Прокуратура Промышленновского района разъясняет:

Статья 28. Виды ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами

Глава VII. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

Статья 28. Виды ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами

*Комментарий к статье 28 Федерального закона N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»*

**1.** Формирование критического количества отходов производства и потребления является важнейшим фактором загрязнения окружающей среды. Статистические данные подтверждают латентность этого вида правонарушений, сложность их выявления и предупреждения.

При этом весьма актуальными остаются вопросы **ответственности за нарушения законодательства об обращении с отходами**.

По конструкции комментируемая статья содержит одну норму об основаниях и видах юридической ответственности за нарушение законодательства в области обращения с отходами производства и потребления.

Законодатель использует ссылочный вариант соотношения нормы права и статьи, в связи с чем конкретные нарушения не перечисляются. Норма указывает на четыре вида юридической ответственности для должностных лиц и граждан, что отсылает к целому ряду нормативных актов: КоАП РФ, УК РФ, ГК РФ, ТК РФ, Федеральные законы от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др.

Важно отметить, что на смену утратившему силу Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. N 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» принято Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. N 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», которое призвано обеспечивать единство судебной практики применения законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования.

**2.** В правовой науке очерчен круг видов юридической ответственности, первой в комментируемом Законе указана дисциплинарная ответственность.

**Дисциплинарная ответственность** представляет собой вид юридической ответственности, которая выражается в применении работодателем (уполномоченным лицом) взыскания к работнику, совершившему дисциплинарный проступок вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения работником по его вине возложенных на него обязанностей, выразившегося в нарушении норм трудового законодательства и иных нормативно правовых актов, содержащих нормы трудового права, коллективного договора, соглашения, локального нормативного акта, трудового договора, в порядке, установленном действующим законодательством.

В **состав дисциплинарного проступка** входят следующие элементы:

— субъектом дисциплинарного проступка может быть лицо, состоящее в трудовых правоотношениях с конкретным работодателем;

— субъективной стороной является вина, выраженная в форме прямого или косвенного умысла, а также неосторожность;

— объектом дисциплинарного проступка являются общественные отношения, связанные с соблюдением внутреннего трудового распорядка организации, норм трудового законодательства и иных нормативно-правовых актов, коллективного договора, соглашения, локального нормативного акта, трудового договора;

— объективной стороной является действие (бездействие) правонарушителя.

На основании письменного объяснения работника об обстоятельствах произошедшего (акта о непредставлении письменного объяснения), результатов проверки работодатель издает приказ (распоряжение) о применении дисциплинарного взыскания. При этом выбор дисциплинарного взыскания должен исходить из соизмерения тяжести совершенного проступка, степени вины, обстоятельств, при которых дисциплинарный проступок был совершен, и предшествующих результатов исполнения лицом своих должностных обязанностей.

Дисциплинарная ответственность может быть общей и специальной. В связи с совершением дисциплинарного проступка работником работодатель вправе применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, увольнение. К должностному лицу представитель нанимателя имеет право применить, кроме вышеуказанных дисциплинарных взысканий: предупреждение о неполном должностном соответствии; освобождение от замещаемой должности гражданской службы.

Лицо, привлеченное к дисциплинарной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами, вправе обжаловать решение в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд (для должностных лиц), государственную инспекцию труда и (или) органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров, суд (для граждан).

Законодатель называет дисциплинарную ответственность первой из перечисляемых видов ответственности. Она является одним **самых простых по порядку применения и эффективных способов решения вопросов сохранения природы и окружающей среды, бережного отношения к природным богатствам на местах в рамках осуществления трудовых функций работником**. Этот вид юридической ответственности в идеальном варианте выступает как средство стимулирования правомерного поведения работника, осознания необходимости соблюдения установленных правил поведения. «Ухудшение экологической ситуации происходит, в основном, от хозяйственной, производственной деятельности человека, поэтому именно в сфере промышленного, сельскохозяйственного и иного производства следует искать основные причины антропогенного воздействия на окружающую среду. Отсюда следует вывод: предупреждение загрязнений на стадии производства является генеральным направлением профилактики экологических правонарушений. Надо учитывать также и более широкий резонанс и воспитательное значение наложения дисциплинарных взысканий, о которых, как правило, широко оповещаются и хорошо информируются коллеги по работе» <65>.

