

ОБ УЖЕСТОЧЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ



Ю. В. Бабина, д-р экон. наук, Институт географии РАН

В июне был принят новый федеральный закон, который внес существенные изменения в КоАП. Были конкретизированы составы правонарушений в области обращения с опасными веществами, в том числе отходами, указанные в статье 8.2, а также введено несколько новых статей, имеющих отношение к области обращения с отходами.

Как известно, длительное время административная ответственность за нарушение требований в области обращения с отходами регулировалась единственной статьей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП) – 8.2, которая включала также составы правонарушений в отношении обращения со всеми опасными веществами (а не только с отходами) и веществами, разрушающими озоновый слой, и по которой рассмотрение дел об административных правонарушениях предусматривалось органами как государственного экологического, так и санитарно-эпидемиологического надзора. Это ограничивало возможности применения наказаний по этой статье различными ор-

ганами, многократного применения наказаний по одной и той же статье за нарушение различных требований в области обращения с отходами, а также за повторные правонарушения, поскольку составы правонарушений были сформулированы обобщенно, а по ст. 4.1 КоАП (ч. 5) никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.

Согласно новому Федеральному закону от 17.06.2019 № 141-ФЗ внесены существенные изменения в ст. 8.2 КоАП, касающиеся конкретизации составов правонарушений (в том числе по видам деятельности в области обращения с отходами), а также введены новые статьи, содержащие специальные составы правонару-

шений (в том числе ст. 8.2.3, содержащая составы правонарушений в области обращения с отходами животноводства), со значительным увеличением размера штрафов. В ст. 8.2 и некоторых новых статьях КоАП штрафы дифференцированы в зависимости от условий совершения правонарушений: выделены первичные правонарушения, правонарушения, совершенные повторно в течение года, и отдельно «действия (бездействие), повлекшие причинение вреда здоровью людей или окружающей среде либо возникновение эпидемии или эпизоотии, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния».

Исходные размеры штрафов сохранены только по части 1 ст. 8.2 КоАП за несоблюдение требований

Таблица 1

Правонарушения в области охраны окружающей среды при сборе, накоплении, транспортировании, обработке, утилизации или обезвреживании отходов

Состав правонарушений по ст. 8.2. КоАП (ч. 1–3)	Штрафы, тыс. руб.	
	Должностные лица	Юридические лица
8.2. Несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления (в ред. Фед. закона от 17.06.2019 № 141-ФЗ) 1. Несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при сборе, накоплении, транспортировании, обработке, утилизации или обезвреживании отходов... за исключением случаев, предусмотренных статьей 8.2.3	10–30	100–250
2. Повторное в течение года совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1	30–40	250–400
3. Действия (бездействие), предусмотренные частью 1... повлекшие причинение вреда здоровью людей или окружающей среде либо возникновение эпидемии или эпизоотии, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния	40–50	400–500

в области охраны окружающей среды при сборе, накоплении, транспортировании, обработке, утилизации или обезвреживании (но не размещении) отходов, причем за исключением случаев, предусмотренных ст. 8.2.3 (т. е. в отношении отходов животноводства), с увеличением размеров штрафов при повторном совершении и в случаях, повлекших причинение вреда здоровью людей или окружающей среде и т. д. (табл. 1).

В отношении несоблюдения требований в области охраны окружающей среды при размещении отходов (за исключением случаев, предусмотренных ст. 8.2.3, по отходам животноводства) в ст. 8.2 КоАП выделены отдельные части, где установлены более высокие штрафы, чем при других видах деятельности по обращению с отходами, но также дифференцированы в зависимости от условий совершения административных правонарушений (табл. 2).

По частям 1–6 ст. 8.2 предусмотрена возможность в качестве административного наказания административного приостановления деятельности на срок до 90 суток.

Аналогичные составы правонарушений с учетом видов деятельности по обращению с отходами и в зависимости от условий совершения административных правонарушений в отношении отходов животноводства установлены в новой ст. 8.2.3 КоАП (табл. 3).

Из ст. 8.2 КоАП Федеральным законом от 17.06.2019 № 141-ФЗ выделены самостоятельные ст. 8.2.1 и 8.2.2, касающиеся несоблюдения требований в области охраны окружающей среды соответственно при обращении с озоноразрушающими веществами и при производстве, обращении или обезвреживании потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов (с возможностью административного приостановления деятельности на срок до 90 суток).

