© 2017 г.

Леонид Шейнин

кандидат юридических наук

(e-mail: lbsheyinin@mail.ru)

СУВЕРЕНИТЕТ И ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВА НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ: ПОЧЕМУ ИХ НАДО РАЗЛИЧАТЬ?

Законодатели и финансисты, публицисты и общественные деятели не склонны строго различать налоги и хозяйственные платежи, поступающие в пользу государства, коль скоро те и другие пополняют государственную казну. В России часть рентных платежей, полагающихся за пользование принадлежащими государству природными ресурсами, имеет титул налогов, и за их взимание отвечает Налоговая служба. Но в этих случаях неизбежны некоторые отрицательные результаты, которые отражаются не только на правильности денежных расчётов, но и на самом производстве. Например, налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) следовало бы преобразовать в рентный платёж.

Ключевые слова: природные ресурсы и природные богатства, суверенитет, право государственной собственности, Генеральное межевание, рентные платежи в России, налоги и Налоговая служба, НДПИ.

Терминология. Правильное понимание сущности многих видов публичных доходов, получаемых за счёт природных ресурсов, бывает затруднено, поскольку ряд важных терминов в этой области употребляется авторами не в одинаковом смысле. Поэтому предварительно приходится оговорить толкование этих терминов.

Понятие *собственности* в русском языке неоднозначно. Во-первых, оно нередко используется вместо выражения «право собственности». Во-вторых, оно обозначает фактические отношения собственности, которые не обязательно совпадают с правом собственности. Например, при каких-то обстоятельствах я могу распоряжаться чужой собственностью как своей. В-третьих, этот термин нередко прилагают к самому объекту собственности. Обычно правильный смысл этого термина улавливается из контекста.

Право собственности на некоторые природные объекты получает иногда причудливое выражение. Так, право собственности прибрежного государства на его территориальные воды (обычно в пределах 12 миль от береговой линии) исторически имело в виду не столько сами эти воды (или даже совсем не воды), а рыбу и другую живность, которая обитает в этих водах и на дне. Подразумевалось и подразумевается также право собственности прибрежного государства на полезные ископаемые,

которые могут залегать на дне или под дном территориальных вод, а ныне — и в более обширных пределах континентального шельфа.

Право собственности государства на недра, которое провозглашено в России, имеет в виду не триллионы тонн твёрдой и жидкой породы в составе оболочки Земли и её магмы, а в основном те полезные ископаемые, которые уже добываются человеком или будут добываться им впредь.

В юридической литературе неоднозначно толкуется само право собственности. Классическое его понимание заключается в том, что право собственности складывается из права владения, права пользования и права распоряжения. Право владения обычно подкрепляет право пользования, поэтому термин «владение» иногда употребляют также в смысле «пользование».

Право собственности не обязательно выражается во владении и пользовании вещью или в распоряжении ею. Если вещь незаконно выбыла из моего владения, то право собственности я не потерял, поскольку у меня остаётся возможность (при благоприятных условиях) вернуть себе фактическое владение ею. От своих прав на владение и пользование вещью я могу отказаться вполне легально, например, сдав в аренду другому лицу принадлежащую мне вещь. Взамен этих прав у меня появляется право контроля за действиями арендатора и некоторые другие правомочия, которые условно можно выделить в категорию «право продолженной собственности»¹. Так, многие права государства на его имущество, переданное во владение частному сектору, можно представить как право продолженной собственности государства на то же имущество.

Возможны неточности, связанные с понятием государство. Государство, в том числе федеральное государство, может быть представлено на трёх уровнях: центральном, региональном, местном (муниципальном). Земельная и другая собственность, поскольку она принадлежит одному из этих уровней, носит название публичной собственности². В России, как и в некоторых других странах, местные власти исключаются из числа государственных органов, поскольку они «светят отражённым светом», то есть заимствуют свои государственные полномочия у более высоких звеньев власти. Тем не менее каждый из этих уровней власти может иметь свои объекты собственности, и одновременно каждый из

¹ Шейнин Л. Б. Как в Российском праве появилось дремлющее право на землю / История государства и права. 2014, № 4. С. 17–21.