Следует отметить, что на практике привлечение к дисциплинарной ответственности все чаще носит характер ответной реакции на меры прокурорского реагирования.

Актуальными являются правовые проблемы, возникающие при привлечении руководителей организаций к дисциплинарной ответственности за нарушение законодательства в области обращения с отходами, в частности остается неразрешенным вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности руководителя, когда он является единственным участником (учредителем), членом организации, собственником ее имущества, когда управление организацией осуществляется по договору с другой организацией или индивидуальным предпринимателем (управляющим).

**3. Административная ответственность** представляет собой вид юридической ответственности, которая выражается в применении государственными органами, должностными лицами и представителями власти установленных государством административных мер воздействия за совершение административного правонарушения, противоправного, виновного действия (бездействия) физического или юридического лица, предусмотренного КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Административная ответственность отличается от других видов ответственности (уголовной, дисциплинарной, гражданско-правовой) основанием наступления ответственности. Для привлечения гражданина или должностного лица к административной ответственности за нарушение законодательства в области обращения с отходами необходимо наличие состава административного правонарушения.

В **состав административного правонарушения** входит:

— объект административного правонарушения — это общественные отношения, урегулированные нормами права и охраняемые мерами административной ответственности, на которые посягает административный проступок;

— субъект — это вменяемое лицо, достигшее возраста административной ответственности;

— объективная сторона — это деяние, запрещенное нормами действующего законодательства, за которое установлена административная ответственность (деяние в форме бездействия в большом количестве встречается в КоАП РФ в качестве неисполнения обязательных правил);

— субъективная сторона — психическое отношение лица к совершенному деянию, запрещенному нормами действующего законодательства.

КоАП РФ предусмотрены отдельные статьи о нарушениях в области обращения с отходами производства и потребления:

— ст. 8.2 регламентирует ответственность за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при сборе, накоплении, использовании, обезвреживании, транспортировании, размещении и ином обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами;

— ч. 2 ст. 8.6 содержит норму об ответственности за уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порчу земель в результате нарушения правил обращения с веществами и отходами производства и потребления;

— ч. 5 ст. 8.13 устанавливает ответственность за загрязнение ледников, снежников или ледяного покрова водных объектов либо загрязнение водных объектов, содержащих природные лечебные ресурсы или отнесенных к особо охраняемым водным объектам, местам туризма, спорта и массового отдыха, отходами производства и потребления;

— ст. 8.19 определяет последствия, наступающие при нарушении правил захоронения отходов и других материалов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

— ч. 2 ст. 8.31 регулирует ответственность за загрязнение лесов отходами производства и потребления;

— ст. 9.20 устанавливает ответственность за использование объектов по хранению химического оружия и объектов по уничтожению химического оружия в целях, не связанных с хранением и уничтожением химического оружия, утилизацией и захоронением отходов, образующихся в процессе уничтожения химического оружия;

— ст. 10.4 определяет санкции за непринятие должностным лицом мер по уничтожению отходов производства, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры;

— ст. 14.26 содержит норму об ответственности за нарушение правил обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов и их отчуждения.

Производство по указанным административным правонарушениям ведется уполномоченными органами и их должностными лицами, указанными в главе 23 КоАП РФ.

**4. Уголовная ответственность** — это вид юридической ответственности, выражающийся в применении мер государственного принуждения к лицу за совершение преступления — виновно совершенного общественно опасного деяния, запрещенного УК РФ под угрозой наказания.

Очевидно, что существует необходимость формирования понятия экологического преступления. Ранее, в ст. 85 Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. N 2060-1, **экологическое преступление** определялось как общественно опасное деяние, посягающее на установленный в Российской Федерации экологический правопорядок, экологическую безопасность общества и причиняющее вред окружающей природной среде и здоровью человека. В действующем законодательстве такое понятие отсутствует.

УК РФ предусматривает ряд норм, которые относятся к отношениям в области обращения с отходами.

**Статья 247 УК РФ** посвящена ответственности за нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов. Согласно диспозиции этой нормы она наступает вследствие производства запрещенных видов опасных отходов, транспортировки, хранения, захоронения, использования или иного обращения радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил, если эти деяния повлекли:

— угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде;

— загрязнение, отравление или заражение окружающей среды, причинение вреда здоровью человека либо массовой гибели животных, а равно были совершены в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации;

— по неосторожности смерть человека либо массовое заболевание людей.

