

Черных Светлана Алексеевна
Югорский государственный университет

Ладыженская Татьяна Петровна
Югорский государственный университет

**Усиление роли органов муниципального земельного контроля в сфере
противодействия несанкционированному размещению отходов на земельных
участках**

Аннотация. На сегодняшний день проблема несанкционированного размещения отходов занимает одно из первых мест в списке экологических проблем России.

В статье рассматривается проблема несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов на земельных участках и роль органов муниципального земельного контроля в противодействии этому явлению. Авторы анализируют существующие правовые и организационные механизмы, регулирующие деятельность органов муниципального земельного контроля, и выявляют возможности усиления их роли в противодействии несанкционированному размещению отходов.

На основе проведенного анализа предлагаются меры по решению проблемы несанкционированного размещения отходов путем совершенствования законодательной базы.

Статья может быть полезна для специалистов в области экологии, земельного контроля, экономики и управления, а также для широкого круга читателей, интересующихся проблемами окружающей среды.

Ключевые слова: несанкционированное размещение отходов, муниципальный земельный контроль, благоустройство, эффективность использования, земельные участки, рациональное использование земель, качество контроля, контроль и охрана земель.

Chernykh Svetlana Alekseevna
Yugorsky State University

Ladyzhenskaya Tatyana Petrovna
Yugorsky State University

**Strengthening the role of municipal land control bodies in the field of countering
unauthorized waste disposal on land plots**

Abstract. To date, the problem of unauthorized waste disposal occupies one of the first places in the list of environmental problems in Russia. The article deals with the problem of unauthorized waste disposal on land plots and the role of municipal land control authorities in countering this phenomenon. The authors analyze the existing legal and organizational mechanisms regulating the activities of municipal land control bodies and identify opportunities to strengthen their role in countering unauthorized placement of waste. Based on the analysis, measures are proposed to solve the problem of unauthorized waste disposal by improving the legislative framework. The article may be useful for specialists in the field of ecology, land control, law, economics and management, as well as for a wide range of readers interested in environmental issues.

Key words: unauthorized waste disposal, municipal land control, landscaping, efficiency of use, land plots, rational use of land, quality control, control and protection of land.

К наиболее актуальным экологическим проблемам современности как в Российской Федерации, так и в частности в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, является проблема несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, то есть процесс сброса или захоронения отходов в местах для этого не предназначенных.

С точки зрения муниципального управления, установление факта несанкционированного размещения отходов, а также последующие действия по привлечению виновных лиц административной ответственности и ликвидации последствий, является еще и проблемой пересечения функций нескольких видов контроля, что не дает возможности в полной мере осуществлять должный контроль со стороны органов местного самоуправления. Это может повлечь за собой экономические последствия, в том числе потеря доходов от сельского хозяйства и туризма. [5, 6]

Целью данной статьи является анализ проблемы несанкционированного размещения отходов в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, выявление основных причин, а также разработка предложений по решению данной проблемы.

Ежегодно на официальном сайте в сети «Интернет» Федеральной службой по надзору в сфере природопользования размещается информация о количестве несанкционированных свалок в субъектах Российской Федерации, в том числе в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре. В ходе изучения и сбора данной информации получен следующий результат по округу.

Таблица 1.

Сравнительная таблица о количестве мест несанкционированного размещения
ОТХОДОВ

	2021	2022	2023	Отклонение (+-)	Темпы роста, %	
				2023 / 2021	2023 / 2021	2023 / 2022
Количество несанкционированных свалок отходов на территории субъекта Российской Федерации по состоянию на конец года, предыдущего отчетному, штук	55	549	265	+210	498%	-57%
Количество несанкционированных свалок отходов, ликвидированных в отчетном периоде, штук	40	465	315	+275	786%	-32%
Количество несанкционированных свалок отходов, выявленных за отчетный период, штук	23	181	180	+157	782%	-0,6%
Количество несанкционированных свалок отходов на территории субъекта	38	265	130	+92	342%	-51%

Российской Федерации по состоянию на конец отчетного периода, штук						
--	--	--	--	--	--	--

Исходя из данных сравнительной таблицы, мы видим, что темп роста количества несанкционированных свалок отходов на территории ХМАО-Югры по состоянию на конец отчетного периода 2023 года по отношению к концу отчетного периода 2021 года увеличился на 342 %, а темп роста по отношению к 2022 году уменьшился на 51 %.

