

ЗАЩИТА ПРОКУРОРОМ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ НЕОПРЕДЕЛЕННОГО КРУГА ЛИЦ В СЛУЧАЕ НЕСАНКЦИОНИРОВАННОГО РАЗМЕЩЕНИЯ ОТХОДОВ: ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

Нехорошков Андрей Дмитриевич

Студент Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),
e-mail: anekhoroshkov@gmail.com

С позиции доказательственного права в статье рассмотрены вопросы участия прокурора в делах о ликвидации несанкционированных свалок. Уделяется внимание предмету доказывания по данной категории дел, процессуальному порядку их рассмотрения, а также проблемному с точки зрения пробелов в законодательстве и «разношерстной» правоприменительной практики вопросу определения надлежащего ответчика.

Ключевые слова: прокурор, иск в защиту неопределенного круга лиц, несанкционированные свалки, твердые коммунальные отходы

PROTECTION BY THE PROSECUTOR OF ECOLOGICAL RIGHTS OF AN INDEFINITE NUMBER OF PERSONS IN CASES OF UNAUTHORIZED WASTE DISPOSAL: PROCEDURAL ASPECTS

Nekhoroshkov Andrei

Student, Ural State Law University (Yekaterinburg), e-mail: anekhoroshkov@gmail.com

The participation of the prosecutor in cases on the liquidation of unauthorized dumps is considered in the article. Special attention is paid to the subject of proof in this category of cases, the procedural order of their consideration, as well as the issue of determining the proper defendant.

Key words: prosecutor, representative action, unauthorized dumps, garbage

Право на благоприятную окружающую среду является одним из фундаментальных экологических прав, закрепленных в Конституции Российской Федерации. Данное право, по мнению С. А. Боголюбова, предполагает «состояние среды обитания, качество жизни, труда, отдыха, соответствующие определенным экологическим, санитарно-эпидемиологическим, гигиеническим стандартам, предполагающим пригодную для питья воду, надлежащий атмосферный воздух, кондиционные продукты питания и реакционные условия»¹.

Одной из ключевых угроз гармоничному развитию отношений «человек – природа» в России выступает загрязнение окружающей среды отходами производства и потребления. Статистика указывает на неуклонный рост количества отходов: если в 2010 г. количество ежегодно образованных отходов составляло 3735 млн т, то в 2017 г. их насчитывалось 6221 млн т; таким образом, общее количество отходов увеличилось на 66,5 %². Растет и число несанкционированных свалок, т. е. территорий, используе-

¹ Боголюбов С. А. Экологические права и обязанности граждан в государствах Европы // Вестник Оренбургского государственного университета. 2004. № 3.

² Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году». М., 2018. URL: http://www.mnr.gov.ru/docs/o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_v_2017_/ (дата обращения: 29.10.2019).

мых, но не предназначенных для размещения на них отходов¹. Если 2013 г. их количество составляло около 72 тыс., то в 2016 г. число таких мест увеличилось до 93 тыс., т. е. на 23,4 %².

Не остаются в стороне от решения проблем загрязнения окружающей среды и органы прокуратуры. Вопрос обращения с отходами производства и потребления являлся предметом специального рассмотрения на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в марте 2019 г.³

Из всей совокупности правовых средств, применяемых прокурором в целях устранения выявленных нарушений закона и восстановления нарушенных прав, особое место занимает иск в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. В отличие от актов прокурорского реагирования, которые не имеют абсолютного характера и не могут быть принудительно исполнены, так как преследуют цель понудить поднадзорные объекты устранить допущенные нарушения, прежде всего в добровольном порядке⁴, судебные постановления, вынесенные в результате рассмотрения иска, служат поводом для возбуждения исполнительного производства⁵. Кроме того, одновременно с подачей искового заявления прокурор может заявить ходатайство о принятии обеспечительных мер, что позволяет пресечь правонарушение и последующий больший вред.

Надлежащим способом защиты прав неопределенного круга лиц в случае несанкционированного размещения отходов, согласно ст. 12 ГК РФ, являются восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право и создающих угрозу его нарушения. Часть 2 ст. 78 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» установлено, что вред, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанностей по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ. Пользуясь полномочием, предусмотренным ст. 45 ГПК РФ, прокурор обращается в суд с требованием о ликвидации несанкционированного места размещения отходов и осуществлении действий, направленных на рекультивацию земельного участка⁶.

