

мемлекеттік реттеуді жүзеге асыратын, сонымен қатар заңда көзделген шектерде ғарыштық қызмет саласында салааралық координацияны жүзеге асырады.

12 наурыз 2004 жылғы Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысымен, қоршаған ортаны қорғау функцияларын, табиғат пайдалануды басқару және осы саладағы мемлекеттік бақылауды жүзеге асыратын, арнайы уәкілетті органдардың Тізімі бекітілді және олардың қызметін ұйымдастыру Тәртібі. Жалпы алғанда, осы саладағы мемлекеттік реттеу іс жүзінде барлық салаларды қамтиды деп айтуға болады. Бірақ, біз ұмытпауымыз керек, 21 - ші ғасырда тек экономика мен саясат ғана күрделенбей, сонымен қатар қоғамдық өмірдің барлық салалары күрделенеді, бұл Үкімет пен уәкілетті органдардан мемлекеттік реттеу механизмін жетілдіруді талап етеді. Бүгінгі таңда бақылаудың жеті түрі бар және он үш тексеруші құрылымдар бар, бірақ еліміз күтіп отырған мақсатқа әлі жеткен жоқ. Бұл саладағы сұрақтар өзекті мәселелердің бірі болып қала бермек, олардың нәтижесіне ұлтымыздың болашағы тәуелді. Ең алдымен сыбайлас жемқорлыққа және бірінші кезекте, Отанымыздың заң жүйесінің дұрыс атқарылуына байланысты бірқатар сұрақтар кешенін шешу қажет.

1 Қазақстан Республикасының Конституциясы. 7 қазан 1998 жылғы №284 және 21 мамыр 2007 жылғы №254-3 ҚР Заңдарымен енгізілген өзгерістер мен толықтыруларымен бірге. – Алматы: Юрист, 2007. - 44 б.

2 Назарбаев Н.А. Казахстан – 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев: Послание Президента страны народу Казахстана // Казахстанская правда. - 1997. - 11 октября.

3 Gal, G. Space Law Imprint. - Leyden/Sijthoff, 1969. -132 p.

4 Brownlie, I. A Survey of International Customary Rules of Environmental Protection // 13 nat.resourses J. – London, 1973. - P. 179.

5 Колосов, Ю.М. Борьба СССР за мирное использование космоса 1957-1985. – М., 1985. - Т. 1-2. - 430 с.

6 25 қаңтар 2005 жылы №1513 Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. «2005-2007 жылдарға арналған Қазақстан Республикасында ғарыштық қызметті дамыту туралы» мемлекеттік бағдарлама // Анықтамалық құқықтық жүйе ЮРИСТ, 22.02.2009 ж.

7 «Қазақстан Республикасының Үкіметі жанынан кеңес беру-кеңесу органын құру туралы» 31 қазан 2005 жыл №1087 Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы // Анықтамалық құқықтық жүйе ЮРИСТ, 22.02.2009 ж.

8 «Акционерлік қоғам «Қазкосмос» Ұлттық компаниясын құру туралы» 17 наурыз 2005 жыл №242 Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы // Анықтамалық құқықтық жүйе ЮРИСТ, 22.02.2009 ж.

А. Садиров

МЕСТО НОРМ ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПЛАТЕЖАХ В СИСТЕМЕ ПРАВА

Вопрос о месте норм об экологических платежах в системе права заслуживает пристального внимания вследствие своей сложной юридической природы, а также характера научно-практического значения, обусловленного углублением возникших в результате правового регулирования отношений по поводу взимания платы за эмиссии в окружающую среду и за пользование отдельными видами природных ресурсов. Сложный характер юридической природы экологических платежей как эколого-правовой категории определяется взаимосвязью указанных отношений с налоговыми, бюджетными, гражданско-правовыми отношениями, что, в свою очередь, указывает на необходимость четкого, детального рассмотрения роли и места норм об экологических платежах в системе права.

