Документ предоставлен [КонсультантПлюс](http://www.consultant.ru)

НЕОБХОДИМОСТЬ ПОЛУЧЕНИЯ ЛИЦЕНЗИИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОПАСНЫМИ

ОТХОДАМИ ДЛЯ ОБЫЧНОГО АРЕНДОДАТЕЛЯ - МИФ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ?

Н.Г. АНПИЛОГОВА

Анпилогова Н.Г., начальник юридического отдела юридической фирмы "Терновцов и партнеры".

Изучение правовых вопросов необходимости получения лицензии по обращению с опасными отходами для арендодателя имеет большое практическое значение. По мнению автора, если предприниматель не извлекает прибыли из деятельности по обращению с отходами и арендаторы не производят оплату за сбор отходов либо такая оплата не превышает оплаты за транспортировку мусора, производимой арендодателем специализированной организации, имеющей необходимую лицензию, то деятельность организации-арендодателя лицензированию не подлежит. Выводы, содержащиеся в статье, могут быть использованы в правоприменительной деятельности.

Ключевые слова: лицензия, отходы, арендодатель, юридическое лицо, индивидуальный предприниматель.

Necessity of receipt of license on hazardous waste management for average lease-holder - myth or reality?

N.G. Anpilogova

Study of legal issues of necessity of receipt of license on hazardous waste management for lease-holder is important in practice. The author believes that if entrepreneur does not derive profit from the activity on hazardous waste management and the entrepreneurs do not make payment for collection of waste or such payment does not exceed the payment for transportation of rubbish effectuated by lease-holder of specialized organization which has a license, than the activity of organization-lease-holder shall not be subject to licensing. The conclusions of the article may be used in law-application activity.

Key words: license, waste, lease-holder, juridical person, individual entrepreneur.

Руководство страны неоднократно с экрана телевидения заявляло, что оно создает и будет создавать "тепличные" условия для развития бизнеса, а все законодательство и его правоприменение в сфере выполнения государством своих контрольных функций должно исходить именно из интересов предприятий малого и среднего бизнеса. В этих целях принимаются новые нормативно-правовые акты. Но часто новые веяния законодателей ведут к возникновению противоречий, и при их "слишком" буквальном толковании правоприменителями возникают "оазисы" нелепостей, что, в свою очередь, приводит к абсурду применения законодательства.

Нас очень заинтересовал один из таких "оазисов", связанный с совсем нелогичным применением норм права в сфере природопользования.

Юридическое лицо (индивидуальный предприниматель), являясь собственником нежилого помещения, сдает часть своих помещений в аренду, тем самым осуществляя деятельность по сдаче внаем собственного нежилого имущества. А знает ли оно, что, как только на его площадке появится контейнер для мусора, предназначенный для отходов, образующихся как у общества, так и у его арендаторов, его деятельность, по мнению Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (далее - Росприроднадзор), подлежит лицензированию?

Дело в том, что в соответствии с [пп. 74 п. 1 ст. 17](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637957E34642BB49CCA8D56F05AB6923322C2D4D1D705E6DB846C997cDN4I) Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (далее - Закон N 128-ФЗ) и [ст. 9](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637957E34642BB49C4A8DE6F05A934293A75214F1A7F017ABF0FC1c9N5I) Федерального закона от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" (далее - Закон N 89) лицензированию подлежит деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов.

По мнению Росприроднадзора, поставив контейнер для пользования арендаторами, арендодатель принимает отходы от физических и юридических лиц для их дальнейшего транспортирования, специализированной организацией по вывозу мусора, а следовательно, осуществляет сбор отходов в смысле [ст. 1](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637957E34642BB49C4A8DE6F05A934293A75214F1A7F017ABF0FC592D2303DcFNEI) Закона N 89. Хотя само юридическое или физическое лицо может этого и не знать, ну согласитесь, как можно проконтролировать мусор: кто; куда; чей и где?