Прокурору следует прежде всего установить наличие / отсутствие объекта, на котором размещены отходы, в государственном реестре объектов размещения отходов⁷ (далее – ГРОРО). Пункт 6 ст. 12 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» закрепляет запрет на размещение отходов на тех объектах, которые не внесены в ГРОРО. Для включения объекта в данный свод необходимо соблюсти комплекс условий, предъявляемых природоохранным законодательством. В частности, устанавливается перечень территорий, на которых запрещены строительство и эксплуатация объектов размещения отходов: населенные пункты, рекреационные, лечебно-оздоровительные, курортные зоны и т. п. (ст. 12 ФЗ «Об отходах производства и потребления»). В случае наличия объекта в указанном реестре следует проверить его на соответствие требованиям к эксплуатации данного объекта, предъявляемым законодательством (например, федеральными законами «Об отходах производства и потребления», «Об охране окружающей среды», «О лицензировании отдельных видов деятельности» и т. д.).

¹ ГОСТ 30772-2001. Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения. М., 2002.

² Интернет-портал НПО Гринпис. URL: <https://www.greenpeace.org> (дата обращения: 29.10.2019).

³ Заседание коллегии Генпрокуратуры России // Сайт Администрации Президента России. 2019. 19 марта. URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения 06.11.2019).

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 84-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой Ирины Ивановны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 24 Федерального закона „О прокуратуре Российской Федерации“».

⁵ Часть 1 ст. 12 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

⁶ В ряде случаев суды общей юрисдикции рассматривают данную категорию дел с участием публичного субъекта в порядке КАС РФ.

⁷ Приказ Минприроды России от 30 сентября 2011 г. № 792 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов».

После выявления нарушения прокурору необходимо установить факт пассивной легитимации, а именно определить лицо, в обязанности которого входит ликвидация несанкционированного размещения отходов. На практике этот вопрос является наиболее сложным ввиду многочисленности субъектов, вовлеченных в процесс «борьбы с отходами», большого объема правовых актов и неопределенности норм, регулирующих данный вопрос.

По общему правилу обязанность по устранению вреда, причиненного окружающей среде, возлагается на причинителя этого вреда (п. 1 ст. 77 ФЗ «Об охране окружающей среды»). Однако зачастую установить собственника отходов не представляется возможным. В этом случае собственником отходов признаются органы местного самоуправления, юридические лица или индивидуальные предприниматели, ответственные за территорию, на которой такие отходы были обнаружены¹. Кроме собственника участка, ответственность могут нести землепользователи (ст. 42 Земельного кодекса РФ), а также субъекты, которые наделены соответствующими обязанностями в силу договора на оказание услуг по вывозу мусора² или в силу закона (ст. 83 Лесного кодекса РФ). Исходя из анализа судебной и прокурорской практики наиболее часто бремя содержания территорий, на которых расположена несанкционированная свалка, возлагается на органы государственной власти и органы местного самоуправления. Возможно, это связано с тем, что незаконное складирование отходов осуществляется на объектах государственной и муниципальной собственности, территории которых свободно используются неопределенным кругом лиц без специального разрешения публичной администрации или договора с ней (публичное имущество общего пользования)³, и в силу этого надлежащий и систематизированный контроль на данной территории организовать не всегда возможно.

Содержание земельного участка возложено на публичный субъект, если такой земельный участок относится к землям лесного фонда, либо землям населенного пункта, либо неразграниченным землям.

Лесные участки, расположенные на землях лесного фонда, находятся в федеральной собственности (ст. 8 Лесного кодекса РФ), однако полномочия по организации использования лесов, их охране и защите переданы органам государственной власти субъекта РФ (ст. 83 Лесного кодекса РФ). В развитие данных положений Правила санитарной безопасности в лесах, утвержденные постановлением Правительства РФ от 20 мая 2017 г. № 607, устанавливают, что в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда, осуществление полномочий по защите которых передано органам государственной власти субъектов в соответствии с ч. 1 ст. 83 Лесного кодекса РФ, санитарно-оздоровительные мероприятия осуществляются органами исполнительной власти субъектов РФ. Ввиду того что перечень санитарно-оздоровительных мероприятий не является исчерпывающим (подп. «д» п. 2), а п. 14 указанных Правил установлен запрет на загрязнение лесов мусором, уборка несанкционированных свалок входит в компетенцию органов государственной власти субъекта РФ (в частности, на территории Свердловской области таким органом является Министерство природных ресурсов⁴). Данная позиция нашла свое отражение и в судебной практике⁵.