² Термин «публичный», который встречается в источниках на английском языке, на русский язык нередко переводится словом «общественный». Такой перевод не верен. В английском языке, если требуется обозначить «общественную организацию», то применяется выражение «не государственная» (Non Government).

них может обладать юрисдикцией (административной, судебной и иной властью) в отношении как своих, так и чужих природных объектов¹.

Нередко термин «государственный» применяется условно, если речь идёт не только о центральной власти, но и тогда, когда имеются в виду другие уровни власти (о каком уровне власти идёт речь, обычно видно из контекста).

Требуется уточнить понятие «природные ресурсы», когда оно применяется в качестве экономического или юридического термина. Многими природными ресурсами человек может пользоваться и пользуется, но управлять ими он не в состоянии, например, теплом от Солнца, светом Луны или океанскими течениями. Поэтому в правовых актах эти ресурсы не фигурируют в качестве объектов права. Но, бывают исключения. В Конституции Украины государственной собственностью провозглашен атмосферный воздух. Понятна цель такого провозглашения: иметь легальное основание для воздействия на загрязнителей воздуха. Однако нужное воздействие на этих лиц может и должно осуществляться не «по линии собственности», а в порядке государственного суверенитета, то есть в порядке приказа. Поэтому статус государственной собственности в отношении атмосферного воздуха представляется избыточным легальным инструментом. Кроме того, этот статус налагает на государство не-реальные дополнительные обязанности. Так, если гражданин заболел в результате того, что дышал загрязнённым воздухом, то у него появляется основание требовать компенсацию за причинённый ему вред не от загрязнителя, а от собственника воздуха, то есть от государства.

Для хозяйства и права существуют те природные ресурсы, которыми человек может управлять, то есть те, которыми он может не только пользоваться, но также охранять, преобразовывать, распоряжаться. Если эти ресурсы дефицитны, как например удобные и плодородные земли, то они имеют экономическую ценность и представляют собой то, что можно назвать природными богатствами.

Термин «*природный объект*» тоже требует уточнения. Природный объект нередко имеет экономическую ценность даже в том случае, если на его создание не было затрачено никакого труда. Тем не менее его нельзя назвать не имеющим никакой стоимости². Если же он подвергся изучению, регистрации, улучшению, взят под наблюдение и охрану, то его экономическая ценность тем более не подлежит сомнению. Понятно, что именно такие объекты в первую очередь привлекают к себе внимание производителей, публицистов, политиков, юристов.

¹ Закон штата Калифорния (США) благоразумно оговорил, что собственность на землю органа власти не поглощает и не заменяет его властных полномочий в отношении той же земли. См. Fink R. J. Public land acquisition ... Ecological Law Quarterly, 1991, 18, N 3, p. 556.

² Понятие «стоимость» в его «бухгалтерском» значении относится не только к учёту затрат на создание объекта или к цене, по которой он был приобретён, но также к его инвентарной оценке.

С экономической и юридической точки зрения следует различать три состояния природного объекта.

Во-первых, это «собственно» природный объект (не преобразованный человеком). Обычно все природные объекты и их комплексы подвергались (подвергаются) изучению, документированию, картографированию, государственной регистрации, а в определённых случаях – оценке (не только денежной, но и в части их возможного применения). Иногда они поступают под государственную охрану. Все такие мероприятия требуют немалых затрат, которые в своей большей части обычно принимает на себя государство.

Во-вторых, многие природные объекты подверглись и подвергаются преобразованию с целью приспособить их к хозяйственным и иным нуждам человека. Например, это относится к землям, подвергшимся мелиорации. Такие объекты и их комплексы можно назвать окультуренной природой, а в целом – культурным ландшафтом. Различение культурного и природного ландшафта важно во многих отношениях, например, для правильного разграничения функций государственных органов. Так, слабо изменённые природные ландшафты могут быть под наблюдением государственных сельскохозяйственных, лесных, водных, охотничьих, геологических органов, тогда как радикально преобразованные земли (в основном застроенные) должны находиться скорее под контролем архитектурных и градостроительных организаций.