По ст. 8.2.1 КоАП за несоблюдение весьма небесспорных (с точки зрения обеспечения экологической безопасности) и вытекающих исключительно из обязательств Российской Федерации по Монреальскому протоколу 1987 г. требований в области охраны окружающей среды при обращении с веществами, разрушающими озоновый слой (перечень таких веществ утвержден постановлением Правительства РФ от 24.03.2014 № 228), при первичном правонарушении сохранены размеры штрафов, которые были установлены в исходной редакции ст. 8.2 (на должностных и юридических лиц соответственно 10–30 тыс. руб. и 100–250 тыс. руб.), за повторное в течение года совершение административного правонарушения штрафы увеличены до 30–50 тыс. и 250–400 тыс. руб. За действия (бездействие), повлекшие причинение вреда здоровью людей или окружающей среде, в этой статье ответственность (в отличие от других статей

Таблица 2

Правонарушения в области охраны окружающей среды при размещении отходов

Состав правонарушений по ст. 8.2. КоАП (ч. 4–6)	Штрафы, тыс. руб.	
	Должностные лица	Юридические лица
8.2. Несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления (в ред. Фед. закона от 17.06.2019 № 141-ФЗ)		
4. Несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при размещении отходов... за исключением случаев, предусмотренных статьей 8.2.3	20–40	300–400
5. Повторное в течение года совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 4...	40–50	500–600
6. Действия (бездействие), предусмотренные частью 4..., повлекшие причинение вреда здоровью людей или окружающей среде..., если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния	50–60	600–700

Таблица 3

Правонарушения, указанные в новой ст. 8.2.3 КоАП

Состав правонарушений по ст. 8.2.3 КоАП	Штрафы, тыс. руб.	
	Должностные лица	Юридические лица
1. Несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при сборе, накоплении, транспортировании, обработке, утилизации или обезвреживании отходов животноводства	30–40	250–350
2. Повторное в течение года совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1...	40–50	350–450
3. Действия (бездействие), предусмотренные частью 1... повлекшие причинение вреда здоровью людей или окружающей среде... если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния	50–60	500–600
4. Несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при размещении отходов животноводства	40–60	500–700
5. Повторное в течение года совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 4...	60–70	700–800
6. Действия (бездействие), предусмотренные частью 4... повлекшие причинение вреда здоровью людей или окружающей среде... если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния	70–80	800–900

Таблица 4

Штрафы, которые предусмотрены за правонарушения, указанные в ст. 8.2.2 КоАП

Состав правонарушений по ст. 8.2.2 КоАП	Штрафы, тыс. руб.	
	Должностные лица	Юридические лица
1. Несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при производстве, обращении или обезвреживании потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов	30–50	100–250
2. Повторное в течение года совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1...	50–60	250–300
3. Действия (бездействие), предусмотренные частью 1... повлекшие причинение вреда здоровью людей или окружающей среде либо возникновение эпидемии или эпизоотии, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния	60–70	350–400

КоАП) не предусмотрена, потому что от озоноразрушающих веществ нет никакого вреда – эти вещества (преимущественно фреоны из кондиционеров и холодильников) нетоксичны, невзрывоопасны, флегматизируют горение, но, как считается, разрушают озоновый слой Земли с образованием в августе – сентябре так называемых озоновых дыр, например над Антарктидой.

Тем не менее наряду с требованиями в постановлении Правительства РФ от 24.03.2014 № 228 по производству, использованию, хранению, учету этих веществ и т. п. существует правовая норма (по ст. 51 «Требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления» Федерального закона «Об охране окружающей среды») о запрете захоронения в объектах размещения отходов продукции, утратившей свои потребительские свойства и содержащей озоноразрушающие вещества,

без рекуперации данных веществ из указанной продукции в целях их восстановления для дальнейшей рециркуляции (рециклирования) или уничтожения, которая подлежит проверке при государственном экологическом надзоре (прил. 7 «Форма проверочного листа (списка контрольных вопросов), применяемая при осуществлении государственного надзора за соблюдением требований к обращению с веществами, разрушающими озоновый слой» к приказу Росприроднадзора от 18.09.2017 № 447 «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов)».

По ст. 8.2.2 КоАП «Несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при производстве, обращении или обезвреживании потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов» установлены более высокие штрафы, дифференцированные в зави-

симости от условий их совершения (табл. 4).