**Статья 246** УК РФ посвящена ответственности за нарушение правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов лицами, ответственными за соблюдение этих правил, если это повлекло:

— существенное изменение радиоактивного фона;

— причинение вреда здоровью человека;

— массовую гибель животных либо иные тяжкие последствия.

**Статья 250** УК РФ посвящена ответственности за загрязнение, засорение, истощение поверхностных или подземных вод, источников питьевого водоснабжения либо иное изменение их природных свойств, если эти деяния повлекли:

— причинение существенного вреда животному или растительному миру, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству;

— причинение вреда здоровью человека или массовую гибель животных, а равно совершены на территории заповедника или заказника либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации.

**Статья 252** УК РФ посвящена ответственности за загрязнение морской среды из находящихся на суше источников либо вследствие нарушения правил захоронения или сброса с транспортных средств или возведенных в море искусственных островов, установок или сооружений веществ и материалов, вредных для здоровья человека и водных биологических ресурсов либо препятствующих правомерному использованию морской среды, если эти деяния повлекли:

— существенный вред здоровью человека, водным биологическим ресурсам, окружающей среде, зонам отдыха либо другим охраняемым законом интересам;

— по неосторожности смерть человека.

**Статья 254** УК РФ посвящена ответственности за отравление, загрязнение или иную порчу земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке:

— повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде;

— повлекшие по неосторожности смерть человека;

— совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации.

**Статья 262** УК РФ посвящена ответственности за нарушение режима заповедников, заказников, национальных парков, памятников природы и других особо охраняемых государством природных территорий, повлекшее причинение значительного ущерба.

При производстве по данной категории дел следует учитывать, что **создание угрозы причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде** означает возникновение такой ситуации, которая повлекла бы предусмотренные законом вредные последствия, если бы они не были предотвращены вовремя принятыми мерами или иными обстоятельствами, не зависящими от воли лица, нарушившего правила обращения с экологически опасными веществами и отходами. Такая угроза предполагает наличие конкретной опасности реального причинения существенного вреда здоровью человека и окружающей среде. При этом **существенный вред здоровью человека** выражается в тяжком или средней тяжести вреде здоровью хотя бы одного лица, а **существенный вред окружающей среде** — в ее загрязнении, отравлении или заражении, изменении радиоактивного фона до величин, представляющих опасность для здоровья или жизни человека. Для установления признака массового заболевания людей рекомендуется привлекать соответствующих специалистов либо экспертов, например представителей федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять надзор в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. N 21).

Очень важно разграничение уголовной и административной ответственности. Действие либо бездействие, даже формально подпадающее под признаки нарушения правил обращения экологически опасных веществ и отходов, но в силу малозначительности не обладающее свойством общественной опасности, не может быть признано преступлением.

**5. Гражданско-правовая (имущественная) ответственность** представляет собой вид юридической ответственности, выражающийся в обязанности правонарушителя совершить определенное имущественное действие, удовлетворяющее законный интерес лица, чье право было нарушено. Таким образом, наличие таких условий, как:

— противоправное поведение лица, выраженное в нарушении возложенных на него обязанностей и субъективных прав других лиц;

— наличие вреда или убытков;

— причинная связь между противоправным поведением правонарушителя и наступившими вредоносными последствиями;

— вина правонарушителя, —

является основанием для возложения гражданско-правовой ответственности на правонарушителя.

Формами гражданско-правовой ответственности за нарушение законодательства в области обращения с отходами может выступать:

а) признание совершенной сделки недействительной;

б) возмещение причиненного вреда, вытекающего из договорных отношений;

в) возмещение причиненного вреда, возникшего из внедоговорных отношений;

г) приостановление или прекращение соответствующей деятельности.

Важным является положение п. 36 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. N 21 о возможности возмещения вреда, причиненного окружающей среде, посредством возложения на виновное лицо обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ в случае, если восстановление окружающей среды объективно возможно и правонарушитель в состоянии в течение разумного срока провести необходимые работы по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды. При этом необходимо учитывать, что отсутствие такс и методик исчисления размера вреда окружающей среде не является основанием для отказа в удовлетворении исковых требований о возмещении вреда, причиненного окружающей среде. Размер вреда исчисляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды.