

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2021.59.87.024

Административная ответственность за правонарушения в области обращения с отходами производства и потребления

Улановская Наталья Владимировна

Аспирант,
Российский государственный университет нефти и газа
(национальный исследовательский университет) им. И.М. Губкина,
119991, Российская Федерация, Москва, просп. Ленинский, 65/1;
e-mail: nataly_minaeva@mail.ru

Аннотация

В статье исследованы основные черты административной ответственности в области нарушения законодательства об отходах производства и потребления. Приведена авторская классификация видов административной ответственности, выявлены наиболее существенные с точки зрения правоприменительной практики особенности и недостатки правового регулирования исследуемых правоотношений. Ресурсы окружающей среды являются исчерпаемыми. Их неконтролируемое использование, загрязнение и уничтожение приведут к глобальной экологической катастрофе. Как справедливо отмечается, в настоящее время повышается значимость таких принципов ведения хозяйственной деятельности, которые позволяют уравновесить антагонистические интересы экологии и экономики, сбалансировать их и препятствовать применению исключительно потребительского отношения к природным ресурсам. Вопросы совершенствования нормативно-правовой базы в области обращения с отходами производства и потребления в последнее время все более привлекают внимание общественности, а также контролирующих органов. В условиях формирования в настоящее время кризисной ситуации в области экологии степень значимости юридической ответственности за совершение экологических правонарушений все более возрастает.

Для цитирования в научных исследованиях

Улановская Н.В. Административная ответственность за правонарушения в области обращения с отходами производства и потребления // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 6А. С. 189-195. DOI: 10.34670/AR.2021.59.87.024

Ключевые слова

Отходы, отходы производства и потребления, административная ответственность, правонарушения, юридическая ответственность.

Введение

По мнению ряда экспертов, основной причиной возникновения кризисной ситуации в сфере экологии, частью которой является обращение с отходами производства и потребления, является недостаточная эффективность юридической ответственности за нарушение соответствующего законодательства [Краснова, Мисник, 2019].

Одним из основных направлений совершенствования законодательства об охране окружающей среды является реформирование института ответственности за нарушение экологического законодательства и обеспечение неотвратимости наказания за экологические правонарушения, что закреплено в подпункте «г» пункта 11 Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. В свою очередь, предупреждение правонарушений в области обращения с отходами, как одной из наиболее опасных сфер для окружающей природной среды и здоровья человека, является составной частью системы национальной безопасности Российской Федерации [Антонова, Евсикова, 2020].

Основная часть

Таким образом, одним из способов снижения негативной антропогенной нагрузки на окружающую природную среду является юридическая ответственность за соответствующие правонарушения. При этом наиболее эффективным видом юридической ответственности за совершение правонарушений в области обращения с отходами производства и потребления представляется именно административная ответственность ввиду наименее сложного предмета доказывания, вопросов, связанных со сбором и использованием доказательств, и некоторых других обстоятельств. В условиях высокой латентности экологических преступлений административная ответственность позволяет обеспечить соблюдение принципа неотвратимости наказания за совершенное правонарушение.

Наибольшая часть административных правонарушений за нарушение законодательства в области обращения с отходами содержится в Главе 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

В теории права существуют различные подходы к классификации правонарушений в области обращения с отходами производства и потребления. Например, Э.Ф. Раимова [Раимова, 1997], Э.Ф. Нурмухаметова предлагают разделять соответствующие правонарушения на три основные группы: 1) правонарушения, связанные с нарушением права собственности на отходы; 2) правонарушения, связанные с нарушением требований о рациональном использовании отходов (включая нарушения правил сбора, транспортировки, хранения); 3) правонарушения в области охраны окружающей среды при обращении с отходами.

О.А. Ястребкова и С.С. Трофимец предлагают классифицировать правонарушения в области обращения с отходами производства и потребления на правонарушения, связанные с опасными отходами, и правонарушения, не связанные с опасными отходами [Трофимец, 2006]. Стоит отметить, что в условиях современного законодательства об отходах производства и потребления данный подход является неактуальным, поскольку действующие положения законодательства все отходы признают опасными.

По нашему мнению, правонарушения, связанные с обращением с отходами производства и

потребления, возможно классифицировать по следующим группам.