Однако, по мнению Росприроднадзора, указанные действия арендодателя образуют состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена [ч. 2 ст. 14.1](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637957E34642BB49CCA8D46F09A36923322C2D4D1D705E6DB846C993D2313DF6cBNDI) КоАП РФ за "осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна)". Штраф за такое нарушение для юридических лиц составляет от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей!!! Правда, Росприроднадзор из побуждений, понятных только ему, все чаще квалифицирует такое нарушение как состав административного правонарушения, предусмотренного [ст. 8.2](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637957E34642BB49CCA8D46F09A36923322C2D4D1D705E6DB846C993D23038F7cBN8I) КоАП "Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами", влекущее для юридических лиц наказание в виде штрафа от ста тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей (!) или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Действия Росприроднадзора по привлечению лиц к административной ответственности по "более удобной [статье](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637957E34642BB49CCA8D46F09A36923322C2D4D1D705E6DB846C993D23038F7cBN8I)" 8.2 КоАП изначально неправомерны, и, как показывает судебная практика, неправильная квалификация сама по себе является отдельным основанием для отмены постановления ([п. 9](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637957E34642BB49C5AAD3670FA934293A75214F1A7F017ABF0FC592D2303FcFNEI) Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 N 10 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях").

На первый взгляд изложенная ситуация кажется абсурдной: что, теперь каждому арендатору выдавать по контейнеру для мусора? А если арендаторов больше ста, то куда ставить эти контейнеры и есть ли в этом целесообразность (арендаторы могут не так много мусорить)? Возможно и другое развитие событий, еще более бессмысленное: получение соответствующих лицензий всеми организациями, имеющими контейнеры или даже урны для сбора мусора у третьих лиц. Сочувствуем владельцам ларьков и киосков на остановках!

Рассмотрим эту проблему подробнее. Понятие "сбор отходов" дано в Федеральном [законе](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637957E34642BB49C5ABD56E05A934293A75214F1A7F017ABF0FC592D2323DcFN7I) от 30 декабря 2008 г. N 309-ФЗ "О внесении изменений в статью 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - Закон N 309), вступившего в силу с 1 июля 2009 г. и внесшего изменения в [ст. 1](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637957E34642BB49C4A8DE6F05A934293A75214F1A7F017ABF0FC592D2303DcFNEI) Закона N 89, согласно которой "сбор отходов - прием или поступление отходов от физических лиц и юридических лиц в целях дальнейшего использования, обезвреживания, транспортирования, размещения таких отходов".

Понятие отходов производства и потребления дано в той же [ст. 1](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637957E34642BB49C4A8DE6F05A934293A75214F1A7F017ABF0FC592D2303DcFNEI) Закона N 89 - это остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства.

До [Закона](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637957E34642BB49C5ABD56E05A934293A75214Fc1NAI) N 309 понятие "сбор отходов" было дано в [п. 5.26](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637957E34642BB49CCABD3690FA76923322C2D4D1D705E6DB846C993D2303DF6cBNCI) ГОСТ 30772-2001 "Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения", согласно которому под сбором отходов понимается деятельность, связанная с изъятием отходов в течение определенного времени из мест их образования, для обеспечения последующих работ по обращению с отходами.

Таким образом, налицо несоответствие понятия сбора отходов, данного в Федеральном законе и в ГОСТ. Если согласно [ГОСТ](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637957E34642BB49CCABD3690FA76923322C2D4D1D705E6DB846C993D2303DF6cBNCI) сбор отходов - это произведение действий по изъятию отходов из мест их образования (тех же контейнеров), то [Закон](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637957E34642BB49C4A8DE6F05A934293A75214F1A7F017ABF0FC0c9N6I) N 89 (в свете изменений [Закона](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637957E34642BB49C5ABD56E05A934293A75214F1A7F017ABF0FC592D2323DcFN7I) N 309) трактует то же понятие более широко: как прием или поступление отходов. Если в первом случае понятие сбора подразумевает действия самого лица (в нашем случае это арендодатель) по изъятию отходов из контейнеров, то во втором - процесс сбора отходов от лица вообще не зависит: ведь поступление отходов в контейнер им не контролируется. Вот и получается, что, выставив урну на улицу, мы осуществляем сбор отходов, т.е. лицензируемую деятельность.

Некоторые территориальные управления органов, контролирующие деятельность организаций в области экологии, в изложенном случае приняли позицию коммерческих организаций. Так, на официальном сайте Приволжского управления Ростехнадзора www.gosnadzor-kazan.ru дано следующее разъяснение: "Накопление не входит в понятие сбора отходов. Поэтому если арендодатель обеспечивает удаление собственных отходов и отходов арендаторов с территории предприятия до истечения срока накопления отходов (6 месяцев), то его деятельность не подлежит лицензированию. Если отходы транспортируются собственным автотранспортом, то соответственно эта деятельность подлежит лицензированию".

Однако не все контролирующие органы придерживаются аналогичного мнения, чаще всего базируясь на позиции, противоположной изложенной.

Как следствие, в арбитражных судах уже рассматриваются жалобы организаций-арендодателей на постановления Росприроднадзора о привлечении к административной ответственности за ведение деятельности "по сбору и размещению отходов" без лицензии. Например, из содержания [Постановления](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637948F14B42BB49CCA8D36D08A06923322C2D4D1Dc7N0I) ФАС Северо-Западного округа от 10 декабря 2009 г. по делу N А56-1409/2009 общество было привлечено к ответственности за то, что "в нарушение требований [статьи 9](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637957E34642BB49C4A8DE6F05A934293A75214F1A7F017ABF0FC1c9N5I) Закона N 89-ФЗ сбор отходов, принадлежащих арендаторам, осуществляется в отсутствие лицензии на деятельность в области обращения с отходами в части их сбора". По указанному делу суды пошли по более простому пути, не рассматривая саму проблему, и пришли к выводу, что осуществление деятельности в области обращения с отходами без специального разрешения (лицензии) не образует состав административного правонарушения, предусмотренного [ст. 8.2](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637957E34642BB49CCA8D46F09A36923322C2D4D1D705E6DB846C993D23038F7cBN8I) КоАП (т.е., как было указано выше, - неправильная квалификация).

Как указал в своем Постановлении суд кассационной инстанции Центрального округа, только лишь то обстоятельство, что отходы, образующиеся в процессе деятельности арендатора, хранятся на территории организации-арендодателя, не означает необходимость получения лицензии на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов ([Постановление](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637948E15F42BB49C8ABD36A0DA934293A75214Fc1NAI) ФАС Центрального округа от 29.01.2010 по делу N А54-3516/2009С3).

Если исходить из самого содержания [ст. 14.1](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637957E34642BB49CCA8D46F09A36923322C2D4D1D705E6DB846C993D2313DF7cBN4I) КоАП "Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)", административному наказанию должно быть подвергнуто лицо, осуществляющее именно предпринимательскую деятельность, т.е. деятельность по извлечению прибыли.

Аналогичное следует и из содержания ГОСТ: [пункт 4.6](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C063795EFA4142BB49C9ACD66E05A46923322C2D4D1D705E6DB846C993D2303CF9cBNBI) ГОСТ Р 51769-2001 "Документирование и регулирование деятельности по обращению с отходами производства и потребления" закрепляет, что лицензии выдают на осуществление такого вида деятельности по обращению с отходами, в результате которой юридическое или физическое лицо, ее осуществляющее, получает прибыль (транспортирование, переработка, складирование, захоронение, уничтожение отходов и т.п.).

Следовательно, если предприниматель не извлекает прибыли из деятельности по обращению с отходами и арендаторы не производят оплату за сбор отходов либо такая оплата не превышает оплаты за транспортировку мусора, производимой арендодателем специализированной организации, имеющей необходимую лицензию, то деятельность организации-арендодателя лицензированию не подлежит.

Практически к такому выводу пришел и суд кассационной инстанции Уральского округа, указав: "Поскольку накопление и временное размещение отходов не являются целенаправленной самостоятельной деятельностью общества, обязанность иметь лицензию на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов у общества отсутствует" ([Постановление](consultantplus://offline/ref=4554B653ACE255C0637948F74342BB49C5A8DE6A0DA934293A75214Fc1NAI) ФАС Уральского округа от 14.04.2008 N Ф09-2541/08-С1 по делу N А50П-942/07).

Мы не стремимся понять те цели, которые преследуются некоторыми территориальными органами Росприроднадзора, привлекающими к административной ответственности за невыполнение неисполнимого и совсем не необходимого, но во избежание таких казусов правильным выходом из ситуации будет, по нашему мнению, если само ведомство, которое контролирует деятельность в сфере природопользования, даст обязательное толкование для своих управлений в регионах, т.е. последует вышеизложенному примеру Приволжского управления Ростехнадзора.

Как показали примеры судебной практики, российские суды идут по принципу здравого смысла. Однако успешно сложившаяся для арендодателей арбитражная практика все же не останавливает органы Росприроднадзора при вынесении постановлений о привлечении организаций к административной ответственности за так называемую деятельность по сбору отходов без лицензии, а следовательно, в очередной раз обществам приходится доказывать свою правоту в судебном порядке.

Надеемся, что наша статья станет поводом задуматься над проблемой толкования законодательства не только в сфере природопользования, а может быть, и поможет читателям, столкнувшимся с аналогичной ситуацией, убедить в своей правоте органы Росприроднадзора.