

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

ОБЪЕКТ РАЗМЕЩЕНИЯ ОТХОДОВ В ВОДООХРАННОЙ ЗОНЕ – ГОТОВЬСЯ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Порой в природоохранном законодательстве появляются новые запреты. Они бывают совершенно разными: от запрета эксплуатировать объекты хозяйственной и иной деятельности, не имеющие установок очистки газов и средств контроля за выбросами, до запрета размещать в водоохранной зоне водного объекта объекты размещения отходов (далее – ОРО).

Главный вопрос, который возникает у природопользователей: надо ли применять такие запреты к тем объектам хозяйственной деятельности, которые созданы до появления запретов?

В большинстве случаев ответ на этот вопрос должен быть утвердительным. Исключение составляют в первую очередь те запреты, в отношении которых в законе есть специальная оговорка об их неприменении к деятельности объектов, введенных в эксплуатацию до установления правила.

Однако бывают и более спорные ситуации. Возьмем упомянутый запрет на размещение ОРО в водоохранной зоне водного объекта.

Казалось бы, характер запрета предполагает, что с момента, когда он введен, нельзя размещать (в значении «строить», «создавать») ОРО в водоохранной зоне. А так как по общему правилу закон обратной силы не имеет, то и к действующим ОРО запрет применяться не должен.

Однако практика идет по другому пути. Надзорные органы считают, что с даты установления запрета фактически запрещено любое размещение отходов в границах водоохранной зоны. Это означает, что владелец действующего ОРО, расположенного в водоохранной зоне, в любой момент:

- может быть привлечен к административной ответственности за нарушение режима водоохранной зоны;
- может получить предписание о прекращении нарушения законодательства, то есть о прекращении размещения отходов в эксплуатируемом объекте и (или) о необходимости ликвидации такого объекта.

Осложняется ситуация еще и тем, что многие правообладатели подобных объектов не подозревают об изменениях законодательства, произошедших довольно давно – 1 января 2015 г. До этого момента в водоохранной зоне было запрещено размещать места захоронения отходов (следовательно, размещение отходов посредством хранения в водоохранной зоне допускалось).

Чтобы узнать, как могут рассуждать правоприменители и суды, обратимся к судебным решениям различных инстанций по одному и тому же делу (Решение Арбитражного суда Мурманской области от 29.06.2019 по делу № А42-11547/2018¹ и Определение Верховного суда РФ от 27.05.2020 № 307-ЭС20-6556²).

*В. А. Субботинская, ведущий юрист
ООО «Центр правовой экологии»*

Из материалов дела известно, что госорган провел проверку в отношении водопользователя. Было выявлено, что шлакоотвал, принадлежащий хозяйствующему субъекту, размещен в границах водоохранной зоны водного объекта.

Обществу выдано предписание, обязывающее прекратить использование водоохранной зоны водного объекта с целью размещения отходов производства и потребления. Также Общество привлечено к административной ответственности по ст. 8.42 КоАП РФ.

Верховный суд РФ ограничился двумя утверждениями по существу спора:

- шлакоотвал не является тем сооружением, возможность расположения которого в водоохранной зоне предусмотрена положениями ст. 65 ВК РФ;
- включение шлакоотвала в ГРОРО не свидетельствует о его соответствии всем требованиям действующего законодательства.

А вот арбитражный суд первой инстанции раскрыл позицию довольно подробно.

Хозяйствующий субъект, **оспаривая предписание**, приводил следующие **доводы**:

- Федеральный закон № 89-ФЗ³ не предусматривает запрет на размещение отходов в границах водоохранных зон с целью их хранения;
- шлакоотвал находится на территории промышленной площадки с 1950-х гг.;
- Водный кодекс Российской Федерации (далее – ВК РФ) подразумевает запрет на создание именно новых ОРО в границах водоохранной зоны после вступления в силу изменений, внесенных в ст. 65 Кодекса (то есть начиная с 01.01.2015), и не распространяет свое действие на уже созданные объекты;
- шлакоотвал как ОРО зарегистрирован в Государственном реестре объектов размещения отходов (далее – ГРОРО) и до настоящего времени не утратил свой статус, что указывает на его легитимность, поскольку, если ОРО располагается на территориях, использование которых запрещено, то такой объект не подлежит включению в ГРОРО;
- шлакоотвал не оказывает негативного антропогенного воздействия на прилегающую к нему территорию;
- поскольку в государственном кадастре недвижимости (далее – ГКН) нет информации о границах водоохранных зон водного объекта, данные границы не установлены (значит, режим водоохранной зоны не нарушен).

Рассмотрим его ответ по пунктам.

О наличии водоохранной зоны как таковой. До января 2022 г. зоны с особыми условиями использования территорий считаются установленными в случае отсутствия сведений о таких зонах в Едином государственном реестре недвижимости, если такие зоны установлены до дня официального опубликования Федерального закона № 342-ФЗ⁴ «одним из следующих способов:

<...>;

3) нормативным правовым актом, предусматривающим установление зон с особыми условиями использования территорий в границах, установленных указанным актом, без принятия решения исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления об установлении таких зон либо согласования уполномоченным органом исполнительной власти границ зоны с особыми условиями использования территории;

<...>.

Одно лишь отсутствие в ГКН информации о границах зоны с особыми условиями не свидетельствует об отсутствии таких границ.

Об отсутствии негативного воздействия на окружающую среду. Доводы в данном случае не имеют правового значения, поскольку запрет, установленный положениями п. 2 ч. 15 ст. 65 ВК РФ, не предполагает каких-либо исключений по наличию/отсутствию негативного воздействия отходов производства.

О применении запрета к действующим (по состоянию на 1 января

2015 г.) ОРО. ВК РФ не предусматривает, что ограничения по размещению ОРО (в водоохранной зоне) касаются только вновь создаваемых ОРО.

В отношении ОРО, принадлежащего Обществу, осуществляющего размещение (хранение) отходов производства после внесения изменений в ст. 65 ВК РФ, подлежат применению установленные ограничения.

Главным образом, на наш взгляд, спор сводился к вопросу о применении или неприменении запрета к тем ОРО, которые существовали на момент внесения в ч. 15 ст. 65 ВК РФ изменений.

Как указано выше, до 1 января 2015 г. в водоохранных зонах было запрещено размещать места захоронения отходов. Но запрет ужесточили, распространив его на все ОРО.

Общество справедливо отмечало наличие спорного ОРО в ГРОРО, куда не должны включаться объекты, не соответствующие установленным требованиям. Однако нельзя не отметить, что порядок внесения ОРО в ГРОРО был установлен до введения запрета и не был приведен в соответствие с этим изменением.

Но по большому счету тот факт, что объект внесен в ГРОРО, делу помочь не в состоянии, так как суды исходят из доказанности нарушения конкретного требования закона.

И подход у судов одинаков: если нельзя размещать ОРО в водоохранной зоне, значит, в водоохранной зоне нельзя размещать отходы в принципе (как посредством захоронения, так и посредством хранения). ♻️



Документы

1. Решение Арбитражного суда Мурманской области от 29.06.2019 по делу № А42-11547/2018. – URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/ceea646d-42b5-4637-958b-ae83bb38414f/bd8c605d-322f-42cc-90bd-2df203a2f215/A42-11547-2018_20190628_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 19.06.2020).
2. Определение Верховного суда РФ от 27.05.2020 № 307-ЭС20-6556. – URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/ceea646d-42b5-4637-958b-ae83bb38414f/44b6dfe1-d32e-417a-927d-782555d5e67e/A42-11547-2018_20200527_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 19.06.2020).
3. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».
4. Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».