

К ВОПРОСУ О ВОЗЛОЖЕНИИ ОБЯЗАННОСТИ ПО ЛИКВИДАЦИИ НЕСАНКЦИОНИРОВАННЫХ СВАЛОК ТВЕРДЫХ КОММУНАЛЬНЫХ ОТХОДОВ

Ю.В. Васильчук, О.В. Самухина

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Анализируются правовые вопросы ликвидации несанкционированных свалок. Авторы на основе анализа норм действующего законодательства, сложившейся судебной практики, рассматривают полномочия органов местного самоуправления в сфере обращения с отходами производства и потребления, формулируют собственные суждения по данному вопросу.

***Ключевые слова:** отходы производства и потребления, несанкционированные свалки, участие в организации деятельности по сбору (в том числе разделному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов, полномочия органов местного самоуправления в сфере обращения с отходами.*

Вопросы, связанные с обращением с отходами производства и потребления на территории Российской Федерации, требуют незамедлительного решения с учетом правовых, организационных, экономических и идеологических факторов.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегического развития Российской Федерации в срок до 2024 г.» [1] национальным проектом «Экология, в рамках федерального проекта “Чистая страна”» запланировано выявление и ликвидация несанкционированных свалок, проведение работ по рекультивации нарушенных земельных участков, а также создание и эффективное функционирование общественного контроля в сфере обращения с отходами.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – ФЗ «Об охране окружающей среды»), образование и размещение отходов производства и потребления – это разновидность негативного воздействия на окружающую среду. Отходы производства и потребления подлежат сбору, накоплению, утилизации, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для окружающей среды и регулироваться законодательством РФ [2].

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет вопросы местного значения в зависимости от вида муниципального образования [3].

Полномочия органов местного самоуправления (далее – МСУ) в сфере обращения с отходами так же закреплены в ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [4]. К полномочиям органов МСУ городских поселений, муниципальных районов и городских округов в области обращения с твердыми коммунальными отходами относятся: создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах; определение схемы размещения мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведение реестра мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов; организация экологического воспитания и формирования экологической культуры в области обращения с твердыми коммунальными отходами. В соответствии с ч. 3 ст. 8 Закона органы МСУ муниципального района осуществляют данные полномочия в области обращения с твердыми коммунальными отходами, на территориях сельских поселений, если иное не установлено законом субъекта Российской Федерации, а также на межселенной территории.

Таким образом, анализ действующего законодательства по вопросу наделения органов МСУ полномочиями в сфере обращения с отходами производства и потребления позволяет сделать вывод, что ликвидация несанкционированных свалок прямо не закреплена в нормативных правовых актах, как обязанность органов местного самоуправления. В силу этого, анализируя вопрос о возложении обязанности по ликвидации несанкционированных свалок, необходимо обратиться к системному анализу норм действующего законодательства.

По вопросу наделения органов МСУ полномочиями в сфере обращения с отходами производства и потребления, стоит обратиться к правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ) по делу о проверки конституционности п. 24 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации в связи с жалобой администрации муниципального образования «Североуральский городской округ» [5]. В своем Постановлении КС РФ указал, что сформулировав в рамках общих принципов правового регулирования компетенции муниципальных образований указанное направление деятельности городских округов в виде нормы общего характера, федеральный законодатель исходил из того, что содержание этой деятельности, включая конкретные способы, методы, средства решения данного вопроса местного значения должно раскрываться на основе названного Федерального закона во взаимосвязи с соответствующим специальным, отраслевым, в том числе бюджетным, законодательством. Это означает, что при определении применительно к организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов объема полномочий органов местного самоуправления городских округов, а также их финансовых обязательств, обусловленных реализацией данной публичной задачи, необходимо учитывать компетенцию иных территориальных уровней публичной власти, которой они наделены в этой области, а также обязанности по обращению с отходами, возложенные на участников гражданского оборота, принимая при этом во внимание особенности регулирования такого рода отношений в конкретных сферах природопользования ... Соответственно, невыполнение или ненадлежащее выполнение органами местного самоуправления своих полномочий, ставшее причиной загрязнения территории городского округа, может являться основанием для их привлечения к установленной законом ответственности и обязанности принять меры, необходимые для очистки территории городского округа от загрязнения отходами, включая несение финансовых затрат.

Одновременно с этим КС РФ отмечает, что отнесение к вопросам местного значения городского округа организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов не может рассматриваться как безусловное основание для возложения на органы местного самоуправления городского округа обязанностей, касающихся проведения очистки территории городского округа от загрязнения отходами, без учета характера предоставленных им полномочий в сфере обращения с отходами, в том числе применительно к расположенным на территории городского округа земельным участкам различной формы собственности, и без правовой оценки качества выполнения таких полномочий, а также вне связи с обязанностями по обращению с отходами, которые возлагаются на юридические лица и физических лиц как на субъектов природопользования.

Таким образом, вопрос об ответственности за ликвидацию накопленного экологического вреда при размещении несанкционированной свалки может решаться по-разному. На основании ст. 42 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту, не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы.