¹ ГОСТ 30772-2001. Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения (примеч. к п. 7.8).

² Например, согласно пп. 16–17 постановления 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» региональный оператор в случае отсутствия реакции на уведомление в адрес собственника об обнаружении места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов несет обязанность по ликвидации данной свалки.

³ Подробнее о классификации публичной собственности см.: Винницкий А. В. Публичная собственность. М., 2013. С. 73.

⁴ Пункт 2.1 постановления Правительства Свердловской области от 16 сентября 2015 г. № 832 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Свердловской области».

⁵ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 19 февраля 2019 г. по делу № 33-2183/2019; апелляционное определение Красноярского краевого суда от 12 августа 2019 г. 3 33а-11320/2019; апелляционное определение Магаданского областного суда от 27 марта 2018 г. по делу № 2-328/2018.

Понятие «земли населенного пункта» употребляется в законодательстве, чтобы очертить пространственную и территориальную сферы, на которые распространяются полномочия органов местного самоуправления¹.

Если несанкционированная свалка образовалась на землях населенного пункта, которые находятся в публичной собственности (в частности, на территории общего пользования, т. е. участке, который не может быть передан в частную собственность, – п. 12 ст. 85 Земельного кодекса РФ), то ответственность за уборку возлагается на администрацию соответствующего муниципального образования (ст. 8 ФЗ «Об отходах производства и потребления»). Необходимо также учитывать, что на определение субъекта влияет вид муниципального образования и законодательство субъекта РФ, в котором за сельскими поселениями может быть закреплено полномочие по организации сбора и вывоза бытовых отходов. При отсутствии закона субъекта данное полномочие остается за муниципальными районами².

На территории городского округа полномочия по ликвидации несанкционированных свалок возложены на администрацию городского округа (ее структурные подразделения: администрацию района или территориального округа³). На территории городского округа с внутригородским делением вопросы по устранению захламленности территорий «по умолчанию» возложены на городской округ, однако законом субъекта и уставом муниципального образования данные полномочия могут быть переданы внутригородским районам (ч. 2 ст. 16.2 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Ответственность за уборку отходов на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, возлагается на тот публичный субъект, который обязуется осуществлять мероприятия по охране окружающей среды на участке, в чей состав входят неразграниченные земли. Например, если неразграниченный земельный участок относится к территории городского округа, то ответственным органом за уборку территории является администрация соответствующего городского округа независимо от того, передавались ли полномочия по распоряжению неразграниченными землями в порядке ч. 1.2 ст. 17 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органам государственной власти субъекта⁴.

По рассматриваемой категории дел необходимо также установить морфологический состав образованных отходов, т. е. определить его видовое разнообразие в соответствии с Федеральным классификационным каталогом отходов⁵.

В 2014 г. в законодательство было введено понятие «твердые коммунальные отходы» (далее – ТКО)⁶, к которому в соответствии с каталогом относятся все виды отходов подтипа «отходы коммунальные твердые» (в частности, отходы из жилищ), а также другие отходы типа «отходы коммунальные, подобные коммунальным на производстве, отходы при предоставлении услуг населению» (в частности, мусор и уличный смет, отходы от уборки кладбищ, колумбариев, растительные отходы при уходе за газонами и т. д.) в случае, если в наименовании подтипа отходов или группы отходов указано, что отходы относятся к ТКО.

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепив за органами местного самоуправления разрешение вопро-

¹ Крассов О. И. Земельное право: учеб. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2017. С. 339.

² Пункт 18 ч. 1 и чч. 3 и 4 ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

³ См., например: подп. 34 п. 6 решения Екатеринбургской городской думы от 9 июня 2009 г. № 15/6 «Об утверждении Положения „Об администрации района города Екатеринбурга“»; подп. 3.2 п. 3 постановления главы муниципального образования от 11 февраля 2010 г. № 66 «Об утверждении Положения об администрации территориального округа Администрации муниципального образования „Город Архангельск“».