Сравнительный анализ количества выявленных за отчетный период 2023 года несанкционированных свалок отходов на территории округа по отношению к аналогичному периоду 2021 года показывает, что темп роста составил 782%, а темп роста выявленных несанкционированных свалок в 2022 году снизился на 0,6 %.

Темп роста показателя ликвидированных несанкционированных свалок отходов в отчетном периоде 2023 года по отношению к 2021 году показывает рост в размере 786 %, а по отношению к 2022 году анализируемый показатель - снижение на 32 %.

Несмотря на большое количество ликвидированных за два последних года мест несанкционированного размещения отходов, количество выявляемых новых свалок остается на одном и том же уровне, а значит необходимость в решении проблемы по их устранению остается актуальной.

Предлагаемый способ активизации деятельности органов муниципального земельного контроля по устранению последствий несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов представляет собой систему действий со стороны государства, направленных на устранение данной проблемы.

1. В целях соблюдения баланса публичных и частных интересов, учитывая государственную политику по снижению административного давления на субъекты предпринимательской деятельности, предлагается определить обязанность должностных лиц органов муниципального земельного контроля по выдаче предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований, связанных с несанкционированным размещением на территории муниципальных образований твердых коммунальных отходов.

В настоящее время положения, отраженные в п.7(2) постановления Правительства РФ от 10.03.2022 №336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее – Постановление №336), определяют обязанность по выдаче предписаний в случае выявления нарушения обязательных требований лишь в рамках муниципального контроля в сфере благоустройства. [2]

Как правило, вопрос несанкционированного размещения отходов является предметом как муниципального контроля в сфере благоустройства, так и муниципального земельного контроля.

Вместе с тем, складывающаяся судебная практика свидетельствует о том, что ненадлежащее выполнение органом местного самоуправления возложенных на него законом обязанностей по осуществлению муниципального земельного контроля приводит к незаконному складированию отходов вне мест их сбора, что негативно влияет на состояние природной среды (постановление 11 арбитражного апелляционного суда от 22.10.2024 №11АП-14173/2024 по делу №А49-8600/2023).

Указанная ситуация требует активизации деятельности органов местного самоуправления в части осуществления муниципального земельного контроля в рамках противодействия несанкционированному размещению отходов. [5, 7, 8]

В связи с вышеизложенным, предлагается внести изменения в указанные положения Постановления №336 (пункт 7(2)) путем включения обязанности по выдаче предписания об устранении нарушений обязательных требований, связанных с несанкционированным размещением на территории муниципальных образований твердых коммунальных отходов,

по результатам мероприятий в рамках муниципального земельного контроля в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности либо государственная собственность на которые не разграничена.

2. Для реализации мероприятий по практическому противодействию несанкционированному размещению отходов на территории муниципалитетов предлагается внести изменения в ст. 7.1 КоАП РФ, дополнив самовольное занятие земельного участка или его части квалифицирующим признаком – «связанное с несанкционированным размещением отходов», в том числе с учетом повторности.

В указанных целях также видится необходимым внести изменения в ст. 8.2 КоАП РФ путем исключения частей 3-3.4 и их фактического переноса в ст. 7.1 КоАП РФ, поскольку выгрузка или сброс отходов производства и потребления вне объектов размещения отходов или мест (площадок) накопления отходов напрямую связано с исполнением требований земельного законодательства.

3. В настоящее время п.11 постановления Правительства РФ от 24.11.2021 №2019 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный земельный контроль (надзор), с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» предусматривает лишь порядок направления органами муниципального земельного контроля в территориальные подразделения Росреестра материалов контрольного (надзорного) мероприятия, в рамках которого выявлены нарушения обязательных требований в области данного вида контроля.

