

НООЛР:

РАЗРАБОТКА, УТВЕРЖДЕНИЕ, ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Разработка нормативов образования отходов и лимитов на их размещение является (далее – НООЛР) одной из обязанностей природопользователя в области обращения с отходами. Неисполнение этой обязанности может иметь самые разные последствия, в том числе уплату административных штрафов и даже приостановление деятельности, а также взыскание значительных сумм возмещения вреда. Рассмотрим правовую природу нормативов, порядок их разработки и утверждения, а также особенности производства по делам об административных правонарушениях.

*П. В. Позднякова, ведущий аналитик
адвокатского бюро Zharov Group*



КТО РАЗРАБАТЫВАЕТ, УТВЕРЖДАЕТ И СОГЛАСОВЫВАЕТ НООЛР

НООЛР разрабатывают и утверждают лица, которые используют объекты определенной категории, если в результате такого использования образуются отходы. Документы, в которых данные НООЛР закрепляются, различаются для разных объектов (ч. 3–6 ст. 18 Закона об отходах¹).

Так, для объектов I категории НООЛР включаются в комплексное экологическое разрешение (далее – КЭР). Для объектов II категории НООЛР являются частью декларации о воздействии на окружающую среду. Однако также может быть получено КЭР, если есть соответствующие справочники НДТ (ч. 12 ст. 31.1 Закона об охране окружающей среды²). Для объектов III категории сдается отчетность об организации и результатах производственного экологического контроля (ПЭК). Для объектов IV категории НООЛР не устанавливаются и отчетность не сдается.

Ранее все хозяйствующие субъекты разрабатывали НООЛР, за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП). Сейчас на них распространяются общие требования в зависимости от категории объекта, при эксплуатации которого образуются отходы.

Для внедрения нового порядка законодателем был установлен переходный период, поэтому действуют некоторые исключения. Так, субъекты МСП и иные лица, использующие объект I категории, могут разработать и утвердить НООЛР до получения КЭР.

КЭР должно быть получено:

- до 31 декабря 2022 г., если эксплуатируемый объект входит в перечень объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, вклад которых в суммарные выбросы, сбросы загрязняющих веществ в Российской Федерации составляет не менее чем 60 процентов (далее – Перечень)³;
- до 1 января 2025 г., если объект не входит в Перечень, но к нему применимы НДТ.

Словарь

НООЛР – это документарная фиксация количества и видов отходов, образуемых природопользователем при производстве единицы продукции, и предельные объемы их размещения. По сути своей нормативы имеют две функции – разрешение деятельности (образовывать и размещать определенное количество отходов) и учет образуемых отходов для реализации политики в области обращения с отходами.

Порядок разработки и утверждения НООЛР юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями (далее – ЮЛ и ИП) представлен в **таблице ▶ стр. 00**.

НООЛР согласовывает территориальный орган Росприроднадзора.

ПОРЯДОК РАЗРАБОТКИ И УТВЕРЖДЕНИЯ НООЛР

С 01.01.2021 утвержден новый приказ Минприроды России от 08.12.2020 № 1029 «Об утверждении порядка разработки и утверждения нормативов образования отходов производства и потребления» (далее – Приказ). Приказ закрепляет, как определяется масса отходов для целей установления лимитов. Учитываются отходы (п. 4 Приказа):

- планируемые к размещению на объектах размещения отходов, находящихся в собственности, владении, пользовании ЮЛ или ИП;
- планируемые для передачи на размещение другим ИП или ЮЛ.

При этом не учитывается (п. 4 Приказа):

- масса отходов, накопление которых осуществляется в целях их реализации (обработки), утилизации, обезвреживания;
- масса вскрышных и вмещающих горных пород, используемых в соответствии с техническим проектом

С 1 ЯНВАРЯ 2021 Г. ДЕЙСТВУЕТ НОВЫЙ ПОРЯДОК РАЗРАБОТКИ И УТВЕРЖДЕНИЯ НООЛР.

РАЗРАБОТКА И УТВЕРЖДЕНИЕ НООЛР

Категория объекта	Вид документа	Срок
I (включен в Перечень)	НООЛР в составе КЭР	До 31.12.2022
I (не включен в Перечень)	НООЛР в составе КЭР	До 01.01.2025
II	НООЛР в составе декларации о воздействии на окружающую среду либо НООЛР в составе КЭР (при наличии справочников НДТ)	Один раз в 7 лет при условии неизменности технологических процессов, качественных и количественных характеристик выбросов, сбросов загрязняющих веществ и стационарных источников
III	Отчетность ПЭК	Ежегодно до 25 марта года, следующего за отчетным
IV	–	–

разработки месторождений полезных ископаемых для ликвидации горных выработок.

Если НООЛР включаются в КЭР, то порядок их утверждения регламентируется Правилами рассмотрения заявок на получение комплексных экологических разрешений, выдачи, переоформления, пересмотра, отзыва комплексных экологических разрешений и внесения изменений в них, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 143. В таком случае сами НООЛР устанавливаются на срок действия КЭР (п. 7 Приказа), а изменение НООЛР осуществляется посредством пересмотра КЭР (п. 8 Приказа).

Для случаев, когда НООЛР не включаются в КЭР, декларацию, а также отчет о проведении ПЭК, Приказ устанавливает специальное регулирование. Для утверждения НООЛР хозяйствующий субъект подает пакет документов из закрытого перечня:

- заявление об утверждении НООЛР, которое включает в себя:
 - › наименование, организационно-правовую форму и адрес (место нахождения) ЮЛ или ФИО и место жительства ИП;
 - › код объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду;
 - › вид основной деятельности, виды и объем производимой продукции (товара);
- НООЛР, разработанные ИП или ЮЛ в соответствии с методическими указаниями⁴.

Данные документы направляются почтой с описью вложения либо в электронном виде (подписанные простой электронной подписью).

НООЛР могут не утвердить с первого раза. Природопользователю может быть предложено уточнить или дополнить представленные сведения, документы могут быть возвращены или ему вовсе может быть отказано в утверждении нормативов. Уведомление о необходимости уточнить или дополнить документы направляется природопользователю в течение 5 дней с момента получения территориальным органом доку-



На ≤ 5 лет

утверждаются НООЛР

На 1 год –

НООЛР для Байкальской природной территории

ментов, срок на устранение недостатков – 10 дней с момента получения письма природопользователем (п. 14 Приказа). Возвратят документы в том случае, если природопользователь не внес соответствующие корректировки в установленный срок.

Если природопользователем был подан полный пакет точных документов, решение об утверждении или отказе принимается в течение 30 рабочих дней с момента приема документов. Отказ в утверждении нормативов может быть получен только в том случае, если (п. 15 Приказа):

- представлены недостоверные сведения – форма (утверждается Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации⁵) заполнена с арифметическими или логическими ошибками;
- объект размещения отходов отсутствует в ГРОРО;
- количество отходов, предлагаемое для размещения, превышает имеющуюся вместимость объекта размещения отходов (по результатам его инвентаризации).

НООЛР утверждаются не более чем на 5 лет и действуют до получения КЭР (п. 16 Приказа), но для Байкальской природной территории НООЛР утверждаются ежегод-

но (п. 17 Приказа). Они считаются утвержденными с момента принятия решения территориальным органом Росприроднадзора.

Утвержденные нормативы могут быть также переоформлены (п. 18 Приказа), если:

- изменились сведения, содержащиеся в заявлении ИП или ЮЛ, в том числе:
 - › наименование ЮЛ;
 - › организационно-правовая форма ЮЛ;
 - › место нахождения ЮЛ;
 - › ФИО ИП, место его жительства, данные документа, удостоверяющего его личность;
- изменились данные об объектах размещения отходов – самостоятельно эксплуатируемых (собственных) объектах и (или) об эксплуатируемых другими хозяйствующими субъектами объектах, на которые отходы ИП и ЮЛ передаются для размещения.

Переоформление возможно только в случае неизменности утвержденных НООЛР и только если НООЛР действуют. НООЛР переоформляются по заявлению, к которому прилагаются оригиналы документов об утверждении НООЛР, в срок не более 10 рабочих дней со дня получения документов (п. 20 Приказа). Основания для отказа такие же, как и в случае отказа в утверждении НООЛР.



АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

КоАП РФ предусматривает три состава административных правонарушений, связанных с НООЛР.

1. Первый состав материальный, предусматривает ответственность за наступление негативных последствий: несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при размещении отходов производства и потребления, повлекшее причинение вреда здоровью людей или окружающей среде либо возникновение эпидемии или эпизоотии, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 6 ст. 8.2 КоАП РФ).

Санкция за данное правонарушение для ИП – штраф от 60 до 70 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток; для ЮЛ – штраф от 600 до 700 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

К ответственности по данной статье лицо может быть привлечено, если помимо отсутствия утвержденных НООЛР было установлено загрязнение или захламление окружающей среды в результате размещения отходов производства и потребления.

К примеру, лицо может размещать отходы, загрязняющие вещества которых причиняют вред почве или водному объекту, в отсутствие НООЛР. Чтобы доказать факт причинения вреда в рамках проверки или административного расследования проводятся отборы проб сточных вод, вод водного объекта выше и ниже по течению относительно точки сброса, проб отхода, а также почв. Осмотр территории и аэрофотосъемка позволяют обосновать наличие причинно-следственной связи.

Необходимо учитывать основные риски привлечения к ответственности по данной статье:

- предъявление иска о возмещении вреда, причиненного компонентам окружающей среды;
- приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Относительно первого риска важно иметь в виду, что установление факта причинения вреда компоненту окружающей среды происходит в рамках проверки, а также административного расследования и ложится в основание производства по делу об административном правонарушении. Если не оспорить законность протоколов отбора и анализа проб, иных доказательств, действий должностных лиц при оспаривании проверки, а также в рамках

производства по делу об административном правонарушении, то факт причинения вреда будет установлен. Данные обстоятельства будут являться преюдициальными (заранее установленными) для суда, рассматривающего дело о возмещении вреда.

Относительно второго риска необходимо иметь в виду, что административное приостановление деятельности может быть назначено в качестве наказания при наличии соответствующих оснований и условий. Основанием для применения административного приостановления выступают следующие обстоятельства (ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ):

- угроза жизни и здоровью людей;
- возникновение эпидемии, эпизоотии;
- заражение (засорение) подкарантинных объектов карантинными объектами;
- наступление радиационной аварии или техногенной катастрофы;
- причинение существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды.

Условиями применения административного приостановления деятельности являются следующие обстоятельства:

- менее строгий вид наказания не сможет обеспечить достижение цели наказания;
- при назначении должны быть учтены (п. 23.3 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 24.03.2005 № 5):
 - › характер деятельности ЮЛ;
 - › характер совершенных им действий (бездействия);
 - › другие обстоятельства, влияющие на создание условий для возможности реализации указанных выше рисков.

Соответственно, если нет угрозы причинения вреда или наступления иных неблагоприятных последствий, то назначение административного приостановления деятельности будет несоразмерной мерой.

2. Второй состав формальный: неисполнение обязанности по разработке проектов НООЛР или направлению таких проектов на утверждение в уполномоченный орган, если такая обязанность установлена законодательством Российской Федерации





Важно

Если лицо эксплуатирует объект, для которого необходимо получать КЭР, то пока КЭР не утверждено, НООЛР должны быть разработаны и согласованы. Соответственно, в случае если лицо находится в процессе оформления КЭР, но при этом производит и размещает отходы в отсутствие НООЛР, оно будет привлечено к ответственности.

(ч. 7 ст. 8.2 КоАП РФ). ИП грозит штраф от 40 до 60 тыс. руб.; ЮЛ – от 200 до 350 тыс. руб.

Здесь важно иметь в виду следующее. Тот факт, что законодателем был установлен период для получения КЭР, не освобождает природопользователя от обязанности утверждения НООЛР, в том числе и в рамках других видов отчетности (декларации о воздействии на окружающую среду, отчетности ПЭК).

Проекты НООЛР должны быть разработаны до образования отходов (Постановление Верховного Суда РФ от 06.04.2021 № 49-АД21-4-К6), причем проекты разрабатываются в отношении любых отходов. Даже если в деятельности лица образуется возвратная тара с остатками загрязняющих веществ, она должна быть оформлена как отход и на нее должны быть разработаны и утверждены нормативы образования отходов (Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда

от 01.04.2021 № 18АП-341/2021 по делу № А76-11341/2020).

Аналогичная ситуация складывается, если отходы образуются у природопользователя только по документам и, в частности, отражаются в статистической форме 2-ТП (отходы). Декларирование отходов в официальных документах предполагает соблюдение природопользователем всего комплекса обязанностей, вытекающих из факта образования и размещения отходов. К таким обязанностям относится разработка и утверждение НООЛР.

Опоздание по срокам также может быть основанием для привлечения лица к административной ответственности. Непредоставление отчетности ПЭК в срок, а также неутверждение КЭР до 2022 или 2025 гг. соответственно, в том числе ввиду подачи неполного пакета документов или указания недостоверных сведений, образует состав административного правонарушения по ч. 7 ст. 8.2 КоАП РФ.

3. Третий состав также формальный: превышение утвержденных лимитов на размещение отходов производства и потребления (ч. 8 ст. 8.2 КоАП РФ). На ИП может быть возложен штраф от 40 до 60 тыс. руб.; на ЮЛ – от 200 до 350 тыс. руб. Здесь природопользователю следует контролировать соблюдение уста-

новленных НООЛР. В случае если информация из статистической отчетности не будет совпадать с данными НООЛР, лицо может быть привлечено к административной ответственности по данной статье.

Выводы

НООЛР – часть обязательной документации в области обращения с отходами. Для того чтобы избежать привлечения к административной ответственности или предъявления иска о возмещении вреда, природопользователю следует проверить соответствие документации той форме, в которой должны быть утверждены НООЛР согласно закону (в зависимости от категории объекта), а также контролировать сроки подачи соответствующей отчетности. Не менее важным является активная позиция при проведении проверок и административного расследования в отношении лица, включающая досудебное и судебное оспаривание незаконных действий/бездействия (заявление возражений, ходатайств, оспаривание приказов о проведении проверки, постановления по делу об административном правонарушении и т. д.). Это позволит избежать необоснованного административного приостановления деятельности, а также предъявления иска о возмещении вреда. 🗑️



Документы

1. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».
2. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
3. Приказ Минприроды России от 18.04.2018 № 154 «Об утверждении перечня объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, относящихся к I категории, вклад которых в суммарные выбросы, сбросы загрязняющих веществ в Российской Федерации составляет не менее чем 60 процентов».
4. Приказ Минприроды России от 07.12.2020 № 1021 «Об утверждении методических указаний по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение».
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2015 № 1219.