

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Российский государственный профессионально-педагогический
университет»

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

Дипломная работа
по направлению подготовки 44.03.04 Профессиональное обучение
(по отраслям)
профиля подготовки «Правоведение и правоохранительная деятельность»
специализации «Правозащитная деятельность»

Идентификационный код ДР: 007

Екатеринбург 2018

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Российский государственный профессионально-педагогический
университет»
Институт развития территориальных систем профессионально-
педагогического образования
Кафедра права

К ЗАЩИТЕ ДОПУСКАЮ:
Заведующая кафедрой права
_____ А.А. Воронина
«_____» _____ 2018 г.

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

Дипломная работа

Дипломная работа по направлению подготовки 44.03.04 Профессиональное
обучение (по отраслям)
профиля подготовки «Правоведение и правоохранительная деятельность»
профилизации «Правозащитная деятельность»

Идентификационный код ДР: 007

Исполнитель:
студент группы Тц-513 ПВД

(подпись)

Н.В. Спирина

Руководитель:
канд. филос. наук, доцент

(подпись)

О.В. Шмурыгина

Нормоконтролер:
ст. преподаватель

(подпись)

К.А. Игишев

Екатеринбург 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.....	7
1.1. Организация деятельности органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды	7
1.2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды.....	13
2. ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.....	21
2.1. Осуществление органами местного самоуправления экологического мониторинга.....	21
2.2. Осуществление органами местного самоуправления экологического контроля.....	25
АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ПО ТЕМЕ ДР...30	
МЕТОДИЧЕСКАЯ РАЗРАБОТКА ПО ТЕМЕ ДР.....	34
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	39
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	44
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	50

ВВЕДЕНИЕ

На сегодняшний день вопросы связанные с экологической обстановкой в России, стоят на заметке, указанное обстоятельство подтверждается Указом Президента РФ от 05.01.2016 № 7 (в ред. от 03.09.2016) «О проведении в Российской Федерации Года экологии»¹ в 2017 году, а также стратегическими задачами развития Российской Федерации на период до 2024 года², где стратегической целью государственной экологической политики выступает решение социально-экономических задач, способствующее экологически ориентированному росту экономики, поддержанию положительной окружающей среды и сохранению ресурсов природы для обеспечения населения страны, реализации права на благоприятную окружающую среду, является конституционной, так в соответствии со ст. 42 Конституции Российской Федерации (в ред. от 21.07.2014)³ (далее Конституция РФ), упрочняющим правовой порядок в сфере охраны окружающей среды и обеспечивающий экологическую безопасность.

В статье 58 Конституции РФ используется термин «окружающая среда», который следует понимать в широком значении, включающем как природную среду, так и элементы искусственной среды, это среда обитания и производственной деятельности человека. При этом среди объектов окружающей среды Конституция РФ особую роль отдает деятельности граждан страны, которая должна быть реализована посредством бережного отношение к природным ресурсам и богатствам Российской Федерации. Среди конституционных обязанностей человека реализация этой обязанности, пожалуй, в наибольшей степени непосредственно связана с благом самого человека, с чем, в свою очередь, корреспондируется

¹Собрание законодательства РФ. 2016. № 2 (ч. I). Ст. 321.

²Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

³Российская газета. 1993. 25 дек.

обязанность соответствующих государственных и муниципальных органов власти обеспечить конституционное право каждого человека на благоприятную окружающую среду в соответствии с нормами ст. 42 Конституции РФ.

Следовательно, в деятельности органов местного самоуправления функция охраны окружающей среды предполагает систему мер, направленных, с одной стороны, на повышение качества окружающей среды, благоприятно воздействующей на человека, с другой стороны, на защиту окружающей среды от причиняющей ей вред деятельности самого человека.

В Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды»¹ охрана окружающей среды определяется, как деятельность, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий. Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды определяются в соответствии со ст. 7 указанного Закона.

Таким образом, для реализации стратегических задач, требуется система эффективных правовых мер, среди которых первостепенное значение принадлежит организационно-правовым, что обусловлено ролью муниципального управления, направленного на достижение целей и задач государственной экологической политики.

Но, на сегодняшний день одной из наиболее важных проблем в данной сфере является несовершенство отечественного законодательства, регулирующего общественные отношения в области охраны окружающей среды, а именно не сформирован оптимальный эколого-правовой механизм, а также отсутствует система экологического законодательства, обеспечивающего комплексное регулирование экологических отношений.

¹Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

Обозначенная проблема указывает на актуальность выбранной темы дипломного исследования.

Объект данной дипломной работы – общественные отношения по осуществлению деятельности органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды.

Предмет дипломного исследования – нормы права, регулирующие участия органов местного самоуправления в деятельности по охране окружающей среды.

Цель дипломного исследования заключается в комплексном анализе правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды, выявить существующие проблемы по реализации данных полномочий и предложить пути их решения.

Целью дипломного исследования предопределено решение ряда задач:

- изучить структуру органов местного самоуправления, занимающихся охраной окружающей среды;
- определить полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды;
- рассмотреть осуществление органами местного самоуправления экологического мониторинга и экологического контроля;
- провести анализ правоприменительной практики по вопросу правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды;
- представить методическую разработку занятия по теме исследования.

Теоретическую основу исследования составляют труды таких видных российских ученых как: В.А. Волкова, А.Н. Ивлеевой, О.В. Иполитовой, А. Колесниченко, А.В. Качанова, Б.А. Ландорина, Т.А. Наренко, и ряд других.

Методологическую основу исследования составляют диалектический метод научного познания, а также логический, сравнительно-правовой, статистический, конкретно-социологический и другие частные методы исследования правовых явлений.

Нормативную основу исследования составили: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды», Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 01.05.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ и многие другие.

Эмпирическую основу исследования составили судебные акты судов Российской Федерации.

Дипломная работа состоит из введения, двух глав, анализа правоприменительной практики, методической разработки, заключения, списка использованных источников.

¹Собрание законодательства РФ. 2003. № 40 Ст. 3822.

1. ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1.1. Организация деятельности органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды

Права и обязанности местных властей в области охраны окружающей среды и регулирования применения природных ресурсов закреплены в федеральном законодательстве достаточно подробно.

Так, в соответствии с ч. 2 статьи 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 01.05.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы муниципальной власти вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

На этом, как отмечает А.Н. Ивлеева: «основывается тезис о негосударственной природе муниципальной власти, реализованный в норме диспозиции статьи 12 Конституции РФ»¹.

По мнению А. Колесниченко: «вопросы местного значения в общем виде обозначены в части 1 статьи 132 Конституции РФ, в которой вновь повторяется положение о самостоятельном управлении муниципальной собственностью, и к этой функции добавляются:

¹Ивлеева А.Н. Функции надзора муниципалитета в области охраны окружающей среды: проблемы применения // Сборник аналитических статей Гуманитарного университета гор. Екатеринбург. 2016. № 5. С. 79.

- формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов;
- назначение местных налогов и сборов;
- осуществление охраны общественного порядка;
- решение и контроль других вопросов местного значения в области охраны окружающей среды на контролируемой территории»¹.

Т.А. Наренко, установил: «наиболее важным, вопросам относятся вопросы охраны окружающей среды и рационального природопользования, поскольку сегодня необходимо на всех этапах управления создать мощную правовую основу, т.к. неэкологично хозяйствовать стало невыгодно»².

Таким образом, огромное значение имеет именно правовое регулирование организации деятельности тех или иных органов в сфере охраны окружающей среды.

Как отмечает З.И. Чутлина: «только органы местного самоуправления, более точно осведомлены об экологической среде и специфике природных ресурсов в области своей территории муниципального образования»³.

С указанной позицией стоит согласиться, поскольку она соответствует конституционной позиции, закрепленной в части 1 статьи 130 главного нормативного акта Российской Федерации, а именно из которой следует: «органами муниципальной власти в Российской Федерации обеспечивается самостоятельное решение населением вопросов местного значения», а, следовательно, и вопросов в сфере охраны окружающей среды.

Для более точного рассмотрения данного вопроса, следовало бы обратиться к нормативно-правовому регулированию данного вопроса.

Так, согласно высказывания Б.А. Ландорина: «основополагающим законодательным актам, определяющим компетенцию органов муниципальной власти в области охраны окружающей среды и природных

¹Колесниченко А. О структуре модельного законодательства субъекта РФ в области местного самоуправления // Вопросы местного самоуправления. 2017. № 12. С. 59.

²Наренко Т.А. Компетенции органов местного самоуправления в сфере природопользования и охраны окружающей среды // Муниципальное право. № 10. С. 224.

³Чутлина З.И. Мониторинг окружающей среды субъектами органов местного самоуправления // Муниципальные известия. 2016. № 3. С. 93.

ресурсов является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», отмечая, что указанный закон федерального значения содержит в себе ряд вопросов местного значения, в том числе и регулирующих деятельность по охране окружающей среды»¹.

Но, существует и противоположная точка зрения, так А.В. Кочанов отмечает: «авторы, которые считают, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регулирует деятельность органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды, глубоко в этом заблуждаются, поскольку ни одна из норм указанного Закона не раскрывает этих полномочий, лишь имеет отсылочные нормы к статье 10 Федерального закона «Об охране окружающей среды», которая конкретно регламентирует деятельность в области охраны окружающей среды, исполняемой органами местного самоуправления»².