Таким образом, невзирая на возможные объемы проводимой муниципалитетом работы в рамках осуществления земельного контроля, позиция контрольного органа может выступать в настоящее время лишь поводом к рассмотрению федеральным органом земельного надзора вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Вместе с тем, зачастую позиции органа государственного земельного контроля и органа муниципального земельного контроля относительно выявленных нарушений обязательных требований не совпадают, в том числе относительно необходимого предмета доказывания, допустимости или недопустимости конкретных доказательств, порядку их получения, что фактически представляет собой спор о праве, который возникает еще до стадии возбуждения дела об административном правонарушении.

Складывающаяся ситуация связана, в первую очередь, разными подходами названных органов к пониманию сути самовольного занятия земельных участков и их нецелевому использованию.

В случае Росреестра должностные лица устанавливают сугубо формальное наличие признаков вменяемого лицу административного правонарушения, в случае же органа местного самоуправления инструменты, предоставленные в рамках осуществления муниципального земельного контроля, это, в первую очередь, способ освобождения незаконно занятых земельных участков, их дальнейшее вовлечение в экономический оборот, извлечение из их использования дополнительной выгоды в части увеличения доходной части бюджета, что влечет за собой как развитие отдельно взятой территории населенных пунктов и межселенных территорий, так и в целом развитие муниципалитета, повышение его инвестиционной привлекательности для субъектов хозяйствования.

К примеру, освобожденные земельные участки могут быть как предоставлены в аренду, проданы с торгов, либо в отношении них может быть заключен договор развития застраиваемой территории, что повлечет за собой повышение как промышленного, так и жилищного потенциала муниципалитета.

Также муниципальные земельные инспекторы в настоящее время фактически лишены легальной возможности установления сведений относительно лиц, допустивших факты несанкционированного размещения отходов на муниципальных участках.

Указанное приводит к излишней бюрократической волоките, и, как правило, уходу виновных лиц от административной ответственности.

Предоставление муниципальным земельным инспекторам права по составлению протоколов по указанным статьям КоАП РФ и непосредственному рассмотрению дел об административных правонарушениях будет иметь положительный практический характер, связанный с оптимизацией взаимодействия органов государственного земельного контроля (надзора) и органов муниципального земельного контроля, снизит временной промежуток между выявлением фактов самовольного занятия земельных участков и их нецелевого использования, в том числе связанного с несанкционированным размещением отходов, привлечением виновных лиц к ответственности и непосредственным освобождением земельных участков.

Кроме того, предоставление органам муниципального земельного контроля права по рассмотрению указанных дел позволит должностным лицам органов местного самоуправления широко на практике применять институт по внесению представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, предусмотренный ст.29.13 КоАП РФ.

4. Итогом работы муниципалитета по противодействию несанкционированным местам накопления отходов является освобождение земельного участка от накопившегося мусора, и, как указывалось выше, его возможное вовлечение в хозяйственный оборот.

В условиях ограниченного бюджетного финансирования, а также имеющихся законодательных недостатков (см. постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.05.2023 № 27-п «По делу о проверке конституционности положений ст.3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ», п.18 ч.1, ч.3 и 4 ст.14 и п.14 ч.1 ст.15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст.10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», п.1 ст.22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», п.2 ст.9 и п.1 и 2 ст.13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также п.16-18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение Кодинск Кежемского муниципального района Красноярского края» и администрации Новосибирского района Новосибирской области») предполагается правильным снизить бюджетную нагрузку на местные бюджеты путем законодательного возложения на региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами обязанности по ликвидации последствий несанкционированного размещения отходов на муниципальных земельных участках и земельных участках, собственность на которые не разграничена.

В настоящее время законодательство не предусматривает обязанности регионального оператора по ликвидации мест несанкционированного размещения отходов.

В соответствии с п.18 постановления Правительства РФ от 12.11.2016 №1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами» (далее – Постановление №1156) собственник земельного участка обязан самостоятельно обеспечить ликвидацию места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов или заключить договор на оказание услуг по ликвидации выявленного места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов с региональным оператором. [4]

Таким образом, муниципалитет остается в заведомо убыточном положении, либо устранять свалку самостоятельно, либо привлекая регионального оператора на соответствующих договорных началах. [6, 8]

В настоящее время пунктом 11 формы типового договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, утвержденной Постановлением №1156, предусмотрены обязанности регионального оператора по принятию твердых коммунальных отходов; транспортированию, обработке, обезвреживанию, захоронению принятых твердых коммунальных отходов и другие.

