

РАЗГРАНИЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ И УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

М. В. Пономарев, ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ»

Вопрос о разграничении составов административных правонарушений и уголовных преступлений стоит достаточно остро. Выявление в ходе проведения мероприятий по государственному экологическому надзору нарушений экологических требований в области обращения с отходами, которые могут содержать признаки наличия уголовного наказуемого деяния, может повлечь ряд достаточно негативных последствий для нарушителя.

Административная ответственность за несоблюдение как экологических, так и санитарно-эпидемиологических требований при осуществлении всех видов деятельности по обращению с отходами, а также с веществами, разрушающими озоновый слой или иными опасными веществами, как известно, предусмотрена ст. 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (КоАП РФ).

Достаточно распространенными также являются случаи привлечения нарушителей в области обращения с отходами к уголовной ответственности. Уголовная ответственность за данные деяния предусмотрена нормами ст. 247 «Нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов» Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (УК РФ).

Вопрос о разграничении составов административных правонарушений и уголовных преступлений стоит достаточно остро. Выявление в ходе проведения мероприятий по

государственному экологическому надзору нарушений экологических требований в области обращения с отходами, которые могут содержать признаки наличия уголовно наказуемого деяния (которое необязательно должно быть совершено в форме определенных действий, но может выражаться и в форме бездействия), может повлечь за собой ряд достаточно негативных последствий для нарушителя.

Если инспектор в ходе проверки обнаружит, что организация при обращении с опасными отходами нарушает экологические требования, он должен установить наличие или отсутствие признаков, которые позволят квалифицировать данное деяние не как административное правонарушение (предусмотренное ст. 8.2. КоАП РФ), а как преступление (предусмотренное ст. 247 УК РФ) [1].

Привлечение нарушителя к уголовной ответственности способно повлечь за собой для него совершенно очевидные негативные последствия. В случае возбуждения уголовного дела осуществление в отношении нарушителя

мероприятий уголовно-процессуального характера – доследственной проверки, дознания, предварительного следствия (и в их рамках таких следственных действий, как допросы, очные ставки, осмотры, обыски, выемки и т.п.), наложения ареста на имущество и других возможных действий – влечет за собой определенные препятствия для дальнейшего функционирования бизнеса и может привести к ущербу для деловой репутации. Наконец, такие последствия могут выражаться в применении к нарушителю уголовного наказания вплоть до лишения свободы, а также последующих ограничений для него в отношении занятий определенными видами деятельности ввиду наличия у него судимости.

Изложенное свидетельствует о необходимости четких критериев для разграничения оснований для наступления административной и уголовной ответственности за нарушение требований в области обращения с отходами производства и потребления, то есть составов административного правонарушения, предусмотренного ст. 8.2 КоАП РФ,

и уголовного преступления, предусмотренного ст. 247 УК РФ. Это важно во избежание возможности привлечения к уголовной ответственности за нарушение экологических требований при обращении с отходами в условиях фактического отсутствия состава уголовного преступления.

Следует отметить, что административное правонарушение, предусмотренное ст. 8.2 КоАП РФ, является одним из наиболее распространенных экологических правонарушений, составы которых предусмотрены гл. 8 КоАП РФ. Это обусловлено, на наш взгляд, широтой состава данного правонарушения и диспозиции правовой нормы указанной статьи.

Широта состава данного административного правонарушения в свою очередь обусловлена тем, что в него входит достаточно широкий перечень нарушений, которые могут быть допущены при осуществлении всех видов деятельности по обращению с отходами производства и потребления, то есть при сборе, накоплении, использовании, обезвреживании, транспортировании, размещении и «ином обращении» (под «иным обращением» с отходами производства и потребления, упомянутым в нормах ст. 8.2 КоАП РФ, следует понимать те виды деятельности, которые входят в содержание деятельности по обращению с отходами, например обработку и утилизацию отходов), а также с веществами, разрушающими озоновый слой и иными опасными веществами.

Более того, в состав указанного правонарушения входят нарушения не только экологических требований в указанной сфере, по которым административное производство и привлечение к административной ответственности в соответствии со ст. 23.29 КоАП РФ осуществляют должностные лица органов государственного экологического надзора (инспекторы Росприроднадзора РФ и его территориальных органов, а также уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ), но и нарушения санитарно-эпиде-

миологических требований, по которым согласно ст. 23.13 КоАП РФ соответствующую деятельность осуществляют должностные лица органов, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (государственные санитарные врачи – инспекторы Роспотребнадзора РФ и его территориальных органов).

