

ное место в системе физической культуры и спорта. Поэтому в законе должно быть более четко и разумно осуществлено разграничение полномочий между субъектами, осуществляющими управление в данной сфере. Так как проект нового Федерального закона о спорте находится на завершающей стадии его принятия, остается надеяться, что заложенный в нем потенциал дальнейшей конкретизации законодательства о спорте будет более эффективным.

В заключение хотелось бы отметить, что предметом рассмотрения в данной работе стала исключительно конкретизация, проводимая в процессе нормотворчества. В то же время, как отмечается в юридической науке, окончательная конкретизация осуществляется в процессе правоприменения. При применении нормы происходит конкретизация ее содержания относительно единичного факта, индивидуальных субъектов правоотношений. Считаю, что вопросы конкретизации, осуществляемой при применении норм законодательства о спорте, требуют самостоятельного исследования.

Л.А. Лушина, А.Н. Краснов

К вопросу о необходимости конкретизации законодательства о природоресурсных платежах

Платность за пользование природными ресурсами, как новый правовой институт стал формироваться в результате утраты монополистической собственности государства на природные ресурсы в период проведения рыночных социально-экономических реформ в России, в результате которых земля и другие природные ресурсы приобрели статус объекта гражданских прав.

Впервые в российском законодательстве нормативы платы и размеры платежей за использование природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязненных веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды вредного воздействия были закреплены в качестве составного элемента экономического механизма охраны окружающей природной среды в статье 15 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»¹.

¹ Закон РСФСР от 19 декабря 1991 года № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1992. — № 10. — Ст. 457.

Установление нормативов платы и размеров платежей за природопользование стало важнейшим элементом системы экономического стимулирования рационального использования природных ресурсов. Поскольку платность природопользования, во-первых, способствует решению экономических задач, связанных с эффективным использованием земель и других природных ресурсов; во-вторых, обеспечивает материальную заинтересованность всех природопользователей в сохранении и воспроизводстве природных ресурсов, дает дополнительные средства на поддержание их естественного состояния и охрану.

Кроме того, нельзя не отметить возрастающую роль института платности природопользования и в формировании бюджетов различных уровней.

Действующий в настоящее время Федеральный закон от 10 января 2002 года «Об охране окружающей среды»¹ закрепляет платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде как самостоятельный принцип охраны окружающей среды.

В качестве экономического механизма регулирования в области охраны окружающей среды статья 14 Федерального закона «Об охране окружающей среды» устанавливает плату за негативное воздействие на окружающую среду. Формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами. В настоящее время вопросы платы за использование природных ресурсов регулируются законодательными актами, определяющими правовой статус конкретных природных объектов, что не обеспечивает единой методологической базы формирования и взимания платы за природопользование.

С принятием Бюджетного кодекса РФ² и вступлением в действие части второй НК РФ³, можно говорить о том, что была сформирована действующая система природоресурсных платежей, правовое регулирование которых осуществляется параллельно налоговым и экологическим законодательством.

Термин «природоресурсные платежи» является научной категорией, которая объединяет различные виды платежей за природопользование и плату за негативное воздействие на окружающую среду⁴.

¹ Федеральный закон РФ от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.

² См.: Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.

³ Налоговый кодекс РФ (часть 2) от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 32. — Ст. 3340.

⁴ Приоритет в разработке понятий «система природоресурсных платежей», «система законодательства о природоресурсных платежах» принадлежит профессору А.А. Ялбулганову. См., например: Природоресурсные платежи: Учебное пособие / Под ред. А.А. Ялбулганова. — М., 2004.

Все существующие в настоящее время природоресурсные платежи можно разделить на два вида: налоговые и неналоговые.

К налоговым платежам за пользование природными ресурсами относятся:

- земельный налог;
- водный налог;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- сборы за пользование объектами животного мира;
- сборы за использование водных биологических ресурсов.

Кроме перечисленных платежей, необходимо также выделить акцизы на минеральное сырье и нефтепродукты, которые в соответствии с главой 22 «Акцизы» НК РФ, относятся к числу федеральных налогов. По правовой природе акцизы являются косвенными налогами, поскольку налогоплательщик имеет возможность перенести бремя их уплаты на непосредственных пользователей подакцизных товаров и подакцизного минерального сырья.

Статья 18 НК РФ предусматривает, что при выполнении соглашений о разделе продукции, применяемой при недропользовании, действует специальный налоговый режим, под которым следует понимать особый порядок исчисления и уплаты налогов и сборов в течение определенного периода времени, применяемый в случаях и в порядке, установленных законодательством о налогах и сборах. Содержание данного налогового режима определяется статьей 13 Федерального закона от 30 декабря 1995 года «О соглашениях о разделе продукции»¹ и главой 26¹ НК РФ.

