарант», 2014.

10. Петрова, Т. В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды / Т. В. Петрова. – М. : Зерцало, 2000. – 192 с.

11. Постановление Пленума ВАС РФ «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды» от 17 ноября 2011 г. № 73 (ред. от 25.12.2013) // Вестник ВАС РФ. – 2013. – № 4.

12. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 6 апреля 2011 г. № Ф05-2360/11 по делу № А40-86207/2010. – Доступ из справ.-правового портала «Гарант», 2014.

13. Семенча, О. Ю. К вопросу о правовой природе природоресурсных платежей / О. Ю. Семенча // Финансовое право. – 2007. – № 4. – С. 18–23.

14. Ялбулганов, А. А. Природоресурсные платежи как комплексный правовой институт и учебная дисциплина / А. А. Ялбулганов // Экологическое право. – 2008. – № 4. – С. 12–15.

#### REFERENCES

1. Anisimov A.P. *Ekologicheskoe pravo v "shirokom" i "uzkom" smysle: priglasenie k diskussii [The Environmental Law in the "Broad" and "Narrow" Sense: an Invitation to Discussion]*. *Novaya pravovaya mysl*, 2013, no. 2.
2. Anisimov A.P., Ryzenkov A.Ya., Charkin S.A. *Ekologicheskoe pravo Rossii [The Environmental Law in Russia]*. 5<sup>th</sup> ed., rev. and add. Moscow, Yurayt Publ., 2013. 376 p.
3. Bogolyubov S.A. *Pravotvorchestvo v sfere ekologii [Law-Making in the Sphere of Ecology]*. Moscow, Eksmo Publ., 2010. 528 p.
4. Brinchuk M.M. *Ekologicheskoe pravo (pravo okruzhayushchey sredy) [The Ecological Law (Environmental Law)]*. Moscow, Yurist Publ., 1998. 688 p.
5. *Gosudarstvennyy doklad "O sostoyanii i ob okhrane okruzhayushchey sredy Rossiyskoy Federatsii v 2012 godu" [The State Report "On Conditions and Protection of the Environment in the Russian Federation in 2012"]*. Available at: <http://www.mnr.gov.ru>.
6. Kalinin I.B. *Prirodoresursnoe pravo [The Natural-Resource Law]*. Tomsk, Izd-vo Tom. un-ta, 2009. 432 p.
7. Lyapina O.A. *Pravovoe regulirovanie platy za prirodnye resursy v Rossiyskoy Federatsii. Avtoref. diss. kand. jurid. nauk [The Legal Regulation of Payments for Natural Resources in the Russian Federation. Cand. jurid. sci. abs. diss.]*. Saratov, 1999. 28 p.
8. Anisimov A.P. (ed.). *Nauchno-prakticheskiy kommentariy k Federalnomu zakonu "Ob okhrane*

*okruzhayushchey sredy*” (*postateynnyy*) [The Scientific and Practical Commentary to the Federal Law “On Environmental Protection” (itemized)]. Moscow, Delovoy dvor Publ., 2010. 600 p.

9. *Opredelenie VAS RF 22.07.2013 № VAS-9566/13 po delu no. A66-5135/2012* [The Definition of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation of July 22, 2013 no. VAS-9566/13 the case no. A66-5135/2012]. Access from the reference legal portal “Garant”, 2014.

10. Petrova T.V. *Pravovye problemy ekonomicheskogo mekhanizma okhrany okruzhayushchey sredy* [Legal Problems of Economic Mechanism of Environment Protection]. Moscow, Zertsalo Publ., 2000. 192 p.

11. *Postanovlenie Plenuma VAS RF “Ob otdelnykh voprosakh praktiki primeneniya pravil Grazhdanskogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii o dogovore arendy” 17.11.2011 № 73* [The Resolution of the Plenum of the Federal Arbitration Court “On

Certain Issues of the Practice of Applying the Principles of the Civil Code of the Russian Federation on the Lease Contract” of November 17, 2011 no. 73]. Red. ot 25 dekabrya 2013 g. *Vestnik VAS RF*, 2013, no. 4.

12. *Postanovlenie Federalnogo arbitrazhnogo suda Moskovskogo okruga 06.04.2011 № F05-2360/11 po delu № A40-86207/2010* [The Decree of the Federal Arbitration Court of the Moscow District of April 6, 2011 no. F05-2360/11 on the case no. A40-86207/2010]. Access from reference legal portal “Garant”, 2014.

13. Semencha O.Yu. K voprosu o pravovoy prirode prirodoresursnykh platezhey [On the Legal Nature of Natural-Resources Payments]. *Finansovoe pravo*, 2007, no. 4, pp. 18-23.

14. Yalbulganov A. A. Prirodoresursnye platezhi kak kompleksnyy pravovoy institut i uchebnaya distsiplina [Natural- Resources Payments as a Complex Legal Institution and Academic Discipline]. *Ekologicheskoe pravo*, 2008, no. 4, pp. 12-15.

## THE PRINCIPLE OF NATURAL RESOURCES AVAILABILITY AT A FEE IN LAW

**Ryzhenkov Anatoliy Yakovlevich**

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Department of Civil and International Private Law,  
Volgograd State University, Base Department of the Southern Scientific Center  
of the Russian Academy of Sciences (SSC RAS)  
4077778@list.ru, gpigp@volsu.ru  
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

**Abstract.** The article deals with the issue of legal content of the principle of natural resources availability at a fee and forms of its realization in the law enforcement practice. By means of the analysis of the legal institute of natural-resource payments the author reveals the forms of implementing the principle of natural resources availability at a fee in natural-resource relations and their difference from the forms of implementing this principle in the ecological legal relations. The environmental legislation includes the principle of natural resources availability at a fee, which is implemented through collecting fees for the use of natural resources and aimed at the environment protection. The legal content of environmental payments varies as well as the functions of the corresponding institute. The principle of natural resources availability at a fee is considered in this work as the interdisciplinary principle of natural-resource law. The acts of land law, water law, forest law, mining law, faunistic rights imply the natural-resource payments which are analyzed and systematized in this article. The system of land payments will be reformed in the near future, and the land tax will be replaced by a single tax on real estate.

**Key words:** principle of law, principle of legislation, nature management, natural-resource legal relation, nature use fees, payment for environmental damage, functions of natural-resource payments.