При этом указанные деяния, входящие в состав административного правонарушения, предусмотрены ст. 8.2 КоАП РФ, не дифференцированы по видам, из-за чего в правоприменительной практике (например, при возбуждении административного производства или при рассмотрении административного дела в суде) возникают многочисленные спорные ситуации.

Попытки разъяснить, какие виды нарушений экологических требований в области обращения с отходами могут входить в состав указанного административного правонарушения, неоднократно предпринимались Росприроднадзором РФ на уровне многочисленных официальных разъяснений. Так, согласно позиции указанной Федеральной службы в состав данного правонарушения входят, например, такие деяния, как:

- непредставление технического отчета по обращению с отходами в территориальные органы Росприроднадзора в установленные для этого сроки [2];
- нарушения правил обращения с отходами при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов [3];
- непредставление отчетности субъектами малого и среднего предпринимательства в течение текущего года и, как следствие, отсутствие лимитов на размещение отходов [4];
- непредставление статистической отчетности по форме 2-ТП (отходы) (квалифицируется либо по ст. 8.2, либо по ст. 13.19 КоАП РФ) [5];
- неорганизация системы производственного контроля в области обращения с отходами [6];

- нарушение правил обращения с отработанными смазочными материалами, маслами и специальными жидкостями, относящимися к отходам производства и потребления [7];

- невыполнение обязанности по составлению паспорта отходов I–IV классов опасности [8];

- осуществление деятельности по размещению отходов производства и потребления под видом рекультивации нарушенных земель [9];

- размещение отходов на объекте размещения отходов, не внесенном в Государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОО) [10];

- нарушение требований природоохранного законодательства РФ в части исполнения норматива утилизации отходов от использования товаров после утраты ими потребительских свойств, а также уплаты производителями, импортерами товаров экологического сбора [11] (при отсутствии на сегодняшний день специальных составов административных правонарушений).

Существует ряд законопроектов, вводящих административную ответственность за совершение указанных деяний, и соответствующие специальные статьи в КоАП РФ, в частности проект федерального закона № 690757-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации» (был принят в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания РФ 18.03.2015 и в итоге отклонен Государственной Думой 04.07.2018).

При этом не все административные правонарушения в области обращения с отходами, в особенности в части реализации РОП, могут быть квалифицированы по ст. 8.2 КоАП РФ. В качестве правонарушения, квалифицируемого по ст. 8.5 «Соккрытие или искажение экологической информации» КоАП РФ, может рассматриваться:

- непредставление или несвоевременное представление декларации о количестве выпущенных в об-

ращение на территории Российской Федерации за предыдущий календарный год готовых товаров, в том числе упаковки, подлежащих утилизации, а также отчетности о выполнении нормативов утилизации;

- представление недостоверных сведений в декларации, отчетности [12].

Объект уголовного преступления, предусмотренного ст. 247 УК РФ, несколько иной. В отличие от норм ст. 8.2 КоАП РФ, которая устанавливает административную ответственность за нарушение соответствующих требований только в отношении отходов производства и потребления, объектом уголовного преступления в данном случае являются отношения по обращению с радиоактивными, бактериологическими или химическими отходами. Следует также предположить, что указанной статьей УК РФ устанавливается уголовная ответственность за нарушение правил обращения не со всеми видами биологических веществ и отходов, а только с теми из них, которые являются бактериологическими.

Именно поэтому при решении вопроса о наличии в действиях лица признаков состава указанного преступления судам следует исходить из положений не только Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», но и иных федеральных законов (от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») [13, п. 6].