Рассмотрение вышеозначенной задачи необходимо начать с анализа понятия «система права». В философской и юридической литературе под системой права понимается комплекс взаимосвязанных элементов, образующих структурно упорядоченное целостное единство, тогда как структура – это особый способ внутренней взаимосвязи элементов в системе [1, с.274]. Отличительными признаками системы, как отмечают казахстанские ученые-юристы Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Ильяшенко Л.В., являются:

- системе свойственно наличие нескольких (или множества) элементов;
- элементы объединены в систему по содержательным признакам;
- элементы системы являются определенным образом взаимодействующими компонентами;
- во взаимодействии со средой система всегда выступает как нечто единое, обладающее качественной определенностью;
- входящие в систему компоненты обладают относительной самостоятельностью [2, с. 71-72].

Что касается системы права, то данная проблема была впервые затронута в 1938 году на первом совещании научных работников права. Основным итогом дискуссии было признание того обстоятельства, что решающее значение среди объективных критериев, определяющих структуру советского права и его деление на отдельные отрасли, имеет предмет правового регулирования, т.е.

регулируемые правом общественные отношения [3, с. 5].

В настоящее время «критериями выделения отраслей современной правовой наукой признаны предмет и метод правового регулирования. Фактически все сводится к предмету правового регулирования, поскольку ни одна их отраслей не имеет своего особого метода. При таком критерии отрасли права могут множиться до бесконечности. Аналогичная ситуация сложилась и на нижних уровнях иерархии – в институтах и нормах права» [4, с. 13].

Институт обычно определяют как объективно обособившуюся внутри одной или нескольких отраслей права совокупность взаимосвязанных правовых норм, регулирующих однородную группу общественных отношений [5, с. 154]. Такие отношения являются составной частью предмета правового регулирования [6, с. 402]. Причем сущность правового института может быть правильно определена только в том случае, если учесть, что это – такая совокупность правовых норм, которая, в свою очередь, является структурным элементом следующего главного подразделения – отрасли права. Правовой институт как и норма права имеет ряд отличительных признаков. Во-первых, каждый правовой институт обеспечивает самостоятельное регулятивное воздействие на определенный участок отношений. Во-вторых, регулируя строго определенный участок общественных отношений, правовой институт обладает фактической и юридической однородностью. В-третьих, юридическим критерием для обособления той или иной совокупности в конкретный правовой институт, отмечают Ибраева А.С., Ибраев Н.С., является «обособление норм, образующих правовой институт, в главах, разделах, частях и иных структурных единицах законов и других нормативных правовых актов» [7, с. 83].

Институты права являются самостоятельными структурными подразделениями не только системы права, но и соответствующих отраслей права, что усиливает и укрепляет целостность системы права.

Таким образом, традиционная структура системы права – иерархическая со следующими уровнями иерархии (сверху вниз): система в целом, отрасли, институты, нормы права. При более детальном юридическом исследовании вводят также подотрасли и субинституты.

Первичным элементом всей системы права, правилом, образцом поведения и деятельности людей является норма права. Как справедливо отмечает современный теоретик конституционного права Г. Сапаргалиев, правовая норма – клеточка правовой материи [8, с. 17]. «Причем любое государственно-организованное общество не может обойтись без норм права. Но это единичный феномен права, поэтому полное научное определение понятия предполагает выяснение присущих норме права специфических признаков (свойств) [9, с. 257]. Необходимость рассмотрения особенностей норм права объясняется и разнообразием социальных норм, к последним можно отнести нормы морали, нормы каких-то отдельных (негосударственных) социальных общностей.

В настоящее время сформировалась система правовых норм, регулирующая отношения по поводу осуществления платы за эмиссии в окружающую среду, а также платы за отдельные виды природных ресурсов.

Определяя структуру таковых норм, следует подчеркнуть, что наиболее ярко в них отражена диспозиция, которая, соответственно, определяет порядок взимания платы за эмиссии в окружающую среду и за пользование природными ресурсами, начиная с закрепления платности природопользования и заканчивая определением объекта обложения, ставок платы, порядка исчисления и уплаты, налогового периода, налоговой отчетности.

