



УДК 34.09
ББК 67.4



АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

Наталья Владимировна Шереметьева,
помощник судьи,
Арбитражный суд Приморского края,
старший преподаватель кафедры
гражданско-правовых дисциплин,
Владивостокский государственный
университет экономики и сервиса

Статья посвящена исследованию института административной ответственности за экологические правонарушения, в частности, за нарушение правил обращения с бытовыми отходами и за их несанкционированное размещение. Правонарушение, предусмотренное статьей 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), наносит ущерб всей системе общественных правоотношений, так как наносит вред почве, водным объектам, атмосферному воздуху, здоровью людей. В настоящее время в России нет ни одного региона, в котором не было бы проблем в области обращения с бытовыми отходами.

Исследование проводится с целью выявления текущего состояния административной ответственности за нарушение законодательства, регулирующего порядок обращения с бытовыми отходами, а также для определения направлений, в которых институт административной ответственности может быть усовершенствован.

Для достижения поставленной цели необходимо рассмотреть объективную и субъективную стороны правонарушения, предусмотренного статьей 8.2 КоАП РФ, и выявить проблемы, с которыми сталкивается правоприменитель¹.

На основании проведенного исследования формулируются следующие выводы: 1. Привлекать к административной ответственности нужно в соответствии с принципами соразмерности и индивидуализации. 2. Необходимо разграничить правонарушение на отдельные составы в зависимости с видом отходов потребления и производства по аналогии со статьей 8.2.1 КоАП РФ. 3. Предусмотреть возможность привлечения к административной ответственности по статье 8.2 КоАП РФ не только юридического лица, но и работника, который фактически совершил правонарушение.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (в ред. Федеральных законов РФ от 14.07.2022 г. №№ 257-ФЗ, 259-ФЗ, 287-ФЗ, 289-ФЗ, 290-ФЗ, 291-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 07.01.2002. – № 1 (часть I). – ст. 1.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, охрана окружающей среды, отходы производства и потребления, утилизация, несанкционированная свалка, экологический вред.



UDK 34.09

BBK 67.4

ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR VIOLATION OF REQUIREMENTS IN THE FIELD OF WASTE MANAGEMENT

Natalya Vladimirovna Sheremetyeva,

Assistant Judge, Primorsky Territory Arbitration Court, Senior Lecturer. Department of Civil Law Disciplines, Vladivostok State University of Economics and Service

The article is devoted to the study of the institute of administrative responsibility for environmental offenses, in particular, for violation of the rules for handling household waste and for their unauthorized placement. The offense provided for in Article 8.2 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation (Administrative Code of the Russian Federation) damages the entire system of public legal relations, as it harms soil, water bodies, atmospheric air, and human health. Currently, there is not a single region in Russia in which there would not be problems in the field of household waste management.

The study is conducted in order to identify the current state of administrative responsibility for violation of legislation regulating the procedure for handling household waste, as well as to determine the areas in which the institute of administrative responsibility can be improved.

To achieve this goal, it is necessary to consider the objective and subjective sides of the offense provided for in Article 8.2 of the Administrative Code of the Russian Federation, and identify the problems faced by the law enforcement officer.

Based on the conducted research, the following conclusions are formulated. 1. It is necessary to bring to administrative responsibility in accordance with the principles of proportionality and individualization. 2. It is necessary to differentiate the offense into separate compositions depending on the type of waste of consumption and production by analogy with Article 8.2.1 of the Administrative Code of the Russian Federation. 3. Provide for the possibility of bringing to administrative responsibility under Article 8.2 of the Administrative Code of the Russian Federation not only a legal entity, but also an employee who actually committed an offense.

Keywords: administrative responsibility, administrative offense, environmental protection, production and consumption waste, disposal, unauthorized landfill, environmental damage.

В 2008 году была разработана и принята Концепция долгосрочного социально-экономического развития, в рамках которой были отмечены задачи, требующие приоритетного решения: создание эффективной системы утилизации отходов производства и потребления; улучшение стандартов в сфере экологии, на которые должно ориентироваться производство и вся система хозяйствования; обеспечение населения качественной питьевой водой в достаточном объеме¹.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (в ред. Постановления Правительства РФ от 28.09.2018 г. №1151) // *Собрание законодательства РФ*. – 24.11.2008. – № 47. – ст. 5489.