В связи с тем, что ситуация в сфере обращения с отходами в отдельных субъектах Российской Федерации не отвечает требованиям в области охраны окружающей среды и представляется критической, получает распространение деятельность органов прокуратуры по обращению в суд об обязанности ликвидировать несанкционированные свалки отходов и провести мероприятия по рекультивации земельных участков. «Основные усилия и действия прокуроров

концентрируются, прежде всего, там, где исчерпываются полномочия контролирующих органов, на правовой оценке наиболее серьезных правонарушений, представляющих угрозу жизни и здоровью людей» [6]. Так, Ленинградский межрайонный прокурор, действуя в защиту интересов неопределенного круга лиц, обратился в Волосовский районный суд Ленинградской области к администрации муниципального образования Кикеренское сельское поселение Волосовского муниципального района и просил обязать ликвидировать несанкционированные свалки отходов и разработать проект рекультивации для загрязненного земельного участка. В апелляционной жалобе администрация сельского поселения просит указанное решение суда отменить, поскольку суд необоснованно признал право собственности органа МСУ на свалку отходов, образованную неустановленными лицами, и возложил на местное самоуправление всю полноту ответственности за несанкционированные свалки на территории поселения лишь на том основании, что свалки находятся в границах населенного пункта. Ленинградский областной суд, оставляя решение без изменения, а апелляционную жалобу без удовлетворения указал, что суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что неисполнение администрацией муниципального образования сельского поселения требований природоохранного законодательства в области обращения с отходами ставит под угрозу санитарно-эпидемиологическое благополучие неопределенного круга граждан и создает опасность причинения вреда окружающей среде. Так как земельный участок относится к землям неразграниченной собственности, органы публичной власти, пока не установлены иные лица, ответственные за ликвидацию последствий негативного воздействия на окружающую среду, самостоятельно осуществляют деятельность по ликвидации таких последствий на земельном участке. При этом судом было учтено, что на органах МСУ непосредственно не лежит обязанность ликвидации несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов на земельных участках любых форм собственности, вместе с тем органы местного самоуправления вправе и обязаны оперативно устранять причины образования несанкционированных свалок, выявлять лиц в результате деятельности которых незаконно размещаются отходы, привлекая их к ответственности. Однако, как было установлено судом, глава администрации сельского поселения, достоверно зная в течение длительного времени о несанкционированном размещении отходов, действенных мер к организации деятельности по сбору отходов, препятствующей их несанкционированному размещению, не принял [7]. К подобному выводу приходит и Верховный Суд Республики Коми, указывая в своем решении, что органы МСУ, пока не установлены иные лица, ответственные за ликвидацию последствий негативного воздействия на окружающую среду, самостоятельно осуществляют деятельность по ликвидации таких последствий – несанкционированной свалки, которые безусловно, причиняют вред окружающей среде, здоровью граждан [8].

Таким образом, органы МСУ обязаны принимать активное и непосредственное участие в организации деятельности по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов, включая организацию работы по ликвидации существующих несанкционированных свалок, оперативно реагировать на обращения (сообщения) граждан, организаций о наличии таких свалок, т.к. размещение отходов на территории поселений причиняет вред окружающей среде, здоровью граждан. Бездействие органов МСУ, уклонение от решения вопросов, связанных с регулярной очисткой территорий муниципальных образований от отходов производства и потребления, не реагирование на сообщения граждан, субъектов общественного контроля о несанкционированных свалках, свидетельствует о невыполнении возложенных на них обязанностей. Стоит отметить, что на основании ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды», к вопросам местного значения муниципального района, городского округа, относится организация мероприятий по охране окружающей среды. В соответствии с п. 11 ст. 16 ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского, сельского поселения относится участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию твердых коммунальных отходов, организация благоустройства территории поселения (ст. 14). Подобные полномочия закреплены за органами МСУ муниципального, городского округа (ст. 16), а также организация мероприятий по охране окружающей среды в

границах муниципального, городского округа. Под охраной окружающей среды понимается деятельность органов государственной власти РФ и ее субъектов, органов МСУ, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, 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 (ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды»). Таким образом, важнейшей составляющей деятельности по охране окружающей среды является ликвидация последствий негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. Нет никаких сомнений в том, что несанкционированные свалки не просто не украшают территории муниципальных образований, но и сводят на нет все работы по благоустройству, одновременно с этим создают угрозу причинения вреда как окружающей среде, так и здоровью граждан.