Вместе с тем не вполне ясно, как будет применяться эта статья органами экологического надзора, поскольку в природоохранном законодательстве, кроме рамочной ст. 47 «Требования в области охраны окружающей среды при производстве, обращении и обезвреживании потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов» Федерального закона «Об охране окружающей среды», нет конкретных правовых норм по опасным веществам (не относящимся к отходам, выбросам, сбросам). В ст. 47 Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлено, что производство и обращение потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов допускаются на территории Российской Федерации после проведения необходимых

токсиколого-гигиенических и токсикологических исследований этих веществ, установления порядка обращения с ними, природоохранных нормативов и государственной регистрации этих веществ в соответствии с законодательством, а обезвреживание потенциально опасных химических и биологических веществ должно осуществляться при наличии согласованной в установленном порядке проектной и технологической документации в соответствии с законодательством. В наибольшей степени эти нормы отражают требования законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии, промышленной, радиационной безопасности и т. п., но практически не включены в нормативную базу в области охраны окружающей среды. В связи с этим следует указать, что в ранее упомянутом приказе Росприроднадзора от 18.09.2017 № 447 «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов)» вопросов по обращению с потенциально опасными химиче-

скими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами нет.

По ст. 8.2, 8.2.1, 8.2.2, 8.2.3 КоАП в ред. Федерального закона от 17.06.2019 г. № 141-ФЗ на рассмотрение дел об административных правонарушениях уполномочены только органы государственного экологического надзора (ст. 23.29 КоАП).

Из ст. 8.2 КоАП, по исходной редакции которой административные правонарушения могли рассматривать органы, осуществляющие санитарно-эпидемиологический надзор, Федеральным законом от 17.06.2019 № 141-ФЗ выделена новая ст. 6.35 «Несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления», по которой уполномочены рассматривать дела о правонарушениях органы санитарно-эпидемиологического надзора, сформированная, как и ранее рассмотренные статьи, в зависимости от вида деятельности при обра-

нии с отходами и от условий их совершения и с выделением отходов животноводства (табл. 5).

Формально органы санитарно-эпидемиологического надзора при нарушении санитарно-эпидемиологических требований в области обращения с отходами могли штрафовать по общей ст. 6.3 КоАП «Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения» при нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов (СанПиНов), в том числе и СанПиНов, регулирующих обращение с отходами. Но размер штрафов по этой статье несопоставимо мал (всего 500–1000 руб. на должностных лиц и 10–20 тыс. руб. на юридических лиц) по сравнению с новой ст. 6.35 и не предусматривает увеличения размера штрафов ни при повторном совершении правонарушения, ни при совершении действий, повлекших причинение вреда здоровью людей или окружающей среде либо возникновение эпидемии или эпизоотии.

Таблица 5

Штрафы, которые предусмотрены за правонарушения, указанные в ст. 6.35 КоАП

Состав правонарушений по ст. 6.35 КоАП	Штрафы, тыс. руб.	
	Должностные лица	Юридические лица
1. Несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований к сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации или обезвреживанию отходов производства и потребления, за исключением... предусмотренных частью 7...	30–40	250–350
2. Повторное в течение года совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1...	40–50	400–550
3. Действия (бездействие), предусмотренные частью 1... повлекшие причинение вреда здоровью людей или окружающей среде либо возникновение эпидемии или эпизоотии*	50–60	500–600
4. Несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований к размещению отходов производства и потребления, за исключением... предусмотренных частью 10...	40–50	350–450
5. Повторное в течение года совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 4...	50–60	600–700
6. Действия (бездействие), предусмотренные частью 4... повлекшие причинение вреда здоровью людей или окружающей среде либо возникновение эпидемии или эпизоотии*	60–70	700–800
7. Несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований к сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации или обезвреживанию отходов животноводства	50–60	450–550
8. Повторное в течение года совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 7	60–70	700–800
9. Действия (бездействие), предусмотренные частью 7... повлекшие причинение вреда здоровью людей или окружающей среде либо возникновение эпидемии или эпизоотии*	70–80	800–900
10. Несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований к размещению отходов животноводства	70–90	600–800
11. Повторное в течение года совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 10...	90–100	800–900
12. Действия (бездействие), предусмотренные частью 10 настоящей статьи, повлекшие причинение вреда здоровью людей или окружающей среде либо возникновение эпидемии или эпизоотии*	100–110	900–1000

* Если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

До июня 2019 г. органы надзора могли штрафовать за непредставление документации, касающейся обращения с отходами от использования товаров, по ст. 8.5 КоАП «Соккрытие или искажение экологической информации», а административной ответственности за неуплату экологического сбора вообще не предусматривалось.

