

Д. М. Дубовик
Уральский государственный
юридический университет им. В. Ф. Яковлева
(Екатеринбург)

ОБЪЕКТЫ НАКОПЛЕННОГО ВРЕДА: К ВОПРОСУ О НЕСАНКЦИОНИРОВАННЫХ СВАЛКАХ

В статье рассмотрены вопросы, связанные с правовым регулированием деятельности по устранению объектов накопленного вреда окружающей среде и ее соотношением с деятельностью по ликвидации несанкционированных свалок. В исследуемой сфере автор выделяет такие проблемы, как несовершенство понятийного аппарата, наличие противоречий в действующем законодательстве с позиции отнесения несанкционированных свалок к объектам накопленного вреда, определения уполномоченного государственного органа и органа местного самоуправления, их взаимоотношений и компетенций, регламентации их деятельности по устранению данных объектов, а также определения вопросов бюджетного финансирования этой деятельности.

Обоснована необходимость уточнить критерии выделения объектов накопленного вреда, порядок и основания их включения в соответствующий государственный реестр, разграничить полномочия государственных органов и органов местного самоуправления с точки зрения государственного надзора и муниципального контроля. Рассматривая вопросы правоприменительной практики, связанной с выявлением и ликвидацией объектов накопленного вреда, автор выявляет проблемы исполнения принимаемых судебных актов, а также доказывает необходимость обобщения Верховным Судом РФ судебной практики по вопросам охраны окружающей среды, устранения объектов накопленного вреда и ликвидации несанкционированных свалок.

Ключевые слова: несанкционированные свалки, объекты накопленного вреда, отходы производства и потребления, объекты размещения отходов, финансирование работ по ликвидации накопленного вреда

Для цитирования

Дубовик Д. М. Объекты накопленного вреда: к вопросу о несанкционированных свалках // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 3. С. 93–99. DOI: 10.34076/2410_2709_2022_3_93.

УДК 349.415

DOI: 10.34076/2410_2709_2022_3_93

В силу ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. Проблемы реализации и защиты обозначенного конституционного права не перестают быть актуальными, особенно с точки зрения соблюдения баланса публичных и частных интересов. М. В. Пономарев справедливо отмечает, что защита данного права в полной мере должна осуществляться за счет не количественного, а качественного развития всей экономической инфраструктуры, а также за счет своевременного и комплексного правового регулирования экологических правоотношений [Пономарев 2020].

Рассуждать о реализации и защите права на благоприятную окружающую среду невозможно без решения проблем, связанных с ликвидацией последствий накопленного вреда окружающей среде. Говоря о правовых инструментах, способствующих восстановлению состояния окружающей среды, необходимо согласиться с мнением Э. Ф. Нигматуллиной о придании особой значимости оценке объектов накопленного вреда [Нигматуллина 2020].

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 2 июля

2021 г. № 400, экологическая безопасность и рациональное природопользование являются национальными приоритетами. Из этого следует, что рост экономики государства должен быть экологически-ориентирован, т. е. должен учитывать и восстановление природных компонентов, их реабилитацию и ликвидацию экологического ущерба.

Наличие большого количества экологических проблем объективно способствовало реформированию деятельности по обращению с отходами производства и потребления и утверждению различных государственных программ и национальных проектов в сфере экологии. Однако, невзирая на положительные результаты государственной деятельности в сфере экологии, следует согласиться с мнением Т. М. Звездиной [Звездина 2019], И. А. Игнатъевой [Игнатьева 2018b], Н. С. Зиновкина [Зиновкин 2014] о том, что деятельность, связанная с отходами производства и потребления, до сих пор является самой проблемной с точки зрения как правового регулирования, так и правоприменительной практики. К примеру, С. Н. Русин, рассуждая о реализации национального проекта «Экология», справедливо обозначает следующую проблему: отсутствуют критерии, в соответствии с которыми определяются объекты накопленного вреда для включения их в соответствующую госпрограмму и открытия бюджетного финансирования мероприятий по их ликвидации [Русин 2020: 38].