Подобного мнения и придерживается Ю.А. Хлынова: «деятельность органов муниципальной власти в области охраны окружающей среды заключается в организации охраны природной среды и проведении ряда мероприятий на улучшение экологической обстановки муниципального образования что регламентировано прежде всего Федеральным законом «Об охране окружающей среды»³.

По мнению Д.А. Русанюка: «организация работы органов местного самоуправления регулируется как ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» так и ФЗ «Об охране окружающей среды», поскольку оба акта содержат в себе вопросы местного значения определяющие и дополняющие взаимосвязанные мероприятия по контролю,

¹ Ландорин Б.А. Вопросы деятельности местных органов самоуправления в сфере охраны окружающей среды // Юридические науки. 2015. № 1. С. 85.

² Качанов А.В. Органы местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов // Государство и право. 2017. № 2. С. 12.

³ Хлынова Ю.А. Правовая охрана окружающей среды на местном уровне // Экологическое право. 2016. № 4. С. 29.

мониторингу и охране экологической обстановки, а также в сфере охраны окружающей и природной среды»¹.

Получается, что исходя из выше приведенных мнений, следует рассматривать в качестве источников правового регулирования как Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», так и Федеральный закон «Об охране окружающей среды».

Однако, из смысла статьи 10 Федерального закона № 7 – ФЗ «Об охране окружающей среды» следует, что деятельность органов местного самоуправления в данной сфере осуществляется на основании настоящего Федерального закона, других федеральных законов иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также уставами администрации муниципального образования.

Так, из типового положения устава экологического отдела органов муниципальной власти следует, что организация деятельности в сфере окружающей среды содержи в себе перечень мероприятий по улучшению окружающей среды, как например:

- решение вопросов с утилизацией бытовых отходов и мусора;
- мониторинга экологической обстановки района;
- решение вопросов по сохранению природоресурсных территории;
- организация мероприятий по защите поселенцев и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ряда других не менее важных.

О.В. Ипполитова в своем исследовании, посвящённом муниципальным функциям в сфере экологической политики, отмечает, что Федеральный закон «Об охране окружающей среды» закрепляет ряд обязанностей органов

¹ Русанюк Д.А. Муниципальные функция в сфере экологической политики. // Экологическое право. 2015. № 6. С. 12.

муниципального образования, которые исполняются ими в рамках экологического управления на соответствующей территории¹.

Действительно, указанное подтверждается нормой ст. 13 Федерального закона «Об охране окружающей среды», согласно которой относятся обязанности по оказанию содействия гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды и в соответствии с ч. 1 ст. 55 указанного Федерального закона по принятию необходимых мер 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 при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

В качестве примера можно привести организацию деятельности отдела экологии и благоустройства Администрации Талицкого городского округа, согласно Устава муниципального образования Талицкого городского округа, утвержденного Решением Талицкой районной Думы от 24.11.2005 № 396 (в ред. от 27.02.2016 № 4) деятельность данного отдела основана на нормах Конституции РФ, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а задачи деятельности определены Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды»², данный отдел является функциональным органом Администрации Талицкого городского округа, обеспечивающим формирование и реализацию единой муниципальной политики в сфере охраны окружающей среды и благоустройства в рамках территории Талицкого городского округа.

¹ *Иполитова О.В.* Проблемы совершенствования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в экологической сфере // Вестник Иркутского юридического университета. 2018. № 11. С. 19.

² Устав муниципального образования Талицкого городского округа, утвержден Решением Талицкой районной Думы от 24.11.2005 № 80 (в ред. от 27.02.2016 № 4) // http://www.ntagil.org/gorod/ustav.php?SECTION_ID=85 (дата обращения 12.04.2018).

Отдел непосредственно подчиняется заместителю Главы Администрации, в ведении которого находятся вопросы строительства, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства, при общем руководстве Главы Администрации, на сегодняшний день – Толкачева Александра Геннадьевича, а указанный отдел возглавляет эколог – Кузнецова Елена Валентиновна.

Основными задачами отдела являются¹:

- подготовка материалов по оценке и прогнозу социально-экономического развития городского округа в части охраны окружающей среды, поддержания чистоты и благоустройства населенных пунктов Талицкого городского округа (далее – городского округа);
- разработка актуальных муниципальных экологических программ и перспективных планов развития благоустройства населенных пунктов городского округа;
- введение в практику современного управления по благоустройству территории городского округа положительного опыта других муниципальных образований;
- планирование, организация и надзор мероприятий по охране окружающей среды, обеспечению экологической безопасности и благоустройству территории в рамках территории городского округа, включая организацию работ по проектированию, реконструкции, ремонту и содержанию объектов благоустройства и природоохранных объектов;
- диагностирование экологической культуры в местном сообществе, экологическое просвещение населения;
- обеспечение применения в сфере экологии и благоустройства современных высокоэффективных материалов, изделий и конструкций, машин и механизмов, ресурсосберегающих технологий;

¹ Распоряжение Главы Администрации Талицкого городского округа от 15.01.2016 о деятельности отдела экологии и благоустройства Администрации Талицкого городского округа // Сельская Новь. 2016. № 3. С. 2.

- обеспечение организации применения, охраны, защиты, воспроизводства лесов , расположенных в рамках территории городского округа;
- организация муниципального лесного контроля на территории населенных пунктов Талицкого городского округа;
- обеспечение содержания мест захоронения на территории городского округа, соответствия деятельности муниципальных кладбищ установленным санитарным, гигиеническим и иным нормам и правилам захоронения;
- создание условий общественным организациям и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды.

Таким образом организация деятельности органов муниципальной власти в сфере охраны окружающей среды определяется рядом нормативно-правовых актов РФ.

1.2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды

В ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения.

Полномочия органов муниципальной власти в сфере отношений, связанных с управлением природопользованием и охраной окружающей среды определяются в соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды», Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Указанное подтверждается позицией В.А. Волкова, который отмечает: «полномочия муниципальных образований в сфере охраны окружающей среды регулируются Конституцией РФ, Федеральным законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации », Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», уставами муниципального образования и локальными актами, изданными органами муниципальной власти, которые прежде всего основываются на следующих положениях ¹ :

- 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;

¹ Волков В.А. Права и обязанности местных властей в области охраны окружающей среды и регулирования использования природных ресурсов // Хозяйственное и Муниципальное право. 2016. № 4. С. 108.

– решение других вопросов охраны окружающей среды, отнесенных к компетенции органов муниципальной власти в соответствии с нормативным регулированием о местном самоуправлении».

Но, существуют и другие мнения.

Так, по мнению А.А. Климова: «концепция управления в области охраны окружающей среды органами муниципальной власти, прежде всего должна позволить в полной мере воспроизводить полномочия по вопросам, отнесенным нормативным регулированием к их предметам ведения»¹.

Так, определяя компетенцию органов муниципальной власти в области охраны окружающей среды и благоустройства в области экологии землепользования, следует обратиться к статье 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации », из которой конкретно следует, что 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.

Но, как отмечает И.С. Славкин: «органы муниципальной власти осуществляют правомочное распоряжение участками земли, находящимися в муниципальной собственности не только согласно Федерального законодательства, но и в соответствии со статьей 20 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. от 31.12.2017)² (далее ЗК РФ)»³.

Так, стоит обратиться к статье 11 Земельного кодекса РФ, где отмечается, что ведущими полномочными функциями органов муниципальной власти в области землепользования является изъятие

¹Климов А.А. Проблемы и перспективы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований России // Аналитический вестник. 2016. № 2. С. 165.

²Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4137.

³Славкин И.С. Полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды // Правопорядок. 2015. № 8. С. 238.

земельных участков для муниципальных нужд либо общественных надобностей, также местные органы самоуправления определяют порядок землепользования и застройки поселений; занимаются разработкой и реализацией местных программ применения и охраны земель.

Осуществляют другие полномочные функции, вытекающие из земельного законодательства РФ, в частности выполняют функции земельного контроля на своей территории (статья 72 ЗК РФ).

Однако указанные диспозиции ЗК РФ не раскрывают охрану окружающей среды в области землепользования, следовательно, не стоило бы ее брать во внимание, или стоило бы внести изменения в указанный нормативный правовой акт.

С.Н. Береснов отмечает: «порядок полномочий органов муниципальной власти по использованию земель городов и иных поселений закреплены в нормах Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (в ред. от 07.03.2017)¹, а именно в статьях 18, 19, 20, а также в области недропользования»².

Таким образом, несмотря на то, что принято ряд нормативно-правовых актов регламентирующих полномочия органов муниципальной власти в сфере охраны окружающей среды землепользования, но все же это не решает проблем, связанных с охраной окружающей среды, таких как уборка улиц, озеленение, ремонт дорог и тротуаров, водоснабжение и многих других глобальных проблем.

Раскрывая полномочия органов муниципальной власти в области охраны окружающей среды, стоит рассмотреть полномочия в сфере обращения с отходами определены в законодательстве как организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

¹ Российская газета. 2004. 30 дек.

² Береснов С.Н. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов // Вестник МГУ. 2016. № 8. С. 90.

Так, согласно Федерального закона от 24 июня 1998 № 89-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) «Об отходах производства и потребления»¹, а именно из смысла статьи 8 следует, что к полномочиям органов муниципальной власти в области обращения с отходами относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, а к полномочиям органов муниципальной власти муниципальных районов в области обращения с отходами относится организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, к полномочиям органов муниципальной власти городских округов в области обращения с отходами относится организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Также, подобные положения раскрыты в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Но, на практики указанные полномочия не работают, так согласно доклада начальника экологического отдела Администрации ТГО – Е.В. Кузнецовой: «статьи 5-6 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» устанавливают, что среди полномочий органов государственной власти, коррелирующих полномочия органов муниципальной власти в сфере обращения с отходами, следует выделить разработку и принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области обращения с отходами, а также принятие в соответствии с нормативным регулированием Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, контроль за их исполнением, однако стоит отметить, что муниципальный район не осуществляет деятельность по сбору и вывозу отходов, лишь только, как следует из положений занимается организацией утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Поселения организуют

¹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3010.

сбор и вывоз бытовых отходов и мусора. Городские округа организуют сбор, вывоз, утилизацию и переработку бытовых и промышленных отходов»¹.

Из указанного анализа, следует, что ни в одном из указанных законов не определены полномочия нужным образом, что на практике создает массу коллизий.

Так, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации муниципальной власти в Российской Федерации» в ст. 7 раскрывает полномочия органов муниципальной власти, но не закрепляет полномочия об охране окружающей среды, лишь в подпункте 1.1. п. 9 части 1 ст. 7 раскрывает: «организация благоустройства и утверждение правил благоустройства», следуя логике практически в каждом муниципальном образовании Свердловской области, имеются отделы в области охраны окружающей среды и имеют следующее наименование: «отдел экологии и благоустройства того или иного городского округа».

Так, же, из указанного доклада Е.В. Кузнецовой, следует, чтобы прежде ликвидировать несанкционированную свалку, руководитель отдела экологии Талицкого района вынужден обратиться к прокурору района с просьбой подать иск в интересах неопределенного круга лиц, с обезданием Администрации ТГО ликвидировать несанкционированную свалку, а как следует из положений, орган местного самоуправления не правомочен игнорировать судебные решения, следовательно в указанный срок свалки очищаются, на что муниципалитетом беспрепятственно выделяются в рамках судебного решения финансовое обеспечение.

Указанное подтверждается практикой, а именно приложением 1 и приложением 2, из которых следует, что помощник прокурора Талицкого района Е.С. Микушин в интересах неопределенного круга обращается с иском к Управлению городского хозяйства города Талицы и администрации

¹Кузнецова Е.В. Проблема несанкционированных свалок и отходов ТБО на территории Талицкого района Свердловской области // Восточная провинция. 2017. № 67 (1268). С. 6.

Талицкого городского округа Свердловской области с обязанием в течение 2 месяцев со дня вступления в законную силу решения суда ликвидировать несанкционированное размещение твердых коммунальных отходов на земельном участке на территории города Талица, с указанием адреса несанкционированной свалки и даже географических координат.

Из приложенного решения же суда, вынесенного федеральным судьей Талицкого районного суда Свердловской области, свидетельствует, что действительно помощник прокурора Талицкого района обратился в суд в интересах неопределенного круга лиц с иском к Управлению городского хозяйства города Талица и администрации Талицкого городского округа об обязанности ликвидировать несанкционированное размещение твердых коммунальных отходов, мотивируя тем, что Прокуратурой Талицкого района проведены надзорные мероприятия в сфере природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства. Установлено, что на земельном участке по ул. Крылова в городе Талица Свердловской области размещены твердые коммунальные отходы.

Также, суд в своём решении отмечает, что в соответствии с пунктом 2 статьи 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, а согласно п. 24 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области обращения с отходами относится организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Следовательно, полномочия по ликвидации несанкционированного размещения отходов в соответствии с Уставом Талицкого городского округа возлагается на органы местного самоуправления, что свидетельствует из п. 6 ст. 30 Устава Талицкого городского округа, принятого Решением Талицкой районной Думы 02.06.2005 № 396 (далее - Устав), расходы на обеспечение

деятельности администрации городского округа осуществляются в соответствии с бюджетной сметой.

Так, обобщенная проблема свидетельствует о не конкретизации полномочий муниципалитета в конкретном виде деятельности в области окружающей среды.

Так, на основании выше изложенного, предлагается законодателю внести изменение в части 1 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ввести в действие пункт 4.5) части 1 ст. 7, изложив его в следующей редакции: «полномочными функциями по организации охраны окружающей среды и благоустройства, предусмотренными Федеральным законом «Об охране окружающей среды».

Подобного мнения придерживается А.Н. Горбунов, отмечая: «для полной реализации полномочий органов местного самоуправления, необходимо внесения полномочия об охране окружающей среды непосредственно в нормативно-правовой акт регулирующий деятельность органов местного самоуправления, что решит проблему по реализации развития и выполнения задач по экологии и благоустройству территории»¹.

С указанным мнением стоит согласиться, так как если не изменить полномочия органов муниципальной власти, экологическая проблема будет не решена, а ввиду внесения изменений в Федеральный закон, будет решен вопрос о полномочиях органов муниципальной власти в области охраны окружающей среды, а, следовательно, о реализации стратегических задач в сфере экологической политики Российской Федерации.

Таким образом, законодательство Российской Федерации и ее субъектов создало определенную правовую базу для участия органов муниципальной власти в реализации задач по охране окружающей среды.

¹ Горбунов А.Н. Правовые проблемы муниципального экологического контроля: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 11.

2. ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

2.1. Осуществление органами местного самоуправления экологического мониторинга

Необходимым элементом осуществления государственного управления охраной окружающей среды и рационального применения природных ресурсов является проведение экологического мониторинга.

Как пишет Р.А. Шаламов: «настоящая функция муниципальной деятельности сложилась давно, имеет определенные традиции в практике применения»¹.

В юридической литературе вопросы понятия, формы и системы экологического мониторинга освещаются достаточно полно, но неоднозначно.

Таким образом, по мнению Н.А.Шанауриной, экологический мониторинг весьма важный источник информации эффективного управления².

Но, в свете внесенных последних изменений согласно статье 63 Федерального закона «Об охране окружающей среды» на сегодняшний день экологический мониторинг производится федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, норма регламентирующая экологический мониторинг органами местного самоуправления утратила силу.

¹Шаламов Р.А. Система экологического мониторинга органами местного самоуправления // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 3. С. 19.

²Шанаурина Н.А. Организация охраны окружающей среды органами местного самоуправления // Муниципальное право. 2016. № 7. С. 51.

Однако, на практике экологический мониторинг проводится именно органами местного самоуправления, так в отделе экологии и благополучия Администрации Талицкого района данный мониторинг производится на основании Областного закона Свердловской области от 28 декабря 2016 года № 436-СО «Об организации деятельности отделов экологии в органах местного самоуправления Свердловской области»¹, согласно которому органы местного самоуправления Свердловской области экологический надзор осуществляется в соответствии с главой 11 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Согласно Федерального закона «Об охране окружающей среды» экологический мониторинг – информационная концепция наблюдений, оценки и прогноза изменений в состоянии окружающей среды, созданная с целью выделения антропогенной составляющей этих изменений на фоне природных процессов.

К.Н. Феклов, определяя объект экологического мониторинга, установил, что последним является природная среда, характеризующаяся определенным территориальным масштабом, а также геофизическими, геохимическими и биологическими свойствами².

Из смысла статьи 63 Федерального закона «Об охране окружающей среды» следует, что экологический мониторинг осуществляется в рамках единой системы государственного экологического мониторинга федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с их компетенцией, установленной нормативным регулированием РФ, посредством создания и обеспечения функционирования наблюдательных сетей и информационных ресурсов в рамках подсистем единой системы государственного экологического

¹Закон Свердловской области от 28 декабря 2016 года № 436-ЗС «Об организации деятельности отделов экологии в органах местного самоуправления Свердловской области» // Областная газета. 2016. 29 дек.

²Феклов К.Н. Задачи органов местного самоуправления в развитии окружающей среды и благополучии населения // Муниципальное право. 2013. № 8 (189) С. 61.

мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), а также создания и эксплуатации уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти государственным фондом данных.

П.А. Ухватов при анализе основ муниципальной власти установил: «данная концепция экологического мониторинга должна накапливать, концепция систематизировать и анализировать информацию о¹:

- состоянию окружающей среды;
- причинах наблюдаемых и вероятных изменений состояния (источниках и факторах воздействия);
- допустимости изменений и нагрузок на среду в целом;
- существующих резервах биосферы».

Концепция мониторинга в сфере охраны окружающей среды создаёт условия и позволяет решать задачи по улучшению экологической обстановки, посредством выявления и создания программ по устранению техногенных воздействий как на природу в целом, так и на окружающий мир.

Ф. Порошин отмечает: «мониторинг состояния окружающей среды органами муниципальной власти включает три основных направления деятельности:

- наблюдения за факторами воздействия и состоянием среды;
- отметку фактического состояния среды;
- прогноз состояния окружающей природной среды и отметку прогнозируемого состояния»².

Есть авторы, которые экологический мониторинг подразделяют по следующим классификационным признакам:

- масштабу измерений и оценки информации (локальный, региональный, глобальный);

¹Ухватова П.А. Актуальные вопросы развития местного самоуправления в России. М., 2016. С. 111.

²Порошин Ф. Мониторинг, осуществляемый органами муниципальной власти в сфере охраны окружающей среды // Муниципальная служба РФ. 2015. № 6. С. 20.

– специфике методов измерения и оценки информации (геофизический, геохимический, биологический);

– специфике объектов защиты (мониторинги атмосферы, почв, поверхностных вод, подземных вод, растительных ресурсов, лесов, животного мира, антропогенной нагрузки, промышленной нагрузки, транспортной нагрузки, сельскохозяйственной нагрузки, рекреационной нагрузки, здоровья населения, миграции населения и др.)¹.

Сведения экологического мониторинга должна быть достоверной, своевременной, пригодной для принятия профилактических, оперативных, чрезвычайных мероприятия по осуществлению защиты окружающей среды. По периодичности востребования и специфике применения сведения экологического мониторинга подразделяется на базовую (регулярная сведения о состоянии природной среды), оперативную (сведения об изменениях в окружающей среде, происходящих под действием естественных и антропогенных факторов), сигнальную (сведения, предупреждающая о негативных процессах и явлениях)².

А.П. Оссо в исследовании от 2016 года отмечает: «в свете актуальной проблемы определения допустимого уровня безопасности окружающей среды, при производстве экологического мониторинга организация, осуществляемая его, должна руководствоваться рядом принципов и полномочий, а, следовательно, должна быть на то уполномочена»³.

Как отмечает Т.А. Маринина, управление организацией экологического мониторинга требует наличия информационной системы, которая позволила бы быстро осуществлять обработку исходных данных о предполагаемых направлениях хозяйственной деятельности и ее возможных экологических

¹Обарин И.А. Распределения природоохранных полномочий между органами государственной власти Российской Федерации // Государство и право. 2014. № 2. С. 345.

² Русанюк Д.А. Муниципальные функция в сфере экологической политики. // Экологическое право. 2015. № 6. С. 14.

³ Оссо А.П. Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с управлением природопользованием и охраной окружающей среды // Правопорядок. 2016. № 6. С. 9.

последствиях. Информационное обеспечение управления экологическим мониторингом во многом связано с деятельностью различных служб охраны окружающей среды¹.

Следовательно, в условиях экологической политики принятие эффективных решений на основе принципов управления экологического мониторинга невозможно без анализа данных экологического мониторинга.

Отсюда следует, требуется научный подход к принятию решений в любой области.

Концепция экологического мониторинга сама по себе не содержит непосредственную деятельность по управлению качеством окружающей среды, но выступает важнейшим этапом при разработке управленческих стратегий и считается информационной системой обеспечения экологической безопасности.

2.2. Осуществление органами местного самоуправления экологического контроля

Контроль и надзор за состоянием окружающей среды направлен на обеспечение провозглашенного Конституцией РФ права каждого на благоприятную среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

По мнению Зверевой И.Н., контроль и надзор за состоянием окружающей среды необходимо рассматривать в следующих формах²:

- в форме контроля за экологической обстановкой;
- в форме контроля за обстановкой природопользования.

¹ *Маринина Т.А.* Вопросы охраны окружающей среды и благополучия на теоретической и законодательной основе // Правопорядок. № 12. С. 117.

² *Зверева И.Н.* Правовая природа и виды муниципального контроля // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 13.

Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) – это концепция мероприятий, работающая на устранение, определения и воспрепятствование нарушениям законодательства в области охраны окружающей среды, а также обеспечения соблюдения правовых требований в сфере охраны окружающей среды¹.

Согласно статьи 67 Федерального закона «Об охране окружающей среды» следует, что осуществление экологического контроля производится в целях обеспечения выполнения мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также в целях соблюдения требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством в области охраны окружающей среды.

Порядок осуществления муниципального экологического контроля устанавливается нормативными правовыми актами органов муниципальной власти в рамках действующего законодательства РФ.

Так, Н.Н. Локосова при определении полномочий органов муниципалитета по осуществлению экологического контроля анализирует статью 12 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды»².

Подобного мнения о правовом регулировании органов муниципальной власти поддерживается В.А. Тарелкина, которая отмечает, что органы местного самоуправления правомочны осуществлять экологический контроль, который, по его мнению, заключается в следующем:

– в целях проверки деятельности тех или иных объектов, будь то организация или объект хозяйственной деятельности, посещать их, а также осуществлять контроль в том числе посредством ознакомления с документацией объекта;

¹Колобова В.В. Организационно-правовые меры по охране окружающей среды в современных экономических условиях // Российский юридический журнал. 2015. № 6. С. 180.

² Локосова Н.Н. Контроль окружающей среды как научная основа органов местного самоуправления // Государство и право. 2013. № 12. С. 15.

– в целях соблюдения нормативных регламентаций, а также государственных стандартов проверять работу зданий по осуществлению охраны окружающей среды;

– контролировать требования по соблюдению закреплённых законодателем норм и правил в сфере среды окружающей охраны, как при производстве монтажа, вводе в эксплуатацию, а также при полной эксплуатации;

– надзирать требования по выполнению заключения государственной экологической экспертизы, а также могут вносить в нее определенные рекомендации;

– осуществлять требования по предъявлению и выдаче предписания в случае установления нарушений законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований, которое регламентировало бы исправление указанного в предписании нарушения;

– осуществлять деятельность по привлечению органов Роспотребнадзора в случае выявления административного нарушения, с целью привлечения к указанной ответственности лиц, совершивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

– посредством подачи искового заявления в суд, в случае выявления нарушения контролируемыми субъектами законодательства в области охраны окружающей среды, ходатайствовать о приостановлении деятельности¹.

Таким образом, если сравнивать положения, перечисленные В.А. Тарелкиной и положения статьи 12 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды», то они идентичные, таким образом мнение М.М. Локосовой подтверждаются, что организация деятельности органов муниципальной власти в сфере

¹ Тарелкина В.А. Нормативные рекомендации по осуществлению муниципального контроля в области экологической обстановки территории // Экологическая проблема. 2017. № 7. С. 68.

экологического контроля регулируется Федеральным законом «Об охране окружающей среды», а именно диспозицией двенадцатой статьи.

Но, не стоит забывать, что мы говорим о деятельности органов муниципальной власти, а как установлено в первой главе настоящего исследования, их деятельность прежде всего регулируется Федеральным законом от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 01.05.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», следовательно, стоит осмотреться, регламентирует ли данный закон федерального значения функции об организации муниципального экологического контроля.

Однако, указанный Закон, не содержит в себе понятия «экологический контроль», а, следовательно, не закрепляет полномочия и положения по его осуществлению.

Более того, необходимо отметить, несмотря на то, что установлен ст. 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды» положения об экологическом контроле осуществляемом органами местного самоуправления, но стоит обратиться к ст. 67, данного Закона.

Так, в свете внесенных изменений в указанную статью 21 июля 2014 года Федеральным законом № 223-ФЗ «О внесении изменений...», Закон не отражает термина «экологический контроль», а существует как «государственный экологический контроль»¹.

Таким образом, согласно ст. 67 – государственный экологический контроль – это контроль, главной задачей которого является организация работы в процессе деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также в целях соблюдения требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством в области охраны окружающей среды.

Указанные изменения свидетельствуют об изменении функционирования экологического контроля.

¹ Российская газета. 2014. 25 июл.

Однако, на практике экологический контроль осуществляется органами местного самоуправления.

Так из Устава Талицкого городского округа, принятого Решением Талицкой районной Думы 02.06.2005 № 396 (далее – Устав), следует, что организация деятельности отдела экологии и благоустройства Администрации Талицкого городского округа по осуществлению экологического контроля регламентируется п. 9 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Из указанного пункта следует, что к полномочиям вопросам местного значения муниципального района относятся организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды, статья 15 в целом раскрывает вопросы местного значения.

Таким образом, пусть и в указанном законе не конкретизируется деятельность органов муниципальной власти об осуществлении и организации проведения экологического контроля, но косвенно он им регламентирован.

Таким образом, в муниципальных образованиях могут создаваться специализированные органы муниципальной власти, органы местной администрации или структурные подразделения органов, осуществляющие муниципальный контроль в сфере экологической обстановки района. Контрольные полномочия могут осуществляться органами муниципальной власти и должностными лицами также наряду с другими функциями (регулятивными, разрешительными, руководящими, организационными и так далее); устоявшимися являются, например, такие виды контроля, как лесной, земельный, экологический контроль.

АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ПО ТЕМЕ ДР

Что касается полномочий органов муниципальной власти в сфере охраны окружающей среды, то из постановления Конституционного Суда РФ от 27.01.2015 № 2-П «По делу о толковании статей 42 и 58 Конституции Российской Федерации» следует, что полномочия органов муниципальной власти в сфере отношений, связанных с управлением природопользованием и охраной окружающей среды определяются в соответствии с Федеральным законом от «Об охране окружающей среды» и Федеральным законом «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации»¹.

В другом судебном акте содержится сведения о том, что относится к ведению органов муниципальной власти в сфере охраны окружающей среды, так из определения Конституционного Суда РФ от 19 марта 2015 года № 333-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы на нарушение конституционных прав и свобод, предусмотренных ст. 7 Федерального закона «Об охране окружающей среды» следует, что к ведению органов муниципальной власти в сфере охраны окружающей среды относятся:

- определение ведущих направлений охраны находящейся вокруг среды мегаполиса, разработка экологических программ;
- учет и оценка состояния находящейся вокруг ресурсов подведомственной земель, а еще размеров отходов объектов изготовления автономно от форм принадлежности и подчинения;
- планирование, финансирование, материально-техническое обеспечение природоохранных мероприятий;
- координация работы экологических служб компаний, учреждений и организаций автономно от их форм принадлежности и подчинения;

¹ Российская газета. 2015. 05 фев.

– организация экологической экспертизы всевозможных планов, муниципального экологического контроля за состоянием находящейся вокруг среды;

– выдача разрешений на отдельные облики природопользования, выбросы и сбросы вредоносных препаратов, захоронение ядовитых отходов;

– принятие заключений об лимитировании, приостановлении, прекращении экологически вредоносной деятельности;

– позволение споров в области охраны находящейся вокруг среды;

– экологическое образование, воспитание, просвещение;

– обеспечение населения важной экологической информацией;

– заключенных вопросов охраны находящейся вокруг среды, отнесенных к зонам ответственности органов городской власти в согласовании с нормативным регулировкой о районном самоуправлении¹.

Из постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 (в ред. от 30.11.2017) «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»² следует, что объектами управления органов муниципальной власти в сфере охраны окружающей среды считаются: городская собственность; городские земли; обособленные водные объекты, распространенные нужные ископаемые; городские фирмы, организации; внебюджетные фонды; налоги и иные платежи за использование недрами; платежи за землю, районные налоги и сборы, районные штрафы за несоблюдение муниципальных актов и актов органов городской власти; внешнеэкономическая работа органов городской власти, впрочем сведения об объектах управления в области охраны находящейся вокруг среды не зафиксирована на законодательном уровне.

¹ Вестник Конституционного суда РФ. 2016. № 3.

² Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 12.

Так, согласно определения Конституционного Суда РФ от 30.05.2016 № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что концепция управления охраны окружающей среды должна позволить в полной мере воспроизводить органами местного самоуправления полномочия по вопросам, отнесенным нормативным регулированием к их предметам ведения¹.

Определяя компетенцию органов муниципальной власти в области землепользования, Свердловский областной суд отметил, что следует обратиться к ст. 6 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², а как в исследовании было установлено, в п. 2 указанной нормы отмечено, что относится к вопросам местного значения относятся.

Согласно Федерального закона «Об охране окружающей среды» муниципальный контроль осуществляется только органами муниципальной власти, однако согласно постановления арбитражного суда Свердловской области от 31.01.2016 по делу № А79-7191/2016 судом апелляционной инстанции отменено решение Службы муниципального земельного контроля гор. Красноуфимска, указав, что муниципальное учреждение «Служба муниципального земельного контроля» – некоммерческая организация, учредителем которой является администрация. Данная некоммерческая организация не входит в структуру администрации и не относится к тому органу, который по смыслу ст. 72 Земельного кодекса РФ может быть уполномочен на осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель на территории муниципального образования.

¹ Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 3.

² Вестник Свердловского областного суда РФ. 2013. № 8.

Следовательно, названная организация не может быть наделена функциями и правами органов муниципальной власти по вопросам муниципального земельного контроля.

Подобное мнение изложено в протесте прокурора Талицкого района Свердловской области на распоряжение Распоряжение Главы Администрации Талицкого городского округа о наделении отдела экологии и благополучия полномочными функциями контроля, однако решением Талицкого районного суда установлено, что отдел учрежден в Администрации Талицкого городского округа, и является органом муниципальной власти¹.

Таким образом практика в осуществлении муниципального контроля не однозначна.

Также согласно постановления Свердловского областного суда от 20.12.2016 года суд апелляционной инстанции отменил решение суда первой инстанции и удовлетворил заявленные требования, указав на отсутствие у Управления Росприроднадзора полномочий по привлечению физического лица к административной ответственности².

Стоит согласиться с указанным решением, поскольку осуществление государственного экологического контроля отнесено к полномочиям федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

¹ Решение Талицкого районного суда Свердловской области от 23.05.2017 по протесту прокурора Талицкого районного суда на Распоряжение Главы Администрации Талицкого городского округа о наделении отдела экологии и благополучия полномочиями контроля // Сельская Новь. 2017. № 23. С. 5.

² Областная газета. 2016. 23 дек.

МЕТОДИЧЕСКАЯ РАЗРАБОТКА ПО ТЕМЕ ДР

Занятие разработано для студентов среднего профессионального образования, по специальности 40.02.05 «Правоохранительная деятельность»

Курс: «Муниципальное право».

Тема: «Нормативно-правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления по вопросу охраны окружающей среды»

Форма занятия: семинар.

Средства обучения: Конституция РФ; Федеральный закон № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Федеральный закон № 89-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) «Об отходах производства и потребления».

Методы обучения: словесные, наглядные, практические, частично-поисковые.

Цель занятия: закрепить уровень знаний студентов в изучении законодательства в области муниципального права и экологического права, а также правовых актов, регулирующих полномочия органов муниципальной власти.

Задачи занятия:

- 1) определить уровень знаний студентов о правовом регулировании деятельности органов местного самоуправления;
- 2) развивать умения и навыки самостоятельного поиска необходимой информации и сравнительного анализа норм права, развитие гражданских качеств личности студентов;
- 3) формировать правовую культуру и правосознание студентов.

План занятия (60 мин.)

1. Организационная часть (5 мин.)

1.1. Цель (2 мин.)

- 1.2. Актуальность (3 мин.)
2. **Основное содержание занятия (50 мин.)**
 - 2.1. Доклады учащихся (30 мин.)
 - 2.2. Групповое решение заданий (20 мин.)
3. **Подведение итогов (5 мин.)**
 - 3.1. Объявление и обсуждение результатов выполнения заданий (3 мин.)
 - 3.2. Общий вывод (2 мин.)

Ход занятия:

1. Организационная часть.

1.1. Цель занятия

Целью занятия является закрепление изученного материала по вопросу правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды, а также выявления проблем правового регулирования при осуществлении охраны окружающей среды органами муниципальной власти.

1.2. Актуальность занятия

В ходе прошлого мероприятия, нами с вами установлено, что в деятельности органов местного самоуправления закреплена конституционная функция охраны окружающей среды, которая предполагает собой концепцию мер, направленных, прежде всего, на улучшение качества окружающей среды, благоприятно воздействующей на человека, с другой стороны, на защиту окружающей среды от причиняющей ей вред деятельности самого человека.

2. Основное содержание занятия

2. 1. Доклады учащихся

Итак, переходим к докладам!

(Темы докладов предварительно объявляются и распределяются среди студентов на предыдущем занятии).

Темы:

1) Конституционное закрепление полномочий органов местного самоуправления по вопросу охраны окружающей среды.

2) Закрепление деятельности органов муниципальной власти по вопросу охраны окружающей среды на федеральном уровне.

3) В каких нормах раскрывается деятельность органов муниципальной власти по вопросу охраны окружающей среды в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

4) В чем заключаются полномочия органов муниципальной власти по вопросу охраны окружающей среды в ФЗ «Об охране окружающей среды».

5) В каких случаях руководствуются Федеральным законом «Об отходах производства и потребления» органы местного самоуправления.

На каждый доклад отводится по 6-7 минут, затем по 3-4 минуты отводится на вопросы студенту.

2.2. Групповое решение заданий

После заслушивания докладов, преподаватель разбивает группу на подгруппы по 4-5 человек в каждой. Каждой подгруппе раздаются карточки с вопросами по теме занятия. Студенты в течение 5-10 минут читают карточки, обсуждают поставленные вопросы и решение между собой, командно. По истечении времени подгруппы по очереди отвечают на вопросы.

Карточка № 1

Задание 1

Дополните:

В статье 1 Федерального закона № 7-ФЗ от 10 января 2002 года. «Об охране окружающей среды» говорится: охрана окружающей среды является _____ органов государственной власти Российской Федерации , органов государственной власти субъектов РФ, органов _____, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц.

Ответ: деятельностью, местного самоуправления.

Задание 2

Начальник управы администрации муниципального образования организовал ликвидацию несанкционированной свалки.

Правомочны ли действия начальника? Каким нормативно-правовым актом регулируется его деятельность?

Ответ: Да. ФЗ № 7-ФЗ, № 131-ФЗ, № 89-ФЗ.

Карточка № 2

Задание 1

Дополните:

В статье 58 Конституции РФ установлено, что каждый _____ сохранять природу и _____, бережно относиться к природным богатствам.

Ответ: обязан, окружающую среду.

Задание 2

Экологическим контролем гор. Талицы было установлено, что доля автотранспорта составляет более 70% от валового выброса загрязняющих веществ в атмосферу гор. Талица всеми источниками. В связи с этим глава администрации Талицкого городского округа принял постановление «О мерах по снижению вредного воздействия автотранспорта на окружающую среду г. Талица».

Оцените действия главы администрации ТГО.

Ответ: Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливает вопросы собственного (местного) ведения муниципальных образований, в том числе, в сфере охраны окружающей среды. Следовательно, участие органов местного самоуправления, а именно в виде принятия постановления главой ТГО в организации охраны окружающей среды является их нормотворческая и правоприменительная деятельность, осуществляемая в сфере охраны окружающей среды.

Карточка №

Задание 1

Дополните:

К вопросам местного значения относятся: владение, пользование и распоряжение _____ муниципальной _____ собственностью, осуществление _____ за использованием земель на своей территории, а также принятие участия _____ на территории муниципального образования.

Ответ: контроля, в охране окружающей среды.

Задание 2.

Глава Буткинской управы дал распоряжение на летний период закрыть вход в парк имени первого президента РФ Б.Н. Ельцина, где расположен памятник первому президенту.

Чем руководствовался глава? Относится ли данное распоряжение к полномочиям руководителей муниципального образования?

Ответ: Требования законны и обоснованы. Законом Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды» отмечено, что в качестве одного из вопросов к ведению органов местного самоуправления относится: организация охраны памятников природы и иных особо охраняемых природных территорий.

3. Подведение итогов.

По истечению отведённого на проведение группового задания времени, преподаватель подводит итоги работы подгрупп, объявляет подгруппу, которая дала больше всего правильных ответов. После чего происходит совместное с преподавателем обсуждение вопросов, которые вызвали трудности у студентов.

Для желающих получить автоматом зачет по предмету муниципальное право, предлагается составить письмо в редакцию районной газеты, по проблеме окружающей среды, а также провести в рамках учебного заведения экологический репортаж (приложение 3, приложение 4).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе проведенного комплексного анализа правового регулирования деятельности органов муниципальной власти в сфере охраны окружающей среды установлено, что под правовым регулированием в юридической литературе понимается осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное нормативно – организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с юридическим потребностями.

Определено, что деятельность органов муниципальной власти в сфере охраны окружающей среды прежде всего регулируется нормами ст. 42 и ст. 58 Конституции РФ, а также Федерального закона «Об охране окружающей среды», Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 01.05.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации », а также рядом других законодательных актов.

Содержание муниципального экологического управления обусловлено ролью муниципальной власти, которая отведена ему Конституцией Российской Федерации. Обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов муниципальной власти, а также ответственность органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях являются принципами охраны окружающей среды согласно ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Охрана окружающей среды как задача общегосударственного значения решается на всех уровнях публичной власти. Традиционно наибольший объем природоохранной компетенции концентрируется на федеральном уровне.

В последние годы в рамках проводимой административной реформы произошло заметное перераспределение природоохранных полномочий в

пользу региональных органов государственной власти. При этом вопросы, находящиеся в ведении органов местного самоуправления, также подвергались изменениям.

Правовое регулирование природоохранных полномочий органов местного самоуправления свидетельствует о нестабильности подходов к их определению, что вполне очевидно отражает не только изменения в экологической политике государства, но и – в еще большей степени – повороты в муниципальном законодательстве и построении межбюджетных отношений.

Так, полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, определены в ст. 7. Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Согласно нормам закона, к вопросам местного значения городских, сельских поселений относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора. К вопросам местного значения муниципального района относятся:

- организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;

- организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. К вопросам местного значения городского округа относятся: организация мероприятий по охране окружающей среды в рамках территории городского округа;

- организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, сходны у различных видов муниципальных образований.

Так, к вопросам местного значения городских, сельских поселений относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора. К вопросам местного значения муниципального района относятся организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды,

организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. К вопросам местного значения городского округа относятся организация мероприятий по охране окружающей среды в рамках территории городского округа и организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Весьма существенным полномочием органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды, является экологический контроль и надзор.

Так, согласно ст. 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды» до 2006 года предусматривался такой вид контроля, как экологический муниципальный контроль. Данный вид контроля осуществлялся органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами, но был отменен федеральным законом в связи с муниципальной и административной реформой. Поводом для изменения законодательства стала неоднозначная практика реализации норм муниципального экологического контроля.

Решение задач по экологическому контролю на сегодняшний день возложено на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которые в свою очередь могут делегировать ряд полномочий органам местного самоуправления в экологической сфере, с соответствующим финансированием.

Таким образом, ослабление полномочий – местного самоуправления полностью не прекратило существование муниципального контроля в сфере охраны окружающей среды, что подтверждается целым рядом федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих правовое положение отдельных объектов окружающей среды.

Важно отметить, что, исходя из ст. 15 и ст.16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», экологический муниципальный контроль (контроль в сфере охраны окружающей среды) может осуществляться муниципальными

районами и городскими округами в качестве «организации мероприятий по охране окружающей среды».

На данный момент институт муниципального экологического контроля (контроля в сфере охраны окружающей среды), отмененный на федеральном уровне, по сути, продолжает реализовываться на местном.

Реализация полномочий органов местного самоуправления происходит с учетом экологических интересов населения, а точнее – в целях защиты таких интересов при осуществлении на территории муниципального образования любой деятельности, влияющей на состояние окружающей среды, поскольку местное самоуправление по своему определению обеспечивает решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения согласно статьи 1 Федерального закона «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации», но указанное положение не содержится в Федеральном законе «Об охране окружающей среды».

Также определено, что Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 7 раскрывает полномочия органов местного самоуправления, но не закрепляет полномочия об охране окружающей среды, лишь в подпункте 1.1. п. 9 части 1 ст. 7 раскрывает: «организация благоустройства и утверждение правил благоустройства».

Так, на основании выше изложенного, предлагается законодателю внести изменение в части 1 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ввести в действие пункт 4.5) части 1 ст. 7, изложив его в следующей редакции: «полномочными функциями по организации охраны окружающей среды и благоустройства, предусмотренными Федеральным законом «Об охране окружающей среды».

Также для закрепления мотивации природоохранной деятельности органов местного самоуправления рекомендуется законодателю внести изменение в ст. 7 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды» – Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, с введением ч. 2.1 изложив ее в следующей редакции: «2.1. К вопросам местного значения муниципального района и городского округа относится учет экологических интересов населения, в целях защиты таких интересов при осуществлении на территории муниципального образования любой деятельности, влияющей на состояние окружающей среды».

Также, в целях устранения пробела правового регулирования муниципального экологического контроля (контроля в сфере охраны окружающей среды), который отменен на федеральном уровне, но по сути, продолжает реализовываться на местном, рекомендовать законодателю внести изменение в ст. 7 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды», а именно ввести в действие ч. 5 изложив ее в следующей редакции: «В целях обеспечения органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, исполнения законодательства в области охраны окружающей среды, соблюдения требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, а также обеспечения экологической безопасности проводить экологический контроль».

Подобные предложения восполнят проблему правового регулирования по реализации развития и выполнения задач по экологии и благоустройству территории, а также конкретизируют полномочия и устранят противоречия в законодательстве.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (в ред. от 21.07.2014) // Российская газета. 1993. 25 дек.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 07.03.2017) // Российская газета. 2004. 30 дек.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 01.05.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40 Ст. 3822.

Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) «Об отходах производства и потребления» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3010.

Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 223-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 25 июл.

Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

Указ Президента РФ от 05 января 2016 г. № 7 (в ред. от 03.09.2016) «О проведении в Российской Федерации Года экологии» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 2 (ч. I). Ст. 321.

Закон Свердловской области от 28 декабря 2016 года № 436-СО «Об организации деятельности отделов экологии в органах местного самоуправления Свердловской области» // Областная газета. 2016. 29 дек.

Устав муниципального образования Талицкого городского округа, утвержден Решением Талицкой районной Думы от 24 ноября 2005 г. № 396 (в ред. от 27.02.2016 № 4) // http://www.ntagil.org/gorod/ustav.php?SECTION_ID=85 (дата обращения 12.04.2018).

Распоряжение Главы Администрации Талицкого городского округа от 15 января 2016 г. о деятельности отдела экологии и благоустройства Администрации Талицкого городского округа // Сельская Новь. 2016. № 3. С. 2.

Распоряжение Главы Администрации Талицкого городского округа от 15 января 2016 г. № 126 – ТГО о проведении экологического контроля на территории Администрации Талицкого городского округа // Сельская Новь. 2016. № 3. С. 5.

Судебная практика

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21 (в ред. от 30.11.2017) «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 12.

Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 2015 г. № 2-П «По делу о толковании статей 42 и 58 Конституции Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 05 фев.

Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 2015 года № 333-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы на нарушение конституционных прав и свобод, предусмотренных ст. 7 Федерального закона «Об охране окружающей среды» // Вестник Конституционного суда РФ. 2016. № 3.

Определение Конституционного Суда РФ от 30 мая 2016 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 3.

Апелляционное постановление Свердловского областного суда от 21 февраля 2013 г. № 22-126/2013 // Вестник Свердловского областного суда РФ. 2013. № 8.

Постановлении арбитражного суда Свердловской области от 31 января 2016 г. по делу № А79-7191/2016 // Бюллетень судебной практики Арбитражного суда Свердловской области. 2016. № 7.

Постановление Свердловского областного суда от 20 декабря 2016 г. // Областная газета. 2016. 23 дек.

Решение Талицкого районного суда Свердловской области от 23 мая 2017 г. по протесту прокурора Талицкого районного суда на Распоряжение Главы Администрации Талицкого городского округа о наделении отдела экологии и благополучия полномочиями контроля // Сельская Новь. 2017. № 23. С. 5.

Литература

Андреевских А.Н. Правовое регулирование органов муниципальной власти // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 24. С. 37-41.

Берестов С.Н. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и рационального применения природных ресурсов // Вестник МГУ. 2016. № 8. С. 89-93.

Волков В.А. Права и обязанности местных властей в области охраны окружающей среды и регулирования применения природных ресурсов // Хозяйственное и Муниципальное право. 2016. № 4. С. 106-110.

Горбунов А.Н. Правовые проблемы муниципального экологического контроля: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. – 26 с.

Зверева И.Н. Правовая природа и виды муниципального контроля // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 11 - 15.

Ивлева А.Н. Функции надзора муниципалитета в области охраны окружающей среды: проблемы применения // Сборник аналитических статей Гуманитарного университета гор. Екатеринбурга. 2016. № 5. С. 77-81.

Иполитова О.В. Проблемы совершенствования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в экологической сфере // Вестник Иркутского юридического университета. 2018. № 11. С. 15 - 20.

Качанов А.В. Органы местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды и применения природных ресурсов // Государство и право. 2017. № 2. С. 9-13.

Колобова В.В. Организационно-правовые меры по охране окружающей среды в современных экономических условиях // Российский юридический журнал. 2015. № 6. С. 180 - 184.

Кузнецова Е.В. Проблема несанкционированных свалок и отходов ТБО на территории Талицкого района Свердловской области // Восточная провинция. 2017. № 67 (1268). С. 6.

Колесниченко А. О структуре модельного законодательства субъекта РФ в области местного самоуправления // Вопросы местного самоуправления. 2017. № 12. С. 56-66.

Климов А.А. Проблемы и перспективы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований России // Аналитический вестник. 2016. № 2. С. 164-168.

Ландорин Б.А. Вопросы деятельности местных органов самоуправления в сфере охраны окружающей среды // Юридические науки. 2015. № 1. С. 83-86.

Локосова Н.Н. Контроль окружающей среды как научная основа органов местного самоуправления // Государство и право. 2013. № 12. С. 13-16.

Маринина Т.А. Вопросы охраны окружающей среды и благополучия на теоретической и законодательной основе // Правопорядок. № 12. С. 115-119.

Наренко Т.А. Компетенции органов местного самоуправления в сфере природопользования и охраны окружающей среды // Муниципальное право. № 10. С. 222-226.

Оссо А.П. Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с управлением природопользованием и охраной окружающей среды // Правопорядок. 2016. № 6. С. 7-10.

Обарин И.А. Распределения природоохранных полномочий между органами государственной власти Российской Федерации // Государство и право. 2014. № 2. С. 345-348.

Порошин Ф. Мониторинг, осуществляемый органами муниципально власти в сфере охраны окружающей среды // Муниципальная служба РФ. 2015. № 6. С. 19-23.

Русанюк Д.А. Муниципальные функция в сфере экологической политики. // Экологическое право. 2015. № 6. С. 9 - 14.

Ренкунас Е.А. Экологический контроль // Вестник Томского государственного университета. 2014. № 2. С. 67-70.

Слесеев С.А. Структура органов местного самоуправления. 2015. № 7. С. 35-39.

Славкин И.С. Полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды // Правопорядок. 2015. № 8. С. 236-239.

Симаков А.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: ИНФРА-М, 2016. – 280 с.

Тарелкина В.А. Нормативные рекомендации по осуществлению муниципального контроля в области экологической обстановки территории // Экологическая проблема. 2017. № 7. С. 68.

Ухватова П.А. Актуальные вопросы развития местного самоуправления в России. М.: Профи, 2016. – 209 с.

Феклов К.Н. Задачи органов местного самоуправления в развитии окружающей среды и благополучии населения // Муниципальное право. 2013. № 8 (189) С. 60-63.

Хлынова Ю.А. Правовая охрана окружающей среды на местном уровне // Экологическое право. 2016. № 4. С. 27 - 31.

Чутлина З.И. Мониторинг окружающей среды субъектами органов местного самоуправления // Муниципальные известия. 2016. № 3. С. 93.

Шаламов Р.А. Концепция экологического мониторинга органам местного самоуправления // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 3. С. 18-22.

Шанаурина Н.А. Организация охраны окружающей среды органами местного самоуправления // Муниципальное право. 2016. № 7. С. 49-53.

ИСКОВОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ (в порядке ст.45 ГПК РФ)

Прокуратурой Талицкого района проведены надзорные мероприятия в сфере природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства.

Установлено, что на земельном участке в 30 метрах восточнее д. № 25 по ул. Крылова в г. Талица Свердловской области на площади примерно 400 кв.м. размещены твердые коммунальные отходы.

Географические координаты участка: широта 57⁰02.092N, долгота 63⁰44.1474E.

Несанкционированная свалка отходов расположена в границах г. Талица.

По составу отходы, находящиеся на данном земельном участке, следует идентифицировать в соответствии с Федеральным классификационным каталогом отходов как «отходы из жилищ несортированные (исключая крупногабаритные)», код отхода 7 31 110 01 72 4, класс опасности для окружающей среды 4.

Согласно п. 2 ст. 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

В соответствии с п. 24 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области обращения с отходами относится организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Обязанность по ликвидации несанкционированного размещения отходов в соответствии с Уставом Талицкого городского округа возлагается на органы местного самоуправления.

Согласно п. 6 ст. 30 Устава Талицкого городского округа, принятого Решением Талицкой районной Думы 02.06.2005 № 396 (далее – Устав), расходы на обеспечение деятельности администрации городского округа осуществляются в соответствии с бюджетной сметой.

Управление городского хозяйства города Талицы является отраслевым (функциональным) и территориальным органом администрации городского округа, осуществляющим деятельность на территории следующих населенных пунктов: город Талица, поселок Заводской, поселок Мака (ст. 30 Устава).

В соответствии со ст. 13 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон) территории муниципальных образований подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями.

Ввиду положений ст. 8 Закона: установить собственника твердых коммунальных отходов, относящихся к 4-5 классам, не представляется возможным, а также учитывая высокую опасность для среды обитания, считаю необходимым возложить на органы местного самоуправления Талицкого городского округа обязанность ликвидировать несанкционированное размещение отходов на землях населенного пункта.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7 «Об охране окружающей среды» (далее – Закон) хозяйственная и иная деятельность юридических лиц должна осуществляться на основании принципов: соблюдения прав человека на благоприятную окружающую среду, обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека, допустимости воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду, исходя из требований охраны окружающей среды, презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности.

При невыполнении вышеназванных требований закона по ликвидации несанкционированного размещения отходов нарушаются конституционные права граждан

(жителей г. Талица), неопределенного круга лиц (ст. 42 Конституции РФ) на благоприятную окружающую среду, право на здоровье, на жизнь (ст.20 Конституции Российской Федерации), так как возникает потенциальная угроза причинения вреда жизни и здоровью граждан.

В соответствии с ч. 1 ст. 22 ГПК РФ суды рассматривают и разрешают иски с участием граждан, организаций и органов государственной власти, органов местного самоуправления о защите нарушенных прав, свобод и законных интересов, по спорам, возникающим из экологических правоотношений.

В силу ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд в защиту интересов неопределенного круга лиц.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 22, 45 Гражданского процессуального кодекса РФ, ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

ПРОШУ:

Обязать Управление городского хозяйства г. Талицы администрации Талицкого городского округа в течение 2 месяцев со дня вступления в законную силу решения суда ликвидировать несанкционированное размещение твердых коммунальных отходов на земельном участке, расположенное в 30 метрах восточнее д. № 25 по ул. Крылова, г. Талица Свердловской области на площади 400 м². с географическими координатами: широта 57⁰02.092 N, долгота 63⁰44.1474 E.

Помощник прокурора Талицкого района в интересах неопределенного круга лиц
/подпись/ Е.С. Микушин

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Гр.д. 2-276/2018

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ

РОССИЙСКОЙ

ФЕДЕРАЦИИ

18 апреля 2018 года

г. Талица

Талицкий районный суд Свердловской области в составе:

судьи «ФИО»,

при секретаре Борцовой В.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по иску прокурора Талицкого района в интересах неопределенного круга лиц к Управлению городского хозяйства г.Талица администрации Талицкого городского округа об обязанности ликвидировать несанкционированное размещение твердых коммунальных отходов,

установил:

Прокурор Талицкого района обратился в суд в интересах неопределенного круга лиц с иском к Управлению городского хозяйства г.Талица администрации Талицкого городского округа об обязанности ликвидировать несанкционированное размещение твердых коммунальных отходов, мотивируя тем, что Прокуратурой Талицкого района проведены надзорные мероприятия в сфере природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства. Установлено, что на земельном участке в 30 метрах восточнее д. № 25 по ул. Крылова в г.Талица Свердловской области на площади примерно 400 кв.м. размещены твердые коммунальные отходы. Географические координаты участка: широта 57°02.092N, долгота 63°44.1474E. Несанкционированная свалка отходов расположена в границах г. Талица. По составу отходы, находящиеся на данном земельном участке, следует идентифицировать в соответствии с Федеральным классификационным каталогом отходов как «отходы из жилищ несортированные (исключая крупногабаритные)», код отхода 731110 01 72 4, класс опасности для окружающей среды 4.

Согласно п. 2 ст. 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

В соответствии с п. 24 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области обращения с отходами относится организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Обязанность по ликвидации несанкционированного размещения отходов в соответствии с Уставом Талицкого городского округа возлагается на органы местного самоуправления.

Согласно п. 6 ст. 30 Устава Талицкого городского округа, принятого Решением Талицкой районной Думы 02.06.2005 № 396 (далее - Устав), расходы на обеспечение деятельности администрации городского округа осуществляются в соответствии с бюджетной сметой.

Управление городского хозяйства города Талицы является отраслевым (функциональным) и территориальным органом администрации городского округа, осуществляющим деятельность на территории следующих населенных пунктов: город Талица, поселок Заводской, поселок Мака (ст. 30 Устава).

В соответствии со ст. 13 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Закон) территории муниципальных образований подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями.

Ввиду того, что установить собственника твердых коммунальных отходов, относящихся к 4-5 классам, не представляется возможным, а также учитывая высокую опасность для среды обитания, считаю необходимым возложить на органы местного самоуправления Талицкого городского округа обязанность ликвидировать несанкционированное размещение отходов на землях населенного пункта.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7 «Об охране окружающей среды» (далее - Закон) хозяйственная и иная деятельность юридических лиц должна осуществляться на основании принципов: соблюдения прав человека на благоприятную окружающую среду, обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека, допустимости воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду, исходя из требований охраны окружающей среды, презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности.

При невыполнении вышеназванных требований закона по ликвидации несанкционированного размещения отходов нарушаются конституционные права граждан (жителей г. Талица), неопределенного круга лиц (ст.42 Конституции РФ) на благоприятную окружающую среду, право на здоровье, на жизнь (ст.20 Конституции Российской Федерации), так как возникает потенциальная угроза причинения вреда жизни и здоровью граждан.

Прокурор Талицкого района просит обязать Управление городского хозяйства г. Талицы администрации Талицкого городского округа в течение 2 месяцев со дня вступления в законную силу решения суда ликвидировать несанкционированное размещение твердых коммунальных отходов на земельном участке, расположенном в 30 метрах восточнее д. № 25 по ул. Крылова г. Талица Свердловской области на площади 400 кв.м. с географическими координатами: широта 57°02.092 N, долгота 63°44.1474 E.

В судебном заседании помощник прокурора Талицкого района на заявленных требованиях настаивал.

В суд от представителя ответчика Управления городского хозяйства г.Талицы Администрации Талицкого городского округа Соколова В.С., действующего на основании доверенности (л.д.17), поступило письменное заявление о признании исковых требований прокурора Талицкого района в полном объеме (л.д.16).

Требования ст.ст.39, 173 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации представителю ответчика разъяснены и понятны.

Признание иска не противоречит закону и не нарушает интересы третьих лиц.

Признание представителем ответчика иска судом принято.

Руководствуясь ст.ст.173, 198 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, суд

р е ш и л:

Исковое заявление прокурора Талицкого района в интересах неопределенного круга лиц к Управлению городского хозяйства г.Талица администрации Талицкого городского округа об обязанности ликвидировать несанкционированное размещение твердых коммунальных отходов, удовлетворить.

Обязать Управление городского хозяйства г. Талицы администрации Талицкого городского округа в течение 2 месяцев со дня вступления в законную силу решения суда ликвидировать несанкционированное размещение твердых коммунальных отходов на земельном участке, расположенном в 30 метрах восточнее д.№25 по ул. Крылова г.Талица Свердловской области на площади 400 кв.м. с географическими координатами: широта 57°02.092 N, долгота 63°44.1474 E.

Решение может быть обжаловано в установленном законом порядке.

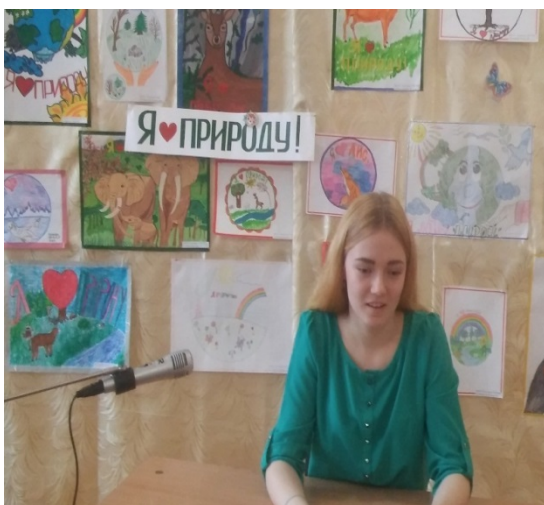
Судья подпись «ФИО»

Письмо в редакцию газеты

Экологические проблемы нашего города и пути её решения. Экологические проблемы загрязнения окружающей среды, бытовыми и промышленными отходами является проблемой номер один не только для отдельного человека, но и для государства в целом. Отходы и наше обращение с ними привели к ряду экологических проблем, например, к выбросу газов, вызывающих парниковый эффект, тяжелых металлов и других экологически вредных химических веществ. Пока существует жизнь на земле, человечество производит отходы. Столько же времени стоит проблема утилизации отходов эффективным и наиболее экологическим способом. От решения данной проблемы зависит благополучие и существование человечества, а значит нас и наших детей. К сожалению, из-за низкой экологической культуры населения в бытовые отходы попадают краски, батарейки, люминесцентные лампы и многое другое, что может привести к перенасыщению компоста тяжелыми металлами и вредными компонентами. Серьезность влияния захоронения отходов на окружающую среду зависит от объема производимых отходов, их состава, количества незаконно захороненных отходов, количества размещенных на свалке отходов. Ежегодно происходит увеличение несанкционированных свалок в городе и в окрестностях. Хотелось бы, посоветовать людям, относиться более бережно к окружающей среде, не выбрасывать мусор, где попало. У простого человека всегда есть возможность помочь природе. Мы, родители учеников школы № 2 очень рады, что в данной школе с первого класса проводится работа по экологическому воспитанию. Детям в доступной форме объясняют, как нужно относиться к окружающей среде, любить и уважать природу, бережно относиться к тому, что она нам дает. В интересной форме проводятся различные внеклассные мероприятия на экологические темы, например: игра-викторина "Путешествие в удивительный мир", классный час

"Что такое экология?", конкурс рисунков " Всё в наших руках", а также работы над проектами и акции на данную тематику. А недавно, наш 1 класс был посвящён в «Юные Экологи». Очень часто в школе проходят встречи с интересными людьми. В марте с ребятами проводила беседу о безнадзорных собаках и о правилах поведения человека при встрече с этими животными Грицына Оксана Валерьевна, специалист Администрации Талицкого городского округа, отдела экологии и благоустройства. Она рассказала, о том, какие действия предпринимают в нашем городе в данном направлении. Ветеринар, Наталья Михайловна Шабурова, рассказывала о болезнях, которыми можно заразиться от животных. Это частица труда, вложенного в познание детей о проблемах экологии. Только сообща, на своих примерах, решая вопросы об окружающей среде и человечества, мы можем вырастить поколение, которое создаст экологическое чистое будущее. Мы призываем всех жителей города - прежде всего, начать с себя... Родители 1 класса МКОУ «Талицкой основной общеобразовательной школы №2»

Экологический репортаж



С 3 июня 2018 года стартовал экологический марафон в Талицком городском округе. В рамках данного мероприятия мы решили провести свое журналистское расследование про **ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ НАШЕЙ МАЛОЙ РОДИНЫ**. Начать решили с опроса обучающихся нашей школы. Узнали, какие экологические проблемы волнуют их на сегодняшний день?

Проведенный опрос установил, что экологические проблемы интересуют современную молодежь, особенно, что касается загрязнения окружающей среды и **вырубки лесов в нашем районе**, так сказать уничтожения легких нашей планеты. Дети отмечают, что окружающая среда нужна для охраны природных богатств. Изменения окружающей среды влияют на развитие лесных богатств, поэтому наше расследование привело нас в Национальный парк «Припышлинские боры», которые занимаются непосредственно охраной наших лесов. Мы встретились мы с начальником отдела науки лесного хозяйства, экологического просвещения и рекреации Козловой Татьяной Вячеславовной...

- **Сколько гектаров леса находится под охраной леса Национального парка «Припышлинские боры»?**

- *Общая площадь Национального парка «Припышлинские боры» составляет 46366 га.*

- **Как часто случаются лесные пожары на территории?**

- *Больших пожаров на территории, к счастью, не было около пяти лет, были единичные возгорания на территории Ургинского пруда. В основном возгорания происходят из-за баловства подростков. Самый крупный лесной пожар, в котором пострадало 300 га., был вдоль поймы реки Пышмы.*

- **Не секрет, что в лесу много деревьев, которые повалены ветром, снегом, они мешают молодняку расти. Какие меры принимаются по очистке лесных массивов?**

- *Да, в лесу много валежника, в пожароопасный период они создают угрозу. Но, тем не менее, являются минеральным питанием для молодых деревьев. Вскоре вступит в силу Постановление, которое разрешит вывозить поваленный лес....*

Встреча с Татьяной Вячеславовной нас немного успокоила, но мы на этом не остановились и встретились с директором в Талицкого лесничества Собчук Владимиром Ивановичем.

- **Сколько леса выделяется под вырубку ежегодно?**

- *Ежегодно в Талицком районе выделяется 220 – 230 тысяч кубометров леса, из них половина хвойная древесина, а другая половина лиственная.*

- **Как долго должен ждать вырубленный участок обновления?**

- *Ежегодно 200 га. попадает под восстановление, посадка производится на следующий год после вырубки. Если это не сделать, то трава не даст семенам прорасти...*

Ответы на наши вопросы, полученные в Талицком лесничестве, нас привели к следующему звену нашей цепи – индивидуальному предпринимателю Плетневу Анатолию Матвеевичу, который непосредственно занимается заготовкой и переработкой леса.

- Перерабатывается ли такой отходный материал, как опил и стружки?

- У нас, можно сказать, безотходное производство, опил и стружку забирает на протяжении многих лет Колхоз 8 Марта.

- Принимаете ли вы участие в восстановлении лесов?

- По договору в арендных лесах ежегодно садим 2 гектара, а также занимаемся восстановлением лесов, вырубленных в прошлые года, и занимаемся посадками в городе. В этом я вижу свой личный вклад в восстановление экологии нашего района.

Таким образом, хочется успокоить слушателей, ведь наше специальное журналистское расследование установило, что в нашем районе экологической проблемы, связанной с вырубкой леса, не существует: ни одно дерево не может быть срублено без учета и разрешения государственных структур. Охранять лес должно государство и каждый житель Земли. Да, мы не всегда осознаем глобальный характер проблемы, и пока это не изменится, проблема будет занимать огромное место в нашей жизни!

Спасибо за внимание, до новых журналистских расследований...

Юнкорр Группы Тц -111 ПД Спирина Кристина

Фото подготовил Спирина Н.В.