1. Правонарушения, связанные с нарушением специальных требований в области обращения с отходами производства и потребления. К данной группе правонарушений целесообразно отнести правонарушения, установленные статьями 6.35, 8.2, 8.19, 14.26 КоАП РФ.

В связи с тем, что ранее возникало значительное количество споров относительно верности квалификации тех или иных правонарушений по статье 8.2 КоАП РФ, в июне 2019 года были внесены существенные изменения в указанную статью и норма права стала фактически соответствовать сложившейся ранее правоприменительной практике. Так, по информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации до внесения вышеупомянутых изменений состав правонарушения, установленного статьей 8.2 КоАП РФ составляла любая неправомерная деятельность, связанная с обращением с отходами производства и потребления. Наиболее распространенными правонарушениями, ответственность за которые предусмотрена указанной статьей, являлись эксплуатация объектов размещения отходов, не включенных в государственный реестр объектов размещения отходов; отсутствие необходимого обучения у лиц, допущенных к работам по обращению с отходами; отсутствие документа об утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение; несоблюдение требований, связанных с паспортизацией отходов.

Особым составом правонарушения, связанного с нарушением правил обращения с отходами, является статья 14.26 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за нарушение правил обращения с ломом черных и цветных металлов и порядка их отчуждения.

В настоящее время указанная правовая норма имеет высокую степень актуальности в нефтегазовой отрасли в связи с тем, что распространяется на порядок обращения с отработанными трубами, погружными нефтяными насосами, утратившими потребительские свойства, и иными частями технологических установок в случае их учета хозяйствующим субъектом в качестве отходов.

Статья 8.19 КоАП РФ предусматривает ответственность за неправомерное захоронение отходов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации. Указанная статья особенно актуальна при осуществлении работ по разработке морских месторождений углеводородного сырья с морских платформ.

2. Правонарушения, связанные с нарушением общих экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами. К указанной группе полагаем возможным отнести составы, предусматривающих юридическую ответственность за следующие правонарушения.

1) Несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при строительстве, капитальном ремонте, эксплуатации, выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов капитального строительства (статья 8.1 КоАП РФ). К таким объектам можно отнести объекты размещения отходов, что подтверждается официальной позицией Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации [Письмо Минприроды России от 05.09.2014 № 05-12-44/20156 «О ведении государственного реестра объектов размещения отходов»].

При этом на практике иногда встречаются случаи конкуренции положений статей 8.1 и 8.2 КоАП РФ. Однако, необходимо учитывать, что если нарушение происходит не в результате непосредственной эксплуатации объекта капитального строительства, а в процессе

осуществления деятельности по обращению с отходами, то применению подлежат специальные положения статьи 8.2 КоАП РФ.

2) Нарушение требований законодательства об экологической экспертизе (статья 8.4 КоАП РФ). К таким правонарушениям могут относиться, например, эксплуатация объектов размещения отходов, осуществление деятельности по утилизации или обезвреживанию отходов без положительного заключения государственной экологической экспертизы.

3) Искажение или сокрытие экологической информации, связанной с обращением с отходами (статья 8.5 КоАП РФ), включая сокрытие, умышленное искажение или непредставление информации о состоянии окружающей природной среды, об источниках загрязнения окружающей среды, информации, содержащейся в декларации воздействия на окружающую среду, декларации о плате за негативное воздействие на окружающую среду и т.д.

При этом необходимо отметить, что к экологической информации по смыслу указанной статьи не могут быть отнесены сведения, используемые для расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду, в связи с чем непредставление природопользователем расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду не образует состав рассматриваемого правонарушения.

4) Нарушение требований по уплате обязательных публично-правовых платежей неналогового характера при обращении с отходами (статьи 8.41, 8.41.1 КоАП РФ). В данном случае административная ответственность возникает за нарушение сроков внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду, а также экологического сбора по группам товаров, группам упаковки товаров, который обязаны уплачивать производители и импортеры товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования соответствующих товаров.

5) Нарушение лицензионных требований при осуществлении деятельности, связанной с обращением с отходами (статья 14.1 КоАП РФ). Указанная норма предусматривает административную ответственность за осуществление предпринимательской деятельности по обращению с отходами без лицензии на обращение с отходами или с нарушением требований и условий, предусмотренных такой лицензией.