Согласно распоряжению Правительства РФ от 8 декабря 2021 г. № 3496-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования» к проблемам текущего состояния отрасли экологии и природопользования, в частности, отнесена проблема ликвидации несанкционированных свалок. Очевидно, что принятие и реализация государственных программ и национальных проектов в рассматриваемой сфере, проведение государством реформ не решили все правовые проблемы, связанные с обращением отходов производства и потребления, ликвидацией несанкционированных свалок. Это свидетельствует об актуальности научного исследования по заявленной теме.

В соответствии с данными, отраженными в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до

2025 года (утв. Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176), свыше 30 млрд т отходов накоплено в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности. По итогам инвентаризации территорий выявлено 340 объектов накопленного вреда окружающей среде, являющихся источниками потенциальной угрозы жизни и здоровью 17 млн человек. Увеличивается количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а размещаются на полигонах и свалках, что приводит к выводу продуктивных сельскохозяйственных угодий из оборота. Около 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов занимают территорию общей площадью примерно 4 млн га, и эта территория ежегодно увеличивается на 300–400 тыс. га.

Обозначенные масштабы экологических проблем обуславливают повышенную потребность в правовых исследованиях, призванных выработать оптимальные юридические механизмы предотвращения и ликвидации вредных последствий. При этом ряд авторов обоснованно указывает на необходимость, с одной стороны, обеспечить своевременное и качественное восстановление нарушенного состояния окружающей среды, а с другой – не превратить право в инструмент чрезмерного подавления экономической деятельности [Винницкий, Круглов, Соловьев 2020].

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – ФЗ «Об охране окружающей среды») под вредом окружающей среде понимается негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. В свою очередь загрязнение окружающей среды представляет собой поступление в окружающую среду вещества и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду. К таким веществам, в частности, относятся объекты накопленного вреда.

В качестве одной из проблем в сфере ликвидации объектов накопленного вреда следует выделить отсутствие критериев, по которым тот или иной объект относится к рассматриваемой категории.

Положения ст. 80.1, 80.2 ФЗ «Об охране окружающей среды» являются предметом научных дискуссий и вызывают многочисленные вопросы в правоприменительной практике. Так, Г. В. Выпханова отмечает, что одним из проблемных вопросов является критерий определения объектов накопленного вреда окружающей среде, указанный в п. 1 ст. 80.1 ФЗ «Об охране окружающей среды» [Выпханова 2020: 11–12]. Исходя из содержания данной нормы к таким объектам могут относиться как объекты прошлой экономической деятельности (например, полигоны промышленных отходов, заброшенные рудники, нефтешламоамбары и т. д.), так и иные объекты, образованные в процессе жизнедеятельности человека (например, несанкционированные свалки), что находит отражение при их учете.

В рассматриваемой ситуации возникает вопрос о возможности отнесения несанкционированных свалок к объектам накопленного вреда.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» в число объектов размещения отходов включаются специальные сооружения для размещения, хранения и захоронения отходов. Из законодательного определения видно, что несанкционированные свалки под него не подпадают, а следовательно, по формальным признакам не должны относиться к категории «объект накопленного вреда». В то же время, как справедливо отмечает ряд авторов [Новикова 2020 и др.], объектом права выступает не сам накопленный вред как таковой, а определенная территория в виде того пространства или акватории, на которых он помещен или размещен в виде отхода или объекта капитального строительства.

Таким образом, несанкционированные свалки можно отнести к объектам накопленного вреда, поскольку они представляют собой конкретную территорию, которая занята отходом производства и потребления и является источником накопленного вреда. Однако в связи с этим автоматически возникает проблема определения публичного органа, ответственного за принятие мер по ликвидации таких свалок.

Исходя из ст. 80.1 ФЗ «Об охране окружающей среды» выявлением и оценкой объектов накопленного вреда окружающей среде впра-

ве заниматься органы государственной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления, а в случаях, установленных Правительством РФ, – федеральные органы исполнительной власти. В силу ч. 2 ст. 80.2 ФЗ «Об охране окружающей среды» организацию работ по ликвидации объектов накопленного вреда вправе осуществлять органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а в случаях, установленных Правительством РФ, – и федеральный орган исполнительной власти. Как видим, законодатель, вводя нормы о выявлении, учете и ликвидации объектов накопленного вреда, указывает, что ответственный орган *вправе* заниматься этой деятельностью, однако такая формулировка является не совсем удачной.