В связи с указанным, предлагается дополнить указанный пункт обязанностью регионального оператора следующего содержания – «По заявкам органов местного самоуправления, согласованных с ответственным исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, осуществлять ликвидацию несанкционированных мест размещения твердых коммунальных отходов, расположенных на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена».

При этом, включить расходы на выполнение указанных работ предлагается не в тариф населению, а обеспечить заключение соглашения между высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и непосредственно региональным оператором, финансирование которого обеспечить путем предоставления из бюджета РФ в бюджеты субъектов РФ необходимых объемов субвенций в пропорциях 60% - денежные средства бюджета РФ, 40% - денежные средства бюджета субъекта РФ, сняв расходы с органов местного самоуправления.

Реализация названных предложений позволит обеспечить муниципалитеты необходимым финансированием выполнения работ по ликвидации несанкционированных свалок, а также их непосредственное выполнение организацией, обладающей статусом регионального оператора, имеющей опыт в работе с отходами, а также необходимую материально-ресурсную базу для их выполнения.

Список источников

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. 18.03.2023) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Гарант» (дата обращения 06.11.2024).
2. Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (ред. от 11.09.2024). [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Гарант» (дата обращения: 06.11.2024).
3. Постановление Правительства РФ от 24.11.2021 №2019 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный земельный контроль (надзор), с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Гарант» (дата обращения: 07.11.2024).
4. Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 №1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами» (с изм. 30.05.2023). [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Гарант» (дата обращения: 08.11.2024)
5. Ладыженская Т.П., Костина О.В. Влияние цифровой экономики на управление имуществом государства: проблемы и перспективы внедрения в регионах // журнал «Общество и экономика». 2023. № 1. С. 80-97.
6. Ладыженская Т.П., Костина О.В. Проблемы оценки экономической эффективности в системе управления государственным имуществом и перспективы внедрения элементов цифровизации. // Сборник содержит статьи участников Международной научно-практической конференции «Вопросы развития современной науки и техники», состоявшейся 9 ноября 2021 в г. Мельбурн, Австралия. С. 223-224
7. Grosheva T.A., Kostina O.V., Ladyzhenskaya T.P., Ptitsyna D.D. Economic efficiency assessment of state property management activities (case study of the Khanty-Mansi autonomous okrug–Yugra, Russia). *Journal of Advanced Research in Dynamical and Control Systems*. 2020. Т. 12. № 5 Special Issue. С. 1167-1175. [Электронный ресурс] URL: <https://doi.org/10.5373/JARDCS/V12SP5/20201871> (дата обращения: 02.11.2024)
8. Ладыженская Т.П. Цифровизация в управлении государственной (муниципальной) собственностью, проблемы и перспективы внедрения в управлении

государственным (муниципальным) имуществом на примере Ханты-Мансийского автономного округа – Югры // журнал «Теоретическая экономика». 2021. № 74 (2). С. 42-53.

9. Лакоза М. Н. Проблемы государственного управления земельными ресурсами в Российской Федерации//Актуальные вопросы современной экономики. 2022.- №5. С.120-124

Информация об авторах

ЧЕРНЫХ СВЕТЛАНА АЛЕКСЕЕВНА, магистрант Высшей школы цифровой экономики ФГБОУ ВО «Югорский государственный университет», г. Ханты-Мансийск, Россия

ЛАДЫЖЕНСКАЯ ТАТЬЯНА ПЕТРОВНА, к.э.н., доцент, ФГБОУ ВО «Югорский государственный университет», г. Ханты-Мансийск, Россия

Information about the authors

CHERNYKH SVETLANA ALEKSEEVNA, Graduate student of the Higher School of Digital Economics, Yugorsky State University, Khanty-Mansiysk, Russia

LADYZHENSKAYA TATYANA PETROVNA, Candidate of Economics, Associate Professor, Yugorsky State University, Khanty-Mansiysk, Russia