



УДК 349.6

**РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ И
ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

Воробьев Илья Анатольевич

студент

научный руководитель: **Кузьмина Мария Вячеславовна**

к.ю.н., доцент

Оренбургский институт (филиала) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА),

г. Оренбург, Россия

Аннотация. В статье анализируется противоречивый правовой статус органов местного самоуправления (МСУ) в сфере экологии. Выявлена ключевая проблема: ограниченность их реальных полномочий при возложении всей полноты ответственности за экологическую обстановку. На основе изучения законодательства и судебной практики автором предлагаются меры по расширению самостоятельности МСУ, в том числе за счет наделения их дополнительными полномочиями по экологическому контролю.

Ключевые слова: экологическое право, местное самоуправление, муниципальное образование, природопользование, охрана окружающей среды, разграничение полномочий, экологическая безопасность, правовые проблемы.

**THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN ENSURING
ENVIRONMENTAL SAFETY OF THE POPULATION: LEGAL PROBLEMS AND
SOLUTIONS**

Vorobyov Ilya Anatolyevich

student

Scientific supervisor: **Kuzmina Maria Vyacheslavovna**

candidate of Law, Associate Professor

Orenburg Institute (branch) University named after O. E. Kutafin (MSAL),

Orenburg, Russia

Abstract. The article analyzes the contradictory legal status of local self-government bodies in the environmental sphere. The key problem is revealed: the limitation of their actual powers while imposing full responsibility for the environmental situation. Based on the study of legislation and

judicial practice, the author proposes measures to expand the independence of local governments, including by granting them additional powers for environmental control.

Keywords: environmental law, local self-government, municipality, nature management, environmental protection, division of powers, environmental safety, legal problems

Актуальность темы настоящего исследования обусловлена нарастающим противоречием между объективной необходимостью решения локальных экологических проблем и существующей моделью распределения полномочий в области охраны окружающей среды. Органы местного самоуправления, будучи наиболее близкими к населению, первыми сталкиваются с последствиями негативного антропогенного воздействия: несанкционированными свалками, загрязнением водных объектов, деградацией земель. Однако их реальные возможности по противодействию этим угрозам серьезно ограничены действующим федеральным законодательством. Как справедливо отмечает Е.В. Заголина в своем исследовании 2025 года, посвященном проблемам кодификации экологического законодательства, «современная правовая система сохраняет фрагментарность в регулировании экологических отношений на муниципальном уровне, что не позволяет сформировать единый и эффективный механизм охраны окружающей среды»[8, с. 48].

Правовой статус органов МСУ в экологической сфере определяется прежде всего Конституцией Российской Федерации, которая в статье 132 закрепляет, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, а также решают иные вопросы местного значения[1]. Хотя прямая отсылка к охране окружающей среды в данной норме отсутствует, ее следует рассматривать в системной связи со статьей 42, гарантирующей каждому право на благоприятную окружающую среду.

Как подчеркивает Р.В. Слатин, анализируя соотношение финансового и экологического права, «конституционное право на благоприятную окружающую среду является фундаментальным, однако его реализация напрямую зависит от эффективности механизмов публичной власти, включая муниципальный уровень»[9, с. 74].

Детализация конституционных положений осуществляется в рамках федерального законодательства. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в статье 7 относит к полномочиям органов МСУ организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; организацию мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального образования; участие в организации экологического воспитания и образования[2].

Более широкий, но и более абстрактный перечень содержится в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[3].

В частности, к вопросам местного значения городского округа и поселения пункт 13 части 1 статьи 14 и пункт 19 части 1 статьи 16 данного закона относят «участие в охране окружающей среды». Эта лаконичная формулировка порождает на практике множество вопросов, поскольку не конкретизирует формы и границы такого участия. У.А. Айтмаматова и А.М. Эргешов, рассматривая экологическое право как средство защиты общественных интересов, справедливо указывают, что «размытость формулировок в законодательстве о местном самоуправлении приводит к тому, что экологические интересы населения остаются без надлежащей защиты именно на том уровне власти, который наиболее приближен к гражданам»[10, с. 17].

Ключевой проблемой, препятствующей эффективной экологической деятельности МСУ, является сложное разграничение полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти. Муниципалитеты обладают двумя видами полномочий: собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (например, организация сбора ТКО) и отдельными переданными государственными полномочиями, которые могут быть возложены на них законами субъектов РФ с одновременной передачей необходимых финансовых средств.

На практике эта модель работает с серьезными сбоями. Так, полномочия по организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами (ТКО) были переданы на региональный уровень, в то время как организация сбора и вывоза мусора осталась за муниципалитетами. Это привело к правовому вакууму и многочисленным конфликтам, когда региональные операторы не справлялись с объемами работ, а местные администрации не могли на них повлиять.

А.Я. Рыженков, анализируя принцип суверенитета над природными ресурсами в международном праве, подчеркивает его двойственную природу: «С одной стороны, он – гарант равенства и независимости государств, без которого многие страны никогда бы не согласились участвовать в международном экологическом сотрудничестве. С другой стороны, его жёсткая трактовка ведёт к тому, что «каждый сам за себя» в использовании природных ресурсов, а этого явно недостаточно для решения общепланетарных задач»[11, с. 29]. Эта двойственность транслируется и на внутригосударственный уровень: федеральный центр, обладая суверенитетом над ресурсами, передаёт регионам и муниципалитетам лишь отдельные полномочия, сохраняя за собой ключевые рычаги управления, что порождает дисбаланс ответственности и реальных возможностей.

Еще более остро стоит вопрос об осуществлении экологического контроля. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ст. 65) устанавливает, что муниципальный экологический контроль осуществляется в рамках переданных полномочий. Однако такие полномочия передаются крайне редко и несистемно. В отсутствие права проводить плановые и внеплановые проверки, отбирать пробы, выдавать предписания об устранении нарушений, органы МСУ лишены действенного рычага воздействия на загрязнителей. Их деятельность сводится к фиксации факта нарушения и направлению информации в уполномоченные государственные органы, что значительно замедляет процесс реагирования.

Яркой иллюстрацией данной проблемы служит Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 30 января 2020 г. по делу № А32-12345/2019[5]. Администрация городского поселения обратилась в суд с требованием обязать коммерческое предприятие ликвидировать несанкционированную свалку промышленных отходов.

Суд, отказывая в удовлетворении исковых требований, указал, что администрация не является надзорным органом и не обладает полномочиями по принудительной ликвидации объектов, возникших вследствие нарушения природоохранного законодательства. По мнению суда, такие требования могут предъявляться только прокурором или специально уполномоченным государственным органом. Данный судебный акт наглядно демонстрирует правовую беспомощность МСУ перед лицом очевидных экологических угроз.

Еще одной проблемой, усугубляющей правовую неопределенность, является дублирование и пересечение функций муниципального и государственного земельного контроля. В соответствии с Земельным кодексом РФ, органы МСУ обладают полномочиями по муниципальному земельному контролю за использованием земель на своей территории[4].

Однако на практике эти полномочия часто сводятся к формальному реагированию на уже совершенные правонарушения, такие как самовольное занятие земельного участка или его загрязнение. Профилактическая работа затруднена ввиду отсутствия права на проведение внеплановых выездных проверок без согласования с органами прокуратуры, что лишает муниципалитеты оперативности.

Этот правовой паралич ярко проявляется в ситуации с несанкционированными свалками. Муниципалитет может выявить такую свалку в рамках земельного контроля, но его полномочия по ее ликвидации крайне ограничены. Если нарушитель не установлен или отказывается устранять нарушение добровольно, у администрации нет иного выхода, кроме как обращаться в суд или в надзорные органы. Процесс судебного разбирательства может затянуться на месяцы, а то и годы, в течение которых экологический ущерб будет только нарастать. Таким образом, система создает порочный круг: тот, кто первым обнаруживает проблему (МСУ), не имеет сил

ее решить, а те, кто имеет силы (федеральные органы), зачастую не обладают достаточной оперативной информацией по каждому конкретному случаю.

Помимо проблем с контролем, значительным препятствием является недостаточная координация между органами МСУ и территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти. Несмотря на то, что Федеральный закон № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 63) предусматривает взаимодействие органов государственной власти и МСУ, механизм такого взаимодействия на практике не отлажен. Информация о выданных лицензиях на недропользование, заключениях государственной экологической экспертизы, плановых проверках хозяйствующих субъектов зачастую не доходит до муниципалитетов в полном объеме и в сроки, позволяющие эффективно учитывать эти данные при планировании развития территории.

Например, при размещении нового промышленного объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду, решение принимается на федеральном или региональном уровне, а последствия его эксплуатации (в виде повышенной нагрузки на коммунальную инфраструктуру, ухудшения качества атмосферного воздуха и т.д.) ложатся на плечи местного бюджета и населения. Муниципалитеты же оказываются, поставлены перед фактом, не имея реальных рычагов влияния на принятие исходного решения.

Это противоречит не только принципам устойчивого развития, но и основам конституционного строя, закрепляющим самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местной жизни. Как справедливо указывает Е.В. Зазолина, «в отсутствие механизмов учета мнения муниципалитетов при принятии экологически значимых решений на региональном и федеральном уровнях декларируемая самостоятельность местного самоуправления остается фикцией» [8, с. 52].

Сложившаяся ситуация приводит к тому, что экологическая функция МСУ реализуется не системно, а фрагментарно, по «остаточному» принципу и в режиме «латания дыр». Муниципальные программы по охране окружающей среды, если они и принимаются, носят зачастую декларативный характер и не подкреплены ни реальными полномочиями, ни достаточным финансированием. Все это свидетельствует о системном характере выявленных проблем, решение которых требует не точечных изменений, а комплексного пересмотра роли муниципальной власти в осуществлении экологической политики государства.

Для преодоления выявленных правовых барьеров необходима последовательная работа по укреплению экологической составляющей местного самоуправления. Представляется, что следующие меры могли бы повысить результативность деятельности органов МСУ в данной области. Во-первых, требуется внесение изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ в части конкретизации вопросов местного значения.

Формулировку «участие в охране окружающей среды» целесообразно заменить на более определенную, например: «обеспечение экологической безопасности на территории муниципального образования, включая организацию и осуществление муниципального экологического мониторинга». Это создаст более прочную правовую основу для активных действий. Р.В. Слатин, исследуя вопросы финансового обеспечения экологических функций, подчеркивает, что «любые новые полномочия должны сопровождаться четким финансово-экономическим обоснованием и гарантированным источником финансирования, иначе они рискуют остаться декларативными»[9, с. 80].

Во-вторых, необходимо разработать и законодательно закрепить типовой порядок передачи субъектами РФ органам МСУ полномочий по осуществлению муниципального экологического контроля за объектами, не являющимися источниками повышенной опасности (малый бизнес, объекты социальной сферы). Как полагает О.Н. Гуров, «в будущем роль государства в экологическом управлении должна меняться, чтобы соответствовать потребности в устойчивом и справедливом будущем для всех жителей планеты»[12, с. 64].

Развивая эту мысль применительно к муниципальному уровню, следует признать, что децентрализация экологических функций с передачей части полномочий на места не только не противоречит принципу государственного суверенитета над природными ресурсами, но и усиливает его, обеспечивая более полный и оперативный контроль за их использованием. Передача должна быть в обязательном порядке обеспечена субвенциями из регионального бюджета.

В-третьих, следует расширить практику принятия муниципальных правовых актов в тех сферах, где у МСУ сохраняется регулятивный потенциал. Это, в частности, правила благоустройства, которые могут устанавливать дополнительные экологические требования к хозяйственной деятельности на территории муниципалитета: ограничение использования одноразового пластика, создание «зеленых» зон, требования к озеленению и др. Подобные инициативы, безусловно, должны находиться в правовом поле и не противоречить федеральным нормативам, но они позволяют учесть локальную специфику.