Неналоговыми платежами являются:

- платежи за пользование лесным фондом;
- плата за негативное воздействие на окружающую среду;
- платежи за пользование недрами.

По нашему мнению, трудно говорить об эффективности такой модели платежей при реализации цели сохранения благоприятной окружающей среды и природных ресурсов. Налоги преследуют главную цель, которой является пополнение бюджета, и только в случае неналоговых платежей можно говорить о том, что природоресурсные платежи направлены на реализацию мероприятий по охране окружающей среды. Кроме этого важен вопрос о правовой природе платежей, так как от его решения зависит, какой отраслью российского законодательства будут регулироваться платежи и каким принципам подчинятся.

Поскольку мы разделяем платежи на налоговые и неналоговые, необходимо проанализировать функции указанных категорий. БК РФ четко разграничил данные виды платежей, закрепив в пункте 1 статьи 41

«Виды доходов бюджетов», что доходы бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных перечислений. При этом Бюджетный кодекс отнес к налоговым доходам все предусмотренные налоговым законодательством федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы.

Развернутое официальное определение налога дано в пункте первом статьи 8 НК РФ. Налог определяется как обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований. Данное определение, как можно заметить, указывает на основную функцию налога — фискальную. Являясь основным источником пополнения доходов государства, налог таким образом финансирует обеспечение реализуемой государством внутренней и внешней политики, то есть обеспечивает нормальную жизнедеятельность общества. Как указал Конституционный Суд РФ, уплата налоговых платежей имеет целью обеспечивать расходы публичной власти².

Наряду с фискальной функцией налога, в теории называют компенсационную и стимулирующую функции природоресурсных платежей. Компенсационная функция реализуется по средствам направления взимаемых платежей на цели возмещения вреда, причиненного загрязнением, восстановление природных ресурсов, их воспроизводство. Стимулирующая функция направлена на повышение экономической заинтересованности налогоплательщиков в снижении уровня негативного воздействия на окружающую среду, на отказ от чрезмерного использования природных ресурсов (например, уменьшение количества отходов)³. Именно указанные функции являются основными для природоресурсных платежей.

Если говорить о возможности применения четкого критерия разграничения налогов и платежей, имеющих неналоговую природу, то, на наш взгляд, это стало возможно с вступлением в действие НК РФ, нормативного акта, конкретизирующего положения экологического законодательства в сфере природоресурсных платежей.

При рассмотрении данного вопроса необходимо отметить особое значение установленного в пункте 5 статьи 3 НК РФ принципа: никто не обязан уплачивать какой-либо платеж, обладающий признаками

¹ Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 1. — Ст. 18.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1997 года № 16-П // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 46. — Ст. 5339.

² См.: Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. — М., 2000. — С. 84—86.

налога и сбора, но не предусмотренный НК. Таким образом, только те платежи, которые предусмотрены НК РФ, являются налогами и сборами, то есть платежами, имеющими правовую природу налогов.

Давая общую характеристику налоговым платежам за пользование природными ресурсами, нельзя не сказать и о том, что представляет собой сбор. В соответствии с пунктом 2 статьи 8 НК РФ под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая представления определенных прав или выдачу разрешений (лицензий). Таким образом, главная особенность сбора заключается в его индивидуальной возмездности, так как, уплачивая сбор, плательщик всегда преследует определенные цели, например, предоставление ему каких-либо прав, либо получение лицензии и, следовательно, всегда индивидуально возмезден, поскольку в качестве эквивалента получает юридически значимое для него действие определенных органов и должностных лиц¹.

Обязанность по уплате сбора возникает, изменяется и прекращается при наличии оснований установленных НК. Согласно пункту 9 статьи 13 НК РФ к федеральным сборам относятся сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов, которые взимаются с 1 января 2004 года. Положения главы 25¹ НК РФ следует применять во взаимосвязи с положениями федеральных законов, регулирующих отношения в области охраны и использования объектов природного мира.

Если говорить о втором виде природоресурсных платежей, то необходимо отметить, что именно они вызывают наибольшее количество споров в научной литературе и дел в судах, — платежи, имеющие неналоговую природу.

Анализируя данный вид природоресурсных платежей, особое внимание следует уделить изменениям, произошедшим в системе регулирования лесных платежей и платы за водопользование в результате введения в действие новых Лесного² и Водного³ кодексов с 1 января 2007 года.

