

УДК 323.213

## ИССЛЕДОВАНИЕ ИНСТИТУТА КОММУНИТАРНЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ В РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА БЛАГОПРИЯТНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

**Пчельников М.В.**

к.ю.н., доцент, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Ростов-на-Дону

*Работа посвящена исследованию подходов в отношении института коммунитарных обязанностей для обеспечения экологического благополучия граждан как основного компонента муниципальной экологической политики. Рассмотрены современные аспекты правоприменения через призму реализации экологической политики как необходимого компонента текущего политического процесса с точки зрения обеспечения благоприятной среды обитания на местном уровне.*

**Ключевые слова:** экологическая политика, коммунитарные (муниципально-правовые) обязанности, местное сообщество, прилегающие территории, благоприятная окружающая среда, экологические права и свободы, охрана природы, полномочия и компетенция органов власти.

Местное самоуправление сегодня рассматривается в качестве неотъемлемой части конституционного механизма народовластия. Народовластие – принадлежность всей власти народу и свободное осуществление народом этой власти в соответствии с его суверенной волей и интересами. Местное самоуправление, являясь одновременно и институтом народовластия, и самостоятельным уровнем публичной власти, наиболее приближенным к населению, призвано играть роль одной из гарантий подлинной демократии в стране.

В настоящее время, одним из актуальных вопросов в деятельности местной власти является реализация конституционного принципа благоприятной окружающей среды на территории муниципальных образований. Обратим внимание, что статьей 42 Конституции Российской Федерации[1] установлено конституционное право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду. При этом, в силу статьи 58 Конституции на каждого из нас возложены и определённые обязанности по сохранению окружающей среды и бережного отношения к богатствам природы.

Одними из часто декларируемых заявлений муниципальных и региональных руководителей является решение проблем экологического благополучия территорий, в том числе реализация конституционного принципа благоприятной окружающей среды на территории поселений.

В экологической сфере обеспечение взаимных прав и обязанностей личности и местного сообщества имеет особенное значение. Как отмечает Джагарян А.А.[2], правовой формой институционализации социальной (позитивной) ответственности граждан на местном уровне следует признать особый институт так называемых, коммунитарных<sup>1</sup> обязанностей, которые исходят из причастности личности к местному сообществу, основаны на принципе солидарности и служат целям обеспечения прав других членов местного сообщества, его устойчивого развития. Имея сложное нравственно-юридическое содержание,

---

<sup>1</sup> от англ. "community" – сообщество.

статус муниципальных обязанностей должен раскрывать меру должного поведения участников местного сообщества и в единстве с муниципальными (коммунитарными) правами выражает полноту муниципально-правового статуса личности.

Это обуславливает не только экологические права личности, но и возложение определённых обязанностей на местных жителей по поддержанию благоприятной среды обитания непосредственно в муниципальном образовании, безусловное исполнение которых должно является императивом демократического государства в области организации власти на местах.

Как указывает ряд исследователей (Аствацатурова М.А. и др.), в настоящее время практики местного самоуправления воздействуют на содержание и формы общественно-политических отношений на местном уровне и, по сути, являются практиками политического процесса[3]. Кузиной С.И., Бобровской Н.И. в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации исследован функционал органов местного самоуправления в преобразовании и развитии коммунального хозяйства, как важнейшей сферы жизнеобеспечения человека[4]. Необходимо отметить, что политическая власть обозначила экологическую проблему как важную, но в числе остальных проблем[5]. Вместе с тем, полагаем, что наличие определённой экологической и природоохранной культуры каждого члена нашего общества является необходимым условием устойчивого развития местного сообщества[6].

Для поддержания благоприятной среды обитания муниципальное образование осуществляло, как правило, правовое регулирование в сфере экологического благополучия путем принятия правил благоустройства поселения, в которых устанавливались единые и обязательные к исполнению требования по созданию благоприятной для жизни и здоровья людей среды обитания.