В-третьих, многие природные объекты предметно входят в состав как движимых вещей, так и недвижимости, созданной человеком. Любая вещь, как рукотворный объект, включает в себя «вещество природы», из которого она состоит. Но чаще всего вопрос о разграничении рукотворной вещи и природного объекта возникает в отношении недвижимости. Например, это относится к застроенному участку земли. В юридическом плане такой участок должен составлять принадлежность объекта строительства. К этому выводу можно прийти чисто арифметическим путём, ибо стоимость воздвигнутого здания, сооружения обычно существенно превосходит стоимость занятого под него земельного участка.

Тот же принцип подходит для правильной классификации культурного ландшафта. Если оценка природной части ландшафта выше, чем сделанные в него вложения, то такой ландшафт следует относить скорее к природным объектам. Если же дело обстоит наоборот, то культурный ландшафт следует признавать рукотворным объектом. Понятно, что такие оценки могут быть подвижными. Например, если ценность земли в данной местности резко повысилась (идёт многоэтажная застройка), то в составе застроенного участка «главной вещью» (как выражаются юристы) может оказаться природный объект – земля, тогда как малоэтажный дом на этой земле – лишь её «принадлежностью».

При оценке мероприятий, затрагивающих природные ресурсы, встречаются термины «экология», «экологический». Экономисты и юристы

нередко используют эти термины в ином понимании, чем это делается в естественных науках. Для естествоиспытателя экология — это «нейтральная» наука о взаимодействии живых организмов с окружающей средой. Для экономиста же и юриста эти термины говорят скорее о другом. Во-первых, термин «экология» может указывать на высокую биологическую или иную природную ценность объекта (например, таковым исторически считается русский чернозём). А во-вторых, он напоминает о *побочных последствиях* вмешательства человека в природу. Например, вырубка кедровых насаждений означает не только потерю будущих урожаев кедровых орехов. Она приводит также к исчезновению животных, питающихся этими орехами. Оба этих понимания «экологии» присутствуют в работах некоторых экономистов и юристов.

Для отдельного человека (или коллективов людей) ближние и особенно дальние последствия его воздействия на природный объект далеко не всегда заметны или известны. Тем не менее важно их учитывать. Ведь такие последствия могут быть как полезными, так и вредными для общества. Здесь на первый план обычно выходит роль государства, которое имеет возможность как поощрять, так и препятствовать определенным хозяйственным и иным мероприятиям, поскольку экологический эффект от них имеет разные знаки.

Акты государства как суверена и как собственника. Различать эти акты «не принято»¹. Возможно, так происходит по той причине, что государство считается достаточно авторитетным субъектом в любом своём проявлении. Если речь идёт о государственных доходах, то политики, финансисты и журналисты, не говоря о широкой публике, обычно имеют в виду только конечный результат. Будет государственная казна наполняться из налоговых поступлений или из (коммерческих) платежей за пользование объектами государственной собственности — это различие признаётся не существенным². Важен результат: последует желаемое наполнение, или нет.

Однако такой подход является ошибочным. Требуется различать, какие мероприятия государство осуществляет в качестве политической организации — *суверена*³, а какие — как *собственник* принадлежащих ему ресурсов. Например, частных собственников земли государство облагает в качестве суверена, то есть в приказном порядке. Сдавая же в аренду

¹ В юридической литературе о необходимости такого различения пишет Ю. Жариков.

² В финансовом плане государственные доходы делятся на две категории: налоговые и не налоговые. Налоги государство собирает в качестве суверена. Другие же его доходы могут быть не связаны с его титулом суверена.

³ По Конституции России суверенные полномочия вручены Федерации, а также составляющим её субъектам — в пределах занимаемых ими территорий. Местные же власти могут выполнять суверенные (государственные) функции, но только по поручению вышестоящих звеньев. Так происходит не только в России. Например, на Востоке США местные власти выполняют земельные планировки (которые вторгаются в частную собственность), как предполагается, по поручению своих штатов. В западных штатах земельными планировками обычно ведают органы самих штатов.