За использование лесов, согласно ЛК, вносится арендная плата и плата по договору купли-продажи лесных насаждений. К договору аренды применяются соответствующие положения ГК РФ, если иного

¹ См.: Титова Г. О налоговом сборе // Финансовая газета. — 2000. — № 47.

² Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 50. — Ст. 5278.

³ Водный кодекс РФ от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 23. — Ст. 2381.

не установлено ЛК РФ. Размер арендной платы устанавливается на основе минимального размера арендной платы, которая определяется как произведение ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и объема изъятия лесных ресурсов либо как произведение ставки платы за единицу площади лесного участка и площади арендуемого лесного участка. При этом ставки платы устанавливаются Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

По договору купли-продажи лесных насаждений осуществляется продажа лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности. К такому договору также применяются положения ГК РФ о договоре купли-продажи, если иное не предусмотрено ЛК РФ.

По общему правилу, плата по договору купли-продажи определяется на основе минимального размера платы, рассчитанного как произведение ставки платы за единицу объема древесины и объема подлежащей заготовке древесины. Ставки платы устанавливаются также Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Очевидно, что и арендная плата, и плата по договору купли-продажи являются по правовой природе гражданско-правовыми формами природоресурсных платежей.

Вступивший в силу Водный кодекс предусматривает новый порядок установления и взимания платежей за пользование водными объектами. Из содержания статей 5 и 12 Федерального закона «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации»¹ следует, что указанные платежи будут применяться только к тем отношениям, которые возникают после введения кодекса в действие.

По договору водопользования одна сторона — исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления — обязуется предоставить другой стороне — водопользователю — водный объект или его часть в пользование за плату. К договору водопользования применяется положение об аренде, предусмотренное ГК РФ, если иное не установлено ВК РФ.

Согласно статье 18 ВК РФ стороны договора водопользования несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение договора в соответствии с гражданским законодательством.

Необходимо отметить, что, помимо договора водопользования, ВК предусматривает и административный порядок доступа к водному

¹ Федеральный закон РФ от 3 июня 2006 года № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 23. — Ст. 2380.

объекту: посредством решения о предоставлении водного объекта в пользование, принимаемого в случаях, определенных в части 2 статьи 11 ВК РФ. Водопользователей, использующих природные объекты в соответствии с ВК, предполагается освободить от уплаты водного налога, эти положения закреплены в пункте 2 статьи 333.8 НК РФ, согласно которому не признаются плательщиками водного налога организации и физические лица, осуществляющие водопользование на основании договоров водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование, соответственно заключенных или принятых после введения в действие ВК РФ.

Налогоплательщиками водного налога признаются только организации и физические лица, осуществляющие специальное и (или) особое водопользование в соответствии с законодательством РФ.

Проведенный анализ системы лесных платежей и платы за водопользование позволяет сделать вывод о роли ГК РФ и соответствующих постановлений Правительства РФ при конкретизации положений о данных видах платежей.

ЗК РФ¹ устанавливает две формы платы за пользование землей:

- земельный налог;
- земельная плата.

Арендная плата взимается за землю, переданную в аренду. Размер, условия и сроки внесения арендной платы устанавливаются договором, следовательно, данный платеж также является гражданско-правовым.

Рассматривая неналоговые платежи за пользование природными ресурсами, нельзя не сказать о системе платежей при использовании недр, которая, согласно Федеральному закону «О недрах»², включает в себя:

- разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии;
- регулярные платежи за пользование недрами;
- плата за геологическую информацию о недрах;
- сбор за участие в конкурсе (аукционе);
- сбор за выдачу лицензий.

Несмотря на то, что указанные платежи определены не НК, а Федеральным законом «О недрах», некоторые из них имеют правовую природу сборов. Уплата сбора является одним из условий совершения определенных действий уполномоченными 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 участников. При выдаче лицензий также взимается сбор, а в случае неуплаты сбора к плательщику не применяются меры принудительного взыскания, ему просто не оказывается услуга. Регулярные платежи за пользование недрами имеют схожую правовую природу со сбором, но уплачиваются не однократно, а периодически (ежеквартально). Такая система платежей за пользование недрами действует с 1 января 2002 года.

Федеральный закон от 10 января 2002 года «Об охране окружающей среды» предусматривает особый вид природоресурсных платежей — плата за негативное воздействие на окружающую среду.

Сложившаяся в последние годы неоднозначность источников финансирования федерального, региональных и местных бюджетов приводит к уменьшению выделения средств на организацию рационального природопользования. Основным источником этих средств служит плата за негативное воздействие на окружающую среду, которая берется за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ, за сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, за загрязнение недр и почв, размещение отходов производства и потребления, за загрязнение окружающей среды шумовыми, тепловыми, электромагнитными и иными видами физических воздействий.