В Основах государственной политики в области экологического развития, утвержденных Президентом РФ в 2012 году, экологическая ситуация описана наличием таких особенностей, как повышенный уровень антропогенного воздействия и негативные экологические последствия прошлой хозяйственной деятельности. Это говорит о том, что человек воздействует на окружающую среду не только в процессе хозяйственной деятельности, но окружающая среда испытывает негативное воздействие еще долго после окончания хозяйственной деятельности².

² *Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года* (утв. Президентом РФ 30.04.2012 г.) [Электронный ресурс] // <https://docs.cntd.ru> (дата обращения 23.07.2022 г.).



ВОПРОСЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Указом Президента РФ утверждена Стратегия экологической безопасности, в которой дается оценка текущего состояния окружающей среды. В условиях отсутствия вторичного хозяйственного оборота отходов происходит увеличение накоплений отходов. От прошлой хозяйственной и экономической деятельности накопилось более 30 миллиардов тонн отходов. Инвентаризация санкционированных свалок показала, что на территории России имеется 340 объектов, которые беспрерывно наносят вред окружающей среде, жизни и здоровью населения. Опасности от этих объектов подвергаются около 17 миллионов человек. В среднем в России образуется около 4 миллиардов тонн отходов, из которых твердые коммунальные отходы составляют от 55 до 60 миллионов тонн. По официальным данным в России 15 000 санкционированных объектов для размещения отходов, которые занимают территорию около 4 миллионов гектаров с ежегодным увеличением этой площади на 300–400 тысяч гектаров³.

В средствах массовой информации регулярно появляются сообщения об экологических конфликтах, причиной которых является размещение полигонов для отходов вблизи жилых районов или нарушение правил, установленных для обращения с отходами производства и потребления. Эти конфликты разрешаются с помощью прокурорского реагирования, судебного разбирательства или административного воздействия.

Так, в 2021 году Арбитражным судом Приморского края было рассмотрено исковое заявление ООО «Базис» о признании незаконным представления Росприроднадзора об устранении условий и причин, способствовавших совершению административного правонарушения. В ходе судебного разбирательства было установлено, что ООО «Базис» размещало отходы на полигоне с нарушением установленных требований природопользования, в результате чего из-за возгорания произошло задымление и распространение специфического запаха горения на жилой территории, находящейся в нескольких километрах от полигона. ООО «Базис» было привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотрен-

ного частью 4 статьи 8.2 КоАП РФ, а также было вынесено представление с возложением на ООО «Базис» обязанности устранить условия и причины, способствовавшие совершению административного правонарушения. ООО «Базис» оспорило представление, так как в нем не указаны конкретные действия, которые надо совершить для устранения причин и условий указанного правонарушения. Суд не удовлетворил заявление ООО «Базис», так как при проведении расследования по делу об административном правонарушении Росприроднадзором были указаны нормы законодательства, которые были нарушены, и причины, по которым произошло правонарушение⁴.

Значительный вред здоровью, жизни, имуществу граждан и окружающей среде причиняют несанкционированные свалки твердых бытовых отходов, особенно если на таких свалках размещаются высокотоксичные вещества. Создание несанкционированных свалок в настоящее время является одним из распространенных правонарушений в сфере обращения с отходами. При привлечении физического или юридического лица к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного статьей 8.2 КоАП РФ, правоприменитель также выносит представление об устранении условий и причин, способствовавших совершению правонарушения⁵.

На практике субъекты правонарушений, соглашаясь с постановлением по делу об административном правонарушении, пытаются оспорить и отменить представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушения. Так, Арбитражным судом Приморского края в апреле 2021 года было рассмотрено заявление Дальневосточного государственного технического рыбохозяйственного университета о признании незаконным и необоснованным представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушений. Адми-

⁴ Решение Арбитражного суда Приморского края от 29 апреля 2021 года по делу № А51-10588/2020 [Электронный ресурс] // <https://sudact.ru> (дата обращения 23.07.2022 г.).

⁵ Улановская Н.В. Административная ответственность за правонарушения в области обращения с отходами производства и потребления. – Ногинск: Издательство «Аналитика Родис» // Вопросы российского и международного права. – 2021. – Т. 11. – № 6-1. – С. 192.

³ Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 года № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. – 24.04.2017. – № 17. – ст. 2546.



ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВОСУДИЕ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ РОССИИ

нистрация университета полагала, что в представлении используется пространная формулировка, что обуславливает фактическую неисполнимость представления. Суд рассмотрел заявление по существу и пришел к выводу, что представление уполномоченного органа является актом, производным от постановления по делу об административном правонарушении, а законность и обоснованность постановления не вызывает сомнений. Отсюда следует, что представление содержит в себе требование об устранении нарушений, которые были допущены при незаконном размещении отходов, и не возлагает на субъект правонарушения обязанности, не предусмотренной законом. Суд отказал в удовлетворении заявления университета⁶.

В настоящее время в России продолжается «мусорная реформа», в рамках которой планируется построить новую систему сбора, сортировки, переработки и утилизации отходов, сформировать среди населения новые принципы бытовой культуры, повысить экологическое благополучие⁷.

Специальным федеральным законом установлены правила обращения с отходами производства и потребления, соблюдение которых могло бы предотвратить вредное воздействие на здоровье человека и на окружающую среду и обеспечить переработку отходов как дополнительного источника сырья⁸.

В 2014 году в Закон об отходах производства и потребления были внесены изменения, в соответствии с которыми устанавливались меры, стимулирующие переработку отходов. Предпринимателям, осуществляющим переработку отходов в качестве вторичного источника сырья, предоставляются субсидии из бюджета субъектов РФ или из бюджетов муниципальных образований. Если для переработки отходов требу-

ется строительство здания, то органы государственной власти могут оказать содействие в финансировании⁹.

Субъекты нарушений законодательства, регулирующего порядок обращения с отходами, привлекаются к дисциплинарной, гражданско-правовой, административной или уголовной ответственности. В статье 28 Закона об отходах производства и потребления в качестве субъектов правонарушений называются граждане и должностные лица, что может свидетельствовать о том, что юридическое лицо не является субъектом правонарушения в области обращения с отходами. Однако в статье 18 устанавливается ответственность для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц за превышение лимитов на размещение отходов¹⁰.

Юридическая ответственность за любой вид правонарушений является эффективным средством для противодействия незаконному поведению. В сфере экологии юридическая ответственность также выступает эффективным средством охраны окружающей среды. Для наступления уголовной или административной ответственности значение имеет вопрос об отграничении экологического правонарушения от экологического преступления. В силу схожести их объективной стороны для квалификации имеет значение существенность причиненного вреда¹¹.

Нормы об административной ответственности за экологические правонарушения конкурируют с нормами об уголовной ответственности, а именно по срокам давности, по размерам санкций, по юридическим по-

⁶ Решение Арбитражного суда Приморского края от 29 апреля 2021 года по делу № А51-15483/2020 [Электронный ресурс] // <https://sudact.ru> (дата обращения 23.07.2022 г.).

⁷ Грудина А.Д., Константинова Л.Ф. «Мусорная реформа» или вторичное использование отходов. – Иркутск: Издательство Байкальского государственного университета // *Global and Regional Research*. – 2021. – Т. 3. – № 2. – С. 73.

⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в ред. Федерального закона РФ от 14.07.2022 г. № 280-ФЗ) // *Собрание законодательства РФ*. – 29.06.1998. – №26. – ст. 3009.

⁹ Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (в ред. Федерального закона РФ от 11.06.2021 г. № 170-ФЗ) // *Собрание законодательства РФ*. – 05.01.2015. – № 1 (ч. I). – ст. 11.

¹⁰ Субботинская В.А. Особенности исчисления сверхлимитной платы за размещение ТКО. – М.: Издательство «Отраслевые ведомости» // *Твердые бытовые отходы*. – 2021. – № 1(175). – С. 38.

¹¹ Комарова Л.В. Проблемы разграничения экологических преступлений и административных правонарушений. – Уфа: Издательство Евразийского научно-исследовательского института проблем права // *Евразийский юридический журнал*. – 2021. – № 3(154). – С. 131.



ВОПРОСЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

следствиям признания лица виновным в совершении противоправного деяния. Квалификация административных правонарушений затрудняется в связи с тем, что санкции за экологические правонарушения были увеличены, а отдельные экологические преступления были декриминализованы и перешли в разряд административных правонарушений. Отдельные специалисты в сфере экологического права считают, что институт уголовной ответственности за нарушение экологического законодательства не соответствует современным запросам общества, что негативно влияет на решение вопросов о квалификации деяний¹².

