

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЭКОНОМИКА

1
2009

Федеральные округа в Российской Федерации: состояние и тенденции развития

Мера участия органов конституционной юстиции в процедурах возможного роспуска органов законодательной власти и отрешения от должности глав Российского государства и его субъектов

Новая рубрика: АНТИКРИЗИС

Обзор антикризисного законодательства Российской Федерации

Об изменениях в антимонопольном законодательстве Российской Федерации

О распределении присоединенной электрической мощности при приобретении помещения в нежилом здании

«Хищение похищенного» или проблема правовой защиты преступного владения

Право и промышленная экология

Некоторые вопросы применения института обязательного экологического страхования на территории Российской Федерации

Журнал для деловых людей
"Законодательство и экономика"
Издается с февраля 1991
один раз в месяц
зарегистрирован
в Комитете РФ по печати
рег. № 0110570 от 12.04.94
ISSN 0869-1983

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЭКОНОМИКА

Учредитель РОССИЙСКИЙ ТОРГОВО-ФИНАНСОВЫЙ СОЮЗ

ЖУРНАЛ ДЛЯ ДЕЛОВЫХ ЛЮДЕЙ

Редакция, Издатель —
Закрытое акционерное
общество "Законодательство
и экономика"

Главный редактор: Д.Б.Горохов

Члены редколлегии:

А.А.Арифалин, Ю.И.Бурлинов,
Н.И.Клейн, Б.Д.Клюкин, В.А.Орешкин,
Ю.П.Орловский, Б.И.Пугинский

Выпуск готовили:

Ю.В.Иванова (зам. гл. редактора),
О.В.Баканова (отв. редактор),
Г.В.Пронина (редактор),
В.В.Козлова (редактор, корректор),
П.Б.Медведев (худ. редактор)

Сотрудники редакции:

Т.Е.Дунайкина, С.А.Китов,
И.К.Назарова, О.П. Накоренко,
А.Г.Пряжников, К.В.Погорелова

Подписано в печать 15.01.2009

Формат 60x84 1/8;

Печать офсетная

Объем 17 печ.л.

Заказ

Отпечатано в

ОАО "Домодедовская
типография"

142040, г. Домодедово,

Каширское шоссе, д.4, корпус 1

Адрес редакции:

111395, Москва, ул. Юности, 5/1,
корпус "Б".

Телефон (факс) 8(495)374-55-41

E-mail: laweco@aha.ru

INTERNET: www.lawecon.ru

При использовании опубликованных
материалов ссылка на журнал
"Законодательство и экономика"
обязательна. Перепечатка допускается
по согласованию с редакцией.
Присланные рукописи не возвращаются
и не рецензируются. Редакция
знакомится с письмами читателей,
не вступая в переписку.

1
январь
2009

Информационное содействие
развитию рыночных отношений,
поддержка предпринимательской
деятельности,
пропаганда приоритетности права
и законности во всех сферах экономики

Подписку на журнал "Законодательство и экономика"
можно оформить в любом почтовом отделении.

Агентство "Роспечать" — индекс 71327

Объединенный каталог:

"Агентство подписки и розницы" — индекс 39312

Подписка с курьерской доставкой

Агентство "Интер-Почта" — тел./факс (495) 500-00-60

Предприятия и организации могут оформить подписку
через Агентство "Вся Пресса" — тел. (495) 257-99-80,
285-89-85

Подписка также производится непосредственно через
редакцию (адресная подписка). Ее преимущества: возмож-
ность получения журнала с любого времени за любой
подписной период; доставка заказными почтовыми
отправлениями — персональная гарантия получения
предназначенных подписчикам журналов; каждый подписчик
имеет право один раз в полгода бесплатно разместить одно
рекламное объявление в рубрике "Engagement"; подписка
охватывает все без исключения регионы России, а также
страны — участницы СНГ; повторный досыл журналов в слу-
чае неполучения по вине почтовой организации; безналичная
форма расчетов.

