

ПРОВЕРКА ОБЪЕКТА РАЗМЕЩЕНИЯ ОТХОДОВ РОСПРИРОДНАДЗОРОМ

Проверка объекта размещения отходов (далее – ОРО) со стороны природоохран-ных органов – достаточно ответственное надзорное мероприятие, которое требует от инспекторского состава надзорных органов не только знания и умения применять на практике требования действующего природоохранного законодательства и нор-мативно-правовых актов в сфере обращения с отходами (далее – НПАОО), но и пони-мания государственными инспекторами сути процессов, происходящих при функцио-нировании ОРО.

*Е. Г. Брежнева,
ООО «Эко-Сити»*

*Е. Б. Киселёва,
ГК Корпорация «ГазЭнергоСтрой», НП «5 Июня»*

Основными НПАОО, регулирую-щими деятельность ОРО, являются федеральные законы от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей сре-ды», от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об от-ходах производства и потребления» (далее – закон № 89), СП 2.1.7.1038-01 «Гигиенические требования к устройству и содержанию полиго-нов для твердых бытовых отходов» (далее – СП 1038), Инструкция по про-ектированию, эксплуатации и рекуль-тивации полигонов для твердых бытовых отходов от 10.06.1996, (да-

лее – Инструкция), а с мая 2018 г. – еще и СП 320.1325800.2017 «Поли-гоны для твердых коммунальных отходов. Проектирование, эксплуата-ция и рекультивация».

Требования указанных НПАОО под-лежат обязательному исполнению хозяйствующими субъектами, экс-плуатирующими ОРО, и являются предметом проверки при проведении контрольно-надзорных мероприятий.

ОРО, которые осуществляют дея-тельность по захоронению отходов, должны соблюдать требование ч. 5

ст.12 закона № 89 – осуществлять за-хоронение отходов за границей насе-ленных пунктов. В связи с этим раз-мещены такие ОРО в соответствии со ст. 87 Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ на земельных участках категории «земли промыш-ленности... и земли иного специаль-ного назначения», которые распо-лагаются за границами населенных пунктов. Следовательно, многие тре-бования и ограничения, установлен-ные и действующие в границах насе-ленных пунктов, к ним не применимы.

При проведении проверок в рамках Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – закон 294-ФЗ) государственными инспекторами со ссылкой на указанные НПАОО выдвигаются излишние, а иногда неправомерные требования. Рассмотрение таких требований госорганов подлежит разбирательству в судебном порядке для выяснения вопросов их законности.

Исполнение предписаний об устранении выявленных нарушений либо представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, выданных надзорными органами, в большинстве случаев сопряжено для лиц, эксплуатирующих ОРО, с финансовыми издержками, которые затем входят в состав затрат регулируемого тарифа (в частности, в отношении ОРО для твердых коммунальных отходов), и такие затраты должны иметь исключительно законные основания.

Рассмотрим на примере конкретного предприятия, эксплуатирующего ОРО (далее – Общество), какие излишние требования могут предъявляться со стороны контролирующего органа, с приведением судебных дел, в рамках которых Обществу удалось отстоять свою правоту.

1. Требовать соблюдения нормативов качества окружающей среды, ПДК в атмосферном воздухе населенных мест, ПДК почв для населенных мест, ПДК для воды водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования.



Важно

Как правило, ОРО находятся за границами населенных пунктов, поэтому многие требования и ограничения, установленные в границах этих населенных пунктов, к ним не применимы.

ГН 2.1.6.1338-03 «Предельно допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест. Гигиенические нормативы», ГН 2.1.6.3492-17 «Предельно допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе городских и сельских поселений», ГН 2.1.7.2041-06 «Почва, очистка населенных мест, отходы производства и потребления, санитарная охрана почвы. Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в почве. Гигиенические нормативы», ГН 2.1.5.1315-03 «Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования» не имеют отношения к деятельности Общества и нормативам качества окружающей среды за границей населенных пунктов, где расположен ОРО Общества и где по факту проверяется соблюдение нормативов качества окружающей среды. Указанные ПДК в данном случае не заменяют требований о наличии нормативов качества окружающей среды, так как ОРО расположен за пределами границ населенных пунктов (решения арбитражных судов различных инстанций по делам № А63-8652/2017, № А63-8653/2017).

Требование соблюдать ГН 2.1.5.1315-03 неправомерно, поскольку в соответствии с п. 1.3 данные ГН распространяются на воду подземных и поверхностных водоисточников, используемых для централизованного и нецентрализованного водоснабжения населения, для рекреационного и культурно-бытового водопользования, а также питьевую воду и воду в системах горячего водоснабжения. Основания руководствоваться данными гигиеническими нормативами отсутствуют, если в поверхностный водный объект ОРО стоки не сбрасывает, а подземный водный объект, расположенный под ОРО, не является водоисточником, используемым для централизованного и нецентрализованного водоснабжения населения, для рекреационного и культурно-бытового водопользования, а также не имеет питьевой воды или его вода

не используется в системах горячего водоснабжения, и не имеет требуемого в соответствии со ст. 18 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии водного объекта санитарным правилам и условиям безопасного для здоровья населения использования водного объекта для использования водного объекта в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также в лечебных, оздоровительных и рекреационных целях (решения арбитражных судов различных инстанций по делам № А63-8652/2017, № А63-8653/2017).