Гипотеза как составная часть нормы права выражается в определении плательщиков платы, которыми являются специальные природопользователи – физические и юридические лица, осуществляющие эмиссии в окружающую среду, или пользование отдельными видами природных ресурсов на основании специальных разрешительных документов.

Санкция как третья структурная часть нормы права играет важную роль в осуществлении охранительной функции нормы права. Санкция по своей направленности определяет возможность ее принудительного осуществления и правовые последствия нарушений требований нормы. Санкции адресованы тем, кто не подчиняется требованиям закона, также она играет превентивную роль, то есть в какой-то мере она сдерживает нарушение закона. Применительно к рассматриваемой нами структуре правовых норм об экологических платежах отметим, что санкции находят отражение в актах публичного права – Кодексе об административных правонарушениях, Уголовном кодексе.

Таким образом, рассмотрев структуру правовых норм об экологических платежах, необходимо подчеркнуть, что не точное закрепление гипотезы влечет за собою неполноценную правовую конструкцию нормы, которая к тому же не обеспечена должной концептуальной базой. При этом отметим, что от детального и полного определения структурных компонентов норм права во многом зависит их качественная характеристика, а также правильное правоприменение.

В юридической литературе очень часто рассматривается вопрос о соотношении отрасли права и

отрасли законодательства. При рассмотрении понятия и структуры системы права важно обратиться и к структуре отрасли законодательства. Система законодательства может рассматриваться в двух аспектах, представленных ее вертикальной и горизонтальной структурами. М.И. Байтин и Д.Е. Петров под структурой законодательства понимают «расположение и соотношение составляющих его элементов, к которым относятся законы и основанные на них подзаконные нормативные акты, т.е. формы (юридические источники) права. Если вертикальная структура законодательства отражает иерархию нормативных правовых актов в зависимости от их юридической силы, то горизонтальная – определенное расположение (группировку) этих источников права в зависимости от сфер общественных отношений, т.е. по отраслям законодательства» [10].

Обращая внимание на систему законодательства, в котором находят закрепление рассматриваемые нами нормы системы права, подчеркнем, что они находят закрепление в Экологическом кодексе РК (ст. 101. Плата за эмиссии в окружающую среду; ст. 102. Обязательные платежи в бюджет за пользование отдельными видами природных ресурсов) [11], в Водном кодексе РК (Статья 133. Плата за пользование водными ресурсами)[12], в Лесном кодексе РК (Статья 105. Плата за пользование государственным лесным фондом)[13] и т.д. Причем ставки, порядок исчисления и уплаты сумм платы за пользование отдельными видами природных ресурсов определяются в соответствии с налоговым законодательством Республики Казахстан.

Отсюда можно сделать вывод, что совокупность однородных норм об экологических платежах (т.е. платы за эмиссии в окружающую среду, за природопользование), охватывающих такие отрасли права, как экологическое, природоресурсное, налоговое, бюджетное и т.д., образуют правовой институт. Причем этот институт будет иметь межотраслевой комплексный характер. Такое комплексное образование одновременно имеет вторичный, производный характер, так как платежи за эмиссии в окружающую среду и за пользование природными ресурсами, в свою очередь, являются разновидностью платежей как правового института налогового права. Причем данному институту присущ властный характер, выражающий публичные интересы государства. В этом случае государство, устанавливающее порядок взимания платежей, налогов и сборов, выступает как носитель суверенитета. При этом права и обязанности субъектов экологических платежей регламентируются обычно императивными нормами.

Республика Казахстан обладает немалым природоресурсным потенциалом, однако в последние годы накопился ряд серьезных проблем, не позволяющих в полной мере его использовать. Обострение экологической обстановки является результатом как общекрызисных явлений в экономике страны, низкой инвестиционной активности в природоохранной деятельности, так и следствием накопленных за многие десятилетия структурных деформаций хозяйства, приведших к доминированию сырьевой ориентации экспорта.