Тем, кто предпочитает пользоваться электронными носителя-
ми информации, мы предлагаем компакт-диск с полными
электронными версиями всех номеров журналов «Законода-
тельство и экономика» (с января 1993 года) и «Адвокат»
(с 1996 года).

СОДЕРЖАНИЕ

ПРАВО, ПОЛИТИКА, ЭКОНОМИКА

5

Федеральные округа в Российской Федерации: состояние и тенденции развития

*Представляем окончание публикации журнального варианта монографии ведущего кафедрой государственно-правовых дисциплин Поволжского филиала Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, кандидата юридических наук, доцента **К.В. Черкасова** «Система органов государственной власти и управления на уровне федерального округа».*

27

Мера участия органов конституционной юстиции в процедурах возможного роспуска органов законодательной власти и отрешения от должности глав Российского государства и его субъектов

*Кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ **Б. А. Осипян** анализирует возможности участия органов конституционной юстиции в разрешении острых политических ситуаций.*

АНТИКРИЗИС

32

Обзор антикризисного законодательства Российской Федерации

*Доцент кафедры «Финансовое и предпринимательское право» Юридического института ОрелГТУ, кандидат юридических наук **Т.А. Гусева** проводит обзор принятых в кризисные месяцы нормативных правовых актов, целью которых является борьба с последствиями мирового финансового кризиса, поддержание и стабилизация российской экономики.*

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ЗАКОДАТЕЛЬСТВО

41

Об изменениях в антимонопольном законодательстве Российской Федерации

*Доктор юридических наук, начальник отдела права Евразийского патентного ведомства **В.И. Еременко** проводит обзор изменений, внесенных в законодательство о защите конкуренции в минувшем году.*

ГРАЖДАНСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

46

О распределении присоединенной электрической мощности при приобретении помещения в нежилом здании

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права СибУПК С.В. Матияшук рассматривает актуальный практический вопрос.

УГОЛОВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

50

«Хищение похищенного» или проблема правовой защиты преступного владения

В.В. Хилюта обосновывает необходимость закрепления в Уголовном кодексе нового состава преступления.

ЭКОЛОГИЯ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ

55

Право и промышленная экология

Кандидат технических наук, доцент кафедры «Экология и право» Московского государственного института электроники и математики О.В.Аксенова обращается к актуальной проблеме.

58

Некоторые вопросы применения института обязательного экологического страхования на территории Российской Федерации

Специалист-эксперт отдела права Управления Федеральной службы ветеринарного и фитосанитарного надзора (Россельхознадзор) по Республике Хакасия Н.А. Васильев обосновывает необходимость введения обязательного экологического страхования для предприятий и организаций, загрязняющих окружающую среду.

ЗАКОНОПРОЕКТЫ: ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

64

Текущая информация о проектах законодательных и иных нормативных правовых актов (28 ноября — 26 декабря 2008 г.).

104

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЮ В КАРТОТЕКУ

127

ПЕРЕЧЕНЬ МАТЕРИАЛОВ, ОПУБЛИКОВАННЫХ В 2008 ГОДУ

Право и промышленная экология

Кандидат технических наук, доцент кафедры «Экология и право» Московского государственного института электроники и математики О.В. АКСЕНОВА обращается к актуальной проблеме.

Охране окружающей среды в предпринимательской и иной деловой деятельности постоянно приходится уделять внимание. Об этом говорилось на встрече представителей 350 крупнейших промышленных компаний России, являющихся природопользователями.

В Москве в Президент-отеле состоялся очередной двухдневный Всероссийский ежегодный семинар экологов и руководителей организаций и предприятий «Проблемы и практика правоприменения природоохранного законодательства», проводимый Юридическим центром промышленной экологии.

Генеральный директор Центра Д.М. Мишуков рассмотрел изменения в правовом регулировании выбросов, сбросов загрязняющих веществ, обращения отходов (особенно опасных), полномочий государственных органов, что представило интерес для деловых людей, поскольку в этих областях принято немало новых нормативных правовых актов, прежде всего подзаконного характера.

