



13. Lesnoy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 4 dekabrya 2006 g. No. 200-FZ (Forest Code of the Russian Federation of December 4, 2006 No. 200-FZ), prinyat Gos. Dumoy Feder. Sobr. Ros. Federatsii 8 noyab. 2006 g., odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 24 noyab. 2006 g., *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, 2006, No. 50, st. 5278.
14. Vodnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 3 iyunya 2006 g. No. 74-FZ (The Water Code of the Russian Federation of June 3, 2006 No. 74-FZ), prinyat Gos. Dumoy Feder. Sobr. Ros. Federatsii 12 apr. 2006 g., odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 12 maya 2006 g., *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, 2006, No. 23, st. 2381.
15. Chervonyuk V.I. Teoriya gosudarstva i prava (Theory of state and law), uchebnyk, Moscow, INFRA-M, 2006.
16. Obshchaya teoriya prava i gosudarstva (General theory of law and tstate), uchebnyk, pod red. V.V. Lazareva, 4-ye izd., pererab. i dop., Moscow, Yurist", 2007.

Дата поступления: 11.10.2019

Received: 11.10.2019

УДК 349. 6

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**LEGAL REGULATION OF THE
POWERS OF LOCAL SELF-
GOVERNMENTS TO ENSURE
ENVIRONMENTAL SAFETY**

УСМАНОВА Резида Минияровна

*доктор юридических наук, декан юридического факультета Стерлитамакского филиала БашГУ г. Стерлитамак, Россия.
E-mail: rezidausmanova@yandex.ru*

USMANOVA Rezida Miniyrovna

*Doctor of Law, Dean of the Law Faculty of the Sterlitamak Branch of the Bashkir State University, Sterlitamak, Russia.
E-mail: rezidausmanova@yandex.ru*

В статье раскрываются полномочия органов местного самоуправления по обеспечению экологической безопасности. Данные полномочия органами местного самоуправления исполняются в соответствии с принципом обязательного участия органов местного самоуправления в охране окружающей среды. Автор приходит к выводу, что органы местного самоуправления не могут быть отстранены от полномочий в этой области, не могут отказаться от соответствующих прав и обязанностей. Для решения задач в области обеспечения экологической безопасности принимаются различные муниципальные правовые акты, среди которых особая роль отводится муниципальным программам по охране окружающей среды, которые являются одним из основных инструментов реализации Стратегии экологической безопасности РФ. В статье проведен анализ ряда из них, в которых обозначаются различные мероприятия по обеспе-

The paper reveals the powers of local self-governments to ensure environmental safety. These powers are exercised by local governments in accordance with the principle of mandatory participation of local self-governments in environmental protection. The author concludes that local self-governments cannot be removed from their powers in this area; they cannot renounce their respective rights and obligations. In order to solve problems in the field of environmental safety, various municipal legal acts are adopted, among which a special role is given to municipal programs for environmental protection, which are one of the main tools for the implementation of the Environmental Safety Strategy of the Russian Federation. The paper analyzes a number of them, which indicate various measures to ensure the quality of water, air, environmental education and upbringing. At the same time, violations in implementation of these programs revealed by



чению качества вод, атмосферного воздуха, экологического просвещения и воспитания. Вместе с тем рассмотрены и нарушения в реализации данных программ, выявленных органами прокуратуры РФ. Отмечено, что вместе с органами государственной власти органы местного самоуправления призваны обеспечить достижение показателей, которые определены Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года. И только при согласованном их участии можно достичь сбалансированного решения экологических задач, сохранения благоприятной окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Ключевые слова: экологическая безопасность, местное самоуправление, муниципальные программы, окружающая среда, полномочия, закон.

bodies of Prosecutor's office of the Russian Federation are considered. It is noted that local self-governments along with state authorities are meant to ensure achieving the indicators defined by the National Security Strategy of the Russian Federation, Fundamentals of the State Policy in the Field of Environmental Development of the Russian Federation for the Period up to 2030, Strategy of Environmental Safety of the Russian Federation for the Period up to 2025. Only with their coordinated participation, it is possible to achieve a balanced solution to environmental problems, preserve a favorable environment and ensure environmental safety.

Key words: environmental safety, local self-government, municipal programs, environment, powers, law.

Государственная политика в сфере обеспечения национальной безопасности способствует реализации стратегических национальных приоритетов, среди которых особое место отводится экологической безопасности. Сама экологическая безопасность может трактоваться как право человека на благоприятную окружающую среду, от которой зависит качество жизни населения. Ведь именно неблагоприятная окружающая среда влияет на генофонд населения, является причиной ухудшения здоровья и повышения смертности населения. Отсюда, актуальным является оценка связей между качеством окружающей среды и конкретными полномочиями органов публичной власти по ее обеспечению.