Современная эпоха рыночных отношений характеризуется глубокими противоречиями, обусловленными взаимосвязью и взаимосвязанностью между дальнейшим развитием общества и природой. При таких обстоятельствах возникает необходимость пересмотра главных и существенных принципов и самого механизма взаимоотношений между обществом и окружающей природной средой. Это приводит и к необходимости формирования новых приемов и подходов к хозяйственному освоению природно-ресурсного потенциала, обновленного хозяйственного механизма, а также к выявлению закономерностей природоохранного направления, охватывающего самые разнообразные и сложные процессы взаимодействия общества и природы.

Причем в условиях возрастающей антропогенной нагрузки на окружающую природную среду требуется учет нескольких важнейших условий во взаимоотношениях между природой и экономическими системами. Во-первых, рост масштабов общественного производства и усиление ее территориальной концентрации ведет к увеличению потребностей в природных ресурсах. При этом ограниченность запасов многих видов природных ресурсов особенно остро ставит проблему повышения эффективности их использования. Во-вторых, в результате человеческой деятельности растет нагрузка на окружающую природную среду, выражающаяся в нарушении экологических равновесий в природе.

Экологические платежи (плата за пользование природными ресурсами) представляют собой сложившийся и действующий в современном казахстанском праве крупный правовой институт. В нем объединены правовые нормы различных отраслей законодательства (налогового, административного, земельного, экологического бюджетное и др.).

«Платежи за пользование природными ресурсами», «плата за природопользование», «плата за природные ресурсы», «платежи за использование природных ресурсов» - вот неполный перечень наименований, применяемых юридической и экономической доктриной при определении названных платежей. Их система в РК наряду с платой за пользование природными ресурсами (платой за землю,

платежами за пользование лесным фондом, водными объектами, животным миром, недрами) включает в себя также плату за негативное воздействие на окружающую среду. Экологических платежи - разновидность обязательных платежей публично-правовой природы, обложенных, как правило, в законодательную форму, порядок исчисления и уплаты которых установлен Республиканским законам, нормативными правовыми актами и подзаконными актами. Интерес к изучению правовых основ экологических платежей обусловлен «мозаичностью» их состава, объединяющего ряд публично-правовых платежей - налоги, сборы, платы и т.д. Комплексный характер экологических платежей проявляется и в многообразии их функций, важнейшими из которых являются регулятивная, фискальная и экологическая. Понятийный (терминологический) аппарат данного института формируется несколькими путями, в том числе заимствованием: терминологии, используемой в актах экологического и земельного законодательства - Водном, Лесном, Земельном кодексах, в законах «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира», «О недрах и недропользовании», и др.; «многослойностью» правового регулирования экологических платежей, следует исходить из того, что многие из них представляют публично-правовые платежи, включенные в систему налогов и сборов РК, а следовательно, они регулируются нормами налогового законодательства.

Стержневым условием устойчивого развития общества в настоящее время является достижение необходимых темпов экономического роста с одновременным обеспечением экологической безопасности государства. Рост экономики за счет эксплуатации природных ресурсов может происходить только на определенном этапе. В современных условиях для роста и развития требуются более прогрессивные механизмы.

Становится актуальной позиция профессора К.В. Папенова о том, что «если раньше на первый план выдвигались последствия экономического развития для окружающей среды, то сегодня речь идет и об обратной связи: состояние окружающей среды может замедлить или повернуть вспять процесс экономического роста» [14, с. 4]. В этих условиях с возрастанием взаимосвязи общественно-экономических и природных процессов, современное состояние окружающей среды становится таковым, что дальнейший рост благосостояния государства невозможен без коренных изменений в государственном подходе к решению экологических проблем.

К сожалению, сегодня «в республике сложилась неблагоприятная, а в некоторых регионах критическая экологическая обстановка. Наиболее опасные проявления экологического кризиса – региональное техногенное опустынивание, деградация почв, истощение и загрязнение водных ресурсов, загрязнение атмосферы, обезлесение, необратимое сокращение биологического разнообразия и разрушение генетического фонда природы, активизация угрожающих жизни промышленных катастроф, накопление опасных и токсичных отходов» [15, с. 100].