В частности, постановление Правительства РФ от 26 января 2006 г. № 45 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» получило новую редакцию от 12 августа 2008 г. В соответствии с приказами МПР России от 2 декабря 2002 г. № 785 «Об утверждении паспорта опасного отхода» и от 15 июня 2001 г. № 511 «Об утверждении критериев отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды» изданы приказы Ростехнадзора от 15 августа 2007 г. № 570 «Об организации деятельности по паспортизации отходов» и от 19 октября 2007 г. № 703 «Об утверждении Методических указаний по

разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов по их размещению».

Приказом Ростехнадзора от 4 сентября 2007 г. № 606 утверждены административный регламент по исполнению государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов, приказом от 20 сентября 2007 г. № 643 установлены лимиты на размещение отходов, а от 10 декабря 2007 г. № 848 — административный регламент по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов.

Изменяются подчиненность и функции государственных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Росгидромет и Ростехнадзор (Положения от 29 мая 2008 г.) выведены из непосредственного подчинения Правительства РФ и переданы в ведение Министерства природных ресурсов и экологии РФ, у которого ос-

тались также Роснедра (Положение от 29 мая 2008 г.), Росводресурсы (Положение от 20 декабря 2006 г.) и Росприроднадзор.

Зато Рослесхоз передан из Минприроды России в Минсельхоз России, что напоминает советские времена, когда в составе Отдела сельского хозяйства ЦК КПСС находился сектор лесного хозяйства и охраны природы. Разумеется, ведение лесного хозяйства многое объединяет с ведением сельского хозяйства (особенно землепользование), что и обусловило переподчинение Рослесхоза и усиление позиций агропромышленного комплекса, призванного решать проблемы продовольственной безопасности страны, особенно в условиях мирового финансово-экономического кризиса.

Трудности обеспечения экологического правопорядка обуславливаются еще и тем, что некоторые природоохранные функции осуществляются также Роспотребнадзор (Положение от 14 декабря 2006 г.), Россельхознадзор (Положение от 11 июня 2008 г.), Минрегион России, Минэкономразвития России и др.

Утвержденные постановлениями Правительства РФ положения о конкретных федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах продолжают начатую в 2004 г. административную реформу. Согласно ее принципам федеральные министерства осуществляют нормативно-правовое регулирование, федеральные службы — надзор и контроль, в том числе посредством лицензирования и проверок соблюдения выдаваемых разрешений, а федеральные агентства владеют имуществом и оказывают государственные услуги.

Схема такого размежевания государственных функций была почерпнута из северо-американского опыта трехчленного деления исполнительных органов, где она достаточно оправдала себя за столетие. Но у нас эта схема внедряется с трудом, о чем писал профессор А.Ф. Ноздрачев в журнале «Законодательство и экономика» в 2005 г.

Последовательность подобного разграничения полномочий была нарушена три года назад упразднением федерального агентства сельского хозяйства с передачей его функций Минсельхозу России. Можно напомнить, что и Министерство культуры РФ получило функции управления имуществом и оказания услуг после ликвидации федерального агентства по культуре и кинематографии.

Как будут «обживаться» новые соподчинения и осваиваться новые полномочия государственных органов исполнительной власти в области природопользования, покажут время, практика и правоприменение. Однако юридическим и физическим лицам становится все труднее приравливаться к перестановкам и перераспределению, например, функций по проведению государственной экологической экспертизы, экологического лицензирования и сертификации, которые потенциально несут в себе возможности коррупционности.

В то же время сосредоточение функций государственной экологической экспертизы в одном (Ростехнадзор), а не в двух контрольных органах, должно способствовать ее упорядочению, исключению незаконного лоббизма в другом либо в других органах, уменьшению случаев обхода требований природоохранного законодательства.