Данный состав правонарушения необходимо отличать от состава преступления, предусмотренного статьей 171 Уголовного кодекса Российской Федерации. Главным отличительным признаком является то, что состав административного правонарушения является формальным, а преступления – материальным, в связи с чем для того, чтобы преступление считалось оконченным, необходимо наступление определенных последствий, к которым относятся причинение крупного ущерба государству, организациям или гражданам либо извлечение дохода в крупном размере.

Принимая во внимание установленный уголовным законодательством размер крупного ущерба или дохода, риск привлечения руководителя организации, осуществляющей обращение с отходами, представляется довольно высоким.

3. Правонарушения, связанные с нарушением правил охраны и использования отдельных природных ресурсов, объектов и компонентов при осуществлении деятельности по обращению с отходами. К данной группе полагаем целесообразным отнести следующие правонарушения: порча земли или уничтожение плодородного слоя почвы в результате нарушения правил обращения с отходами (ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ); неисполнение обязанности по осуществлению контроля за состоянием объекта размещения отходов, его воздействием на окружающую среду либо невыполнение работ по восстановлению земель, нарушенных в результате эксплуатации

такого объекта (ч. 3 ст. 8.7 КоАП РФ); загрязнение отходами водных объектов (ч. 5 ст. 8.13 КоАП РФ); загрязнение отходами лесов (ч. 2 ст. 8.31 КоАП РФ).

Необходимо отметить, что правонарушения, предусмотренные статьями 8.6 и 8.13 КоАП РФ, необходимо разграничивать с преступлениями, предусмотренными статьями 254 и 250 Уголовного кодекса Российской Федерации соответственно. Сложность юридической квалификации указанных правонарушений заключается в том, что и административные, и уголовные правонарушения в данном случае характеризуются материальными составами. Отличительными признаками, позволяющими провести черту между административным и уголовным преступлением, в соответствии с нормативными положениями является факт причинения вреда человеку или окружающей среде. Вместе с тем, учитывая то, что практически любая хозяйственная деятельности, а особенно в сфере обращения с отходами, в той или иной степени оказывает негативное воздействие на окружающую среду, провести четкую грань между административными и уголовными правонарушениями в данном случае представляется весьма затруднительным, в связи с чем вопрос квалификации правонарушения всегда осуществляется с учетом субъективного усмотрения правоприменителя.

Заключение

Учитывая вышеизложенное, можно сделать обоснованный вывод о том, что административная ответственность является неотъемлемой частью регулирования правоотношений по обращению с отходами. Ее применение должно осуществляться исключительно в комплексе с иными элементами правовой системы, такими как совершенствование законодательства, эффективная работа государственных органов и квалифицированное применение правовых норм судебными органами, что позволит обеспечить правопорядок и сформировать в предпринимательской среде ясное понимание единой системы правового регулирования отношений в рассматриваемой области.

Библиография

1. Шлютер М.С. Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования: монография. – Москва: Проспект, 2021. С. 5.
2. Боголюбов С.А. Особенности юридической ответственности в системе экологических правоотношений. Журнал российского права, 2019, № 4 // СПС «КонсультантПлюс».
3. Краснова И.О., Мисник Г.А. Правовые проблемы квалификации преступлений в сфере обращения опасных веществ и отходов. Судья, 2019. № 6 // СПС «КонсультантПлюс».
4. Антонова Т.Л., Евсикова Е.В. Основы правового регулирования обращения с производственными и бытовыми отходами и административная ответственность за их нарушение. /Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2020. Т. 6 (72). № 1. С. 407.
5. Комментарий к Главе 8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ «Административные правонарушения в сфере охраны окружающей среды и природопользования» (постатейный) / А.Ф.Ноздрачев, М.И.Васильева, Е.А.Галиновская [и др.]; отв. ред. А.Ф.Ноздрачев. – Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2020. С. 24 – 27.
6. Раимова Э.Ф. Правовое регулирование обращения с отходами. Дисс. ... канд. юридич. наук. Оренбург, 1997. С. 151.
7. Трофимец С.С. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления. Дисс. ... канд. юридич. наук. Уфа, 2006. С. 139.
8. Пункт 2 Методических рекомендаций по организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об обращении с отходами производства и потребления, утвержденных Генеральной прокуратурой Российской Федерации 28.12.2018 № 74/3-34-2018 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Письмо Минприроды России от 05.09.2014 № 05-12-44/20156 «О ведении государственного реестра объектов

размещения отходов» // СПС «КонсультантПлюс».

10. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 09.01.2017 № 18-АД16-170 // СПС «КонсультантПлюс».

Administrative responsibility for offenses in the field of waste management of production and consumption

Natal'ya V. Ulanovskaya

Postgraduate student,
National University of Oil and Gas “Gubkin University”,
119991, 65/1 Leninsky av., Moscow, Russian Federation;
e-mail: nataly_minaeva@mail.ru

Abstract

The article examines the main features of administrative responsibility in the field of violation of legislation on production and consumption waste. The author's classification of types of administrative responsibility is given, the most significant features and disadvantages of legal regulation of the studied legal relations are identified from the point of view of law enforcement practice. The resources of the environment are exhaustible. Their uncontrolled use, pollution and destruction will lead to a global environmental catastrophe. As it is rightly noted, at present the importance of such principles of economic activity is increasing, which make it possible to balance the antagonistic interests of the environment and the economy, balance them and prevent the use of an exclusively consumer attitude to natural resources. The issues of improving the regulatory framework in the field of waste management of production and consumption have recently increasingly attracted the attention of the public, as well as regulatory authorities. In the context of the current crisis situation in the field of ecology, the degree of importance of legal responsibility for committing environmental offenses is increasingly increasing.

For citation

Ulanovskaya N.V. (2021) *Administrativnaya otvetstvennost' za pravonarusheniya v oblasti obrashcheniya s otkhodami proizvodstva i potrebleniya* [Administrative responsibility for offenses in the field of waste management of production and consumption]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (6A), pp. 189-195. DOI: 10.34670/AR.2021.59.87.024

Keywords

Waste, waste of production and consumption, administrative responsibility, offenses, legal responsibility.

References

1. Shlyuter M. S. Administrative responsibility for offenses in the field of subsoil protection and subsoil use: monograph. - Moscow: Prospekt, 2021. p. 5.
2. Bogolyubov S. A. Features of legal responsibility in the system of environmental legal relations. *Journal of Russian Law*, 2019, No. 4 // SPS "ConsultantPlus".

3. Krasnova I. O., Misnik G. A. Legal problems of qualification of crimes in the sphere of handling hazardous substances and waste. Judge, 2019. No. 6 // SPS "ConsultantPlus".
4. Antonova T. L., Evsikova E. V. Fundamentals of legal regulation of industrial and household waste management and administrative responsibility for their violation. /Scientific notes of the Crimean Federal University named after V. I. Vernadsky. Legal sciences. - 2020. Vol. 6 (72). No. 1. p. 407.
5. Commentary to Chapter 8 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation No. 195-FZ of December 30, 2001 "Administrative Offences in the field of environmental protection and nature management" (article by article) / A. F. Nozdrachev, M. I. Vasilyeva, E. A. Galinovskaya [et al.]; ed. by A. F. Nozdrachev. - Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation: INFRA-M, 2020. pp. 24-27.
6. Raimova E. F. Legal regulation of waste management. Diss. ... cand. legal sciences. Orenburg, 1997. p. 151.
7. Trofimets S. S. Legal regulation of waste management of production and consumption. Diss. ... cand. legal sciences. Ufa, 2006. P. 139.
8. Item 2 Methodical recommendations on the organization of Prosecutor's supervision over execution of the legislation on waste production and consumption, as approved by the General Prosecutor of the Russian Federation 28.12.2018 № 74/3-34-2018 // ATP "Consultant".
9. A letter to the Ministry of natural resources 05.09.2014 No. 05-12-44/20156 "On the maintenance of the state register of waste disposal facilities" // SPS "Konsultantplyus".
10. Resolution of the Supreme Court of the Russian Federation No. 18-AD16-170 of 09.01.2017 // SPS "ConsultantPlus".