Помимо нарушений правил обращения с указанными видами отходов ст. 247 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за нарушение правил обращения с радиоактивными, бактериологическими или химическими веществами, не являющимися отходами (тогда как ст. 8.2 КоАП РФ говорит о веществах, разрушающих озоновый слой, или «иных опасных веществах»). С перечнем озоноразрушающих веществ, являющихся ограниченными и запрещенными к обороту, все

более-менее понятно. Перечень веществ, разрушающих озоновый слой, обращение с которыми подлежит государственному регулированию, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 24.03.2014 № 228, а Перечень озоноразрушающих веществ и продукции, содержащей озоноразрушающие вещества, запрещенные к ввозу и вывозу (разд. 1.1 приложения № 1), перечень озоноразрушающих веществ, в отношении которых установлен разрешительный порядок ввоза на таможенную территорию Евразийского экономического союза и (или) вывоза с таможенной территории Евразийского экономического союза (разд. 2.1 приложения № 2), утвержден решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21.04.2015 № 30.

А вот перечень «иных опасных веществ», нарушение правил обращения с которыми является административным правонарушением, остается неясным. Прежде всего непонятно, для кого и в какой степени данные вещества должны представлять опасность: для здоровья человека, для окружающей среды и ее компонентов, для природных ресурсов и природных объектов (например, объектов животного и растительного мира)... Отсутствие ясности в указанном законодательном предписании позволяет толковать его чересчур широко и применять нормы ст. 247 УК РФ слишком свободно.

Объективную сторону указанного уголовного преступления составляют вполне конкретные действия (или бездействие), к которым относятся:

- производство запрещенных видов опасных отходов;
- транспортирование, хранение, захоронение, использование или иное обращение с указанными веществами и отходами с нарушением установленных правил.

Квалифицирующими признаками, позволяющими разграничить составы административного правонарушения, предусмотренного ст. 8.2 КоАП РФ, и уголовного преступления, предусмотренного ст. 247 УК РФ, являются:

1) угроза причинения существенного вреда здоровью человека (ч. 1 ст. 247 УК РФ), которая в соответствии с разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ означает возникновение такой ситуации, которая повлекла бы за собой предусмотренные законом вредные последствия, если бы они не были предотвращены вовремя принятыми мерами или иными обстоятельствами, не зависящими от воли лица, нарушившего правила обращения с экологически опасными веществами и отходами. Такая угроза предполагает наличие опасности реального причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде. В свою очередь, существенный вред здоровью человека выражается в тяжком или средней тяжести вреде здоровью хотя бы одного лица [13, п. 6];

2) причинение вреда здоровью человека (ч. 2 ст. 247 УК РФ), под которым следует понимать причинение вреда здоровью любой степени тяжести одному или нескольким лицам [13, п. 2];

3) угроза причинения существенного вреда окружающей среде (ч. 1 ст. 247 УК РФ), который выражается в ее загрязнении, отравлении или заражении, изменении радиоактивного фона до величин, представляющих опасность для здоровья или жизни человека, и т. п. [13, п. 6];

4) загрязнение, отравление или заражение окружающей среды (ч. 2 ст. 247 УК РФ);

5) массовая гибель животных (ч. 2 ст. 247 УК РФ);

6) совершение указанного деяния в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации (ч. 2 ст. 247 УК РФ);

7) смерть человека (ч. 3 ст. 247 УК РФ);

8) массовое заболевание людей (ч. 3 ст. 247 УК РФ), для установления факта которого рекомендуется привлекать соответствующих специалистов либо экспертов, например представителей федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять надзор в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (то есть Ро-

спотребнадзора РФ и его территориальных органов) [13, п. 6].

Отдельное внимание при квалификации нарушения требований в области обращения с отходами в качестве уголовного преступления следует обратить на вопросы определения формы вины (умысел или неосторожность). Составы уголовных преступлений, предусмотренные ч. 1 и 2 ст. 247 УК РФ, предусматривают наличие умысла, тогда как неосторожность учитывается только в случае, если данное деяние повлекло за собой смерть человека либо массовое заболевание людей (ч. 3). Что же касается административного правонарушения, предусмотренного ст. 8.2 КоАП РФ, то в данном случае соответствующая норма специального указания на возможность совершения данного правонарушения в форме умысла или неосторожности не содержит, подразумевая, что оно может совершаться как умышленно, так и по неосторожности.