2. Требовать проводить излишний отбор проб.

Требования проводить отбор проб в точках на границе земельного участка для определения превышения фоновых значений на территории, прилегающей к ОРО, рассмотрены в решениях арбитражных судов различных инстанций (по делам № А63-8652/2017, № А63-8653/2017).

Требование выполнять отборы проб в точках, не предусмотренных программой мониторинга ОРО, разработанной Обществом в соответствии с приказом Минприроды России № 66, – это нарушение ч. 3 ст. 12 закона № 89 (решения арбитражных судов различных инстанций по делам № А63-8652/2017, № А63-8653/2017, № А63-9421/2018).

Требовать указывать в программе мониторинга ОРО географические координаты мест отбора проб проверяющие не обязаны, поскольку таких требований в приказе Минприроды России № 66 не имеется (решения арбитражных судов различных инстанций по делам № А63-8652/2017, № А63-8653/2017).

3. Выполнять работу других государственных органов.

Природоохранные органы не могут проверять требования санитарных правил и/или санитарно-эпидемиологических правил и нормативов – данные требования не входят в перечень природоохранных и регулируются только санитарно-эпидемиологическим законодательством, полномочия по проверке соблюдения

которого не входят в компетенцию территориального органа Росприроднадзора (решения арбитражных судов различных инстанций по делам № А63-8652/2017, № А63-8653/2017, № А63-3382/2019).

4. Требовать изолировать отходы, размещенные на ОРО, исключительно на грунтом.

В соответствии с п. 5.2 СП 1038 и п. 2.8 Инструкции в зимний период, в связи со сложностью разработки грунта в качестве изолирующего материала, можно использовать шлаки, строительные отходы, битый кирпич, известь, мела, штукатурку, древесину, стеклобой, бетон, керамическую плитку, гипс, асфальтобетон, графит, соду и др. Эти же материалы могут использоваться и в летний период. Предписание с данными требованиями отменено (решения Арбитражного суда по делу № А63-7966/2018).

5. Требовать наличия у работников, ответственных за накопление отходов I–IV классов опасности, документов об обучении на право работы с отходами I–IV классов опасности лиц, допущенных к обращению с отходами I–IV классов опасности, требовать наличия у работников, допущенных к работам с отходами I–IV классов опасности исключительно свидетельств (сертификатов).

В соответствии с п.1 ст. 15 закона № 89 лица, которые допущены к сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности (лицензируемые виды работ с отходами), обязаны иметь документы о квалификации, выданные по результатам прохождения профессионального обучения или получения дополнительного профессионального образования, необходимых для работы с отходами I–IV классов опасности. Однако понятие обращение с отходами (ст. 1 закона № 89) включает еще и деятельность по накоплению отходов. Таким образом, истребовать у Общества обучения работников всем видам деятельности с отходами неправомерно, поскольку лица, осуществляющие накопление отходов I–IV классов опасности, подготовке не подлежат.



Установленные нормы качества окружающей среды в настоящее время отсутствуют, что подтверждено решениями арбитражных судов апелляционной и кассационной инстанций по делам № А63-8652/2017, № А63-8653/2017, решениями арбитражных судов различных инстанций № А63-9421/2018.

Более того, п. 1 и 3 ст. 15 закона № 89-ФЗ определено, что лица, допущенные к лицензируемым видам работ с отходами, должны иметь документы о квалификации, выданные по результатам прохождения профессионального обучения или получения дополнительного профессионального образования, необходимых для работы с отходами I–IV классов опасности. Профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование лиц, которые допущены к лицензируемым видам работ с отходами, осуществляются в соответствии с законодательством об образовании. Учитывая изложенное, требование о предоставлении Обществом только свидетельств (сертификатов) также не соответствует действующему законодательству (решения арбитражных судов различных инстанций по делу № А63-7966/2018).

6. Предъявлять требования, не относящиеся к предмету проверки.

В рамках проведения государственного экологического надзора государственными инспекторами предъявляются требования, которые могут проверяться только в рамках проведения лицензионного контроля. Обязательные требования, подлежащие проверке в рамках лицензионного контроля, регулируются Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (Закон № 99-ФЗ), постановлением Правительства РФ от 03.10.2015 № 1062 «О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов I–IV классов опасности».

У Общества были истребованы документы в рамках лицензионного контроля – свидетельства (сертификаты) на право работы с отходами I–IV классов опасности (требования п. 3 «г» Положения о лицензировании, утвержденного постановлением Правительства РФ от 03.10.2015 № 1062). Однако надзор за соблюдением лицензионных требований не входил в перечень видов надзора, указанных в Сводном плане проверок на 2018 г., указанном на сайте Генеральной прокуратуры РФ, и плане проведения плановых проверок Департамента Росприроднадзора (решения арбитражных судов различных инстанций по делу № А63-7966/2018).