Обеспечение благоприятной окружающей среды является задачей не только органов государственной власти РФ и субъектов РФ, но и задачей органов местного самоуправления. Особенность заключается в том, что отношения в этой сфере регулируются не общим законом об охране окружающей среды, а нормами, которые содержатся в различных отраслевых законах. Для должного осуществления полномочий, органы местного самоуправления принимают собственные муниципальные правовые акты. В этих актах, содержатся конкретные права и обязанности в сфере охраны атмосферного воздуха, охраны водных объектов, закрепляются мероприятия в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения и правил обращения с отходами в муниципальном образовании.

Отметим, охрана окружающей среды, отмечена в качестве одного из направлений Стратегии национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. Непосредственные задачи по обеспечению благоприятной окружающей среды определены Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., Государственной программой Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 гг.



Вопрос о качестве окружающей среды важен в принципе для всех муниципальных образований РФ. В одних размещены промышленные объекты, в других имеются проблемы с обеспечением качественной питьевой водой, в третьих, находятся различного рода свалки с отходами. Нам в данной работе хотелось бы остановиться на ряде полномочий органов местного самоуправления по обеспечению экологической безопасности в муниципальных образованиях.

В самой стратегии экологической безопасности уделяется внимание качеству вод и водных объектов. Во многих муниципальных образованиях качество вод формируется под влиянием сточных вод предприятий жилищно-коммунального хозяйства, предприятий различных отраслей экономики, а также смывов с территорий предприятий, сельхозугодий и населенных пунктов. Водные объекты подвергаются антропогенной и техногенной нагрузке в различной степени интенсивности. Это, в основном, связано с продолжающимся сбросом в водные объекты промышленных и бытовых сточных вод, а также с поступлением загрязнителей с ливневыми сточными водами.

В Водном кодексе РФ за органами местного самоуправления закреплены полномочия по осуществлению мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий. В связи с этим, в муниципальных образованиях принимаются свои акты, такие как: муниципальные программы по охране окружающей среды, постановления администраций, решения представительных органов. Так, например, в Альметьевском муниципальном районе Республики Татарстан 21 августа 2017 г. утверждена муниципальная экологическая программа «Охрана окружающей среды Альметьевского муниципального района на 2017-2020 годы», а в городском округе город Стерлитамак Республики Башкортостан было принято Постановление администрации от 25.03.2016 г. № 566 которым был утвержден перечень природоохранных мероприятий на период с 2016-2018 гг., а правилами благоустройства г. Стерлитамак, утвержденными представительным органом в целях обеспечения качества воды, закреплены нормы, запрещающие мыть автомобили в водоемах города.

Как нам кажется, определенная роль в муниципальных образованиях должны решать и муниципальные предприятия водоканал, которые обеспечивают решение вопроса с износом водопроводных сетей. Тем не менее, муниципальные унитарные предприятия не принимают должных мер по поддержанию надлежащего состояния водопроводных сетей, органы местного самоуправления не исполняют своих полномочий. Например, официальный представитель генеральной прокуратуры РФ Александр Куренной сообщил, что в РФ не соблюдается законодательство о водоснабжении и водоотведении. В результате работы за 2019 год только удалось выявить почти 200 тысяч нарушений в деятельности органов местного самоуправления [1].

Одной из приоритетных задач, определенной стратегией экологической безопасности является обеспечение безопасного состояния атмосферного воздуха в муниципальных образованиях. Во многих городских округах, особенно в тех которые являются центрами субъектов РФ, наблюдаются неблагоприятные факторы, способствующие накоплению выбросов промпредприятий и транспорта в атмосферном воздухе города, такие как: плотность застройки, недостаточная проветриваемость жилой зоны города; наличие промышленных объектов.

В соответствии с Федеральным законом № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», собственных полномочий в данной сфере у органов местного самоуправления нет. Они лишь могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области охраны атмосферного воздуха. Видимо, с этим связано, что во многих муниципальных программах, связанных с охраной окружающей среды среди мероприятий лишь: 1) озеленение территорий; 2) проведение субботников, акций, биотехнических мероприятий посвященных экологическим датам; 3) защита окружающей среды от различного рода отходов. Тем не менее, анализ закона № 96-ФЗ показывает что, имеются и такие полномочия как организация работы по регулированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий, а также организация государственного мониторинга атмосферного воздуха.