Такая экологически неблагоприятная обстановка усугубляется нестабильностью развития экономических отношений. В этой связи становится справедливой точка зрения казахстанского ученого Б. Омаровой по поводу того, что «обострение экологической обстановки является результатом структурных деформаций национальной экономики, приведших к приоритету природоёмких отраслей промышленности, ресурсоемких и энергоёмких устаревших технологий, к природно-ресурсному характеру экспорта, инфляции, экономическому кризису и нестабильности экономики; препятствующих реализации долгосрочных проектов, к числу которых относятся большинство экологических, а также отсутствию регулярной и целенаправленной работы по предотвращению вредного воздействия хозяйственной деятельности человека на окружающую природную среду» [16, с. 8].

В утратившей в апреле 2011 года Концепции экологической безопасности РК на 2004-2015 годы от 3 декабря 2003 года №1241 указано, что стимулирование природопользователей в проведении природоохранных мероприятий и рациональном использовании природных ресурсов должно проводиться с помощью экономического механизма природопользования, предусматривающего систему экологических платежей. Экономические инструменты должны способствовать установлению жестких норм и стандартов на деятельность хозяйствующих субъектов с целью внедрения инноваций и рационального использования природных ресурсов, развитию и внедрению более эффективных и малоотходных технологий. Заметим также, что еще Концепция экологической безопасности РК 1996 года положила в основу экологической политики принципы «загрязнитель платит», «платит пользователь природных ресурсов» [17].

Согласно вышеуказанным стратегическим документам, для решения экологических проблем действенными мерами являются снижение количества потребляемых природных ресурсов, уменьшение образующих вредных веществ и отходов, эффективная их переработка и размещение, а также ликвидация имеющегося загрязнения окружающей природной среды.

На сегодняшний день экономические методы охраны окружающей среды являются одним из способов воздействия на участников экологических отношений путем «законодательного закрепления элементов экологической системы страны, значимых для правового регулирования, структуры органов управления и круга природопользователей, а также установление четкой регламентации правил экологического использования и юридической ответственности за нарушение с помощью императивного или диспозитивного подхода к установлению правомочий субъектов экологических правоотношений» [18, с. 345].

Экономические методы являются эффективными способами формирования экологически обоснованного поведения субъектов отношений в сфере охраны окружающей среды. Применение таких методов обеспечивает также «формирование и распределение финансовых потоков с целью наиболее эффективного использования средств, предназначенных для решения экологических задач» [19, с. 299]. Чаще всего экономические методы регулирования экологических отношений приобретают юридическую форму механизмов экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования.

В настоящее время действующей законодательной базой механизмов экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования в Республике Казахстан являются природоохранные и природоресурсные законодательные акты – Экологический кодекс РК, Водный кодекс РК, Лесной кодекс РК и т.д. Причем следует подчеркнуть, что действующее экологическое законодательство не дает четкого представления относительно содержания понятия «экономический механизм охраны окружающей среды и природопользования». Не выработаны также критерии включения тех или иных экологических институтов в качестве мер экономического регулирования. Так, например, Экологический кодекс РК от 9 января 2007 года к видам механизмов экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования относит (ст. 95):

- планирование и финансирование мероприятий по охране окружающей среды;
- плату за эмиссии в окружающую среду;
- плату за пользование отдельными видами природных ресурсов;
- экономическое стимулирование охраны окружающей среды;
- рыночные механизмы и торговлю квотами на эмиссии в окружающую среду;
- экологическое страхование;
- экономическую оценку ущерба, нанесенного окружающей среде [11].

Водный кодекс РК от 9 июля 2003 года в статье 132 выделяет следующие виды экономического регулирования в области использования и охраны водного фонда: 1) взимание с природопользователей платежей и сборов, предусмотренных налоговым законодательством РК; 2) разработка и финансирование утвержденных программ рационального использования и охраны водных объектов; 3) предоставление физическим и юридическим лицам в соответствии с законодательством РК кредитных и иных льгот при внедрении и освоении ими ресурсосберегающих, малоотходных технологий и нетрадиционных видов энергии, осуществление других эффективных мер по охране и рациональному использованию водных ресурсов; 4) создание общественных фондов и использование их для восстановления и охраны водных объектов [12].