Несанкционированные свалки можно отнести к объектам накопленного вреда, поскольку они представляют собой конкретную территорию, которая занята отходом производства и потребления и является источником накопленного вреда

В судебной практике можно встретить попытки обозначенных уполномоченных органов «переложить» данные мероприятия на хозяйствующих субъектов.

Так, администрация муниципального образования подала иск к индивидуальному предпринимателю о возложении на него обязанности ликвидировать несанкционированную свалку. Арбитражный суд Новосибирской области в удовлетворении иска отказал (решение от 13 июля 2022 г. по делу № А45-235/2022), указав, что орган местного самоуправления пытается избежать ответственности за свое незаконное бездействие и по факту хочет устранить допущенные им нарушения исключительно за счет средств индивидуального предпринимателя, что очевидно является недобросовестным поведением по смыслу ст. 10 Гражданского кодекса Российской Федерации.

В данном споре суд сделал вывод о том, что именно администрация наделена полномочиями по восстановлению земельных участков, которые расположены на территории района и поселения и государственная

собственность на которые не разграничена, от любых отходов, несанкционированно размещенных на таких земельных участках.

Приведенный пример наглядно подтверждает тезис о том, что ликвидация объектов накопленного вреда должна рассматриваться через призму публично-правовой обязанности государства в лице его уполномоченных органов. Это позволит решить, в том числе, проблему отсутствия в бюджете уполномоченного органа соответствующей статьи расходов на проведение подобных мероприятий, что неоднократно являлось предметом научного обсуждения [Игнатъева 2017; Игнатъева 2018а]. Наличие закрепленной законом обязанности по выявлению, учету и ликвидации объектов накопленного вреда позволит формировать бюджет уполномоченного органа с учетом необходимости исполнения обозначенной задачи. При этом полномочия соответствующих органов нужно разграничивать и соотносить с полномочиями, которыми органы местного самоуправления наделяет Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в частности, с полномочием по муниципальному контролю за организацией деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами и ликвидацией несанкционированных свалок.

Анализируя вопрос финансового контроля за целевым и рациональным использованием бюджетных средств в исследуемой сфере, Т. В. Петрова указывает, что необходимо детализировать в экологическом законодательстве перечень действий, которые в совокупности образуют процесс «ликвидация накопленного вреда окружающей среде» [Петрова 2020: 24]. Представляется, что этот процесс не должен ограничиваться устранением объектов накопленного вреда, в него также должны входить мероприятия по рекультивации земель, восстановлению водных объектов, озеленению и благоустройству территорий и т. д., а бюджет должен предусматривать соответствующую статью расходов.

Проблема определения ответственного органа и источника финансирования мероприятий по ликвидации объектов накопленного вреда порождает вопросы в правоприменительной практике.

К примеру, Свердловский межрайонный природоохранный прокурор подал иск о ликвидации объекта, оставшегося от прошлой экономической деятельности (медного рудника). Решением Кировского районного суда г. Екатеринбурга Свердловской области от 25 ноября 2021 г. по делу № 2-5301/2021 обязанность по включению объекта накопленного вреда в государственный реестр таких объектов возложена только на орган государственной власти субъекта – Министерство природных ресурсов и экологии Свердловской области, а обязанность по ликвидации медного рудника возложена как на Министерство природных ресурсов и экологии Свердловской области, так и на администрацию городского округа Дегтярск, что однозначно приведет к вопросу о порядке исполнения указанного решения суда.

Представляется доказанным тезис о том, что сегодня нормативно-правовое регулирование деятельности по ликвидации несанкционированных свалок фактически отсутствует; имеются законодательные пробелы как в понятийном аппарате, связанном с определением объектов накопленного вреда, так и в установлении диспозитивного поведения органов, ответственных за проведение такого рода мероприятий. В результате в правоприменительной практике возникают проблемы при определении субъектного состава, возмещении вреда окружающей среде, причиненного размещением несанкционированных свалок.

Разъяснения Верховного Суда РФ в области охраны окружающей среды (постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», от 30 ноября 2017 г. № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде», Обзор судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды от 24 июня 2022 г.) не содержат ответов на вопросы применения законодательства в области устранения объектов накопленного вреда и ликвидации несанкционированных свалок.

Рассмотрение поставленной проблемы позволило сформулировать ряд выводов.

1. Действенное восстановление окружающей среды невозможно без совершенствова-

ния правового регулирования в области ликвидации объектов накопленного вреда.