частному сектору принадлежащую ему землю (или другие объекты), государство действует как собственник. В этом последнем случае оно должно подчиняться общеустановленным правилам, касающимся аренды земли, как любой другой собственник¹.

Законы РФ, которые содержатся в Земельном, Водном, Лесном и некоторых других кодексах РФ, содержат «суверенные» нормы. Эти нормы не указывают, распространяется их действие только на природные ресурсы, принадлежащие РФ, или же на все земли страны. Поскольку в них нет специального указания, что они относятся только к объектам государственной собственности, это означает, что законодатель придаёт своим нормам универсальное значение, не делая различия между формами собственности. Такой метод регулирования присущ государству как суверену. В то же время, когда речь идёт о хозяйственных мероприятиях государства, например, о постройке крупных гидроузлов с водохранилищами, соответствующие акты различают земли, принадлежащие государству, либо другим органам власти, частным лицам и корпорациям, кооперативным и общественным организациям. Правовые акты, регулирующие такие стройки, содержат нормы смешанного типа: наряду с нормами «суверенного» права (например, касающимися изъятия частных земель для будущего водохранилища), в них включаются «собственнические» нормы в части распоряжения землёй, которая принадлежит самому государству.

В упрощённом виде можно принять, что «собственнические нормы» регулируют обращение с землёй и другими ресурсами, принадлежащими государству. «Суверенные» же нормы затрагивают ресурсы любой иной формы собственности. Другое различие видится в неоднородности субъектов, действия которых подлежат регулированию. «Собственнические» нормы направлены, в частности, на регулирование поведения организаций, полностью подчинённых государству и действующих в пределах государственных земель (например, это касается организаций, отвечающих за сохранность государственных лесов). Эти же нормы могут регулировать поведение лиц, так или иначе претендующих на государственные земли. Что касается «суверенных» норм, то они регулируют поведение также других собственников: граждан, организаций и хозяйственных корпораций частного сектора, возможно — местных властей. Нередко эти нормы затрагивают инициативные мероприятия частного сектора. Государство как суверен разрешает (или не разрешает) запланированные действия частного сектора, а если разрешает, то обставляет разрешаемые действия определёнными условиями, которые нередко предусматривают соблюдение экологических норм. В этих случаях оно обычно проявляет себя как публичный администратор. Когда же оно само занимается хозяйственными мероприятиями, то ему одновременно приходится выступать в роли собственника точно так

¹ Часть вторая статьи 8 Конституции РФ устанавливает, что «признаются и защищаются равным образом государственная, муниципальная и иные формы собственности» (курсив мой — Л.Ш.)

же, как в роли суверена. Нередко в каждом отдельном эпизоде требуется определить, в каком именно статусе выступает государство.

К сожалению, практика идёт по другому пути. В законе России 1991 г. об основах налоговой системы почти все платежи в пользу государства со стороны тех, кто пользуется принадлежащими государству природными богатствами, были названы «налогами». Эта неправильная терминология существует до сих пор. Между тем, она далеко не безобидна. Ведь из неё вытекает, что взимать причитающиеся государству хозяйственные платежи поручается налоговым органам – хотя к этому не приспособлена ни техника налогообложения, ни сами налоговые органы.

В том же 1991 г. был принят закон РСФСР о плате за землю, где выражения «плата за землю» и «земельный налог» чередовались, как якобы обозначающие то же самое. На самом деле, здесь всё разное. Плату за публичную землю можно требовать в том случае, если земля принадлежит *государству*, и государство сдаёт её в аренду. Налог же взимается за землю, которая принадлежит частным собственникам. Если она сдаётся в аренду, то плата за землю поступает её собственнику, налог же на землю собственник выплачивает налоговому органу. Плата за землю обычно намного выше налога. Смещение хозяйственного платежа за землю (арендной платы) и земельного налога – серьёзный недостаток закона; оно произошло в результате низкого уровня законодательной техники, которую применяли те лица, которые составляли и утверждали закон. (Впоследствии этот закон изменялся в сторону регулирования одних только налоговых отношений.)