Административная ответственность для лиц, нарушающих требования охраны окружающей среды, представляет собой их обязанность претерпеть негативные последствия своего незаконного поведения.

Индивидуальные предприниматели и юридические лица осуществляют свою деятельность для получения прибыли, поэтому страх перед экономическими потерями в результате штрафных санкций должен стать эффективным стимулом для правомерного поведения и соблюдения требований охраны окружающей среды. Диспозиции статьи 8.2 КоАП РФ носят бланкетный характер. Административная ответственность наступает за нарушение правил сбора, размещения, утилизации и других действий с отходами производства и потребления. Сами правила содержатся в других нормативных актах: Градостроительный кодекс Российской Федерации (ГрК РФ), законы об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, об отходах производства и потребления, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, о безопасности гидротехнических сооружений и в других законах и подзаконных нормативных актах¹³.

¹² Кузнецова Н.И. *Некоторые проблемы отграничения экологических преступлений от административных правонарушений в области охраны окружающей среды.* – Екатеринбург: Издательство Уральского юридического института Министерства внутренних дел Российской Федерации // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2020. – № 1(25). – С. 33.

¹³ Трофимец С.С. *Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность: 12.00.06. – Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право.* – М.: Издательство Института государства и права Российской академии наук, 2007. – С. 16.

Состав правонарушения, предусмотренного статьей 8.2 КоАП РФ, является общим. В Главе 8 КоАП РФ содержатся смежные составы, выделяющие правонарушения по отдельным признакам. Например, к административной ответственности привлекаются лица, уничтожившие плодородный слой почвы в результате нарушения правил обращения с отходами и веществами, опасными для здоровья людей и окружающей среды, предусмотренное статьей 8.6 КоАП РФ. В соответствии со статьей 8.31 КоАП РФ к административной ответственности привлекаются лица, нарушившие правила обращения с отходами производства и потребления, что повлекло загрязнение лесов.

На практике применение статьи 8.2 КоАП РФ вызвало некоторые затруднения, но Верховный Суд РФ дал подробные разъяснения для правоприменителей. В одном из постановлений Верховный Суд РФ разъяснил, что в диспозиции статьи 8.2 КоАП РФ речь идет о любой деятельности хозяйствующего субъекта с отходами потребления и производства, ведущейся с нарушениями требований законодательства¹⁴.

Состав статьи 8.2 КоАП РФ обладает одной характерной особенностью, которая заключается в постоянстве. За время действия Кодекса об административных правонарушениях в Особенную часть вносились многочисленные изменения и дополнения и, в частности, в Главу 8 КоАП РФ, но статья 8.2 КоАП РФ существенно не изменилась. Например, в 2005 году одной из мер административной ответственности стало приостановление деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя¹⁵.

В статье 8.2 КоАП РФ содержатся 12 составов правонарушений в области обращения с отходами производства и потребления. Выделение некоторых деяний в отдельный состав дает возможность правоприменителю правильно квалифицировать экологическое правонарушение.

В научной литературе специалисты предлагают привлекать к административной ответственности не только

¹⁴ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 9 апреля 2015 года № 308-АД14-4895 по делу № А32-13704/2013 [Электронный ресурс] // <https://sudact.ru>.

¹⁵ Федеральный кодекс Российской Федерации от 26 декабря 2005 года № 183-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. – 26.12.2005. – № 52 (ч. I). – ст. 5596.



ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВОСУДИЕ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ РОССИИ

юридическое лицо, но и его работника, действиями которого было совершено правонарушение. Буквально, за одно и то же правонарушение к административной ответственности будут привлечены два субъекта¹⁶.

Подобное предложение не выгодно для развития малого и среднего предпринимательства. Нарушение правил обращения с отходами обладает формальным составом, а на фоне увеличения штрафных санкций предлагаемое нововведение станет сдерживающим фактором в развитии предпринимательства и в совершенствовании системы, обеспечивающей правильное, своевременное и безопасное обращение с отходами и их переработку.