2. Необходимо законодательно закрепить критерии определения объектов накопленного вреда с целью повышения качества мероприятий по их выявлению и включению в государственный реестр.

3. Проведение мероприятий по выявлению и ликвидации объектов накопленного вреда должно быть публично-правовой обязанностью уполномоченных органов.

4. Наличие у уполномоченных органов публично-правовой обязанности по проведению обозначенных мероприятий позволит предусматривать соответствующую статью расходов в бюджете.

5. Сохраняется актуальность дальнейшего обобщения Верховным Судом РФ судебной практики по вопросам охраны окружающей среды, устранения объектов накопленного вреда и ликвидации несанкционированных свалок.

Список литературы

Винницкий А. В., Круглов В. В., Соловьев М. С. К вопросу о приоритете натуральной формы возмещения вреда, причиненного окружающей среде (на примере водных объектов и почв) // Юридические исследования. 2020. № 12. С. 18–30.

Выпханова Г. В. Теоретико-правовые и практические проблемы ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2020. № 1. С. 11–13.

Звездина Т. М. Некоторые проблемы правового регулирования обращения с твердыми коммунальными отходами // Юрист. 2019. № 11. С. 66–71.

Зиновкин Н. С. Обзор судебной практики по вопросу платы за размещение отходов производства и потребления // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 2. С. 204–211.

Игнатьева И. А. Правовое обеспечение ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Российский юридический журнал. 2017. № 2. С. 164–177.

Игнатьева И. А. Новые правила организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Практика муниципального управления. 2018а. № 9. С. 42–47.

Игнатьева И. А. Правовые проблемы определения понятия «отходы производства и потребления» // Экологическое право. 2018b. № 1. С. 12–19.

Нигматуллина Э. Ф. Приемлемость рисков воздействия объектов накопленного экологического вреда и их оценка // Экологическое право. 2020. № 1. С. 48–50.

Новикова Е. В. Накопленный вред: проблемы понятийного аппарата // Экологическое право. 2020. № 1. С. 8–10.

Петрова Т. В. Финансирование расходов по ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2020. № 1. С. 23–25.

Пономарев М. В. Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. 215 с.

Русин С. Н. Национальный проект «Экология» в системе организационных и экономических средств ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Правовые аспекты // Экологическое право. 2020. № 1. С. 37–39.

Дмитрий Михайлович Дубовик – ассистент кафедры земельного, градостроительного и экологического права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева. 620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: dubovikgr@yandex.ru.

ORCID: 0000-0001-7240-6630

On the Problem of Unauthorized Dumps

The article deals with the issues related to the legal regulation of activities to eliminate objects of accumulated harm, and its relationship with the activities to eliminate unauthorized dumps. The author highlights such problems as the imperfection of the conceptual apparatus in the area

under study, the presence of contradictions in the current legislation from the position of classifying unauthorized dumps as objects of accumulated harm, determining the authorized state body and local government, their relationship and competencies, regulation of their activities to eliminate these objects, as well as determining the issues of budgetary financing of this activity.

The necessity of clarifying the criteria for identifying objects of accumulated harm, the procedure and grounds for their inclusion in the relevant state register, the delineation of powers of state bodies and local governments from the point of view of state supervision and municipal control is substantiated. Considering the issues of law enforcement practice related to the identification and liquidation of objects of accumulated harm, the author identifies problems in the execution of adopted judicial acts, and also proves the need for the Supreme Court of the Russian Federation to generalize the judicial practice on environmental protection, elimination of objects of accumulated harm and liquidation of unauthorized dumps.

Keywords: unauthorized dumps, objects of accumulated harm, production and consumption waste, waste disposal sites, financing of work to eliminate the accumulated harm

Recommended citation

Dubovik D. M. Ob'ekty nakoplennoogo vreda: k voprosu o nesanktsionirovannykh svalkakh [On the Problem of Unauthorized Dumps], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2022, no. 3, pp. 93–99, DOI: 10.34076/2410_2709_2022_3_93.

References

Ignat'eva I. A. Pravovoe obespechenie likvidatsii nakoplennoogo vreda okruzhayushchei srede [Legal Support for the Elimination of Accumulated Environmental Damage], *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, 2017, no. 2, pp. 164–177.