Особо следует отметить, что ст. 8.2 КоАП дополнена по федеральному закону от 17.06.2019 № 141-ФЗ специальными ч. 7–12 с составами правонарушений, отдельно касающихся известных обязанностей организаций по нормированию, паспортизации, учету и т. д., предусмотренных Федеральным законом «Об отходах производства и потребления», по каждой из которых установлены штрафы на должностных лиц в размере от 20 до 40 тыс. руб. и на юридических лиц – от 200 до 350 тыс. руб. (без возможности административного приостановления деятельности), в том числе неисполнение обязанности по разработке ПНООЛР или их направлению на утверждение в уполномоченный орган, если такая обязанность установлена законодательством (т. е. с 01.01.2019 для объектов I и II категорий, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду), и превышение утвержденных лимитов на размещение отходов (ч. 7 и 8), неисполнение обязанности по отнесению отходов к конкретному классу опасности или составлению паспортов отходов I–IV классов опасности, по ведению учета в области обращения с отходами производства и потребления (для объектов всех категорий по ч. 9 и 10), а также неисполнение обязанности по проведению инвентаризации объектов размещения отходов и мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды на территориях этих объектов и в пределах их воздействия на окружающую среду (по ч. 12 и 11 ст. 8.2).

В отношении объектов размещения отходов дополнительные составы правонарушений (новые ч. 3 и 4) внесены Федеральным законом от 17.06.2019 № 141-ФЗ в ст. 8.7 КоАП «Невыполнение обязанностей

по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв» КоАП.

В частности, за неисполнение обязанности по проведению контроля за состоянием объекта размещения отходов и его воздействием на окружающую среду или проведению работ по восстановлению (рекультивации или консервации) нарушенных земель после окончания эксплуатации объекта размещения отходов по ч. 3 ст. 8.7 КоАП предусмотрены штрафы на должностных лиц в размере от 15 до 25 тыс. руб., на юридических лиц – от 70 до 150 тыс. руб. (без возможности административного приостановления деятельности).

Наиболее значимым является выделение в качестве отдельного правонарушения (ч. 4 ст. 8.7 КоАП) применение твердых коммунальных отходов (ТКО) для рекультивации земель и карьеров, запрет на которое введен в ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» (п. 10) Федеральным законом от 29.12.2014 № 458-ФЗ в целях пресечения крайне опасной практики сброса ТКО в отработанные карьеры без каких-либо мер по предотвращению негативного воздействия на окружающую среду (с загрязнением грунтовых и подземных вод фильтратом ТКО), под видом использования ТКО для рекультивации. По ч. 4 ст. 8.7 КоАП предусмотрена возможность административного приостановления деятельности на срок до 90 дней и установлены штрафы на должностных лиц в размере от 20 до 30 тыс. руб., на юридических лиц – от 100 до 250 тыс. руб.

Самостоятельное значение имеют дополнительные составы административных правонарушений, внесенные в КоАП Федеральным законом от 17.06.2019 № 141-ФЗ в отношении нарушений требований при обращении с отходами от использования товаров – как в части представления предусмотренной законодательством документации, так и в части уплаты экологического сбора.

Федеральным законом от 17.06.2019 № 141-ФЗ в КоАП внесена новая ст. 8.5.1, которая вводит административную ответственность

за непредставление или несвоевременное представление отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров или деклараций о количестве выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, упаковки товаров, включенных в перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, реализованных для внутреннего потребления на территории Российской Федерации за предыдущий календарный год (с установлением штрафов на должностных лиц в размере от 3 до 6 тыс. руб., на юридических лиц – от 70 до 150 тыс. руб.), а также за представление такой отчетности в неполном объеме либо отчетности, содержащей недостоверные сведения, с установлением штрафа на должностных лиц в размере от 3 до 6 тыс. руб., а на юридических лиц – в 2-кратном размере суммы сбора по каждой группе товаров, группе упаковки товаров, подлежащего уплате производителями и импортерами товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров, но не менее 250 тыс. руб. (без возможности административного приостановления деятельности).

Принципиально новой является введенная Федеральным законом от 17.06.2019 № 141-ФЗ ст. 8.41.1 КоАП «Неуплата в установленные сроки сбора по каждой группе товаров, группе упаковки товаров, подлежащего уплате производителями товаров, импортерами товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров» с установлением штрафа на должностных лиц в размере от 5 до 7 тыс. руб., а на юридических лиц – в 3-кратном размере неуплаченной суммы сбора по каждой группе товаров, группе упаковки товаров, подлежащего уплате производителями и импортерами товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров, но не менее 500 тыс. руб. (без возможности административного приостановления деятельности). 