В лесном законодательстве РК (ст. 104 Лесного кодекса РК от 8 июля 2003 года) такие мероприятия, как планирование, финансирование, платность, стимулирование, страхование, именуется как «Экономические принципы и методы охраны, защиты, пользования лесным фондом, воспроизводства лесов и лесоразведения» [13].

Причем заметим, что Земельный кодекс Республики Казахстан вообще не содержит специальных глав, разделов об экономических методах управления земельным фондом РК. Закрепляются лишь отдельные нормы, посвященные плате за землю (ст. 9 ЗК РК), финансированию мероприятий по обеспечению осуществления земельных отношений (ст. 169 ЗК РК) [20].

Нет единого мнения по данному вопросу и в доктрине экологического права. Так, на протяжении истории развития существовало множество терминов, его определяющих: экономический механизм охраны окружающей среды, экономический механизм охраны окружающей среды и природопользования, экономический механизм охраны окружающей природной среды, экономико-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды, экономический механизм охраны окружающей среды и рационального природопользования и т.д. Кроме того, до сих пор четко не определено содержание данного механизма.

1. Керимов Д.А. Философские проблемы права. – М., 1972. – с. 274, 300.

2. Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Ильяшенко Л.В. Предмет и система советского земельного права. Алма-Ата, 1981. – 188 с.

3. Кузьменко А.В. «Системный взгляд» на систему права // Правоведение. – 2003. - №3. – С. 4-11.
4. Кононов А.А. Общенаучная концепция системы права // Правоведение. – 2003. - №3. – С. 12-21.
5. Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 т./ - Под ред. проф. М.Н. Марченко. Т. 2: Теория права. М., 1998. – С. 233.
6. Теория государства и права / Под ред. проф. С.С. Алексеева. - М.: Юридическая литература, 1985. - 480 с.
7. Ибраева А.С., Ибраев Н.С. Теория государства и права: - Учебное пособие. - Алматы: Жеті Жарғы, 2003. - 432 с.
8. Сапарғалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан: - Учебник. - Алматы: Жеті жарғы, 1998. – 336 с.
9. Комаров С.А. Общая теория государства и права: - Учебник. - 4-е изд., переработанное и дополненное. - М.: Юрайт, 1998. - 416 с.
10. Байтин М.И., Петров Д.Е. Соотношение отрасли права и отрасли законодательства // Правоведение. – 2004. - №4. – С. 29-40.
11. Экологический кодекс РК от 9 января 2007 года // ИС Параграф.
12. Водный кодекс РК от 2003 года // ИС Параграф.
13. Лесной кодекс РК от 2003 года // ИС Параграф.
14. Папенев К.В. Экономика и природопользование. - М., 1997. – 198 с.
15. Айтбембетова А.Б. Вопросы экономико-экологической безопасности населения РК // Вестник КазНУ. Серия юридическая. – 2002. - №3(24). – С. 100-102.
16. Омарова Б. О механизмах экологической защиты в Республике Казахстан // Саясат. – 2004. - №7. – С. 8-10.
17. Концепции экологической безопасности РК на 2004-2015 годы от 3 декабря 2003 года №1241 (утратила силу) // ИС Параграф.
18. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: - Учебник. – М: Юрист, 1996. – 624 с.
19. Экологическое право России: Учебник / Под ред. Ермакова В.Д., Сухарева А.Я. – М., 1997. – 480 с.
20. Земельный кодекс РК от 26 июня 2003 года // ИС Параграф.

Экологиялық төлемдердің құқық жүйесі мақаласында экологиялық төлемдердің құқық жүйесінің өте күрделілігі, төлемдердің уақыты, көлемі, заң нормаларының қолдану аясы айқындалған.

Location of environmental standards in the payments system of law. The question of the norms of environmental payments in the legal system deserves attention because of their complicated legal nature and the nature of scientific and practical importance, due to depression resulting from the legal regulation of relations on the charge for emissions into the environment and for the use of certain types of natural resources.