При реализации таких правил всегда возникали вопросы по применению такого понятия как «прилегающие территории», находящиеся в муниципальной собственности.

С одной стороны – в силу гражданского законодательства бремя содержания имущества может быть возложено на другое лицо только в силу закона или согласно договора.

С другой стороны – в экологическом законодательстве применяется принцип презумпции экологической опасности, в силу которого любая хозяйственная и иная деятельность, любой объект такой деятельности априори признается экологически опасным и, следовательно, собственники зданий влияют на окружающую среду, в том числе в пределах прилегающих к их участкам территорий.

Поэтому, использование в правилах благоустройства определения «прилегающие территории» с целью дальнейшего возложения ответственности на их содержание на граждан и организации всегда вызывало определённую критику и судебные споры.

При рассмотрении данного вопроса полагаем, что необходимо отграничивать статус территории от территориальных, точнее, пространственных аспектов распоряжения землей. Вопросы землепользования и землевладения корреспондируют с проблемами режима территории, но не совпадают с ними. При этом территория традиционно рассматривается как объект публичного права и сфера властной деятельности государства и муниципальных образований.

В 2011 году в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7] внесены существенные изменения. С 2012 года к вопросам местного значения добавилось установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий. Казалось бы – спорный вопрос закрыт и, в силу Европейской хартии местного самоуправления[8], реализация указанных полномочий предусматривает

полную свободу действий органов местного самоуправления в пределах, установленных законом.

Вместе с тем, практическое воплощение нового полномочия столкнулось с неприятием определенной части предпринимательского сообщества и надзорных органов в лице прокуратуры. Так, в 2013 году в Ростовской области по решению судов отменены нормы о прилегающих территориях в Азове и в 2014 году – Ростове-на-Дону.

Причиной этого видится не какое-то предвзятое отношение должностных лиц прокуратуры или инертность правовых служб муниципальных образований, а слабое понимание в обществе природы власти местного сообщества.

В значительной части нашего общества сложилось убеждение, что деятельность муниципалитетов детально регламентируется государством и не оставляет места свободе решений местному сообществу. В силу этого, приходится доказывать и, как видно из приведенных примеров, – не всегда эффективно, право на самостоятельное решение вопросов местного значения в сфере благоустройства.

Однако, существуют и позитивные примеры. По предложению Администрации Аксайского городского поселения была проведена научно-исследовательская работа «Институционально-правовые и политические аспекты обеспечения благоприятной для жизни и здоровья людей среды обитания на территории муниципального образования». Результаты исследования легли в основу проекта правил благоустройства и содержания территории муниципального образования "Аксайское городское поселение"[9].

При проведении исследования направлялись соответствующие запросы в органы власти и обсуждались спорные вопросы с Комитетом по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы, Законодательным собранием Ростовской области, Министерством регионального развития Российской Федерации и рядом других ведомств.

Следует отметить, что в обсуждении на всех уровнях власти (представительной, исполнительной) была подтверждена возможность установления для собственника дополнительного бремени по содержанию прилегающих территорий, т.к. это императивно закреплено в федеральном законодательстве. Рассматривались также и проблемы правоприменения этой нормы в части порядка и правил определения прилегающих территорий.

Однако, когда Собранием депутатов Аксайского городского поселения правила благоустройства были приняты, прокурор района заявил протест и потребовал их отмены в части установления прилегающих территорий.

По нашей рекомендации Собрание депутатов отклонило протест, но в дальнейшем спор был перенесен в Арбитражный суд Ростовской области и рассматривался в порядке оспаривания нормативных правовых актов, обусловленным их публичным характером. Распоряжением председателя судебного состава с целью рассмотрения дела был сформирован коллегиальный состав судей.