⁴ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 28 февраля 2019 г. по делу № 33-3009/2019.

⁵ Приказ Росприроднадзора от 22 мая 2017 г. № 242 «Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов».

⁶ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об отходах производства и потребления“, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

сов, связанных только с ТКО, исключил из их компетенции отходы некоммунального характера (например, отходы строительства зданий и сооружений), которые на сегодняшний момент являются не менее распространенными. В связи с этим возникают проблемы с определением надлежащего ответчика при образовании несанкционированной свалки на территории муниципального образования, состоящей из отходов, которые были образованы не в результате жизнедеятельности человека. Судебная практика по данному вопросу противоречива.

Одни суды общей юрисдикции полагают, что преобладание в общем объеме мусора некоммунальных отходов не может являться основанием для признания указанного складирования отходов отходами коммунального характера, приводя в качестве аргумента, в том числе, позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в постановлении от 13 октября 2015 г. № 26-П. Последний считает, что обязанность по ликвидации свалок ТКО не может быть возложена на администрации поселений безусловно; необходимо также учитывать характер предоставленных полномочий в сфере обращения с отходами, в том числе применительно к расположенным на территории городского округа земельным участкам различной формы собственности (п. 4.2). Исходя из приведенной позиции Конституционного Суда РФ, у органов местного самоуправления отсутствует обязанность по ликвидации подобных свалок¹.

Другие суды утверждают, что, несмотря на наличие в общем объеме несанкционированной свалки отходов некоммунального характера, у органов местного самоуправления существует обязанность по ликвидации данных объектов в силу того, что они призваны решать, в том числе, вопросы, связанные с охраной окружающей природной среды, благоустройством и озеленением соответствующей территории². Кроме того, суды ссылаются на позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в том же постановлении. Конституционный Суд считает, что если виновное в причинении вреда лицо не установлено, то устранение захламленности земельного участка должно разрешаться на основе определения правообладателя вне зависимости от вида отходов, которые размещены незаконно. Таким образом, качественный состав свалки, образованной на территории населенного пункта, не влияет на обязанность по очистке территории от загрязнений.

На наш взгляд, органы местного самоуправления обязаны обеспечивать ликвидацию несанкционированных свалок как коммунальных, так и некоммунальных отходов, образовавшихся на территории муниципального образования, в силу следующего:

ст. 13 ФЗ «Об отходах производства и потребления» устанавливает правило регулярной очистки территории муниципального образования от отходов;

ст. 13 ЗК РФ обязывает собственника, землепользователя осуществлять мероприятия по защите земель от захламления отходами производства и потребления (которые согласно ст. 1 ФЗ «Об отходах производства и потребления» включают в себя все то, что подлежит удалению, т. е. понимаются гораздо шире, чем ТКО);

ст. 15–16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возлагает на муниципальные районы, муниципальные / городские округа обязанность по организации мероприятий по охране окружающей среды, т. е. восстановлению окружающей среды посредством нивелирования негативного воздействия человека.

Неоднозначным для данной категории дел является вопрос о процессуальном порядке подачи заявления публичному субъекту с требованием о ликвидации несанкционированной свалки. Одни суды рассматривают данную категорию дел в порядке ГПК РФ³, другие – в порядке КАС РФ⁴. Для разграничения двух процессуальных по-

¹ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 25 июля 2018 г. по делу № 33-11829/2018.

² Решение Вологодского городского суда Вологодской области от 29 августа 2017 г. по делу № 2-8575/2017; решение Артемовского городского суда Свердловской области от 12 февраля 2019 г. № 2-75/2019; апелляционное определение Свердловского областного суда от 28 февраля 2019 г. по делу № 33-3009/2019.

³ Решение Чкаловского районного суда г. Екатеринбурга от 11 ноября 2018 г. № 2-2913/2018; решение Верх-Исетского районного суда г. Екатеринбурга от 4 марта 2019 г. по делу № 2-682/2019.