Таким образом, правонарушение, предусмотренное статьей 8.2 КоАП РФ, может быть совершено в виде действия и бездействия. Объективная сторона рассматриваемого правонарушения состоит в нарушении требований природоохранного законодательства при обращении с отходами производства и потребления. Субъектом правонарушений, предусмотренных статьей 8.2 КоАП РФ, может быть физическое лицо, должностное лицо, юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, независимо от того, является ли он профессиональным участником сферы обращения с отходами потребления и производства, или он обычный гражданин или обычная организация.

Административная ответственность за нарушения правил обращения с отходами на данный момент остается самым эффективным средством противодействия природоохранным правонарушениям. К этой мере нужно добавить научные мероприятия, пропагандирующие культуру пользования природой, правовую культуру и прививающие моральные экологические ценности.

Библиографический список:

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (в ред. Федеральных законов РФ от 14.07.2022 г. №№ 257-ФЗ, 259-ФЗ, 287-ФЗ, 289-ФЗ, 290-ФЗ, 291-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 07.01.2002. – № 1 (часть I). – ст. 1.

¹⁶ Победоносцева Е.Н. К вопросу об административной ответственности за совершение нескольких административных правонарушений в Российской Федерации (из практики прокурорского надзора). – М.: Издательская группа «Юрист» // Административное право и процесс. – 2016. – № 10. – С. 50.

Федеральный закон Российской Федерации от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в ред. Федерального закона РФ от 14.07.2022 г. № 280-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 29.06.1998. – № 26. – ст. 3009.

Федеральный закон Российской Федерации от 26 декабря 2005 года № 183-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. – 26.12.2005. – № 52 (ч. I). – Ст. 5596.

Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (в ред. Федерального закона РФ от 11.06.2021 г. № 170-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 05.01.2015. – №1 (ч. I). – ст. 11.

Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 года №176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. – 24.04.2017. – № 17. – ст. 2546.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (в ред. Постановления Правительства РФ от 28.09.2018 г. № 1151) // Собрание законодательства РФ. – 24.11.2008. – № 47. – ст. 5489.

Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012 г.) [Электронный ресурс] // <https://docs.cntd.ru>. (дата обращения 23.07.2022 г.).

Грудинина А.Д., Константинова Л.Ф. «Мусорная реформа» или вторичное использование отходов. – Иркутск: Издательство Байкальского государственного университета // Global and Regional Research. – 2021. – Т. 3. – № 2. – С. 70–75.

Комарова Л.В. Проблемы разграничения экологических преступлений и административных правонарушений. – Уфа: Издательство Евразийского научно-исследовательского института проблем права // Евразийский юридический журнал. – 2021. – № 3(154). – С. 130–132.

Кузнецова Н.И. Некоторые проблемы отграничения экологических преступлений от административных правонарушений в области охраны окружающей среды. – Екатеринбург: Издательство Уральского юридического института Министерства внутренних дел Российской Федерации // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2020. – № 1(25). – С. 32–35.



ВОПРОСЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Победоносцева Е.Н. К вопросу об административной ответственности за совершение нескольких административных правонарушений в Российской Федерации (из практики прокурорского надзора). – М.: Издательская группа «Юрист» // Административное право и процесс. – 2016. – № 10. – С. 49–51.

Субботинская В.А. Особенности исчисления сверхлимитной платы за размещение ТКО. – М.: Издательство «Отраслевые ведомости» // Твердые бытовые отходы. – 2021. – № 1(175). – С. 38–39.

Трофимец С.С. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность: 12.00.06. – Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право. – М.: Издательство Института государства и права Российской академии наук, 2007. – 30 с.

Улановская Н.В. Административная ответственность за правонарушения в области обращения с отходами производства и потребления. – Ногинск: Издательство «Аналитика Родис» // Вопросы российского и международного права. – 2021. – Т. 11. – № 6–1. – С. 189–195.

Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 9 апреля 2015 года № 308-АД14-4895 по делу № А32-13704/2013 [Электронный ресурс] // <https://sudact.ru>.

Решение Арбитражного суда Приморского края от 29 апреля 2021 года по делу № А51-10588/2020 [Электронный ресурс] // <https://sudact.ru>. (дата обращения 23.07.2022 г.).

Решение Арбитражного суда Приморского края от 29 апреля 2021 года по делу № А51-15483/2020 [Электронный ресурс] // <https://sudact.ru>. (дата обращения 23.07.2022 г.).