Правовые проблемы осуществления и повышения эффективности экологического контроля и его виды сформулированы в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». В главе XI «Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль)» регулировались задачи государственного, производственного, муниципального и общественного экологического контроля, права, обязанности и ответственность государственных инспекторов.

На протяжении прошедших лет названный закон дополнялся сначала полномочиями муниципальных

инспекторов в области охраны окружающей среды, а затем вообще исключением муниципального контроля из перечня видов экологического контроля.

Наиболее организованным в настоящее время остается государственный экологический контроль над охраной предприятиями окружающей среды. Его традиции обусловились существованием в продолжении семидесяти лет централизованной экономики, исключительной государственной собственности на природные ресурсы страны, плановым ведением народного хозяйства.

Многочисленные реорганизации управления охраной окружающей среды и органов экологического контроля, сокращение в разы его полномочий и количества инспекторов поколебали функционирование его основных звеньев, но не смогли до конца их разбалансировать.

Внедрение рыночных условий хозяйствования в промышленности, сельском хозяйстве, на транспорте и т.д., конкуренция разнообразных и равноправных форм собственности на природные ресурсы и объекты не снимают с повестки дня необходимость выполнения задач государственного экологического контроля, который должен осуществляться от имени всего общества.

Они актуализируются федеративной, муниципальной, социальной, правовой и иными реформами общественной и экономической жизни, потребностями глобализации, ответственностью и международными обязательствами России перед мировым сообществом в области охраны окружающей среды. Объекты экологического контроля иногда более, а порой менее четко подслсны между государственными органами исполнительной власти.

Производственный экологический контроль в промышленности достигал своего апогея в 1980-х годах, когда министерствам, ведомствам и их организациям поручалось в обязательном порядке создавать службы, лаборатории, иные подразделения и должности по конт-

ролю над состоянием окружающей природной среды. Преобладание частной собственности на предприятия вносит существенные коррективы в регулирование, организацию и осуществление производственного контроля.

Проблемой здесь становится степень возможного правового публичного регулирования производственного контроля, масштаб вмешательства государственных и муниципальных органов в его налаживание и осуществление в обстановке добросовестной конкуренции и свободы договора.

С одной стороны, собственник предприятия несет перед обществом нравственную и правовую ответственность за воздействие своего предприятия на окружающую среду. Тенденции правового регулирования предпринимательской деятельности заключаются в уменьшении надзорных воздействий, ограничении проверок, увеличении самостоятельности и самоопределения организаций в условиях коррупции.

С другой стороны, может ли ограничиваться воздействие общества и государства лишь методическим содействием? Погоня за прибылью, латентность загрязнений и отсутствие неотвратимости юридической ответственности за экологические правонарушения обуславливают необходимость постоянного взаимодействия государства и организаций в обеспечении экологической безопасности, отчетности и ответственности их друг перед другом.

Возможно, следует конкретизировать, ограничить обязанности государственных и муниципальных органов, субъектов хозяйственной деятельности в области производственного экологического контроля, сроки подачи, результаты рассмотрения и характер содержания соответствующих сведений о нем, сделать их, как и в ряде других случаев, выборочным, обусловленным ухудшающимся состоянием окружающей среды?

Недопустимо необоснованное и незаконное вмешательство кого-ли-

бо без достаточных оснований в производственную и коммерческую деятельность субъектов хозяйственной деятельности; общество в настоящее время берет курс на ликвидацию излишних административных барьеров, препятствующих развитию подлинного рынка и конкуренции.

Наибольшее распространение общественного экологического контроля также пришлось на 1980-е годы, когда разрешенная многопартийность коснулась прежде всего зеленых общественных объединений и движений, сыгравших свою как конструктивную, так и алармистскую роль в охране природной среды.

За двадцать лет акции экологов, выражавшиеся в пикетах, демонстрациях, экологических экспертизах, судебных исках о приостановлении экологически вредной деятельности, вступили в противоречие с развитием многоукладной экономики и наращиванием рыночных отношений.