У органов местного самоуправления есть обязанность и по благоустройству и озеленению муниципальных образований. Данные полномочия реализуются на основании Правил благоустройства муниципального образования. Между тем, практика деятельности ряда муниципальных образований показывает, что нередко органы местного самоуправления уклоняются от этих обязанностей. Так, Прокуратура Вачского района Нижегородской области в ходе проверки выявила, что в нарушение требований закона на территории большинства муниципальных образований отсутствуют нормативные акты, регулирующие правоотношения в сфере разработки и ведения перечня резервных участков для выполнения компенсационного озеленения в натуральной форме.

Как уже было отмечено выше на состояние окружающей среды, а именно на состояние почв, атмосферного воздуха оказывают влияние и ряд негативных факторов, связанных с отходами, которые имеют место быть в муниципальных образованиях. Безусловно, в районах расположения полигонов захоронения отходов постоянно осуществляется мониторинг, который включает и осуществление контроля за санитарным состоянием почв. Верно, отмечено Ю.С. Друговым что, значительный вклад в загрязнение почвы вносят бытовые и промышленные свалки, где скапливаются отходы, опасные для живых организмов и растений [2].

В муниципальном образовании могут иметь место различные отходы: промышленные, твердые коммунальные отходы, биологические отходы. Примечательно, что собственных полномочий у органов местного самоуправления по обращению с промышленными отходами нет. Актами субъектов РФ могут вменяться различные полномочия органам местного самоуправления по обращению с промышленными отходами. Так, в Башкирии Республиканской целевой программой «Совершенствование системы управления промышленными отходами на территории Республики Башкортостан» 2013–2020 гг., рекомендовано администрациям муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан: принять программы совершенствования системы управления промышленными отходами на 2013–2020 гг. и оказывать содействие в развитии переработки отходов.

Анализ законодательства, позволяет нам утверждать, что имеются закрепленные полномочия у органов местного самоуправления по обращению с твердыми коммунальными отходами. И решение вопроса с ними на сегодняшний день является не менее актуальным. Это доказывается разработкой паспорта приоритетного проекта «Снижение негативного воздействия на окружающую среду посредством ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде и снижения доли захоронения твердых коммунальных отходов» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 21.12.2016, № 12).

Сами же полномочия определены ст. 8 Федерального закона 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». В муниципальных программах, среди мероприятий обозначены такие как: проведение субботников по санитарной очистке территории муниципального образования; ликвидация стихийных несанкционированных свалок; установка урн; обустройство специализированных площадок с установкой контейнеров для сбора бытовых отходов и др.

Будем надеяться, что проблема с отходами может быть решена путем реализации приоритетных проектов, посредством внедрения муниципального контроля над обращением с отходами в муниципальном образовании, совместной работы экологических служб предприятий и муниципальной власти, использования системы переработки отходов, совершенствование нормативной базы субъектов РФ.

Стоит отметить и то, что среди угроз экологической безопасности в стратегии отмечено и сокращение видового разнообразия животного мира и численности популяций редких видов животных, сокращение количества видов растений, низкий уровень экологического образования и экологической культуры населения. В целях реализации стратегии экологической безопасности в муниципальных программах также намечены ряд мероприятий для



стабилизации ситуаций в указанных сферах. Так, в Муниципальной программе в области охраны окружающей среды и экологической безопасности на территории Бикинского муниципального района Хабаровского края на 2015-2020 гг., указаны мероприятия по экологическому воспитанию и просвещению населения Бикинского муниципального района. А в муниципальной программе природоохранных мероприятий оздоровления экологической обстановки в Катав-Ивановском муниципальном районе Челябинской области на 2018-2021 гг. обозначены мероприятия по охране, воспроизводству и рациональному использованию объектов водных биологических ресурсов, растительного и животного мира, отлову безнадзорных животных. Как видим, органы местного самоуправления, в целях и реализации стратегий, закона о животном мире, закона о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, принимают собственные муниципальные правовые акты, в которых ставят перед собой необходимые для разрешения задачи.

Таким образом, анализ полномочий органов местного самоуправления по обеспечению экологической безопасности привел нас к следующим выводам:

1. Отсутствует отдельный нормативно-правовой акт, в котором определяются полномочия органов местного самоуправления по обеспечению экологической безопасности;

2. В различных нормативно-правовых актах, затрагивающих сферу охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, как правило, отсутствуют собственные полномочия органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления лишь наделяются государственными полномочиями в указанной сфере. Однако в отдельных областях имеются и собственные полномочия, например в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами;

3. Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению экологической безопасности это одновременно их и право, и обязанность своевременно реализовывать вопросы местного значения в сфере охраны окружающей среды, а также осуществлять отдельные государственные полномочия в этой сфере, передаваемые им в установленном законом порядке;

4. Обязанность по обеспечению экологической безопасности возложена на органы государственной власти. Однако, органов государственной власти на местном уровне, подконтрольных гражданам, проживающим на местах, в нашей стране вовсе нет. Поэтому заслуживает внимания рассуждения проф. Ф.М. Раянова о предоставлении статуса института гражданского общества объединению граждан, образующих местное самоуправление. В частности, Ф.М. Раянов пишет: «Формирующее на основе общественного договора объединение людей, в целях учреждения государственной власти, по Локку, как раз и является гражданским обществом. Формируемое таким образом гражданское общество не может не быть правовым обществом, т.к. люди в гражданском состоянии, в отличие от естественного состояния, не могут обходиться без правовых регуляторов. Государственная власть, учрежденная гражданским обществом на основании общественного договора (позднее конституции общества), не может не быть правовым государством» [3, с. 152].

В целом, одним из инструментов реализации Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г. является муниципальная программа, в которых обозначаются различные мероприятия по охране окружающей среды. Указано, что эти мероприятия проводятся в муниципальных образованиях в основном за счет государственного бюджета, и при участии местного бюджета и внебюджетных средств

Однако как показывает надзорная практика органов прокуратуры, имеются в муниципальных образованиях нарушения по реализации данных муниципальных программ. Так Ольхонская межрайонная природоохранная прокуратура Иркутской области выявила нарушения на территориях Ольхонского, Качугского и Баяндаевского районах, где муниципальные программы не предусматривают финансовое обеспечение реализации мероприятий, направленных на улучшение состояния окружающей среды поселений, либо его размер явно



недостаточен. Большинство муниципальных программ не содержат сведений о проведении мероприятий по охране окружающей среды, фактически не исполняются и не эффективны. В Республике Тыва прокурором Овюрского района, кроме отсутствия финансирования программы «Охрана окружающей среды на 2016–2018 годы», выявлено непринятие мер по ее приведению в соответствие с местным бюджетом, отсутствие оценки эффективности ее реализации в 2016 г. В ряде муниципальных образований не проводились муниципальные программы финансовой экспертизы органами финансового муниципального, что свидетельствует о ненадлежащем исполнении муниципальными органами требований бюджетного законодательства и реализации полномочий по расходованию средств муниципального бюджета.

В любом случае, несмотря на такие негативные примеры, органы местного самоуправления в целях обеспечения экологической безопасности осуществляют определенные полномочия, которые исполняются ими в соответствии с принципом обязательного участия органов местного самоуправления в охране окружающей среды. Вместе с органами государственной власти они призваны обеспечить достижение показателей, которые определены Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г.

Библиографические ссылки

1. Прокуроры выявили сотни тысяч нарушений при обеспечении россиян водой [Электронный ресурс]. URL: <https://news.ru/russia/prokurory-vyyavili-sotni-tysyach-narushenij-pri-obespechenii-rossiyan-vodoj> (дата обращения: 25.11.2019).
2. Другов Ю.С. Анализ загрязненной почвы и опасных отходов : практическое руководство. М. : БИНОМ. Лаборатория знаний, 2013.
3. Раянов Ф.М. От земства к гражданскому обществу: современное государственно-правовое измерение местного самоуправления // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 3 (37). С. 151-153.

References

1. Prokurory vyyavili sotni tysyach narusheniy pri obespechenii rossiyan vodoy (Prosecutors revealed hundreds of thousands of violations in providing Russians with water). URL: <https://news.ru/russia/prokurory-vyyavili-sotni-tysyach-narushenij-pri-obespechenii-rossiyan-vodoj> (accessed date: 25.11.2019).
2. Drugov Yu.S. Analiz zagryaznennoy pochvy i opasnykh otkhodov (Analysis of contaminated soil and hazardous waste), prakticheskoye rukovodstvo. Moscow, BINOM, Laboratoriya znaniy, 2013.
3. Rayanov F.M. Ot zemstva k grazhdanskomu obshchestvu: sovremennoye gosudarstvenno-pravovoye izmereniye mestnogo samoupravleniya (From Zemstvo to civil society: the modern state law dimension of local self-government), *Pravovoye gosudarstvo: teoriya i praktika*, 2014, No. 3 (37), pp. 151-153.

Дата поступления: 18.10.2019

Received: 18.10.2019