Ignat'eva I. A. Novye pravila organizatsii rabot po likvidatsii nakoplennoogo vreda okruzhayushchei srede [New Rules for Organizing Work to Eliminate Accumulated Environmental Damage], *Praktika munitsipal'nogo upravleniya*, 2018, no. 9, pp. 42–47.

Ignat'eva I. A. Pravovye problemy opredeleniya ponyatiya «otkhody proizvodstva i potrebleniya» [Legal Problems of Defining the Concept of Production and Consumption Waste], *Ekologicheskoe pravo*, 2018, no. 1, pp. 12–19.

Nigmatullina E. F. Priemlost' riskov vozdeistviya ob'ektov nakoplennoogo ekologicheskogo vreda i ikh otsenka [Acceptability of Risks of Exposure to Objects of Accumulated Environmental Damage and their Assessment], *Ekologicheskoe pravo*, 2020, no. 1, pp. 48–50, DOI: 10.18572/1812-3775-2020-1-48-50;

Novikova E. V. Nakoplennyi vred: problemy ponyatiinogo apparata [Cumulative Harm: Problems with the Conceptual Framework], *Ekologicheskoe pravo*, 2020, no. 1, pp. 8–10.

Petrova T. V. Finansirovanie raskhodov po likvidatsii nakoplennoogo vreda okruzhayushchei srede [Financing the Costs of Eliminating the Accumulated Damage to the Environment], *Ekologicheskoe pravo*, 2020, no. 1, pp. 23–25, DOI: 10.18572/1812-3775-2020-1-23-25.

Ponomarev M. V. *Pravovoe regulirovanie okhrany okruzhayushchei sredy pri obrashchenii s otkhodami proizvodstva i potrebleniya* [Legal Regulation of Environmental Protection in the Treatment of Production and Consumption Waste]: cand. jur. sc. thesis, Moscow, 2020, 215 p.

Rusin S. N. Natsional'nyi proekt «Ekologiya» v sisteme organizatsionnykh i ekonomicheskikh sredstv likvidatsii nakoplennoogo vreda okruzhayushchei srede. Pravovye aspekty [The National Project «Ecology» in the System of Organizational and Economic Means of Eliminating the Accumulated Harm to the Environment. Legal Aspects], *Ekologicheskoe pravo*, 2020, no. 1, pp. 37–39, DOI: 10.18572/1812-3775-2020-1-37-39.

Vypkhanova G. V. Teoretiko-pravovye i prakticheskie problemy likvidatsii nakoplennoogo vreda okruzhayushchei srede [Theoretical, Legal and Practical Problems of Elimination of Accumulated Harm to the Environment], *Ekologicheskoe pravo*, 2020, no. 1, pp. 11–13, DOI: 10.18572/1812-3775-2020-1-11-13.

Vinnitskii A. V., Kruglov V. V., Solov'ev M. S. K voprosu o prioritete natural'noi formy vozmeshcheniya vreda, prichinnogo okruzhayushchei srede (na primere vodnykh ob"ektov i pochv) [To the Question on the Priority of the Natural Form of Compensation for Damage Caused to the Environment (o the Example of Water Objects and Soils)], *Yuridicheskie issledovaniya*, 2020, no. 12, pp. 18–30, DOI: 10.25136/2409-7136.2020.12.34809.

Zvezdina T. M. Nekotorye problemy pravovogo regulirovaniya obrashcheniya s tverdymi kommunal'nymi otkhodami [Some Problems of Legal Regulation of Municipal Solid Waste Management], *Yurist*, 2019, no. 11, pp. 66–71, DOI: 10.18572/1812-3929-2019-11-66-71.

Zinovkin N. S. Obzor sudebnoi praktiki po voprosu platy za razmeshchenie otkhodov proizvodstva i potrebleniya [Review of Judicial Practice on the Issue of Payment for the Disposal of Production and Consumption Waste], *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2014, no. 2, pp. 204–211.

Dmitry Dubovik – assistant of the Department of land, urban planning and environmental law, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev. 620137, Russian Federation, Ekaterinburg, Komsomol'skaya str., 21. E-mail: dubovikgr@yandex.ru.

ORCID: 0000-0001-7240-6630

Дата поступления в редакцию / Received: 18.03.2022

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 22.07.2022