Проект

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации**

**и совершенствованию гражданского законодательства**

**по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»(далее – Проект) рассмотрен по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет). Проект разработан Минприроды России и находится на стадии подготовки к внесению в Государственную Думу.

Как следует из пояснительной записки, Проект разработан во исполнение постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 2023 г. № 27-П (далее – Постановление) в части регулирования порядка ликвидации мест несанкционированного складирования отходов. В данном Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации указал на наличие пробелов в действующем законодательстве в части распределения полномочий и обязанностей по выявлению и ликвидации несанкционированных мест складирования твердых отходов между органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами государственной власти Российской Федерации, а также в части регулирования порядка проведения названных процедур и их финансирования. С целью устранения данных недостатков Проектом предполагается внесение изменений в Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах), в Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды), в Федеральный закон от 6 октября 2003 г.  № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Существенная часть положений Проекта направлена на регулирование вопросов публичного права в части распределения полномочий и обязанностей между органами публичной власти и не относится к компетенции Совета. К положениям Проекта, затрагивающим вопросы частного права, могут быть высказаны следующие замечания.

1. Проектом предлагается ввести новые статьи 271 и 272 Закона об отходах, которыми устанавливается порядок выявления и ликвидации мест несанкционированного складирования твердых коммунальных отходов. В соответствии с предлагаемыми положениями Проекта выявление соответствующих мест осуществляется органами местного самоуправления или органами исполнительной власти Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. В результате выявлениями такого места складирования отходов соответствующий орган направляет собственнику или правообладателю участка акт о выявлении несанкционированной свалки. В течение 30 рабочих дней после направления такого акта лицо, осуществившее размещение отходов, собственник или правообладатель земельного участка, на котором были обнаружены отходы, обязан ликвидировать обнаруженное место складирования отходов. В противном случае такую ликвидацию осуществляет уполномоченный орган или организация, которые в дальнейшем имеют право на возмещение своих расходов, понесенных в ходе данной процедуры.

Предложенная в Проекте реализация описанной процедуры содержит ряд недостатков.

1.1. Проект возлагает обязанность по ликвидации мест несанкционированного складирования отходов в том числе на правообладателей находящегося в государственной или муниципальной собственности земельного участка. В соответствии с действующим регулированием соответствующая обязанность по ликвидации мест несанкционированного складирования отходов лежит на собственнике земельного участка (пункты 16-18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1156).

Разработчики Проекта не приводят какого-либо обоснования, по каким причинам на владельца земельного участка во всех случаях вне зависимости от его вины должна быть возложена публичная обязанность по ликвидации мест несанкционированного складирования отходов. Если указанная обязанность выступает санкцией за причинение вреда окружающей среде, то она по общему правилу может быть возложена только на лицо, ответственное за причинение вреда окружающей среде (статья 77 Закона об охране окружающей среды; пункт 8 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2017 г. № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде»). Если же приведенная мера имеет иную правовую природу, то ее введение подлежит дополнительному правовому обоснованию.

Более того, предложенное регулирование порождает большое количество вопросов, в частности, связанных с передачей земельного участка в краткосрочное временное владение. Например, сохраняется ли у временного владельца обязанность по ликвидации несанкционированного места складирования бытовых отходов после прекращения договорных отношений? Имеет ли правовое значение момент образования соответствующего несанкционированного места складирования бытовых отходов (например, если свалка образована до передачи земельного участка во временное владение)? Вправе ли владелец взыскать с собственника земельного участка затраты на проведение соответствующих мероприятий, если, например, по договору риск образования несанкционированного места складирования бытовых отходов возложен на собственника? Более того, обременение ряда законных владельцев, например, арендатора, противоречит частноправовой природе отношений, возникающих между ним и арендодателем, в рамках которых именно арендодатель обязан обеспечить спокойное владение и пользование объектом своему контрагенту.

В данных обстоятельствах перераспределение обязанности по ликвидации мест складирования отходов с собственника на владельца не представляется обоснованным.

Кроме того, соответствующая новелла внесет значительные изменения в существующие отношения. Ее принятие приведет к тому, что по уже образованным местам складирования бытовых отходов на правообладателей могут быть возложены обязанности по их ликвидации. Между тем такой подход будет противоречить пункту 1 статьи 422 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которому договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения. В этой связи при сохранении в Проекте обязанности правообладателей по ликвидации несанкционированных мест складирования бытовых отходов в переходных положениях необходимо указать, что приведенные правила применяются только к лицам, ставшим правообладателями после вступления Проекта в законную силу.