Представляется необходимым конкретизировать положения действующего законодательства, включив в организацию деятельности по накоплению и транспортированию отходов мероприятия, необходимые для своевременного выявления и ликвидации мест несанкционированного складирования бытовых и иных отходов. Вместе с тем, на основании ст. 8.1 ФЗ «Об отходах производства и потребления», полномочия органов МСУ и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области обращения с отходами, установленные настоящим законом, могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном ч. 1.2 ст. 17 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Соответственно в рамках рассмотрения дел, необходимо выяснить, не был ли принят соответствующий закон в субъекте РФ. Одновременно с этим следует отметить, что вопрос о возложении обязанности по непосредственному устранению захламления земельного участка по причине несанкционированного размещения бытовых и промышленных отходов должен решаться с учетом того, кто является правообладателем соответствующего земельного участка. При этом, привлечение к административной ответственности например, по ст. 8.2 Кодекса об административных правонарушениях РФ (несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления) или по ст. 6.3 (нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения), не освобождает правообладателя земельного участка от возмещения вреда, причиненного земле как природному объекту и природному ресурсу. Приведение земельных участков в пригодное для использования состояние при их загрязнении, других видах порчи осуществляется юридическими лицами и гражданами, виновными в совершении данных правонарушений или за их счет (ст. 74 ЗК РФ).

В соответствии с Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 12 ноября 2016 г. № 1156 (п. 18), собственник земельного участка обязан самостоятельно обеспечить ликвидацию места несанкционированного размещения отходов или заключить договор на оказание услуг по ликвидации выявленного места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов с региональным оператором [9].

В отношении земель, государственная собственность на которые не разграничена, обязанность по устранению негативного воздействия на окружающую среду в результате захламления и загрязнения земельного участка в связи с размещением отходов производства и потребления, должна осуществляться органом, на который возложены полномочия по распоряжению данными земельными участками (ст. 3.1. ФЗ от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие ЗК РФ»). Кроме того, ряд полномочий в сфере обращения с отходами возложены ФЗ «Об отходах производства и потребления» на регионального оператора. В соответствии с п. 13 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, региональный оператор несет ответственность за обращение с твердыми коммунальными отходами с момента погрузки таких отходов в мусоровоз в местах сбора и накопления твердых коммунальных отходов. При этом бремя содержания контейнерных площадок, специальных площадок для складирования отходов и территории, прилегающей к месту погрузки твердых коммунальных

отходов, расположенных на придомовой территории, входящей в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, несут собственники помещений в многоквартирном доме, собственники земельного участка, на котором расположены такие площадки, и ответствующие управляющие компании.

Таким образом, вопрос об ответственности за нарушение законодательства в области обращения с отходами, в том числе выразившиеся в незаконном размещении (складировании отходов), требует анализа с точки зрения установления органа или уполномоченного лица, на кого возложено осуществление определенной деятельности или обязанности. Непринятие или несвоевременное принятие мер к ликвидации несанкционированных свалок, нарушает право граждан на благоприятную окружающую среду, создает угрозу санитарно-эпидемиологическому благополучию, делают неприглядными и туристически не привлекательными наши города, захламленными леса, особо охраняемые природные территории. Конечно, многое зависит и от уровня экологической культуры, который, к сожалению, оставлять желать лучшего.

Список литературы

1. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
3. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
4. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.
5. Постановление Правительства РФ от 12 ноября 2016 г. № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641» // СЗ РФ. 2016. № 47. Ст. 6640.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 октября 2015 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации муниципального образования "Североуральский городской округ"» // СЗ РФ. 2015. № 42. Ст. 5858.
7. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам ВС республики Коми по делу № 33-626/2019 // СПС «Гарант».
8. Апелляционное определение Ленинградского областного суда от 25 января 2018 г. № 33а-299/2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://xn--90afdbaav0bd1afy6eub5d.xn--p1ai/32141385>
9. Якимова А.М., Романов Е.В. Прокуратура в системе государственного механизма обеспечения и защиты экологических прав граждан // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2019. № 2. С. 38–39.

Об авторах:

ВАСИЛЬЧУК Юлия Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 2840-5509; e-mail: Vasilchuk.YV@tversu.ru

САМУХИНА Ольга Владимировна – федеральный судья Заволжского районного суда г. Твери, (170000, г. Тверь, ул. Московская, д. 115) e-mail: Samuhina@list.ru

TO THE QUESTION OF IMPLEMENTATION OF THE OBLIGATION TO ELIMINATE UNAUTHORIZED DUMP OF SOLID COMMUNAL WASTE

Yu. V. Vasilchuk, O. V. Samukhina

Tver State University

Analyzes the legal issues of eliminating unauthorized dumps. The authors, on the basis of an analysis of the norms of the current legislation, the prevailing judicial practice, consider the powers of local

governments in the field of production and consumption waste management, formulate their own judgments on this issue.

Keywords: *production and consumption waste, unauthorized dumps, participation in the organization of collection (including separate collection) and transportation of solid municipal waste, the powers of local authorities in the field of waste management.*

About authors:

VASILCHUK Yulia – PhD in Law, assistant professor, head of chair of environmental law and legal support of professional activity Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), SPIN-code: 2840-5509; e-mail: Vasilchuk.YV@tversu.ru

SAMUKHINA Olga – Federal Judge of the Zavolzhsky District Court of Tver, (170000, Tver, Moskovskaya St., 115) e-mail: Samuhina@list.ru

Васильчук Ю.В., Самухина О.В. К вопросу о возложении обязанности по ликвидации несанкционированных свалок твердых коммунальных отходов // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2021. № 4 (68). С. 90–98.