Налог на добычу полезных ископаемых. Одной из видных сфер экономики, в которой налог неправомерно заменяет хозяйственные платежи, является горнодобывающая промышленность. На её примере можно рассмотреть недостатки указанной замены. Недра принадлежат государству на праве собственности, Логично, чтобы плата за эксплуатацию недр, как имеющая хозяйственные основания, взималась на коммерческих началах. Экономическая теория говорит, что такая плата должна устанавливаться на основе учения о природной ренте. Но на практике происходит не так.

В современной горнодобывающей промышленности широко применяется НДСП – налог на добычу полезных ископаемых, назначенный в пользу федерального бюджета. В частности, этот налог взимается с компаний, добывающих нефть и газ – важнейшие продукты, во многом определяющие благополучие российского бюджета. Нефть и газ – не часто встречающиеся богатства недр; в мире они дефицитны. Как собственник недр, государство может и должно взимать плату с частных и государственных компаний – добытчиков нефти и газа. По идее, эта плата (рента) должна «срезать» сверхприбыли добытчиков, которые те получают благодаря повышенной рыночной ценности добываемых ими нефти, газа, газового конденсата.

Однако применение для этой цели налогового инструмента – НДС не нельзя считать обоснованным ни в теоретическом плане, ни для практических нужд. В теоретическом плане любой налог взимается без предоставления плательщику какого-либо материального эквивалента; при добыче же полезных ископаемых этот эквивалент присутствует. Поскольку плательщик получает весомое встречное удовлетворение, налицо не налог, а хозяйственный платёж.

Налог, даже если он «привязан» к какому-то природному объекту, обязателен для предпринимателя независимо от того, существуют какие-либо имущественные права государства на этот объект или нет. Но когда предприниматель получает от государства материальный предмет в виде участка недр, причём за пользование этим предметом от добычкика требуют соответствующего платежа, то речь должна идти не о налоге, а о хозяйственной сделке.

Понятно, что хозяйственная сделка должна касаться дефицитного ресурса, то есть ресурса, имеющего экономическую ценность. Платёж за использование не дефицитного ресурса был бы неуместен – ни как рыночная его цена, ни как налог. Это обстоятельство приходится специально оговаривать, ибо налоговая история некоторых природных ресурсов говорит об известной «неразборчивости» налогового законодательства¹.

Так обстоит дело с теоретической стороны. С практической же точки зрения, применение НДС вместо хозяйственного платежа является вдвойне неправильным.

1) При назначении любого рода платежей за извлечение из недр полезных ископаемых, в частности при добыче нефти и газа, надо принимать во внимание, что условия добычи *не одинаковы* в пределах разных кустов скважин или даже отдельных скважин. Месторождения различаются по качеству сырья (топлива), его обилию, глубине залегания и другим показателям, влияющим на прибыль предприятия – добычкика. Затраты на эксплуатацию скважины (или куста скважин) нарастают в случае её удаления от дорог, от жилых посёлков. На затраты влияет также удалённость от магистрального трубопровода и некоторые другие факторы. Налог не может «приспосабливаться» к условиям добычи и транспортировки облагаемого продукта, поскольку они меняются от места к месту. Он ориентируется на какие-то средние условия. Но средние условия отвечают действительности только в ограниченном числе случаев. Во всех же других случаях эти условия лучше или хуже, чем средние. В результате получается так, что при каких-то обстоятельствах

¹ Так, в течение ряда лет в Налоговом кодексе РФ существовало правило (ст. 333.12), согласно которому корабли или стационарные установки, если они откачивали морскую воду в пределах территориальных и внутренних морских вод России, должны были платить особый налог за каждую тысячу кубометров воды, извлекаемой из моря. Налоговые ставки были дифференцированы по отдельным морям. Предусматривались даже некие «квартальные и годовые лимиты» такой откачки, за нарушение которых полагались штрафные санкции.

собственник недр — государство недобирает положенных ему платежей, а в других — забирает у добытчиков лишнее.