Мировой и отечественный опыт свидетельствуют: без общественности, без формирования зрелого гражданского общества и его институтов невозможна эффективная охрана окружающей среды. Современная отчужденность населения от публичных органов, которым предстоит (и чаще всего без вмешательства общественности легче) принимать безальтернативные, антиэкологические решения, может предполагать регулирование форм, содержания и, главное, последствий общественного экологического контроля.

Законодательному регулированию могут быть подвергнуты обязательные процедуры участия общественности в оценке воздействия проектируемых объектов на окружающую среду, общественных слушаниях, проведении государственной экологической экспертизы (там, где она сохраняется). Современное состояние эколого-правового сознания многих граждан не должно оправдывать игнорирование их мнения и усилий по предупреждению и пресечению экологических правонарушений.

Наибольшее количество проблем видится в существовании муниципального экологического контроля, который исключается как вид экологического контроля из Закона об охране окружающей среды, которым он был установлен. Более того, по Федеральному закону от 22 августа 2004 г. № 122 большинство функций и объектов регионального экологического контроля было передано муниципальным образованиям.

В последующие годы развитие муниципального контроля пошло вспять. Муниципальный экологический контроль был исключен из федерального законодательства об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, исключена и возможность обладания муниципальным имуществом, необходимым для осуществления муниципального экологического контроля.

За прошедшие годы в ряде крупных городов и иных муниципальных образований создались органы экологического управления и контроля, сформировались кадры в области охраны окружающей среды, накопились технические возможности и опыт. Пренебрежение этим и ликвидация муниципального экологического контроля оказывают негативное воздействие на настроения граждан, которые, осуществляя общественный и муниципальный экологический контроль, могут влиять на обеспечение благоприятной окружающей среды и реализацию своих прав на нее.

На повестке дня определение закрепленного в законодательстве социально-экологического контроля, уточнение полномочий должностных лиц — государственных инспекторов в области охраны окружающей среды, размежевание функций в Кодексе об административных правонарушениях РФ по рассмотрению административных правонарушений и наложению административных взысканий с учетом требований Земельного, Водного, Лесного кодексов РФ, федерального законодательства о недрах, о животном мире, об

охране атмосферного воздуха, об отходах производства и потребления, об особо охраняемых природных территориях.

Новизна указанных и иных правовых решений напрямую касается промышленных организаций и иных предприятий, применения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предприятий при проведении государственного контроля (надзора)» в редакции от 30 декабря 2006 г.

В докладе специалиста Юридического центра промышленной экологии К.Ю. Григорьева были подняты интересные проблемы эколого-правовой подготовки и переподготовки должностных лиц, принимающих решения в области охраны окружающей среды. Здесь реализуются требования Закона РФ «Об обра-

зовании», постановления Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 303 «О разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации», Типового положения об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов, утвержденного постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 610 (в ред. от 31 марта 2003 г.).

Для этого Ростехнадзор утвердил приказом от 20 ноября 2007 г. № 793 Положение об организации подготовки и аттестации специалистов в области обеспечения экологической безопасности и осуществления контроля в указанной сфере деятельности. Докладчиком обнаружены противо-

речия приказа вышестоящим по силе актам: состав аттестационных комиссий должен утверждаться не в Ростехнадзоре, а в образовательном учреждении; за непрохождение руководителем организации подготовки, предусмотренной в статье 73 Закона об охране окружающей среды, нельзя привлекать к административной ответственности по статье 8.1 КоАП РФ, что подтверждается судебной практикой. Статья 73 находится в главе XIII «Основы формирования экологической культуры», а не в главе VII «Требования в области охраны окружающей среды» Закона об охране окружающей среды, которые имеет в виду статья 8.1 КоАП РФ.

Новых актов и правовых проблем в области природопользования становится все больше, что заслуживает систематического их рассмотрения.