



АРЕНДА ПОЛИГОНА ТКО И ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ РАЗМЕЩЕНИЯ ОТХОДОВ КАК ОБЪЕКТЫ НАДЗОРА

В статье рассмотрим нюансы экологического надзора в сфере размещения отходов на примере конфликта одной из компаний, занимающихся сбором и размещением отходов, и Управления Росприроднадзора.

*А. К. Веселов, председатель АСРО
«Объединение предпринимателей
по рециклингу отходов»*

Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176, определяет необходимость повышения эффективности государственного экологического надзора и общественного контроля в области охраны окружающей среды.

Пункт 3.9 приказа генерального прокурора РФ от 15.04.2021 № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» предусматривает, в частности, проверку полноты и своевременности выполнения органами государственной власти, органами контроля, их долж-

ностными лицами предоставленных полномочий, возложенных на них функций и обязанностей в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

В АСРО «Объединение предпринимателей по рециклингу отходов» (далее – ОПРО) обратилось с письмом № 33 от 22.04.2021 ООО «БЭС «Союз»

(далее – БЭС «Союз»), являющееся членом нашей СРО, с просьбой в соответствии с уставом СРО защитить законные права и интересы предприятия.

Суть конфликта заявителя и Южно-Уральского межрегионального управления Росприроднадзора (далее – Управление Росприроднадзора) в том, что данный орган федерального экологического надзора по заявлению коммерческого предприятия ООО «Табигат» провел внеплановую проверку соблюдения лицензионных требований БЭС «Союз» по объекту размещения отходов в Краснокамском районе, арендуемому заявителем у ООО «Табигат», а также вынес предписание о принудительном заключении договора аренды земельного участка, занятого полигоном ТКО.

Проведя правовой анализ ситуации по данному обращению, ОПРО считает действия Управления Росприроднадзора и его руководителя Р. А. Болотова (лично принявшего участие в проверке) не соответствующими законодательству, наносящими существенный вред государственным и общественным экологическим интересам и системе управления отходами в Республике Башкортостан. При этом ответ Управления Росприроднадзора № 03\0903 от 20.05.2021 на запрос СРО подписан неуправомоченным лицом – главным специалистом отдела Валиуллыным М. Р. и содержит юридически несостоятельные пояснения незаконных действий Управления.

Согласно п. 2 ст. 10 закона № 294-ФЗ от 26.12.2008 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – закон № 294-ФЗ) основанием для проведения внеплановой проверки является мотивированное представление должностного лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля по результатам анализа результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами (далее – юрлица), индивидуальными

предпринимателями (далее – ИП), рассмотрения или предварительной проверки поступивших в органы государственного и муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе ИП, юрлиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

- возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- причинение вреда жизни, здоровью граждан, животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

БЭС «Союз» осуществляет деятельность по обращению с отходами производства и потребления на основании лицензии 02 № 00488 от 26.04.2017. Пункт 4 Положения о лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности, утвержденного постановлением Правительства РФ от 26.02.2020 № 2290, определяет, что грубым нарушением лицензионных требований является невыполнение лицензиатом следующих требований, предусмотренных п. 3 настоящего Положения, повлекшее за собой последствия, установленные ч. 11 ст. 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»:

- отсутствие у лицензиата – ИП и работников, заключивших с лицензиатом трудовые договоры на осуществление деятельности в области обращения с отходами, профессионального обучения или получения дополнительного профессионального образования, необходимого для работы с отходами I–IV классов опасности, подтвержденного документами об образовании и (или) о квалификации на право работы с отходами I–IV классов опасности;
- использование лицензиатом объекта государственной экологической экспертизы в случаях, определенных Федеральным законом «Об экологической экспертизе», при осуществлении деятельности по утилизации, обезвреживанию, размещению отходов с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Рассматривая споры об ограничении, приостановлении либо прекращении деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства



Важно

Органам необходимо учитывать соразмерность последствий прекращения (приостановления, ограничения) деятельности тому вреду окружающей среде, который может наступить как в результате продолжения данной деятельности, так и вследствие ее прекращения.