⁴ Решение Ломоносовского районного суда г. Архангельска от 4 марта 2019 г. по делу № 2А-332/2019; апелляционное определение Архангельского областного суда от 10 июля 2019 г. по делу № 33а-3883/2019.

рядков рассмотрения дела необходимо обратиться к содержанию спорного материального правоотношения.

Полагаем, что выбор процессуального порядка обращения за судебной защитой зависит от юридического основания поданного заявления. Если истец обосновывает свое требование нормами, устанавливающими обязанности собственника / землепользователя по недопущению негативного воздействия на земли и почвы (ст. 41, 42 ЗК РФ), то речь идет о споре, возникающем из земельных правоотношений, который полномочны разрешать суды общей юрисдикции в порядке ГПК РФ. Предметом иска будет требование о восстановлении положения, существовавшего до нарушения права.

Если обязанность субъекта вытекает из полномочий, закрепленных нормами публичного права (например, обязанность органов местного самоуправления в пределах территории городского округа в соответствии со ст. 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обеспечивать охрану окружающей природной среды, в том числе на неразграниченной территории), то обращаться за защитой нарушенного права необходимо в порядке административного судопроизводства с требованием об оспаривании бездействия органов публичной власти и возложении на них обязанности восстановить положение, которое существовало до нарушения.

Выбор ненадлежащего процессуального порядка в данном случае не влечет негативных правовых последствий для истца. Если суд в ходе подготовки дела к судебному разбирательству придет к выводу, что оно подлежит рассмотрению в ином виде судопроизводства, то он выносит определение о переходе к рассмотрению дела в ином процессуальном порядке (ч. 3 ст. 33.1 ГПК РФ, ч. 5 ст. 16.1 КАС РФ). Однако следует учитывать, что при рассмотрении данного заявления в порядке КАС РФ порядок распределения бремени доказывания смещается в сторону публичного субъекта, который обязан доказать законность своего бездействия, а именно то, что данная обязанность возложена на иных лиц. Административному истцу необходимо доказать, что бездействие субъекта противоречит действующему законодательству, и подтвердить, что этим бездействием нарушается право на благоприятную окружающую среду неопределенного круга лиц.

Проанализировав отдельные процессуальные аспекты защиты прокурором права на благоприятную окружающую среду неопределенного круга лиц в части ликвидации несанкционированных свалок, можно сделать вывод о некоторых проблемах в правовом регулировании указанного вопроса, что подтверждается неоднозначной судебной практикой. Считаем необходимым сформулировать окончательную позицию по вопросу о возможности ликвидации несанкционированных свалок как коммунального, так и некоммунального характера на территории муниципальных образований в обзорах практики применения судами субъектов Российской Федерации Федерального закона «Об отходах производства и потребления». Кроме того, «пошаговая инструкция» поведения прокурора в данной ситуации должна быть отражена в сборниках методических материалов по организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об обращении с отходами производства и потребления.

Список литературы

Боголюбов С. А. Экологические права и обязанности граждан в государствах Европы // Вестник Оренбургского государственного университета. 2004. № 3.

Винницкий А. В. Публичная собственность. М., 2013.

Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году». М., 2018. URL: http://www.mnr.gov.ru/docs/o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_v_2017_/ (дата обращения: 29.10.2019).

Заседание коллегии Генпрокуратуры России // Сайт Администрации Президента России. 2019. 19 марта. URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения 06.11.2019).

Крассов О. И. Земельное право: учеб. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2017.

References

Bogolyubov S. A. Ekologicheskie prava i obyazannosti grazhdan v gosudarstvakh Evropy // Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta. 2004. № 3.

Gosudarstvennyi doklad «O sostoyanii i ob okhrane okruzhayushchei sredy Rossiiskoi Federatsii v 2017 godu». M., 2018. URL: http://www.mnr.gov.ru/docs/o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_v_2017_/ (data obrashcheniya: 29.10.2019).

Krassov O. I. Zemel'noe pravo: ucheb. 5-e izd., pererab. i dop. M., 2017.

Vinnitskii A. V. Publichnaya sobstvennost'. M., 2013.

Zasedanie kollegii Genprokuratury Rossii // Sait Administratsii Prezidenta Rossii. 2019. 19 marta. URL: <http://kremlin.ru> (data obrashcheniya 06.11.2019).