

ЛИЦЕНЗИРУЕМЫЕ ОТХОДЫ

Практически каждая организация в своей деятельности неизбежно сталкивается с проблемой утилизации отходов. Насколько же обоснованы претензии контролирующих органов, обязывающие хозяйствующих субъектов получать лицензию на деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке и размещению опасных отходов?

НАТАЛЬЯ КОВАЛЕВА
НАЧАЛЬНИК ЮРИДИЧЕСКОГО
ОТДЕЛА ГРУППЫ КОМПАНИЙ
«КОХЛОМА», К.Ю.Н., ДОЦЕНТ
КАФЕДРЫ ГРАЖДАНСКОГО
ПРАВА И ПРОЦЕССА КГТУ



В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 24.06.98 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» «опасные отходы — отходы, которые содержат вредные вещества, обладающие опасными свойствами или содержащие возбудителей инфекционных болезней, либо которые могут представлять непосредственную или потенциальную опасность для окружающей природной среды и здоровья человека самостоятельно или при вступлении в контакт с другими веществами». Данное определение позволяет констатировать, что любые отходы можно признать опасными, так как подтвердить потенциальную НЕопасность очень сложно.

Вопросы лицензи

До 17.07.2005 лицензированию подлежала деятельность по обращению с опасными отходами. В настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензируется именно деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке и размещению опасных отходов. Сложность состоит в том, что не уточнено, как получать лицензию — на один или на несколько видов деятельности сразу.

Буквальное прочтение данной формулировки позволяет говорить о необходимости получить лицензию сразу на все виды деятельности. В то же время в Законе № 89-ФЗ определено, что есть использование, обезвреживание и размещение отходов, а легальные определения понятий «сбор» и «транспортировка» отходов отсутствуют. Возникает парадоксальная ситуация, при которой должно лицензироваться то, что не определено в законе.

Можно предположить, что лицензия необходимо получать именно специализированным организациям. К примеру, в п. 3 Положения «О лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов» (утв. Постановлением Правительства РФ от 26.08.2006 № 524) указано, что лицензионными требованиями и условиями осуществления деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов является, в частности, наличие у соискателя лицензии (лицензианта) принадлежащих ему на праве собственности или на ином законном основании производственных помещений, объектов размещения опасных отходов, специализированных установок по обезвреживанию опасных отходов, специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств, соответствующих установленным требованиям.

Очевидно, что таким требованиям будет соответствовать далеко не любая компания, а либо крупные промышленные предприятия, либо специализированные организации, для которых деятельность с отходами является основной.

Ответственность

Между тем юридическая обязанность должна быть четко определена, так как ее невыполнение влечет за собой ответственность. С другой стороны, все сомнения согласно ч. 4 ст. 1.5 КоАП должны толковаться в пользу лица, привлекаемого к административной ответственности. Однако буквальное прочтение закона все-таки обязывает собственников отходов получать все необходимые разрешения.

Обязанность соблюдать нормативные правила обращения с отходами установлена в ряде законов, например в ст. 24, 51 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ст. 18 ФЗ «Об отходах производства и потребления», ст. 22 Федерального закона от 30.03.99 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и др. Судебная практика подтверждает эту обязанность, так же как и возможность контролирующих органов привлекать к административной ответственности владельцев опасных отходов.

В настоящее время сложилась ситуация, когда соблюдение правил по обращению с опасными отходами контролируют два государственных органа: Ростехнадзор и Роспотребнадзор. Оба эти органа вправе привлекать юридические лица к административной ответственности.

В ст. 8.2 КоАП РФ предусмотрена ответственность за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами, а ст. 6.3 КоАП РФ — за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий.

Кроме того, УК РФ устанавливает уголовную ответственность при угрозе причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде (ст. 247 УК РФ).

В ст. 19.20 КоАП РФ указывается, что «осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна), влечет наложение административного штрафа... на должностных лиц — от одной тысячи до двух тысяч рублей; на юридических лиц — от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей».

Как вариант, возможно применение ст. 14.1 КоАП РФ. Осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения, если такое разрешение обязательно, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц — от четырех тысяч до пяти тысяч рублей с конфискацией изготовленной продукции, орудий производства и сырья или без таковой; на юридических лиц — от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей с конфискацией изготовленной продукции, орудий производства и сырья или без таковой. Все зависит от того, посчитают ли проверяющие органы деятельность с отходами приносящей прибыль.

Не исключено также и применение органами Ростехнадзора ст. 8.41 КоАП РФ, согласно которой «Невнесение в установ-

ленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до шести тысяч рублей; на юридических лиц — от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей».

Судебная практика

Надо отметить, что к административной ответственности органы Ростехнадзора привлекают даже не за отсутствие лицензии, а за отсутствие нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, которые в соответствии с действующим законодательством не могут быть разработаны до ее получения.