в области охраны окружающей среды, государственные органы должны соблюдать баланс между потребностями общества в сохранении благоприятной окружающей среды и экологической безопасности, с одной стороны, и решением социально-экономических задач – с другой. При этом следует принимать во внимание не только факторы, обеспечивающие нормальную жизнедеятельность людей и организаций (например, применительно к деятельности градообразующих предприятий, теплоэлектростанций, очистных сооружений), но и соразмерность последствий прекращения (приостановления, ограничения) деятельности тому вреду окружающей среде, который может наступить как в результате продолжения данной деятельности, так и вследствие ее прекращения (п. 27 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде»).

Исходя из вышеуказанного, отсутствие договора аренды земельного участка, занятого полигоном ТКО, не является нарушением лицензионных требований и не может служить основанием для внеплановой проверки Управлением Росприроднадзора данного хозяйствующего субъекта. О фактах угрозы причинения вреда окружающей среде, жизни и здоровью граждан в результате отсутствия договора аренды земельного участка в обращении ООО «Табигат» не сообщается. С 24 марта по 20 апреля 2021 г. должностными лицами Управления была проведена внеплановая документарная проверка БЭС «Союз», материалы проверки сведений о причинении вреда окружающей среде не содержат, оценка риска нанесения возможного вреда проверяющими не производилась.

В документах по результатам проверки отсутствует указание на согласование данной проверки с органами прокуратуры. В соответствии с п. 1 ст. 20 закона № 294-ФЗ результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля

с грубым нарушением установленных настоящим федеральным законом требований к организации и проведению проверок, не могут являться доказательствами нарушения юрлицом, ИП обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юрлица, ИП.

К грубым нарушениям, в соответствии с п. 2. ч. 2 указанной статьи, относится нарушение требований, предусмотренных ч. 5 (в части согласования с органами прокуратуры внеплановой выездной проверки в отношении юрлица, ИП) ст. 10 закона № 294-ФЗ.

ОТСУТСТВИЕ ДОГОВОРА АРЕНДЫ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА НЕ МОЖЕТ БЫТЬ ОСНОВАНИЕМ ДЛЯ ВНЕПЛАНОВОЙ ПРОВЕРКИ.

В постановлении Правительства РФ № 426 от 08.05.2014 «О федеральном государственном экологическом надзоре» нет указания на то, что отсутствие договора аренды земельного участка является индикатором риска нарушения обязательных требований и основанием для проведения внеплановой проверки, поэтому п. 2.1 ст. 10 закона № 294-ФЗ не может быть применен в качестве основания для данной внеплановой проверки.

Учитывая наличие у БЭС «Союз» договора аренды самого полигона ТКО, незаконными действиями Управления Росприроднадзора нарушен принцип единства земельного участка и сооружения на нем (ст. 1 Земельного кодекса РФ). К материалам проверки приобщен Договор о передаче заявителю полигона ТКО – объекта государственного имущества Республики Башкортостан, закрепленного на праве хозяйственного ведения, в аренду без права выкупа от 11.03.2014 № 21/А. Договор, в соответствии с п. 1.2, действует с 1 апреля 2014 г. по 31 марта 2024 г. В Земельном кодексе РФ указано, что если у зе-

мельного участка и здания, строения, сооружения на нем один собственник, то отчуждаются они только вместе, а любые сделки по передаче зданий отдельно от земельного участка являются ничтожными (п. 4 ст. 35 Земельного кодекса РФ, п. 11 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24.03.2005 № 11). **Таким образом, отсутствие договора аренды земельного участка, занятого полигоном ТКО, не является основанием для проверки и для применения административных санкций или выдачи обязательных предписаний, но может быть предметом гражданско-правового судебного иска арендодателя к арендатору.**

Рассматриваемый объект размещения отходов БЭС «Союз», расположенный примерно в 2500 м на юго-запад от д. Енактаево в Краснокамском районе Республики Башкортостан, в соответствии с положениями п. 6 ст. 12 закона № 89-ФЗ от внесен в ГРОРО, включен как объект размещения ТКО в терсхему обращения с отходами, в том числе с ТКО, Республики Башкортостан, утвержденную приказом Минэкологии Республики Башкортостан от 30.12.2019 № 1198п (таблицы 5.2, 11.3).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 № 484 утверждены Основы ценообразования в области обращения с ТКО и Правила регулирования тарифов в сфере обращения с ТКО. Пунктом 35 Основ ценообразования установлено, что расходы на арендную плату в отношении объектов, используемых для обработки, обезвреживания, захоронения ТКО, определяются органом регулирования тарифов в размере, **не превышающем экономически обоснованный размер такой платы**, с учетом особенностей, предусмотренных настоящим пунктом.