Таким образом, субъектам деятельности по обращению с отходами важно понимать четкие критерии разграничения составов административного правонарушения (ст. 8.2 КоАП РФ) и уголовного преступления (ст. 247 УК РФ), устанавливающих соответствующие виды юридической ответственности за нарушение экологических и иных тре-

бований в указанной сфере, чтобы избежать привлечения к уголовной ответственности за нарушение экологических требований при обращении с отходами в условиях фактического отсутствия состава уголовного преступления или чтобы добиться обжалования неправомерно принятых решений в судебном порядке. ♻️

ЛИТЕРАТУРА

1. Енисейская Н. А. Государственный контроль в области обращения с отходами производства и потребления. – СПС КонсультантПлюс. – 2008.

2. Письмо Росприроднадзора от 11.07.2018 № АА-10-02-36/14300 «О разъяснении требований законодательства в области обращения с отходами».

3. Письмо Росприроднадзора от 13.10.2017 № АС-10-01-36/22597 «О разъяснениях требований законодательства в области обращения с отходами».

4. Письмо Росприроднадзора от 25.12.2014 № АА-03-04-36/21179 (в ред. от 13.07.2015) «О приеме статистической отчетности по форме 2-ТП (отходы) и отчетов субъектов малого и среднего предпринимательства».

5. Письмо Росприроднадзора от 13.07.2015 № АА-03-04-36/11992 «О направлении разъяснений».

6. Письмо Росприроднадзора от 17.03.2015 № АА-03-04-36/3946 «О направлении разъяснений».

7. Письмо Росприроднадзора от 19.11.2014 № АА-03-03-36/18510 «Об обращении с отработанными смазочными материалами, маслами и специальными жидкостями».

8. Письмо Росприроднадзора от 28.10.2014 «Разъяснения о порядке привлечения к административной ответственности, предусмотренной ст. 8.2 КоАП РФ».

9. Письмо Росприроднадзора от 21.02.2013 № ВК-03-03-36/2216 «О нарушении законодательства об экологической экспертизе при осуществлении рекультивации».

10. Письмо Росприроднадзора от 08.10.2014 № АА-06-01-36/15648 «О плате за размещение отходов».

11. Письмо Росприроднадзора от 16.03.2017 № АС-10-02-36/5284 «Об исполнении нормативов утилизации».

12. Письмо Росприроднадзора от 09.01.2018 № АС-10-02-36/156 «О направлении разъяснений».

13. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 (в ред. от 30.11.2017) «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

СОБЫТИЯ ■ ФАКТЫ

ПРОДАЖИ ОВОЩЕЙ И ФРУКТОВ ВЫРОСЛИ НА 300 % ПОСЛЕ ОТКАЗА ОТ ПЛАСТИКОВОЙ УПАКОВКИ

В Новой Зеландии группа супермаркетов «Новый Свет» в рамках проекта «Еда в обнаженном виде» отказалась от пластиковой упаковки для фруктов и овощей. После этого продажи некоторых продуктов выросли на 300%. В частности, настолько выросла реализация лука. Аналогичные тенденции наблюдались у свеклы и редьки.

Покупатели смогли ощутить запах свежих овощей и фруктов, будто они пришли на продовольственный рынок, объяснил прирост продаж владелец магазина в жилом пригороде на севере Крайстчерча Найджел Бонд.

Новая Зеландия с 1 июля 2019 г. отказывается от пластиковых пакетов в розничных магазинах. Большинство супермарке-

тов уже сейчас не предлагают их при оплате покупки.

Маркетинговые проекты в индустрии супермаркетов могут стать катастрофой и вызвать отток клиентов, но проект «Еда в обнаженном виде» получил самое большое количество положительных отзывов, которое Найджел Бонд смог припомнить за свои 30 лет работы в сфере розничной торговли.

Он признался, что идея проекта пришла в голову после образовательной поездки в США, где Бонд познакомился с процессом работы супермаркетов Whole Foods. Вернувшись в Новую Зеландию, Бонд начал переговоры с производителями и поставщика-

ми. Большинство согласилось рассмотреть отказ от пластиковой упаковки.

Такие продукты, как ягоды, виноград, некоторые сорта помидоров, по-прежнему продаются в контейнерах, но подлежащих вторичной переработке. Грибы, например, упаковываются в картонные лотки.

Производители продуктов питания в Новой Зеландии подписали Декларацию о пластиковой упаковке. Согласно документу к 2025 г. вся упаковка в магазинах и частных лавках должна быть пригодна для повторного использования, на 100% подлежать утилизации или компостированию.

Источник: solidwaste.ru