

УДК 342.55

О некоторых проблемах правового регулирования оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, связанной с охраной окружающей среды

© Н.В. Шумей, С.А. Абрамитов

*Иркутский национальный исследовательский технический университет,
г. Иркутск, Российская Федерация*

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые особенности правового регулирования оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, связанной с охраной окружающей среды. В результате исследования были сформулированы предложения по нормативно-правовому закреплению перечня направлений, по которым оцениваются результаты деятельности органов местного самоуправления, одним из которых должна быть охрана окружающей среды. Также исследуются проблемы нормативно-правового закрепления ряда показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в указанной сфере. Определяются полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды, в частности особое внимание уделяется рассмотрению значимых полномочий, связанных с областью обращения с твердыми коммунальными отходами, данные полномочия входят в компетенцию органов местного самоуправления. Выделены такие недостатки правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды, как единообразие и отсутствие рационального распределения полномочий на местном уровне. В работе делаются выводы о возможности внесения изменений в статью 18.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, охрана окружающей среды, оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления

On Some Problems in Legal Regulation for Assessing the Effectiveness of Local Government Related to Environmental Protection

© Natalia V. Shumey, Sergey A. Abramitov

*Irkutsk National Research Technical University,
Irkutsk, Russian Federation*

Abstract. The article discusses some features of legal regulation for assessing the effectiveness of local government related to environmental protection. As a result of the study, proposals were formulated on the regulatory consolidation of the list of areas in which the results of the activities of local authorities are evaluated, one of which should be environmental protection. The article also examines the problems of legal consolidation of a number of indicators to assess the effectiveness of local government in this area. The powers of local governments in the field of environmental protection are determined, in particular, special attention is paid to the consideration of significant powers related to the field of solid municipal waste management; these powers are the responsibility of local governments. Such disadvantages of legal regulation of relations in the field of environmental protection as uniformity and lack of a rational distribution of powers at the local level are highlighted. The article draws conclusions about the possibility of amending article 18.1 of the Federal Law «On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation», etc.

Keywords: local governments, environmental protection, performance evaluation of local governments

Государственные органы и органы местного самоуправления гарантируют гражданам соблюдение и защиту конституционных прав, в том числе затрагивающих сферу экологических интересов, путем реализации единой государственной экологической политики, путем обеспечения эффективной координации всех ветвей публичной власти. Взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления

по решению возложенных на них экологических задач и функций обеспечивает конституционные права и интересы граждан в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности [1, с. 55]. Подчеркнем, что органы местного самоуправления являются связующим элементом между населением и органами государственной власти в деле охраны окружающей среды в муниципальных образованиях [2, с. 88]. Вза-

имодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления осуществляется в том числе и по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления [3, с. 290]. Кроме того, эффективное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления по решению возложенных на них экологических задач и функций в настоящее время невозможно без активного участия граждан [4, с. 53].

Следует отметить, что в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплено значительное количество вопросов местного значения, которые находятся в ведении муниципальных образований и которые по своему содержанию связаны с охраной окружающей среды¹.

Муниципальные образования и государство взаимно участвуют в природоохранной деятельности, что является обязательным условием достижения сбалансированности решения социально-экономических задач, сохранения природных ресурсов, благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды. Действительно, именно на местах, в муниципальных образованиях, можно обнаружить все существующие экологические проблемы. По мнению многих специалистов, представляется актуальным последующее расширение полномочий муниципальных органов, например, при выдаче разрешений на отдельные виды природопользования, осуществление выбросов и сбросов загрязняющих природу веществ, хранение отходов. Так, Е.В. Ильинская считает, что данная тенденция является положительной, поскольку именно на местах выявляются все проблемные моменты в природоохранной деятельности, а также становятся известными природные и экологические особенности [5, с. 512].

Ф.М. Тюльпанов приводит следующие полномочия в области охраны окружающей среды, отнесенные к ведению органов местного самоуправления: определение основных направлений охраны окружающей среды муниципального образования, разработка экологических программ, учет и оцен-

ка состояния окружающей среды, а также объемов отходов субъектов производства независимо от формы 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, 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 [6, с. 171].

Отметим, что основными недостатками правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды являются единообразие, отсутствие рационального распределения полномочий на местном уровне, так как каждое муниципальное образование имеет свои особенности, касающиеся количества жителей, размера территории, финансовых возможностей, экологической обстановки, например, объема выбросов, размещаемых отходов. Указанные особенности предполагают необходимость более гибкого подхода в наделении органов различных видов муниципальных образований полномочиями в природоохранной сфере. По мнению И.А. Паниной, целесообразным для органов местного самоуправления будет экологический контроль, так как основной обязанностью органов местного самоуправления перед населением муниципального образования является создание благоприятной окружающей среды в месте его проживания [7, с. 59]. Для совершенствования полномочий, отнесенных к ведению местных органов власти, необходимо определить список природоохранных мероприятий, выработать определенный порядок, по которому органы местного самоуправления получают возможность приобретать дополнительные полномочия в области охраны окружающей среды. Упомянутый выше подход будет способствовать наделению муниципалитетов необходимым набором полномочий в области охраны окружающей среды. В случае выражения муниципалитетом желания получить дополнительные полномочия он должен обратиться к субъекту Федерации и по установленной процедуре доказать возможность исполнения запрошенных полномочий. Важно подчеркнуть, что в случае принятия положи-

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019)» [Электронный ресурс]. URL: <https://fzakon.ru.turbopages.org/s/fzakon.ru/laws/federalnyy-zakon-ot-06.10.2003-n-131-fz/> (20.02.2020).

тельного решения муниципалитеты будут осуществлять дополнительные полномочия за счет средств местного бюджета. Если соответствующий муниципалитет не сможет эффективно реализовывать возложенные на него дополнительные полномочия, то субъект Федерации вправе отменить свое решение о наделении муниципалитета дополнительными полномочиями в природоохранной сфере. Думается, что данный подход сделает возможным предоставление дополнительных полномочий в экологической сфере тем муниципалитетам, которые желают улучшить экологические условия на своей территории, имея для этого возможность в виде наличия достаточного количества ресурсов и финансовых возможностей, а самое главное, этот подход избавит муниципальные образования от «непосильных» для них полномочий.

И.А. Измайлова указывает на то, что вследствие приоритетности природоохранной сферы каждый субъект Федерации имеет свои законы, регулирующие сферу охраны окружающей среды [8, с. 146].

Как отмечалось выше, в ведении муниципальных образований находится значительное количество вопросов местного значения, которые по своему содержанию связаны с охраной окружающей среды. Так, согласно статье 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к ведению муниципальных районов относится организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды, участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов, осуществление полномочий собственника водных объектов (включая осуществление мер по охране водных объектов, предотвращению их загрязнения и засорения). Статьей 16 указанного Федерального закона предусмотрено, что к вопросам местного значения муниципальных и городских округов относится организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципальных и городских округов, участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых комму-

нальных отходов, организация использования, охраны и защиты городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципальных и городских округов, осуществление полномочий собственника водных объектов (включая осуществление мер по охране водных объектов).

Задачи охраны окружающей среды могут решаться органами местного самоуправления и при создании, развитии и охране лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения, в процессе решения органами местного самоуправления земельных и градостроительных вопросов, при создании условий для массового отдыха жителей и организации обустройства мест массового отдыха и др.

В статье 55 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закреплено, что органы местного самоуправления при осуществлении хозяйственной и иной деятельности обязаны принимать необходимые меры по предупреждению и устранению негативного воздействия шума, вибрации, электрических, электромагнитных, магнитных полей и иного негативного физического воздействия на окружающую среду в городских и сельских поселениях, зонах отдыха, на естественные экологические системы и природные ландшафты. При планировании, застройке городских и сельских поселений, проектировании и строительстве, эксплуатации производственных объектов, создании, освоении новой техники, производстве и эксплуатации транспортных средств в целях обеспечения безопасности устанавливаются определенные условия, которые будут обеспечивать соблюдение нормативов допустимых физических воздействий². Кроме того, в соответствии со статьей 74 Федерального закона органы местного самоуправления осуществляют экологическое просвещение, в том числе информирование населения о законодательстве в области охраны окружающей среды, экологической безопасности. Осуществление указанных полномочий может позитивно повлиять на состояние окружающей среды, на повышение уровня культуры граждан в области экологии [9, с. 693]. Отметим, что в Федеральном законе предусмотрено, что органы местного самоуправ-

² Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/ (20.02.2020).

ления вправе проводить выявление и оценку объектов накопленного вреда окружающей среде (ст. 80.1).

К значимым полномочиям, связанным с влиянием на экологическую обстановку и включенным в компетенцию органов местного самоуправления, относятся полномочия в области обращения с твердыми коммунальными отходами. Согласно статье 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений, муниципальных районов и городских округов относятся следующие: создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, определение схемы размещения указанных мест (площадок), ведение реестра данных мест, организация экологического воспитания и формирование экологической культуры в области обращения с твердыми коммунальными отходами³. Кроме того, К.А. Бижанова отмечает, что местные власти путем издания соответствующих нормативных правовых актов регулируют отношения, связанные с обращением отходов на территориях, отнесенных к их компетенции [10, с. 235].

При проведении органами прокуратуры надзорных мероприятий наибольший процент выявленных экологических нарушений приходится именно на область обращения с отходами производства и потребления. К нарушениям в сфере обращения с отходами, предполагающим наибольшую опасность для жизнедеятельности населения на территории муниципальных образований, относятся нелегальные и несогласованные свалки отходов; отсутствие объектов размещения отходов, специально оборудованных территорий с соответствующими сооружениями; предоставление органами власти земельных участков для создания и эксплуатации объектов размещения отходов на землях, не предназначенных и не соответствующих требованиям законодательства для данного вида деятельности; захоронение отходов в границах населенных пунктов, размещение отходов на объектах, не включенных в государственный реестр объектов размещения отходов.

Обеспечение относительно благоприятных условий жизни населения муници-

пальных образований в значительной степени связано с взаимодействием региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе и по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления. Данная оценка необходима для более эффективной деятельности оцениваемых органов, в результате муниципальные образования, продемонстрировавшие наилучшие значения показателей, имеют право получать гранты из счетов региональных бюджетов.

В настоящее время для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления применяются следующие показатели: число субъектов малого и среднего предпринимательства; доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения; доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного или железнодорожного сообщения с административным центром городского округа или муниципального района, в общей численности населения городского округа (муниципального района); общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя; доля организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по водо-, тепло-, газо- и электроснабжению, водоотведению, очистке сточных вод, утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов и использующих объекты коммунальной инфраструктуры на праве частной собственности, по договору аренды или концессии; участие субъекта Российской Федерации или муниципального образования, в уставном капитале которых составляет не более 25 процентов, в общем числе организаций коммунального комплекса; удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) в многоквартирных домах; удельная величина потребления энергетических ресурсов муниципальными бюджетными учреждениями; удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления и др. Данные показатели применяются только в отношении муниципальных районов и городских округов.

Статьей 18.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного

³ Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19109/ (20.02.2020).

самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления утверждается в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации. Для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в настоящее время применяются показатели, закрепленные в Перечне показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденном Указом Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»⁴. Кроме того, перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов предусмотрен Постановлением Правительства РФ «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁵.

Стоит отметить, что в вышеупомянутом Указе Президента РФ и в Постановлении Правительства РФ не названы показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, которые возникают в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Полагаем, что необходимо внесение изменений в статью 18.1 Федерального за-

кона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части закрепления перечня направлений, по которым оцениваются результаты деятельности органов местного самоуправления. На наш взгляд, представляется актуальным закрепление помимо таких направлений, как «Экономическое развитие», «Образование», «Культура», «Жилищное строительство», «Жилищно-коммунальное хозяйство» и прочее, и направления, связанного с охраной окружающей среды, с экологической безопасностью. Кроме того, необходимо дополнить Постановление Правительства РФ «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» в части установления ряда показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, связанной с охраной окружающей среды.

⁴ Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/193208/> (20.02.2020).

⁵ О мерах по реализации Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52. Ст. 7490. [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902388099> (20.02.2020).

1. Круглов В.В. О роли государственного и муниципального управления в обеспечении экологической безопасности населения в промышленном регионе // Бизнес, Менеджмент и Право. 2015. № 2. С. 55–59.
2. Лисина Н.Л. О роли органов местного самоуправления в улучшении и поддержании благоприятного состояния окружающей среды (правовой аспект) // Аграрное и земельное право. 2018. № 9 (165). С. 85–89.
3. Абрамитов С.А. Некоторые вопросы правового регулирования эффективности деятельности местного самоуправления, связанной с охраной окружающей среды // Евразийский юридический журнал. 2018. № 2. С. 290–292.
4. Эрнст В.В. Конституционно-правовые основы участия граждан в обеспечении экологической безопасности // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 53–56.
5. Ильинская Е.В. Деятельность органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды и развития сельских территорий // Островские чтения. 2016. № 1. С. 510–514.
6. Тюльпанов Ф.М. Полномочия органов местного самоуправления в сфере природопользования и охраны окружающей среды // Правовый порядок: история, теория, практика. 2014. № 2 (3). С. 170–173.
7. Панина И.А. О нарушениях в сфере обращения с отходами производства и потребления // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Юриспруденция. 2016. № 2. С. 57–59.
8. Измайлова И.А. О совершенстве правового регулирования в сфере охраны окружающей среды и благоустройства территорий муниципального образования // Научный журнал. 2016. № 6 (7). С. 146–147.
9. Шайхутдинова Л.Н. О роли органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды // Аллея науки. 2018. № 4 (20). С. 691–694.
10. Бижанова К.А. Особенности правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9 (94). С. 232–242.

Сведения об авторах / Information about the Authors

Шумей Наталья Владимировна,
студентка группы ЮРУБ-18-1,
Институт экономики, управления и права,
Иркутский национальный исследовательский
технический университет,
664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83, Россий-
ская Федерация,
e-mail: natalasumej70@gmail.com

Natalia V. Shumey,
Student,
Institute of Economics, Management and Law,
Irkutsk National Research Technical University,
83 Lermontov Str., Irkutsk, 664074, Russian Fed-
eration,
e-mail: natalasumej70@gmail.com

Абрамитов Сергей Анатольевич,
кандидат исторических наук,
доцент кафедры теории права, конституционного
и административного права,
Институт экономики, управления и права,
Иркутский национальный исследовательский
технический университет,
664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83, Россий-
ская Федерация,
e-mail: sabramitov@yandex.ru

Sergey A. Abramitov,
Cand. Sci. (History),
Associate Professor, Department of Theory of Law,
Constitutional and Administrative Law,
Institute of Economics, Management and Law,
Irkutsk National Research Technical University,
83 Lermontov Str., Irkutsk, 664074, Russian Fed-
eration,
e-mail: sabramitov@yandex.ru