Экономически обоснованный размер арендной платы за имущество, являющееся основными средствами производственного назначения, определяется исходя из принципа возмещения арендодателю расходов на амортизацию, налогов на имущество, в том числе на землю, и других обязательных платежей собствен-



ника передаваемого в аренду имущества, связанных с владением указанным имуществом. Экономически обоснованный размер арендной платы не может превышать размер, установленный в конкурсной документации или документации об аукционе, если арендная плата являлась критерием конкурса или аукциона на заключение соответствующего договора.

Экономически обоснованный размер арендной платы за имущество, не являющееся основными средствами производственного назначения, и арендной платы за землю определяется исходя **из экономически обоснованного объема арендуемого имущества (земли) и цены**, определенной в соответствии с п. 14 настоящего документа.

В случае передачи в аренду регулируемой организации объектов, используемых для обработки, обезвреживания, захоронения ТКО, находящихся в государственной или муниципальной собственности, амортизация по которым не начисляется, экономически обоснованный размер арендной платы рассчитывается без учета амортизационных отчислений. **ООО «Табигат» не обосновало предлагаемую кратно завышенную цену за аренду земельного участка, занятого полигоном ТКО, и отказалось заключать договор аренды земельного участка на предложенных БЭС «Союз» условиях, потребовало у БЭС «Союз» заключить договор арен-**

ды земельного участка на ежегодную сумму арендной платы в размере 6 461 736 руб., тогда как арендная плата за этот участок в 2017 и 2018 гг. составляла 19 056 и 26 164 руб. соответственно. То есть арендная плата была необоснованно **увеличена примерно в 300 раз.**

Срок выполнения предписания является невыполнимым – 1 мес. Кроме того, совершенно не учтено, что данная сделка является гражданско-правовой, проблема обсуждалась путем переговоров ООО «Табигат» и БЭС «Союз» и должна решаться в Арбитражном суде в случае, если стороны не договорятся.

Выдача Управлением Росприроднадзора предписания об обязательности заключения договора аренды земельного участка по произвольной установленной ООО «Табигат» завышенной цене приведет к убыточности эксплуатации полигона ТКО, к росту тарифа на оказание услуг рег-оператором ТКО и платы за эти услуги от населения.

Совместные незаконные действия ООО «Табигат» и Управления Росприроднадзора неизбежно приведут к приостановлению или запрету эксплуатации данного полигона ТКО, повлекут неблагоприятные экологические последствия, дестабилизацию системы обращения с отходами, нарушение прав граждан на благоприятную окружающую среду, ухудшение экологической обста-

новки, блокировку работы полигона ТКО БЭС «Союз». То есть государственный надзорный орган, по нашему мнению, имеет целью не пресечение нарушений природоохранного законодательства (отсутствие договора аренды участка не является природоохранным нарушением) и не предупреждение ущерба окружающей среде, а, напротив, создает условия для «мусорного коллапса» в г. Нефтекамске и Краснокамском районе Башкортостана.

Составление протокола об административном правонарушении и вынесение Управлением Росприроднадзора предписания № 112-СА от 20.04.2021 об устранении выявленных нарушений обязательных требований со сроком устранения нарушений до 24 мая 2021 г. направлено на понуждение БЭС «Союз» к заключению договора аренды земельного участка с коммерческим предприятием ООО «Табигат» на кабальных условиях, что предполагает получение арендодателем незаконно полученной **прибыли за аренду государственной собственности.**

Учитывая тот факт, что инициатор данной проверки полигона – врио директора ООО «Табигат» Караваев Д. В. – перешел на работу в должности начальника отдела экологического надзора в Управление Росприроднадзора, совместные действия и. о. руководителя Управления Р. А. Болотова и Д. В. Караваева можно расценивать как предварительный сговор с целью получения коммерческим предприятием ООО «Табигат» незаконной прибыли с использованием служебного положения должностными лицами надзорного органа

В связи с изложенным на основании ст. 6 закона № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», ст. 12 и 13 закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ст. 27 закона № 89-ФЗ ОПРО направила в прокуратуру заявление о проверке законности действий руководителя и иных должностных лиц Управления Росприроднадзора и при подтверждении указанных выше выводов – о принятии соответствующих мер прокурорского реагирования. 🌿