6. Краткий философский словарь / Под ред. М. Розенталя и П. Юдина. Л., 1940.
7. *Гуреев В. А*. Проблемы идентификации концептуальной модели развития Федеральной службы судебных приставов в Российской Федерации: монография. М., 2013.
8. *Карташев В. А*. Система систем: очерки общей теории и методологии. М., 1995.

Zavgorodnyaya Larisa Vasilievna, candidate of law, associate professor of the department of administrative and service law, South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).

E-mail: keep_law@list.ru

LEGAL ASPECTS OF FORMATION OF PERSONNEL STRUCTURE STATE CIVIL SERVICE

Abstract

The article contains an analysis of administrative and legal procedures of formation of personnel structure in the civil service of the Russian Federation. Formation staff is seen as a legal phenomenon. Goals, objectives, signs of this legal procedure, are indicated.

Keywords: staffing, staff selection, government administration and the civil service.

References

1. *Aksenova E. A., Bazarov T. Yu., Bekov H. A., Lukianova N. F., Talan M. V*. Upravlenie personalom v sisteme gosudarstvennoy sluzhby. M., 1997.
2. *Dushakova L. A., Zavgorodnyaya L. V*. Administrativno-pravovye procedury na gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe. Rostov-na-Donu. 2012.
3. *Mihailov V. I.* Aktual'nye voprosy professional'nogo otbora kadrov na sluzhbu v organy vnutrennih del // Rossiyskiy sledovatel'. M., 2014. № 9.
4. SPS Konsul'tantPlus.
5. Filosofskiy enciklopedicheskiy slovar'. M., 1983.
6. Kratkiy filosofskiy slovar' / Pod red. M. Rozentalya i P. Yudina. L., 1940.
7. *Gureev V. A.* Problemy identifikacii konceptual'noy modeli razvitiya Federal'noy sluzhby sudebnyh pristavov v Rossiyskoy Federacii: monografiya. M., 2013.
8. *Kartashev V. A.* Sistema sistem: ocherki obschey teorii i metodologii. M., 1995.

УДК 342.533

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

Ястребов Алексей Егорович доцент кафедры конституционного и муниципального права, кандидат исторических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал (302028, Россия, г. Орел, Б. Победы, 5а)
E-mail: yastrebov2008 @ yandex.ru

Аннотация

Проанализированы последние изменения в законодательстве в области экономического регулирования в области обращения с отходами производства и потребления, изучено влияние зарубежного опыта на совершенствование отечественного правового механизма обращения с отходами. Особое внимание уделено современным проблемам реализации нового правового механизма обращения с отходами.

Ключевые слова: *отходы производства и потребления, экономический механизм обращения с отходами, переработка отходов, утилизация отходов, экологический сбор.*

Одной из главных экологических проблем современной России является загрязнение окружающей среды отходами. Объем образования отходов производства и потребления ежегодно растет и почти в два раза превышает объем их обезвреживания и использования [1. С. 50 – 51]. Во многих субъектах РФ отсутствуют полигоны, отвечающие современным экологическим и санитарным требованиям, что способствует росту числа несанкционированных свалок, представляющих опасность для окружающей среды и здоровья населения. Миллионы тонн накопленных токсичных отходов неизбежно приводят к значительному ухудшению экологической обстановки, к социальной напряженности и нарушению конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду. Современная ситуация в области обращения с отходами по-прежнему остаётся неблагополучной и представляет серьезную угрозу экологической безопасности страны.

Основным путем решения проблемы с отходами является создание эффективного экономического механизма обращения с отходами. Основы экономического регулирования в данной сфере были предусмотрены федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». Однако закрепленные в нем меры во многом носили декларативный характер и не стимулировали производителей к сокращению образующихся отходов. 29 декабря 2014 г. был принят федеральный закон № 458-ФЗ [2], который внес существенные изменения в законодательство, регулирующее обращение с отходами. Эти изменения носят обширный характер, они затронули практически все аспекты обращения с отходами. В настоящей статье мы подробно остановимся на основных изменениях в экономическом регулировании обращения с отходами.

Статья 23 закона об отходах, изложенная в новой редакции, предусмотрела, что внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов (за исключением твердых коммунальных отходов) осуществляется индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами, в процессе осуществления которыми хозяйственной и иной деятельности образуются отходы. Эта норма позволила преодолеть противоречия судебной практики по данному вопросу.

Прежде законодательством однозначно не регулировался вопрос о том, кто именно должен вносить плату за размещение отходов. После вынесения ряда постановлений президиума Высшего арбитражного суда РФ в 2009 – 2011 гг. [3] в практике арбитражных судов сформировался подход, в соответствии с которым платить за размещение отходов должны специализированные организации, осуществляющие деятельность по их хранению или захоронению на специально оборудованных сооружениях – объектах размещения отходов. Взимание платы за размещение отходов с хозяйствующих субъектов, в результате деятельности которых образуются отходы, было признано незаконным. Однако эта позиция была подвергнута критике в постановлении Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 5-П, который фактически признал отсутствие стимулирующей функции платы за размещение отходов в отношении производителей продукции и рекомендовал внести изменения в законодательство, которые обеспечили бы данную функцию платы за сверхлимитное размещение отходов производства и потребления [4].

Безусловно, взимание платы за размещение отходов только с организаций, осуществляющих размещение отходов на полигонах, не соответствовало основным принципам законодательства об охране окружающей среды, в том числе принципу «загрязнитель платит», закрепленному в ряде международных документов, ратифицированных Россией [5. С. 125]. Такой подход освобождал от платежей хозяйствующих субъектов, в результате деятельности которых образуются отходы производства и потребления. У этих лиц отсутствовал стимул к снижению количества образующихся отходов, и следовательно, к сокращению негативного воздействия на окружающую среду. Поэтому прямое закрепление в

законе нормы о субъекте платы за размещение отходов стало необходимой предпосылкой к созданию эффективного экономического механизма в области обращения с отходами.

Другим важным шагом в этом отношении стало установление федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ [6] новых коэффициентов к ставкам платы за негативное воздействие на окружающую среду, В частности, законом предусмотрен коэффициент 25 - за объем или массу отходов, размещенных с превышением установленных лимитов на их размещение, либо превышающих объемы, указанные в декларации о воздействии на окружающую среду, а также в отчетности об образовании, использовании, обезвреживании и о размещении отходов. Этот коэффициент в пять раз превышает действующий и направлен на стимулирование хозяйствующих субъектов к сокращению образования отходов. Он будет применяться с 2020 г., после истечения переходного периода, когда предприятия смогут подготовиться к выполнению новых законодательных требований.

Один из основных путей решения проблемы отходов – это снижение их количества и создание безопасных для окружающей среды способов их переработки. Во многих странах Запада накоплен опыт обращения с отходами производства и потребления. Он заключается во внедрении различных механизмов переработки отходов, использования их в качестве вторичного сырья для производства товаров.

Примером может служить Германия, где в 1991 г. было принято постановление об упаковке. Оно обязывало производителей товаров бесплатно принимать упаковку от потребителей и направлять ее на переработку [7. С. 33]. В стране была создана специальная некоммерческая организация, которая стала осуществлять сбор, сортировку и переработку отходов за счет платы, которую ей перечисляли производители. Новая система позволила значительно уменьшить количество образующихся отходов путем вовлечения их в хозяйственный оборот. Немецкий опыт был использован в различных европейских странах и нашел отражение в специальной директиве Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 20 декабря 2004 г. № 94/62/ЕС «Об упаковке и отходах от упаковки», возложившего ответственность за сбор, переработку и окончательную утилизацию упаковки на производителей товаров [8. С. 29].

В России пока переработка отходов развита весьма слабо. В соответствии с экспертными оценками, из общего количества образовавшихся в стране отходов в среднем перерабатывается 7 – 10 процентов твердых бытовых отходов, менее 40 процентов промышленных отходов [9]. Такая ситуация на фоне постоянного роста числа образующихся отходов не способствует решению этой экологической проблемы.

Однако в последнее время были предприняты законодательные меры, направленные на создание правового механизма переработки отходов. Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ закон об отходах был дополнен статьями 24.2 – 24.5, вступившими в силу с 1 января 2015 г. и создавшими новый механизм экономического регулирования обращения с отходами. Одной из новелл закона стало введение экологического сбора, который будет уплачиваться производителями, импортерами товаров, подлежащих утилизации после утраты этими товарами потребительских свойств.

В соответствии со статьей 24.2. на производителей, импортеров товаров возложена обязанность обеспечивать утилизацию отходов от использования этих товаров в соответствии с нормативами утилизации, установленными Правительством РФ. Эти нормативы устанавливаются для каждой группы товаров, подлежащих утилизации, в процентах от общего количества выпущенных производителями, импортерами товаров за истекший календарный год и подлежат пересмотру раз в три года. При этом учитываются экономические условия, потенциальная опасность отходов для здоровья человека и окружающей среды, а также технологическая возможность их утилизации.

Обеспечение нормативов утилизации будет осуществляться двумя возможными способами. Производители, импортеры товаров должны будут организовать собственные объекты инфраструктуры по сбору, обработке, утилизации отходов от использования товаров

или заключить соответствующие договоры с региональными операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами, а также индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами, осуществляющими деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации отходов. В случае, если они не будут заниматься самостоятельной утилизацией отходов от использования товаров, на них возложена обязанность уплаты экологического сбора, относящегося к неналоговым доходам федерального бюджета, в срок до 15 апреля года, следующего за отчетным периодом (ст. 24.5).

Ставки экологического сбора по каждой группе товаров, подлежащих утилизации, и порядок его исчисления и взимания устанавливаются постановлением Правительства РФ. Средства, поступившие в федеральный бюджет в счет уплаты экологического сбора, будут предоставляться в форме субсидий субъектам Российской Федерации на покрытие расходов на сбор, транспортирование, обработку, утилизацию отходов от использования товаров и другие нужды, необходимые для обеспечения переработки отходов.

В целях реализации указанных положений федерального закона № 458-ФЗ Правительство РФ приняло пять необходимых нормативных правовых актов, в том числе постановление от 8 октября 2015 г. № 1073 «О порядке взимания экологического сбора» [10]. Однако ставки экологического сбора пока не утверждены (проект соответствующего постановления Правительства РФ разработан еще в начале 2015 г., но до сих пор не принят).

Следует отметить, что при разработке указанных законодательных норм за основу был взят немецкий опыт обращения с отходами, связанный с обязанностью производителей финансировать утилизацию отходов, если они не осуществляют ее самостоятельно. Однако закон был принят в сжатые сроки, и его вступление в силу без какого-либо переходного периода стало большой неожиданностью для многих российских предприятий. Времени на создание объектов по утилизации отходов у них не было, и они оказались перед необходимостью оплачивать новый сбор уже в текущем году (в первоначальной редакции закона экологический сбор за 9 месяцев 2015 г. подлежал уплате до 15 октября 2015 г.) Представители бизнеса в лице Торгово-промышленной палаты выступили против введения экологического сбора, и власти пошли им на встречу. На совещании под руководством Председателя Правительства РФ Д .А. Медведева 1 июня 2015 г. было принято решение о введении моратория на уплату экологического сбора почти по всем видам товаров до 1 января 2019 г., за исключением небольшой группы товаров - аккумуляторных батарей, шин, ламп накаливания. Кроме того, решением Правительства РФ были установлены нулевые нормативы утилизации отходов от использования товаров в 2015 г., что означает освобождение бизнеса от уплаты экологического сбора за этот год [11].

По нашему мнению, это решение было вызвано срочностью введения экологического сбора, а также стремлением властей выполнить ранее высказанное обещание не повышать налоговую нагрузку на бизнес в условиях экономического кризиса. Однако мораторий на введение экологического сбора вызвал негативную реакцию со стороны экспертного сообщества [11]. Мы согласны с позицией ряда экспертов, согласно которой установление моратория фактически означает приостановление реформы обращения с отходами. С отказом от взимания экологического сбора у государства не будет эффективных экономических инструментов стимулирования предприятий к снижению количества образующихся отходов. Создание в нашей стране цивилизованного рынка переработки отходов может отодвинуться на неопределенный срок.

Таким образом, необходимые условия для начала реализации нового правового механизма экономического регулирования обращения с отходами пока отсутствуют. Безусловно, неналоговые экологические сборы являются дополнительной фискальной нагрузкой на хозяйствующих субъектов. Однако они являются действенным экономическим инструментом, используемым в мировой практике. Противоречия между экологическими и природоохранными интересами всегда имеют место в правовом регулировании охраны окружающей среды, это наблюдается и в ситуации, связанной с отходами. Учитывая

остроту и актуальность данной проблемы, мы считаем, что государство должно определиться с приоритетами своей экологической политики. Ведь без последовательной государственной политики, направленной на стимулирование предприятий к внедрению современных технологий обращения с отходами, одним из элементов которой является экологический сбор, невозможно будет решить эту серьезную экологическую проблему современности.

Литература

1. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 году». М., 2015.
2. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (часть I), ст.11.
3. Постановления Президиума ВАС РФ от 17 марта 2009 г. № 14561/08, от 20 июля 2010 г. № 4433/10, от 12 июля 2011 г. № 1752/11. http://www.garant.ru
4. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 5 марта 2013 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Тополь» // СЗ РФ. 2013. № 11. Ст. 1164.
5. *Панов А*. Загрязнитель не платит… // Хозяйство и право. 2012. № 3.
6. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (часть I), ст.4220.
7. *Федорова Н*. «Зеленую точку» в спорах о мусоре немцы уже поставили // ЭКОС-информ. 2005. № 7.
8. *Пономарев М. В.* Тенденции и перспективы совершенствования законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления // Журнал российского права. 2013. № 4.
9. Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2552-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 – 2020 гг. (утратило силу)
10. Распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2015 г. № 1886-р «Об утверждении перечня готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств»; Постановление Правительства РФ от 8 октября 2015 г. № 1073 «О порядке взимания экологического сбора»; Распоряжение Правительства РФ от 4 декабря 2015 г. № 2491-р «Об утверждении нормативов утилизации отходов от использования товаров»; Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2015 г. № 1342 «Об утверждении Правил представления производителями и импортерами товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования таких товаров»; Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2015 г. № 1417 «Об утверждении Положения о декларировании производителями, импортерами товаров, подлежащих утилизации, количества выпущенных в обращение на территории Российской Федерации за предыдущий календарный год готовых товаров, в том числе упаковки».

11. *Ломихова М.* Экологический сбор: быть или не быть // Справочник эколога. 2015. № 7. http://www.profiz.ru/eco/7_2015/eco_sbor_7/

Yastrebov Alexey Egorovich, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, the Orel branch (5a, B. of Victory, Orel, 302028, Russian Federation).

E-mail: yastrebov2008 @ yandex.ru

LEGAl ASPECTS OF ECONOMIC REGULATIONS OF PRODUCTION AND CONSUMPTION WASTE MANAGEMENT

Abstract

The latest changes in legislation in the sphere of economic regulation of production and consumption waste management have been analyzed; the influence of the waste utilization experience from abroad was thoroughly researched in terms of its impact on the domestic legal mechanics improvement of the waste treatment. Special emphasis was laid upon studying modern problems of the new waste management legal mechanics realization.

Key words: *production and consumption waste, economic mechanics of waste treatment, waste recycling, waste utilization, environmental toll.*