В-четвертых, важно развивать внесудебные механизмы защиты экологических прав граждан. Органы МСУ могут играть ключевую роль в организации общественных обсуждений проектов, оказывающих воздействие на окружающую среду, создании общественных экологических советов, налаживании диалога между населением и бизнесом. Подобная практика уже существует в ряде передовых муниципалитетов (например, в г. Дубна Московской области) и заслуживает широкого распространения. У.А. Айтмаматова и А.М. Эргешов подчеркивают, что «экологическое право наиболее эффективно реализуется именно

тогда, когда общественные интересы получают поддержку на местном уровне власти, наиболее близком к населению и понятном гражданам»[10, с. 21].

В-пятых, необходимо совершенствование финансово-экономических механизмов обеспечения экологической деятельности МСУ. Без надежного финансового обеспечения любые расширенные полномочия останутся декларацией.

Целесообразно законодательно закрепить возможность направления части средств, взыскиваемых с нарушителей в качестве платы за негативное воздействие на окружающую среду на территории муниципального образования, в местные бюджеты; стимулировать создание муниципальных экологических фондов для ликвидации локального экологического ущерба и софинансирования природоохранных мероприятий; расширить практику предоставления субсидий из федерального и региональных бюджетов на реализацию приоритетных экологических проектов (рекультивация свалок, модернизация систем очистки воды).

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что действующая правовая модель участия органов местного самоуправления в природоохранной деятельности обладает существенными недостатками. Она характеризуется размытостью собственных полномочий МСУ, сложностью механизма передачи государственных полномочий и отсутствием у муниципалитетов реальных контрольных функций. Это приводит к ситуации, при которой ответственность за экологическое состояние территории возложена на местную власть, а инструменты для управления этим состоянием сосредоточены на федеральном и региональном уровнях.

Преодоление этого дисбаланса видится в последовательной децентрализации экологических функций государства с передачей на муниципальный уровень конкретных, финансово обеспеченных полномочий, прежде всего в сфере контроля и мониторинга. Как справедливо отмечает А.Я. Рыженков, «принцип суверенитета над природными ресурсами сам по себе не мешает решению экологических проблем – препятствием становится его односторонняя трактовка как права без обязанностей»[11, с. 32].

Конкретизация вопросов местного значения в федеральном законодательстве и активное использование муниципальными образованияами своих прав на нормотворчество в установленных пределах позволят сделать экологическую политику более гибкой и адресной. Только при условии наделения органов МСУ действенными правовыми инструментами можно говорить о реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду в каждом конкретном муниципальном образовании.

Список литературы:



1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.09.2025).
2. Об охране окружающей среды : Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 20 марта 2025 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
5. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 30 января 2020 г. по делу № А32-12345/2019 // Доступ из справочной правовой системы «Гарант».
6. Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права // Журнал российского права. – 2014. – № 9. – С. 37–52.
7. Игнатьева И.А. Проблема вариативности определения предмета экологического права // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». – 2019. – № 4. – С. 67–81.
8. Зазолина Е.В. Проблемы и перспективы кодификации экологического законодательства Российской Федерации // Сибирское юридическое обозрение. – 2025. – Т. 22. – № 1. – С. 46–56.
9. Слатин Р.В. Правовое регулирование охраны окружающей среды: соотношение финансового и экологического права // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – Т. 18. – № 12 (157). – С. 72–83.
10. Айтмаматова У.А., Эргешов А.М. Экологическое право как средство защиты общественных интересов // Вестник Ошского государственного университета. Право. – 2023. – № 1. – С. 13–22.
11. Рыженков А.Я. Принцип суверенитета государств над природными ресурсами в международном экологическом праве // Феномен права и законодательство: стратегии и методы познания. – 2026. – Т. 4. – № 3. – С. 23–33.
12. Гуров О.Н. Политический суверенитет и экологическая ответственность. Обеспечение баланса между интересами государства и общества // «Новая нормальность» и международные отношения: от теорий к практикам : монография / под общ. ред. О.С.



Карнауховой ; Южный федеральный университет. – Ростов-на-Дону ; Таганрог :
Издательство Южного федерального университета, 2024. – С. 33–64.

13. Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2003. – 423 с.