По поводу взимания НДСП геолог М. Субботин — эксперт Государственной думы справедливо заметил, что этот налог «ставит крест на возможности нормального, аккуратного изъятия ренты»¹. Ещё хуже то, что НДСП *препятствует* нормальной разработке ряда не самых богатых, но достаточно экономичных месторождений полезных ископаемых. Администрация Ханты-Мансийского автономного округа, где добывается основная часть Российской нефти, утверждает, что в округе простаивает несколько тысяч малодебитных скважин на нефть, ибо затраты на их эксплуатацию, плюс выплачиваемый НДСП, превышают получаемые за нефть доходы².

2) Закон РФ № 258 от 21 июля 2011 г. внёс поправки в размеры НДСП, в том числе в размеры этого налога, собираемого с добычи нефти. С 1 января 2013 г. базовая ставка налога повышалась с 446 до 470 рублей за 1 тонну добытой, обезвоженной, обессоленной и стабилизированной нефти. К базовой ставке полагается делать поправки, учитывающие мировые цены на нефть, богатство данного месторождения, а также степень выработанности «конкретного участка недр»³. Однако должно быть понятно, что проверка указанных технических требований и геологических параметров, а равно ценовые расчёты — вне компетенции Налоговой службы.

Существует предложение установить льготные ставки при обложении трудно извлекаемых (вязких) сортов нефти. Реализация такого предложения будет полезным мероприятием. Но она не решит (и не может решить) многих других несоответствий, связанных с взиманием НДСП. В самом деле, если будет установлена льготная ставка налога на извлечение вязкой нефти, то почему останется без изменения ставка налога на добычу глубинной нефти: ведь добыча этой нефти тоже требует повышенных затрат. Если идти в этом направлении дальше и начать «дробить» единую ставку налога, приспособивая её к локальным условиям добычи, то что останется от налога? Фактически это будет уже не налог, а дифференцированные ставки платежа за право извлечения из недр ценных продуктов, попадающих в распоряжение добытчика (или добытчиков) на разных месторождениях, то есть, горная рента. Дифференцированием ставок должна заниматься Государственная геологическая служба, усиленная профессиональными экономистами, но никак не Налоговая служба. Такой дифференцированный платеж нужно предусмотреть в законе вместо налога в интересах обеих сторон — государства и добытчиков. Этот платёж не будет иметь ничего общего с налогом, кроме того, что он (как и налог) будет доставаться государству.

¹ Цит. по: Коловангин П. М. Собственность на землю в России. СПб., 2003, С. 515.

² Электронная информация, размещённая на сайте Администрации Ханты-Мансийского автономного округа.

³ Российская газета от 26 июля 2011 г. С. 11.

Применение НДСП вместо хозяйственного платежа ведёт к неправильному администрированию этого государственного дохода. НДСП (как и положено налогу) взимает Налоговая служба. Но ей нельзя доверять право дифференцировать ставки НДСП, и от неё нельзя требовать, чтобы эти ставки соответствовали конкретным условиям добычи. Все такие вопросы должны решать организации, специализированные на управлении природными ресурсами, принадлежащими государству.

По какой причине вместо хозяйственного платежа взимается НДСП? По закону России «Об основах налоговой системы» от 21 декабря 1991 г. все платежи, которые вносят государству пользователи природных ресурсов, признаются федеральными налогами, то есть поступают в бюджет Федерации и в её распоряжение. Доходы от НДСП также направляются в бюджет РФ. Какое направление примут эти доходы, в частности, какая их часть поступит в бюджеты соответствующих регионов и муниципалитетов, зависит от усмотрения органов РФ. Если эти доходы поступали бы государству не как налог, а в результате сдачи месторождений нефти и газа *в аренду* заинтересованным компаниям, то Федеральному бюджету следовало бы поделиться этими доходами с соответствующими регионами не в порядке усмотрения, а в порядке предварительно утверждённого закона. Выходит, что НДСП является *искусственной* заменой нормальных арендных отношений.