Установление государством данного вида платы началось, когда оно было единственным собственником природных ресурсов, а в настоящее время становится одним из собственников наряду с муниципальными образованиями, гражданами и юридическими лицами. В системе природоресурсных платежей достаточно длительный период своего существования плата за негативное воздействие на окружающую среду рассматривалась как налоговый платеж. В 2000 году были судебные дела, при решении которых суд отмечал, что плата за негативное воздействие отвечает всем признакам налога, установленным статьей 8 НК РФ, таким как признак индивидуальной возмездности, обязательности, признак отчуждения денежных средств плательщиком для финансирования государства. Однако суды признавали неправомерность взимания данного налога, мотивируя это тем, что все элементы налогообложения устанавливались постановлениями Правительства, то есть на подзаконном уровне, а Конституция РФ и НК РФ требуют уплаты только законно установленных налогов, определенных федеральными законами³.

¹ Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.

² Федеральный закон РФ от 3 марта 1995 года № 27-ФЗ «О недрах» // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 10. — Ст. 823.

³ См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 12 сентября 2002 года № А11-1248/2002-К2-Е-719.

Начиная с 2002 года были приняты нормативно правовые акты и судебные решения, которыми плата за негативное воздействие была переведена в разряд неналоговых платежей. В настоящее время ввиду отсутствия специального федерального закона «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» механизм правового регулирования платы за загрязнение окружающей среды является достаточно сложным, и, по нашему мнению, его нельзя считать регулируемым надлежащим образом.

Для правильного исчисления и внесения данного вида платежей необходимо руководствоваться не одним, а несколькими нормативными документами, содержащими отдельные одинаково важные составляющие надлежащего исполнения обязанностей по возмещению вреда, наносимого окружающей среде различными источниками негативного воздействия. Основными из них являются:

— Федеральный закон от 10 января 2002 года «Об охране окружающей среды»¹;

— постановление Правительства РФ от 28 августа 1992 года № 632 «О порядке определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещения отходов, других видов вредного воздействия»¹;

— постановление Правительства РФ от 12 июня 2003 года № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления»²;

— Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды (утв. Минприроды России 26 января 1993 г.)³.

В заключение необходимо отметить, что разветвленность и неоднозначность законодательства о природоресурсных платежах порождают обоснованные трудности его использования. Большинство законодательных актов в этой сфере связаны между собой, и изменение

¹ Постановление Правительства РФ от 28 августа 1992 года № 632 «О порядке определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещения отходов, других видов вредного воздействия» // САПП РФ. — 1992. — № 10. — Ст. 726.

² Постановление Правительства РФ от 12 июня 2003 года № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления» // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 25. — Ст. 2528.

³ Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды (утв. Минприроды России 26 января 1993 г.) // СПС «Гарант». — 2007. — 4 сентября.

одного требует обязательного изменения других, что наряду со значительными трудозатратами нередко нарушает обычную систему экологического законодательства РФ, порождает противоречия между законами и многочисленными подзаконными актами в области регулирования природоресурсных платежей.

В этой связи представляется необходимым проведение реформирования института платы за природопользование. Основные усилия законодателя должны быть направлены не на увеличение количества законодательных норм, а на их систематизацию и повышение действенности. Именно эту задачу может решить унификация и конкретизация норм, входящих в систему законодательства о природоресурсных платежах.

С.В. Изосимов, С.В. Денисов

Социальная адаптация лиц, освобожденных из мест лишения свободы: проблемы определения и конкретизации понятия

Проблема социальной адаптации лиц, отбывших уголовное наказание, не нова. Она широко исследуется социологией, социальной психологией, педагогикой. Изучением процессов постпенитенциарной социализации и адаптации традиционно занимается и юридическая наука, интерес которой к рассматриваемой проблеме обусловлен следующими факторами:

— *во-первых*, увеличивается роль и значение права в регулировании новых областей общественных отношений как следствие того, что в век научно-технической революции наблюдается ускорение темпа и ритма психической деятельности человека и, прежде всего, интенсификация процесса человеческого общения, проявляющаяся в постоянном увеличении числа человеческих контактов, в расширении и увеличении социальных связей между людьми;

— *во-вторых*, право может регулировать поведение только социализированной личности, то есть человека, осознающего себя членом общества, представляющего свои права и обязанности по отношению ко всему обществу, микроокружению, отдельным гражданам;

— *в-третьих*, право как регулятор общественных отношений обладает со своей стороны значительной «социализирующей» силой, выступает как исключительно эффективное средство социализации личности.