References

1. Gosudarstvenniy doklad «O sostoyanii i ob ohrane okruzhayuschey sredy Rossiyskoy Federacii v 2014 godu». M., 2015.
2. Federal'niy zakon ot 29 dekabrya 2014 g. № 458-FZ «O vnesenii izmeneniy v Federal'niy zakon «Ob otkhodah proizvodstva i potrebleniya», otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federacii i priznanii utrativshimi silu otdel'nyh zakonodatel'nyh aktov (polozheniy zakonodatel'nyh aktov) Rossiyskoy Federacii» // SZ RF. 2015. № 1 (chast' I), st.11.
3. Postanovleniya Prezidiuma VAS RF ot 17 marta 2009 g. № 14561/08, ot 20 iyulya 2010 g. № 4433/10, ot 12 iyulya 2011 g. № 1752/11. http://www.garant.ru
4. Postanovlenie Konstitucionnogo suda Rossiyskoy Federacii ot 5 marta 2013 g. № 5-P «Po delu o proverke konstitucionnosti statyi 16 Federal'nogo zakona «Ob ohrane okruzhayuschey sredy» i postanovleniya Pravitel'stva Rossiyskoy Federacii «Ob utverzhdenii Poryadka opredeleniya platy i ee predel'nyh razmerov za zagryaznenie okruzhayuschey prirodnoy sredy, razmeschenie otkhodov, drugie vidy vrednogo vozdeistviya» v svyazi s zhaloboy obschestva s ogranichennoy otvetstvennostiu «Topol'» // SZ RF. 2013. № 11. St. 1164.
5. *Panov A.* Zagryaznitel' ne platit… // Hozyaistvo i pravo. 2012. № 3.
6. Federal'niy zakon ot 21 iyulya 2014 g. № 219-FZ «O vnesenii izmeneniy v Federal'niy zakon «Ob ohrane okruzhayuschey sredy» i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federacii» // SZ RF. 2014. № 30 (chast' I), st.4220.
7. *Fedorova N.* «Zelenuyu tochku» v sporah o musore nemtsy uzhe postavili // EKOS-inform. 2005. № 7.
8. *Ponomarev M. V.* Tendencii i perspektivy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva v sfere obrascheniya s otkhodami proizvodstva i potrebleniya // Zhurnal rossiyskogo prava. 2013. № 4.
9. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 27 dekabrya 2012 g. № 2552-r «Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federacii «Ohrana okruzhayuschey sredy» na 2012 – 2020 gg. (utratilo silu)
10. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 24 sentyabrya 2015 g. № 1886-r «Ob utverzhdenii perechnya gotovyh tovarov, vkluchaya upakovku, podlezhaschih utilizacii posle utraty imi potrebitel'skih svoistv»; Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 8 oktyabrya 2015 g. № 1073 «O poryadke vzimaniya ekologicheskogo sbora»; Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 4 dekabrya 2015 g. № 2491-r «Ob utverzhdenii normativov utilizacii otkhodov ot ispol'zovaniya tovarov»; Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 8 dekabrya 2015 g. № 1342 «Ob utverzhdenii Pravil predstavleniya proizvoditelyami i importerami tovarov, podlezhaschih utilizacii posle utraty imi potrebitel'skih svoistv, otchetnosti o vypolnenii normativov utilizacii otkhodov ot ispol'zovaniya takih tovarov»; Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 24

dekabrya 2015 g. № 1417 «Ob utverzhdenii Polozheniya o deklarirovanii proizvoditelyami, importerami tovarov, podlezhaschih utilizacii, kolichestva vypuschennyh v obraschenie na territorii Rossiyskoy Federacii za predyduschiy kalendarniy god gotovyh tovarov, v tom chisle upakovki».
11. *Lomihova M.* Ekologicheskiy sbor: byt' ili ne byt' // Spravochnik ekologa. 2015. № 7. http://www.profiz.ru/eco/7_2015/eco_sbor_7/

УДК 342.553.03:352

ИНСТИТУТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВЕ РОССИИ

Модникова Татьяна Николаевна кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал
(302028, Россия, г. Орел, Б. Победы, 5а)
E-mail: mmts77@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена исследованию института юридической ответственности в современной науке конституционного и муниципального права. Автор показывает различные подходы к данной проблематике, анализируя роль государственных органов и их полномочий по отношению к органам местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, ответственность, публичная власть, вопросы местного значения.*

В современной науке конституционного и муниципального права возрастающее значение приобретает институт юридической ответственности. В отличие от наук гражданского, уголовного и административного права, в которых институт ответственности изначально занимал ключевое положение в системе правового регулирования общественных отношений, в науке конституционного права наблюдаются тенденции становления и развития института ответственности. Это обусловлено, с одной стороны, спецификой предмета конституционного права, с другой – особенностями государственного и правового развития страны, ее традициями и правовой культурой. В значительной степени данные явления присущи муниципально-правовому регулированию общественных отношений. Не случайно И. А. Алексеев считает возможным «уверенно утверждать», что «в системе местного самоуправления к субъектам муниципально-правовых отношений могут применяться все известные виды юридической ответственности: конституционно-правовая, административная, уголовная, гражданско-правовая, дисциплинарная, муниципально-правовая» [1. С. 59].

В начальный период, после конституционной реформы 1993 г., в обществе складывалось несколько упрощенное и одностороннее представление о природе ответственности органов муниципальных образований. Считалось (и не без основания), что органы местного самоуправления нуждаются в особой защите от неправомерного вмешательства государства в их деятельность. Вместо ответственности культивировались политико-правовые идеи самостоятельности, автономии и обособленности муниципалитетов. Все это имело свои причины: в советский период истории местное управление рассматривалось в качестве компонента единой иерархической системы Советов и исполкомов Советов, подчиненной принципам демократического централизма. Наряду с выборностью Советы и исполкомы должны были подчиняться общему руководству, проводить на местах партийную линию и способствовать укоренению советской идеологии. По мнению итальянского уче-