7. Истребовать документы от носителя организации и проведения мероприятий в период неблагоприятных метеорологических условий (НМУ) при том, что Общество не включено в необходимый перечень объектов, обязанных осуществлять такие мероприятия, а также не получало официальное уведомление от представителей уполномоченных органов государственной и муниципальной власти либо иных организаций за период эксплуатации ОРО о возможном наступлении периодов НМУ.

Требования признаны неправомерными (решения арбитражных судов различных инстанций по делу № А63-7966/2018).

8. Осуществлять производственный экологический контроль (ПЭК) на источниках выброса в сроки, не учитывающие разработанный Обществом ПЭК (предписание признаю незаконным, решения арбитражных судов различных инстанций по делу № А63-7966/2018).

9. Обязанность предоставить форму статистической отчетности № 2-ТП (рекультивация), при том что Общество не входило в перечень респондентов, в отношении которых проводится федеральное статистическое наблюдение по указанной форме в порядке, предусмотренном подп. «в» п. 2 и п. 4 постановления Правительства РФ от 18.08.2008 № 620 (решения арбитражных судов различных инстанций по делу № А63-7966/2018).

10. Разработка нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (НООЛР), а также получение соответствующих разрешительных документов отдельно от комплексного экологического разрешения (КЭР) и действующих до получения КЭР являются не обязанностью Общества, а его правом.

Требование получения Обществом НООЛР отдельно от КЭР, а КЭР – раньше, чем 01.01.2025, не предусмотрено действующим законодательством (постановления мирового судьи судебного участка № 3 Шпаковского района от 19.07.2019, от 09.12.2019; решение Шпаковского районного суда от 07.02.2020).

11. Требование привести деятельность, связанную с транспортированием отходов, в соответствие требованиям действующего законодательства, а именно: для работ по транспортированию отходов III–IV классов опасности на территории ОРО использовать специально оборудованные транспортные средства, принадлежащие Обществу на праве собственности или ином законном праве, – транспортные средства Общества (1 погрузчик отходов, 2 бульдозера, 1 спецсредство по перевозке спрессованных ТКО, после сортировки) работают исключительно на территории ОРО и за границы земельного участка данной территории, как того требуют нормы ст. 1 закона № 89 в части понятия «транспортирование отходов», не выезжают. Доказательств обратного в ходе проверки Департаментом не установлено. (решение Арбитражного суда апелляционной инстанции по делу № А63-5758/2019).

12. Требование принять меры по обустройству полигонов ТКО системами очистки фильтрата со ссылкой на п. 6.10, 6.11 СП, утвержденных приказом Минстроя России от 17.11.2017 № 1555/пр. Указанные пункты п. 6.10, 6.11 СП не содержат требований по оборудованию полигона системами очистки фильтрата (постановления мирового судьи судебного участка №3 Шпаковского района от 19.07.2019, от 05.03.2020).

13. Требование соблюдать заключение государственной экологиче-



ской экспертизы (ГЭЭ) незаконно, если срок действия такого заключения истек (решение Петровского районного суда по Делу № 12-67 от 12.10.2017).

14. Требование об учете вместимости ОРО с применением данных, содержащих сведения по неуплотненным отходам, незаконны (решение Шпаковского районного суда по делу № 12-197/2018 от 03.10.2018, оставлено в силе Ставропольским краевым судом).

15. Незаконно привлечение к ответственности за использование оборудования, на которое производитель не получил заключение ГЭЭ в рамках требований п. 5 ст. 11 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ (решение Шпаковского районного суда по делу № 12-128/2019 от 29.03.2019, оставлено в силе Ставропольским краевым судом).

16. Оснований проведения внеплановой проверки при переоформлении лицензии в связи с прекращением выполнения оказываемых работ, услуг у лицензирующего органа не имелось.

Указание Обществом в заявлении даты прекращения лицензируемого вида деятельности не является основанием для выводов о необходимости в отказе в переоформлении лицензии. Положения Закона № 99-ФЗ не содержат запрет на указание в заявлении даты, с которой прекращено осуществление лицензируемого вида деятельности. Приказ лицензирующего органа не содержит моти-

вированное обоснование причин отказа в переоформлении лицензии (решение Арбитражного суда апелляционной инстанции по делу № А63-14373/2018).

17. Проверять при проведении проверки регоператора по обращению с ТКО его деятельность по обращению с отходами, не относящимися к ТКО, оснований не имелось (решение Арбитражного суда апелляционной инстанции по делу № А63-5758/2019).

ВЫВОДЫ

Хочется отметить, что при организации и проведении проверок должны соблюдаться требования ст. 9–14 закона 294-ФЗ, ведь в распоряжении или приказе о проведении проверки указываются основания проведения, цель, предмет проверки, а также мероприятия и перечень документов, представление которых необходимо для достижения целей и задач проведения проверки.

Запрос документов, не относящихся к предмету проверки, является грубым нарушением и влечет к недействительности результатов проверки и их отмене (п. 5 ч. 2 ст. 20 закона 294-ФЗ).

При выявлении нарушений данных требований предприятие вправе обжаловать действия сотрудников госорганов в судебном порядке. 🔄

Со всеми судебными делами, приведенными в данной статье, можно ознакомиться на сайте arbitr.ru.