

# ЛЕТНИЙ ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫЙ ЛАГЕРЬ и мусор

**Анатолий Борисович Вифлеемский,**  
*доктор экономических наук, г. Нижний Новгород*

Летние загородные лагеря неизбежно производят мусор. Естественно, что они заключают договора со специализированными организациями, которые вывозят этот мусор на полигоны. Однако природоохранные органы требуют от лагерей платить дополнительную плату за загрязнение окружающей среды, а также пытаются заставить лагеря выполнять различные иные дорогостоящие обязанности — согласовывать нормативы образования мусора, паспорта отходов, проекты образования отходов. Всё это требует средств и влечёт увеличение затрат лагеря, а также отвлекает руководство лагеря от действительно важных дел по организации его деятельности. Рассмотрим, насколько законны такие требования и можно ли их опротестовать.

## «Мусорное» законодательство

Порядок обращения отходов производства регулируется специальным Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее — Закон № 89-ФЗ). В нём даны основные понятия, которыми следует оперировать лагерю при решении вопросов, что и как делать с образовавшимся в его деятельности мусором:

- отходы производства и потребления (далее — отходы) — вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с настоящим Федеральным законом;

- обращение с отходами — деятельность по сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов;

- объекты размещения отходов — специально оборудованные сооружения, предназначенные для размещения отходов (полигон, шламохранилище, в том числе шламовый амбар, хвостохранилище, отвал горных пород и другое) и включающие объекты хранения отходов и объекты захоронения отходов;

- лимит на размещение отходов — предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определённым способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учётом экологической обстановки на данной территории;

- норматив образования отходов — установленное количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции;

- паспорт отходов — документ, удостоверяющий принадлежность отходов к отходам соответствующего вида и класса опасности, содержащий сведения об их составе;
- транспортирование отходов — перемещение отходов с помощью транспортных средств вне границ земельного участка, находящегося в собственности юридического лица или индивидуального предпринимателя либо предоставленного им на иных правах;
- накопление отходов — складирование отходов на срок не более чем одиннадцать месяцев в целях их дальнейших обработки, утилизации, обезвреживания, размещения;
- твёрдые коммунальные отходы — отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твёрдым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами;
- норматив накопления твёрдых коммунальных отходов — среднее количество твёрдых коммунальных отходов, образующихся в единицу времени.

Сразу подчеркнём, что понятия «деятельность, в процессе которой образуются отходы» и «деятельность, связанная с обращением с отходами» — принципиально разные понятия, хотя природоохранные органы всячески их пытаются отождествить, неправомерно стремясь возложить обязанности на летние лагеря и образовательные организации.

При ведении деятельности, связанной с обращением с отходами, лагерю придётся выполнять множество различных обязанностей, установленных этим законом. Если же лагерь ведёт деятельность, в процессе которой образуются отходы (то есть собственно организует отдых и оздоровление детей), то такие обязанности у него не возникают. И это не игра слов,

это разные понятия, влекущие различные обязанности.

Кроме того, действует Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон № 7-ФЗ), в соответствии со статьёй 16 которого в определённых случаях необходимо платить плату за негативное воздействие на окружающую среду.

В соответствии со ст. 69.2 Закона № 7-ФЗ объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, подлежат постановке на государственный учёт юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, ведущими хозяйственную и (или) иную деятельность на указанных объектах, в уполномоченном Правительством Российской Федерации федеральном органе исполнительной власти или органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с их компетенцией. Правила создания и ведения государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.06.2016 № 572. Критерии отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (НВОС), к объектам I, II, III и IV категорий, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.09.2015 № 1029.

У объекта НВОС IV категории в соответствии с п. 6 Критериев должны выполняться следующие условия:

- наличие стационарных источников выбросов;
- наличие не более 10 тонн выбросов загрязняющих веществ в год;
- отсутствие выбросов радиоактивных веществ;
- отсутствие сбросов в системы водоотведения загрязняющих веществ, образовавшихся в результате использования вод не для бытовых нужд;

- отсутствие сбросов в окружающую среду (то есть сбросов в поверхностные и подземные водные объекты, недра, на земную поверхность).

Понятие использования вод для бытовых нужд в законодательстве об охране окружающей среды не установлено, однако в п. 18 ст. 2 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» определено понятие питьевой воды (вода, за исключением бутилированной питьевой воды, предназначенная для питья, приготовления пищи и других хозяйственно-бытовых нужд населения, а также для производства пищевой продукции).

В п. 116 Правил холодного водоснабжения и водоотведения, утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 644 (далее — Правила № 644), установлено, что абоненты (физические и юридические лица, заключившие договор водоотведения) обязаны иметь и надлежащим образом эксплуатировать локальные очистные сооружения и обеспечивать предварительную очистку сточных вод, отводимых в централизованную систему водоотведения, в случае, если абоненты отнесены к определённым Правительством Российской Федерации категориям абонентов, для объектов которых устанавливаются нормативы допустимых сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов, или на объектах абонентов организованы производственные процессы по перечню согласно приложению № 4 к Правилам.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.03.2013 № 230 «О категориях абонентов, для объектов которых устанавливаются нормативы допустимых сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов» к абонентам, для объектов которых устанавливаются нормативы допустимых сбросов, относятся юридические лица, которые заключили или обязаны заключить договор водоотведения, единый договор холодного водоснабжения

и водоотведения, осуществляют деятельность, связанную с производством, переработкой продукции, и которым принадлежат на праве собственности или на ином законном основании канализационные выпуски в централизованную систему водоотведения. При этом среднесуточный объём отводимых (принимаемых) сточных вод с указанных объектов составляет более 200 куб. метров в сутки суммарно по всем выпускам в одну централизованную систему водоотведения.

В случае если хозяйствующий субъект относится к категории абонентов, для которых устанавливаются нормативы допустимых сбросов, либо деятельность, указанную в приложении 4 к Правилам № 644, и обязан, таким образом, иметь локальные очистные сооружения, использование вод таким субъектом не является использованием вод для бытовых нужд.

Если же на объекте отсутствуют стационарные источники выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, отсутствуют сбросы в системы водоотведения загрязняющих веществ в результате использования вод не для бытовых нужд и не осуществляются виды деятельности, указанные в пп. 1–4, 7, 8 Критериев, такой объект не подлежит постановке на учёт в качестве объекта НВОС.

Образование отходов в соответствии с Критериями также не является признаком отнесения объектов к какой-либо из четырёх категорий объектов НВОС.

В случае если на объекте образуются отходы, но при этом отсутствуют иные виды негативного воздействия, указанные в Критериях, такой объект не подлежит постановке на учёт в качестве объекта НВОС.

Транспортирование и накопление отходов сами по себе также не являются признаком отнесения объектов к категориям объектов НВОС, так как критери-

ями отнесения объектов НВОС к объектам I, II категорий — деятельности по обезвреживанию или размещению (хранению и захоронению) отходов (подпункт «п» п. 1, подпункт «р» п. 2 Критериев). Деятельность по сбору, обработке и утилизации отходов может быть критерием отнесения объектов к объектам НВОС только в случаях реализации на этих объектах также деятельности по обезвреживанию и размещению отходов (подпункты «н», «о» п. 1, подпункт «ч» п. 2 Критериев).

Таким образом, летнему лагерю не надо становиться на учёт в качестве объекта НВОС в связи с тем, что в его деятельности образуется мусор и используются воды для бытовых нужд отдыхающих. Если местный орган экологического контроля считает иначе, то можно сослаться на письмо Росприроднадзора от 31.10.2016 № АС-09-00-36/22354 и предложить чиновникам пойти в суд.

#### «Мусорный» платёж

В соответствии с пунктами 4, 5 ст. 23 Закона № 89-ФЗ и п. 1 ст. 16, п. 1 ст. 16.1 Закона № 7-ФЗ вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду должны организации, которые выбрасывают загрязняющие вещества в воздух, делают сбросы в водные объекты или занимаются размещением отходов.

Однако если в деятельности летнего лагеря образуются твёрдые бытовые отходы и заключён договор со специализированной организацией на вывоз твёрдых коммунальных отходов, то платить за загрязнение окружающей среды также не надо. В 2017 году это подтвердил и Росприроднадзор в письме от 21.02.2017 № АС-06-02-36/3591).

В силу п. 1 ст. 16 Закона № 7-ФЗ выбросы вредных веществ в атмосферу, производимые различными автотранспортными средствами, которые могут использоваться в деятельности летнего лагеря, также не влекут за собой необходимости внесения платы за загрязнение окружающей среды, так как такая плата используется лишь при выбросах из стационарных источников (например, при наличии собственной котельной).

#### «Мусорная» документация

В соответствии с ч. 2 ст. 18 Закона № 89-ФЗ в действующей в настоящее время редакции применительно к индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам, в процессе хозяйственной или иной деятельности у которых образуются отходы, устанавливаются нормативы образования и лимиты на их размещение. Эта обязанность не распространяется на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, отнесённых к малому и среднему предпринимательству, для остальных лиц установлены нормы образования и накопления отходов на одного сотрудника.

Опираясь на эту норму права, органы, обеспечивающие контроль за соблюдением природоохранного законодательства, требуют от летних лагерей представлять на утверждение нормативы образования отходов, паспорта отходов и проекты лимитов на размещение отходов. Естественно, что за все эти документы необходимо заплатить специализированным организациям.

Между тем, с. 2 ст. 11 Закона № 89-ФЗ предусмотрено, что юридические лица и индивидуальные предприниматели при эксплуатации зданий, сооружений и иных объектов, **связанной с обращением с отходами**, обязаны:

- соблюдать требования, правила и нормы в области обращения с отходами и иные требования, установленные законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами;

- **разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на размещение отходов** в целях уменьшения количества их образования, за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства;

- **вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов.**

В соответствии с ч. 1 ст. 18 Закона № 89-ФЗ нормирование в области обращения с отходами проводится в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и настоящим Федеральным законом. Согласно ч. 2 ст. 18 Закона № 89-ФЗ, применительно к индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам, в процессе хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются отходы, устанавливаются нормативы образования отходов и лимиты на их размещение. Лимиты на размещение отходов устанавливаются в соответствии с нормативами предельно допустимых воздействий на окружающую среду (ч. 3 ст. 18 Закона № 89-ФЗ).

Таким образом, исходя из буквального толкования вышеуказанных норм, обязанности, установленные ст. 18 Закона № 89-ФЗ, возлагаются лишь на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства).

Поэтому действия летнего лагеря, периодически помещающего бытовой мусор в контейнеры на площадках, организованных и эксплуатирующихся специализированной организацией, на основании заключённого с ней контракта, не могут расцениваться как деятельность в области обращения с отходами в виде их накопления в смысле, придаваемом этой деятельности Законом № 89-ФЗ.

Здесь надо чётко понимать, что ранее, согласно прежней редакции Закона № 89-ФЗ, под обращением с отходами имелась в виду **деятельность, в процессе которой образывались отходы**, а также деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов; такая деятельность подлежала лицензированию.

Федеральным законом от 30.12.2008 № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и в отдельные законода-

тельные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 309-ФЗ) в Закон об отходах были внесены изменения и дополнения, касающиеся, в частности, самого определения «обращение с отходами» и видов такой деятельности.

В Законе № 309-ФЗ образование отходов как стадия обращения с отходами отсутствует, вместе с тем введено понятие «накопление отходов», под которым понимается временное складирование отходов (на срок не более шести месяцев) в местах (на площадках), обустроенных в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в целях их дальнейшего обезвреживания, транспортирования, размещения.

Законом № 309-ФЗ также внесены изменения в Федеральный закон от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», согласно которым лицензированию не подлежит деятельность по накоплению отходов I–IV класса опасности, а также деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов V класса опасности.

Следовательно, летний лагерь не может быть признан субъектом деятельности по накоплению отходов в смысле, придаваемом этой деятельности Законом № 89-ФЗ и нормативными правовыми актами в этой сфере, тогда как статья 26 Закона № 89-ФЗ возлагает обязанность организовывать и проводить производственный контроль в области обращения с отходами, а также разработать и согласовать с соответствующими органами исполнительной власти порядок такого контроля лишь на юридических лицах, обеспечивающих деятельность в области обращения с отходами.

Поскольку летний лагерь не обеспечивает деятельность в области обращения с отходами, требования разрабатывать нормативы



образования отходов и лимиты по их размещению не соответствуют требованиям закона и нарушают права учреждения, не являющегося лицом, обязанным исполнять требования статьи 14, 18 и 26 Закона об отходах. Эта правовая позиция выражена в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного суд Российской Федерации № 15331/11 от 13.03.2012, однако, к сожалению, не стала широко известной.

### Оспаривание незаконных «мусорных» требований

Как следует из 2 статьи 11 Закона № 89-ФЗ, «мусорная» документация необходима для определения размеров платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов. Поэтому логичен вывод, что летнему лагерю, который не обязан вносить плату за загрязнение окружающей среды, не должны предъявляться требования по «мусорной» документации. Однако многие контролирующие органы не дружат с логикой и, даже признавая отсутствие обязанности внесения платы за загрязнение окружающей среды, требуют предоставить «мусорную» документацию, выносят предписания и штрафуют за их невыполнение.

Если к летнему лагерю предъявляются незаконные и необоснованные требования по внесению «мусорных» платежей или разработке и утверждению различной «мусорной» документации, необходимо обращаться в суд и обжаловать незаконные предписания контролирующих органов.

К сожалению, слишком мало руководителей государственных и муниципальных учреждений обжалуют незаконные действия контролирующих органов, ещё меньше доводят такое обжалование до логического конца, лично проходя все возможные судебные инстанции и добиваясь вынесения законного решения. Также приходится констатировать, что российская судебная система в целом излишне благожелательно настроена к различным контролирующим органам и часто в первой инстанции в случаях спора с госорганами выносятся незаконные решения. Иногда требуется пройти все инстанции и лишь Верховный суд, отменяя все вынесенные нижестоящими инстанциями решения, выносит законное и обоснованное решение.

Так, определением Верховного суда РФ от 31.01.2018 по делу № 305-ЭС17-10622, А41-25079/2016 были признаны незаконными и отменены решения всех судов нижестоящих инстанций. При этом Верховный суд РФ указал на то, что, согласно позиции Конституционного суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 05.03.2013 № 5-П, вытекающее из конституционных принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства требование определённости правового регулирования предполагает, что механизм его действия должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений из содержания конкретного нормативного положения или системы находящихся в очевидной взаимосвязи нормативных положений. Соблюдение требования определённости соответствующего правового регулирования заключается в конкретности, ясности и недвусмысленности нормативных установлений, призванное обеспечить лицу, на которое законом возлагается та или иная обязанность, реальную возможность предвидеть в разумных пределах последствия поведения в конкретных обстоятельствах. **Между тем в отношении правового регулирования платы за негативное воздействие на окружающую среду требование правовой определённости соблюдено не было. Правовая неопределённость или законодательный пробел в регулировании не могут быть истолкованы в сторону, ухудшающую правовое положение учреждения в споре с государственным органом.**

Этот важный вывод Верховного суда РФ необходимо использовать, обжалуя незаконные «мусорные» требования природоохранных органов, которые последнее время стали обвинять летние лагеря, что они занимаются накоплением отходов в контейнерах, что означает деятельность по обращению с отходами.

Хорошим примером успешного обжалования летним оздоровительным лагерем незаконных «мусорных» требований

контролирующих органов — дело № А76-22351/2017. Государственное бюджетное учреждение по организации отдыха и оздоровления «Метеор» обратилось в Арбитражный суд Челябинской области с заявлением к Министерству экологии Челябинской области (Министерство) о признании недействительным предписание от 25.05.2017. Решением Арбитражного суда Челябинской области от 14.12.2017 (резолютивная часть решения объявлена 07.12.2017) в удовлетворении заявленных требований отказано. Не согласившись с решением суда, ГБУ «Метеор» обжаловало его в апелляционном порядке.

Министерством на основании приказа от 02.05.2017 № 465 в период с 02.05.2017 по 25.05.2017 в отношении ГБУ «Метеор» проведена плановая выездная проверка на предмет соблюдения требований природоохранного законодательства, результаты которой оформлены актом от 25.05.2017 № 129. Проверкой установлено, что в процессе эксплуатации находящегося в оперативном управлении заявителя спортивно-оздоровительного лагеря «Бригантина» образуются отходы производства и потребления.

Из представленных документов установлено, что в результате хозяйственной деятельности ГБУ «Метеор» посредством эксплуатации находящегося в его оперативном управлении спортивно-оздоровительного лагеря «Бригантина» образуются следующие отходы: а) отходы, относящиеся к виду отходов «отходы коммунальные, подобные коммунальным на производстве, отходы при предоставлении услуг населению» — смет с территории предприятия малоопасный 4 класса опасности; мусор от офисных и бытовых помещений организаций несортированный (исключая крупногабаритный) 4 класса опасности; отходы (осадки) из выгребных ям 4 класс опасности; б) отходы, относящиеся к виду отходов «отходы оборудования и прочей продукции, подлежащей особому контролю» — лампы ртутные, ртутно-кварцевые, люминесцентные, утратившие потребительские свойства 1 класса опасности.

По итогам проверки зафиксированы следующие нарушения: нет паспортов и свидетельств о классах опасности на образующиеся отходы 1–4 классов опасности, чем нарушена ст. 14 Закона № 89-ФЗ; отсутствует проект нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, чем нарушена ст. 18 Закона № 89-ФЗ.

По результатам проверки Министерством заявителю выдано предписание от 25.05.2017 об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, которым предписано в срок до 30.12.2017: представить паспорта и свидетельства о классах опасности на образующиеся отходы 1–4 классов опасности; представить проект нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Основанием выдачи оспоренного предписания послужил вывод Министерства о наличии у ГБУ «Метеор» обязанности по оформлению паспорта и свидетельства о классах опасности, а также проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение на образующиеся от деятельности учреждения твёрдые бытовые отходы.

Суд апелляционной инстанции указал на то, что в соответствии со ст. 1 Закона № 89-ФЗ в спорный период времени под обращением с отходами понималась деятельность по сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов. Названные виды деятельности (за исключением накопления отходов) вправе осуществлять специализированные организации, имеющие специальное разрешение (лицензию). Действия учреждения, периодически помещающего образующийся от его деятельности бытовой мусор в контейнеры на площадках, организованных и эксплуатирующихся специализированной организацией, на основании заключённого с ней договора не могут расцениваться как деятельность в области обращения с отходами в виде их накопления в смысле, придаваемом этой деятельности Законом № 89-ФЗ. В связи с этим учреждение

в рассматриваемой ситуации не может быть признано субъектом деятельности по накоплению отходов в смысле, придаваемом этой деятельности Законом № 89-ФЗ.

В результате суд пришёл к логичному выводу о том, что **неосуществление учреждением деятельности по обращению с отходами исключает возможность распространения на него обязанностей, предусмотренных статьями 14 и 18 Закона № 89-ФЗ, регламентирующими порядок обращения с отходами.** Вступившим в законную силу постановлением Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13 февраля 2018 г. № 18АП-538/2018 предписание Министерства экологии Челябинской области от 25.05.2017 признано недействительным, как не соответствующее требованиям Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

\* \* \*

Итак, необходимо различать понятия «деятельность, в процессе которой образуются отходы» и «деятельность, связанная с обращением с отходами», а также понимать, что ч. 2 ст. 11 Закона № 89-ФЗ возлагает обязанности лишь на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при ведении деятельности связанной с обращением с отходами.

Кроме того, следует иметь в виду, что в целях устранения правовой неопределённости и исключения ошибочных толкований закона Федеральным законом от 31.12.2017 № 503-ФЗ

«О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» уточнено **накопление отходов** — складирование отходов на срок не более чем одиннадцать месяцев **в целях их дальнейших обработки, утилизации, обезвреживания, размещения.** Таким образом, временное складирование бытового мусора в контейнер в целях их последующей транспортировки, согласно новой редакции Закона № 89-ФЗ, не является накоплением отходов и, соответственно, деятельностью, связанной с обращением с отходами, и не может возлагать на летний лагерь обязанности, связанные с её ведением.

Поэтому **летние лагеря не обязаны:**

- соблюдать требования, правила и нормы в области обращения с отходами и иные требования, установленные законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами;
- разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на размещение отходов в целях уменьшения количества их образования, за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства;
- вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов.