

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

В статье анализируются вопросы деятельности местных органов самоуправления в сфере природопользования и охраны окружающей среды на теоретической и законодательной основе. Дается характеристика научных разработок данной проблемы в настоящий период. Определяется компетенция органов местного самоуправления в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Автор предлагает внести ряд конкретных предложений в закон об органах местного самоуправления.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, природопользование, охрана окружающей среды, городской округ, внутригородской район.

THE POWERS OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE FIELD OF NATURAL MANAGEMENT AND ENVIRONMENT PROTECTION

The article analyzes the issues of local government activities in the sphere of natural management and the environment protection on the basis of theory and law. The characteristic of the scientific researches of this problem nowadays is given. The competence of the local authorities in the sphere of management and the environment protection is determined. The author suggests a number of specific proposals to the law on the local government.

Ключевые слова: local government, natural management, environment protection, urban district, intraurban district.

В экологической науке вопросам управления природными ресурсами и охраны окружающей среды уделяется достаточно внимания. Вместе с тем нет конкретных работ, посвященных всестороннему изучению полномочий органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды.

Однако это не говорит о том, что такого рода исследования вообще не проводятся. Существуют ряд работ, посвященных анализу полномочий органов местного самоуправления, правовому статусу в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Так, под редакцией М.И. Васильевой изданы несколько работ, затрагивающих вопросы деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды, их полномочий, а также содержащих практически предложения по их расширению [2; 3].

Заслуживает внимания работа Р.А. Муртазалиева, которая посвящена изучению полномочий органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды на материалах Республики Дагестан [5].

Имеются и другие работы, посвященные управлению природопользованием и охране окружающей среды [1].

Эти работы предназначены для практических работников органов исполнительной власти

Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов. Известно, что законодательное регулирование деятельности органов управления общей и специальной компетенции и их полномочий осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации. К общей компетенции отнесены и органы местного самоуправления.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с управлением природопользованием и охраной окружающей среды определяются в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [9]; федеральными законами от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [7] и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [8]. В ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения.

К ведению органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды относятся: определение основных направлений охраны окружающей среды города, разработка экологических программ; учет и оценка состояния окружающей

среды и природных ресурсов подведомственной территорий, а также объемов отходов объектов производства независимо от форм собственности и подчинения; планирование, финансирование, материально-техническое обеспечение природоохранных мероприятий; координация деятельности экологических служб предприятий, учреждений и организаций независимо от их форм собственности и подчинения; организация экологической экспертизы различных проектов, государственного экологического контроля за состоянием окружающей среды; выдача разрешений на отдельные виды природопользования, выбросы и сбросы вредных веществ, захоронение токсичных отходов; принятие решений об ограничении, приостановлении, прекращении экологически вредной деятельности; разрешение споров в области охраны окружающей среды; экологическое воспитание, образование, просвещение; обеспечение населения необходимой экологической информацией; решение других вопросов охраны окружающей среды, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления в соответствии с законодательством о местном самоуправлении [4, с. 182-183].

Объектами управления органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды являются: муниципальная собственность; муниципальные земли; обособленные водные объекты, общераспространенные полезные ископаемые; муниципальные предприятия, организации; внебюджетные фонды; налоги и другие платежи за пользование недрами; платежи за землю, местные налоги и сборы, местные штрафы за нарушение государственных актов и актов органов местного самоуправления; внешнеэкономическая деятельность органов местного самоуправления.

Система управления охраны окружающей среды должна позволить в полной мере реализовать органами местного самоуправления полномочия по вопросам, отнесенным законодательством к их предметам ведения.

Определяя компетенцию органов местного самоуправления в области землепользования, следует обратиться к ст. 6 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В п. 2 указанной статьи к вопросам местного значения относятся: владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, осуществление контроля за использованием земель на своей территории, а также принятие участия в охране окружающей среды на территории муниципального образования.

Также органы местного самоуправления осуществляют правомочное распоряжение участками земли, находящимися в муниципальной собственности. В связи с этим земельные участки могут передаваться в постоянное (бессрочное) пользование (ст. 20 ЗК РФ).

Основными полномочиями органов местного самоуправления в области землепользования является изъятие земельных участков для муниципальных нужд либо общественных надобностей. Местные органы самоуправления определяют порядок землепользования и застройки поселений; занимаются разработкой и реализацией местных программ использования и охраны земель (ст. 11 ЗК РФ). Осуществляют другие полномочия, вытекающие из земельного законодательства РФ, в частности выполняют функции земельного контроля на своей территории (ст. 72 ЗК РФ). Определенные права органов местного самоуправления по использованию земель городов и иных поселений закреплены в ряде статей Градостроительного кодекса РФ (ст. 18, 19, 20), а также в области недропользования.

Так, в соответствии с Федеральным законом «О недрах» (в ред. от 01 января 2014 г.), местные органы самоуправления наделены следующими правами: принимают участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения при использовании недр; принимают решение о предоставлении разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения; приостанавливают работы, связанные с использованием недр на земельных участках в случае нарушения положений Федерального закона «О недрах», осуществляют контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; вводят ограничения на пользование участками недр на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объекты промышленности, транспорта и связи в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, причинить вред окружающей среде. Часть добытых из недр полезных ископаемых могут находиться в муниципальной собственности. Аналогичные права органов местного самоуправления в области природопользования и охраны окружающей среды закреплены в Лесном кодексе РФ (ст. 84), Федеральном законе «Об экологической экспертизе» (ст. 46), Федеральном законе «Об охране атмосферного

воздуха» (ст. 7, 19, 68). Вместе с тем в Федеральном законе «Об охране атмосферного воздуха» в ст. 18 следовало бы закрепить обязанности и степень участия органов местного самоуправления в регулировании выбросов вредных веществ при хранении, захоронении, обезвреживании и сжигании отходов производства и потребления.

Не так давно в законодательстве произошли определенные изменения, регулирующие деятельность органов местного самоуправления. Так, Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] внес дополнительные виды муниципальных образований (городской округ с внутригородским делением и внутригородской район), а также понятие двухуровневой системы местного самоуправления (МСУ), где основанием являются районные думы, где депутаты избираются населением на данной территории и далее определяется из состава делегируемых представителей глава муниципалитета. Сити-менеджер назначается по конкурсу, но не менее половины членов конкурсной комиссии должны быть рекомендованы губернатором. Это означает возможность населения, с одной стороны, работать вместе с администрацией, а с другой – правительству субъекта РФ осуществлять более четкий контроль за исполнением своих обязанностей муниципальными органами. Сегодня большинство конфликтов возникает между губернаторами и местными органами власти, при этом правительство субъектов Федерации не несет ответственности за плохую работу муниципальных образований (города или поселка). Вместе с тем эти поправки не решают проблем, связанных с охраной окружающей среды, таких как уборка улиц, озеленение, ремонт дорог и тротуаров, водоснабжение и т. д. Если не изменить финансирование, которое сегодня определяется по остаточному уровню. В связи с этим необходимо решать, какими источниками доходов будут наделены муниципальные образования в рамках двухуровневой системы. Сегодня действующая система налогообложения по существу лишила местные органы власти стимула зарабатывать деньги больше, чем они имеют. Ведь сегодня 90 % муниципальных образований живут за счет доноров (дотационны). Поэтому следует перестроить налоговую, бюджетную системы, а не

пытаться изменить ее оболочку. Дополнительные вливания (64 млрд рублей в 2016 г.) на финансирование бюджетов недостаточно. Эти деньги не смогут решить назревшие проблемы в деятельности муниципальных образований. Известно, что основной налог, образующий бюджет муниципальных образований, – это налог на доходы физических лиц. Федеральный закон не устанавливает размеры нормативов отчислений для всех. Это прерогатива правительства субъекта федерации, устанавливающего отчисления в бюджет муниципальных образований в пределах от 15% до 40% НДФЛ. Как правило, законодательство на региональном уровне определяют нижнюю планку налога, важным являются налоги на землю и административные штрафы, которые пополняли бы бюджет муниципальных образований. Однако указанные статьи по взиманию налогов закреплены за субъектами Федерации. Из них многие суммы могли пойти на реализацию программы сбора и утилизации твердых бытовых отходов (ТБО), строительство новых полигонов, рекультивацию старых площадей, а также создать европейскую систему сбора мусора, модернизировать деятельность ЖКХ, направленную на охрану окружающей среды.

Возможностей заработать у городов и районов предостаточно, но для этого законодательно надо закрепить это право – зарабатывать самим. То есть, необходимо отработать механизм взаимодействия с инвесторами, включая несколько городов. Здесь должна быть заинтересованность у муниципальных образований в заработанных деньгах, которые остались бы у них.

На практике получается обратная картина, чем больше заработают муниципальные образования, тем больше они отдают субъектам Федерации, а затем просят деньги на свои нужды.

Необходимо устранить нормативные и правовые акты, мешающие нормальной и эффективной деятельности органов местного самоуправления в рамках двухуровневой системы для новых типов муниципальных образований – городской округ с внутригородским делением на внутригородской район. В этом заключается главная новелла закона. С этой целью следует проанализировать экологическое, природоресурсное, природоохранное, земельное, водное, лесное, недропользование и др., с целью приведения его в соответствие с деятельностью органов местного самоуправления. Для улучшения деятельности органов местного самоуправления должны проводиться выборы в них не по партийному списку, а по гражданскому. Возможно, это повысит ответственность власти за нарушение Устава.

★
Примечания

1. Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М. : Юридическая фирма «Контракт» : ИНФРА-М, 2006.
2. Васильева М. И. Муниципальное управление в сфере охраны окружающей среды (законодательство и практика его применения). – М. 2007.
3. Васильева М. И. Правовые проблемы организации управления в сфере окружающей среды : пособие по региональной экологической политике. – М. : Акрополь : Центр экологической политики России, 2004.
4. Крассов О. И. Экологическое право. – М. : Юрайт, 2001.
5. Муртазалиев Р.А. Полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды. На материалах Республики Дагестан. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 2003.
6. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 14. – Ст. 1562.
7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
9. Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

ТЮЛЬПАНОВ Фарид Муллагалиевич, доцент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, кандидат юридических наук, доцент, Южно-Уральский государственный университет (НИУ). E-mail: f.g.tulpanow@mail.ru

TUYLIPANOV Farid, Assistant Professor of State and Civil Disciplines Chair, Faculty of Law Enforcement Officers' Training, Candidate of Law, South Ural State University (NRU). E-mail: f.g.tulpanow@mail.ru