Нередко контролирующие органы привлекают сразу по двум составам КоАП РФ — ст. 8.1 и 8.41 (Постановление ФАС ВВО от 21.05.2007 № А79-9475/2006), а также по ст. 8.1 вместо 8.2. КоАП РФ, если имеет место «невыполнение мероприятий, предшествующих деятельности, в процессе которой образуются отходы».

Отсутствие на предприятии лица, имеющего профессиональную подготовку, подтвержденную свидетельством на право работы с опасными отходами, также может служить основанием привлечения к ответственности. При этом доводы о том, что «предприятие не осуществляет деятельность по обращению с отходами, подлежащую лицензированию», судом не принимаются (Постановление ФАС ДО от 19.10.2006 № Ф03-А37/06-2/3509).

Не стоит забывать и о рисках отсутствия у сторонних организаций лицензий на деятельность с опасными отходами. Помимо признания таких договоров незаключенными, суды привлекают к ответственности самих заказчиков.

Вместе с тем нарушения в процессе привлечения к административной ответственности неизменно влекут за собой достаточно большой процент отмененных постановлений о привлечении к административной ответственности (Постановление ФАС ВВО от 23.07.2007 № А79-3391/2007). Больше как исключение существует практика, по которой отменяются постановления Ростехнадзора, в случае если организация не производит отходы и имеет договор со специализированной организацией на вывоз ТБО, где суд не посчитал отходы опасными (Постановление ФАС СЗО от 15.05.2007 № А56-28687/2006).

Немаловажным является и то, что отсутствие у организации лицензии не освобождает ее от платы за негативное воздействие на окружающую среду со всеми вытекающими отсюда последствиями (Письмо Ростехнадзора от 23.12.2005 № СС-47/145).

Классификация отходов

Возникает немало вопросов и по самой процедуре получения лицензии, в том числе по классификации опасных отходов.

Согласно традиционной классификации в соответствии с Приказом Министерства природных ресурсов РФ от 15.06.2001 № 511 отходы делятся на 5 классов по степени опасного воздействия для окружающей природной среды (далее — ОПС). Этим же Приказом установлена обязанность подтвердить отнесение данных отходов к конкретному классу опасности для ОПС, а также вести учет и оформлять паспорт отходов.

По мнению некоторых должностных лиц Ростехнадзора, все отходы, за исключением 5-го класса, являются опасными, по другой точке зрения опасными являются вообще все отходы.

Существует также иной способ классификации отходов, определенный в Санитарных правилах СП 2.1.7.1386-03 (далее — СП), — по степени воздействия на

человека и окружающую среду. Проведение данной классификации также обязательно для получения лицензии на деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов.

Особенно интересен тот факт, что проведение классификации по степени токсичности осуществляется при отсутствии в законодательстве понятия токсичных отходов.

В других Санитарных правилах (СП 2.1.7.1322-03), которые распространяются на все отходы, такая классификация не приводится. Из определения же опасных отходов следует, что токсичность является только одним из оснований отнесения отходов к опасным, наряду, например, с взрывоопасностью, пожароопасностью, высокой реакционной способностью и т.д.

В силу п. 2.2 СП 2.1.7.1386-03 «определение класса опасности отхода осуществляется в соответствии с настоящими правилами, аккредитованными для данного вида работ организациями». Такую аккредитацию могут получить только физические лица (так же как и эксперты, оценщики и т.д.). В связи с этим встает вопрос об обязательном наличии необходимых трудовых или гражданско-правовых отношений между лицом, имеющим свидетельство о наличии права определения класса опасности отходов, и организацией, которая будет выполнять данное исследование.

Однако с получением лицензии трудности не заканчиваются. Как мы уже говорили, помимо разрешения, каждый хозяйствующий субъект также обязан иметь согласованный норматив образования отходов и лимитов на их размещение.

Для установления нормативов образования отходов и лимитов на их размещение юридические лица обязаны, в частности, представить копию лицензии на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов.

Таким образом, разработка норматива невозможна до получения лицензии. В случае же отсутствия установленных нормативов все отходы являются сверхлимитными и оплачиваются в пятикратном размере.

Пути решения

Безусловно, получение в установленном порядке лицензии потребует от организации значительных денежных вложений, в том числе на обучение работников. Поэтому можно либо пойти на эти расходы, либо поступить следующим образом:

✓ поскольку обязанность получения лицензии в области обращения с опасными отходами, а также понятие опасных отходов закреплены на уровне федеральных законов, можно оспаривать либо их положение, либо методы отнесения отходов к опасным, либо требования для получения лицензии, либо отнесение деятельности предприятия в области отходов к лицензируемой;

✓ продолжать работать без лицензии, поскольку в будущем можно ожидать снижение требований по обязательному лицензированию, так как в настоящее время практически все субъекты предпринимательства производят опасные отходы, особенно с учетом наметившейся в последнее время тенденции к снижению количества видов деятельности, подлежащих лицензированию. Тем не менее нельзя забывать, что санкции по ст. 6.3, 8.2 КоАП РФ, помимо штрафов, предусматривают административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток, а также запрет заниматься данным видом деятельности без лицензии. ■