1.2. Пунктом 3 части 6 статьи 271 и частью 1 статьи 272 Проекта предлагается возложить обязанность по ликвидации мест несанкционированного хранения отходов, в том числе на лиц, использующих участок на основании сервитута. Необходимо учитывать, что установление сервитута предполагает право ограниченного использования участка для удовлетворения ряда нужд, например, собственника или соседнего участка. При этом установление сервитута не предполагает ни перехода владения служащим участком к сервитуарию, ни права постоянного его нахождения на таком участке или постоянного использования такого участка за пределами прав, предоставленных сервитутом, то есть не лишает собственника правомочий владения и пользования участком (пункт 2 статьи 274 Гражданского кодекса Российской Федерации).

При таких обстоятельствах наличие сервитута само по себе не может служить основанием для установления презумпции того, что несанкционированная свалка образовалась в результате действий сервитуария и, соответственно, не может служить основанием перераспределения обязанности по ликвидации несанкционированной свалки с собственника на сервитуария.

1.3. Подпунктом 3 пункта 6 статьи 271 и пунктом 1 статьи 272 Проекта предлагается возложить обязанность по ликвидации мест несанкционированного хранения отходов, в том числе на физических и юридических лиц, использующих участок на основании публичного сервитута, а также предлагается направлять таким лицам акт о выявлении несанкционированной свалки.

Разработчиками Проекта не учтено, что публичный сервитут, как правило, представляет собой ограничение в отношении земельного участка в пользу неограниченного круга лиц, например, местного населения (пункт 4 статьи 23 Земельного кодекса Российской Федерации). В таком случае направление сервитуариям копий соответствующих актов о выявлении свалки и возложение на них обязанностей по ее ликвидации не представляется возможным. Только в отдельных случаях, перечисленных в статье 39.37 Земельного кодекса Российской Федерации, может быть определен конкретный субъект или субъекты, для осуществления деятельности которых устанавливается публичный сервитут. При этом, как указано в предыдущем замечании, само по себе наличие такого публичного сервитута не может служить основанием для презумпции образования несанкционированного места хранения отходов в результате деятельности управомоченных лиц.

2. Согласно новому пункту 2 статьи 272 Закона об отходах органы, организации, осуществляющие выявление мест несанкционированного складирования твердых коммунальных отходов, организуют ликвидацию мест несанкционированного складирования твердых коммунальных отходов в срок не позднее двух лет.

Приведенное положение, как представляется, довольно существенно ограничивает права собственника соответствующего земельного участка. В течение двух лет на соответствующем земельном участке могут вестись работы, что значительно затруднит использование земельного участка. Более того, в Проекте разработчики не указали правовые последствия на тот случай, если собственник откажется допустить соответствующих лиц для выполнения указанных работ. Как представляется, процедура допуска к земельному участку должна включать судебный порядок ограничения прав собственника, быть предельно ясно прописана и предполагать предоставление собственнику земельного участка определенных гарантий от несанкционированного прохода, пользования и (или) завладения его объектом.

3. В соответствии с новым пунктом 4 статьи 272 Закона об отходах в случае, если орган или организация, выявившие несанкционированное место хранения отходов, ликвидировали такое место, они имеют право на возмещение понесенных ими расходов от лиц, действия которых привели к образованию таких мест несанкционированного складирования твердых коммунальных отходов, а при отсутствии информации о таких лицах - от юридических или физических лиц, являющихся собственниками земельных участков или являющихся правообладателями находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или использующих земли или земельные участки.

С учетом изложенных выше замечаний круг лиц, обязанных компенсировать затраты на ликвидацию мест несанкционированного складирования твердых коммунальных отходов, должен быть существенно сокращен.

Кроме того, Проект не содержит указания вправе ли собственник или правообладатель земельного участка, ликвидировавший такую свалку, но не являвшийся лицом, действия которого привели к ее образованию, требовать возмещения от лица, ответственного за создание места несанкционированного складирования твердых коммунальных отходов. Умолчание в новом пункте 4 статьи 272 Закона об отходах о праве соответствующих лиц может быть истолковано как намеренное отрицание за указанными субъектами соответствующего права.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» требует доработки в части высказанных замечаний.

*Проект заключения подготовлен*

*в Исследовательском центре*

*частного права*

*имени С.С. Алексеева*

*при Президенте Российской Федерации*