В связи с тем, что правовые нормы лишь определяют круг полномочий в указанном споре, основным моментом судебных рассмотрений в региональном суде[10] и, в дальнейшем – в судах кассационной инстанции Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа[11] и надзорной инстанции Высшего Арбитражного суда Российской Федерации[12], было научно-правовое обоснование законности муниципального акта. Позиция муниципалитета поддерживалась не только прямыми ссылкам на законы, но и установлением роли местного самоуправления в данной сфере, подкрепленная результатами научного исследования.

По итогам судебных разбирательств в соответствующих инстанциях, Правила благоустройства Аксайского городского поселения были признаны соответствующими нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, а именно

Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, при относительно сходном содержании муниципальных актов Азова, Аксая и Ростова-на-Дону участие научного сообщества в разработке проекта правил благоустройства Аксая позволило учесть все особенности и обоснованно подтвердить законность действий муниципалитета по созданию благоприятной для жизни и здоровья людей среды обитания.

Согласно правовой позиции, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации по вопросам компетенции органов местного самоуправления, следует, что понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией Российской Федерации территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения.

Это обуславливает возложение на муниципальные органы вытекающих из природы местного самоуправления обязанностей по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретного муниципального образования, надлежащее исполнение которых является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти.

Полагаем, что без согласованного участия государства и муниципальных образований в обеспечении благоприятной для жизни и здоровья людей среды обитания, достичь целей сбалансированного решения социально-экономических задач, сохранения окружающей среды в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений не получится.

Для этого необходимо формировать и последовательно развивать институт коммунитарных обязанностей для обеспечения благоприятной окружающей среды, в виде принятия эффективных муниципальных правовых актов в области благоустройства территорий требует научного обоснования в регулируемой сфере и может быть рекомендовано главам муниципальных образований для практического применения.

### Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 21.07.2014 № 11–ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Джагарян А.А. Муниципально-правовые (коммунитарные) обязанности личности: проблемы институционализации // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 6. – С. 61 – 64.
3. Аствацатурова М.А., Горовых И.А. Местное самоуправление в оптимизации общественно-политических отношений в полиэтничном образовании // Вестник Пятигорского государственного лингвистического университета. – 2013. – № 1. – С. 319 – 322.
4. Бобровская Н.И., Кузина С.И. Стратегии государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства (с учётом зарубежного опыта) // Вопросы управления. – 2014. – № 3. – С. 31 – 37.
5. Артюхин О.А., Крицкая А.А. Экополитологическая рискогенность национальной безопасности России // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2015. – № 8 (63). – С. 54-56.
6. Кузьменко Ю.А., Пчельников М.В. Экологизация высшего образования как часть экологической и патриотической культуры // В сборнике: Гуманизация высшего профессионального образования: цели, содержание, способы осуществления (посвящается

20-летию Ростовского филиала Российской таможенной академии) сборник научных трудов. под редакцией А. О. Зубриловой, В. М. Левина. - Ростов-на-Дону, 2015. – С. 64 – 69.

7. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

8. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985). Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ. // Бюллетень международных договоров, № 11, 1998.

9. Решение Собрании депутатов Администрации Аксайского городского поселения от 18.06.2013 г. № 63 «Об утверждении Правил благоустройства и содержания территории муниципального образования "Аксайское городское поселение"» // Сайт Администрации Аксайского городского поселения (дата обращения 28.09.2015 г.) <http://gorod-aksay.ru/dokumenty/resheniya-sobraniya-deputatov/item/91-63> (в ред. от 14.11.2013) <http://gorod-aksay.ru/dokumenty/resheniya-sobraniya-deputatov/item/329-84>

10. Решение Арбитражного суда Ростовской области от 21 января 2014 г. (дело №А53-20275/2013). // [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru) (дата обращения 26.09.2015 г.)

11. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15 апреля 2014 г. (дело №А53-20275/2013). // [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru) (дата обращения 26.09.2015 г.)

12. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 20 июня 2014 г. № ВАС-6929/14 (дело №А53-20275/2013). // [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru) (дата обращения 26.09.2015 г.)