Нынешние «усреднённые» ставки НДСП, то есть налоговые ставки, следует рассматривать как ненужное и даже вредное упрощение хозяйственных отношений. На самом деле требуется множество ставок, причём не налога, а неналоговых рентных платежей.

Иные природохозяйственные отрасли¹. За пользование публичной землёй претенденты обычно вносят арендную плату. На арендатора земли выплата земельного налога не возлагается (платить налог должен собственник). Земельный налог является доходом местных властей. Если земля принадлежит местным властям, то налог за неё никто не платит, ибо иначе собственнику земли пришлось бы платить этот налог самому себе. Таким образом, в области земельного хозяйства в России существуют теоретически оправданные хозяйственные и налоговые отношения.

Однако в лесном хозяйстве повторяется та же неправильная (описанная выше) схема, что и в горном хозяйстве. Лесопользователь — обычно это лесозаготовитель — должен вносить Налоговой службе так наз. лесную подать². Эта «подать» дифференцирована в зависимости от породы, спелости,

¹ Относительно этого термина см. *Жариков Ю.Г., Шейнин Л. Б.* Значение основных понятий законодательства о природных ресурсах (Природное хозяйство). / Законодательство и экономика, 2001, № 1, С. 63–67.

² Термин этот представляется неточным и способным ввести в заблуждение. В старой России, после серии реформ, начавшихся в 1861 г., бывшие государственные крестьяне, пользовавшиеся казёнными лесами, вносили государству лесную подать, исходя из установленной для них нормы лесопользования. В настоящее же время «подать» вносится за *фактический* объём лесопользования. Таким образом, прежнему термину придано принципиально другое значение.

крупности добываемой древесины, расстояний вывозки, зоны заготовок и некоторых других важных обстоятельств. Поскольку подсчитать размер подати Налоговой службе не под силу, эту процедуру выполняет Лесная (то есть хозяйственная) служба. Но сама Лесная служба подать не собирает, поэтому её заинтересованность и её ответственность за правильное определение сумм платежей, требуемых с лесозаготовителей, оказываются для неё лишь косвенными обстоятельствами. Как считают некоторые специалисты, в результате государство недобирает значительные суммы, следуемые с лесозаготовителей.

В водном хозяйстве промышленные предприятия, забирающие воду из водных объектов, уплачивают Налоговой службе водный налог. Этот порядок как несовершенный с некоторых пор был заменён другим. Было признано, что водные органы должны брать плату за воду на основе конкурентного спроса на неё наличных претендентов. (Как быть, если конкурентов не окажется – закон не уточнил.) В охотничьем хозяйстве разрешения (лицензии) на отстрел или на отлов ценной дичи, которые выдавались и выдаются органами охотничьего хозяйства, являются платными и к налогам отношения не имеют. Не имеют отношения к налогам и рыболовные лицензии.

Таким образом, пополнение государственного бюджета за счёт разных отраслей природного хозяйства происходит не одинаково. В некоторых отраслях, вроде горной и лесной, действуют налоговые отношения, тогда как в земельном, водном, охотничьем, рыбном хозяйстве собираемые государственными органами платежи не имеют отношения к налогам. Этот разницей только подтверждает непрочность концепции НДСП, разобранной выше. Платежи за пользование природными ресурсами не должны иметь отношения к налогам и не должны касаться Налоговой службы.

Применение неподобающего финансового механизма (налога) вместо хозяйственных платежей искажает нормальные экономические отношения в области природных ресурсов. Радикальное решение вопроса с платежами за добычу полезных ископаемых (как и с платежами за другие природные богатства, которыми владеет государство) видится в скорейшем выполнении требования закона о разделении в натуре публичных природных богатств между Российской Федерацией, её регионами и местными властями. После такого разделения вопрос о «налоговом» обложении добычи полезных ископаемых, воды из рек, древесины из лесов или других природных богатств, по-видимому, отпал бы сам собой. При существующем же положении экономика приносит серьёзную жертву в пользу финансов. Но государственные финансы должны принаравливаться к требованиям экономики, а не наоборот.