Административная ответственность за нарушение требований в области обращения с отходами

СЕЛЕЗНЕВ Владимир Аркадьевич, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат экономических наук, доцент

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: adm7@izak.ru

Рассмотрены вопросы совершенствования административной ответственности за отдельные виды правонарушений в экологической сфере. Нарушения требований в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе их несанкционированное размещение, наносят существенный ущерб экологии и вред здоровью людей. Актуальность проблемы противодействия данным правонарушениям обусловлена необходимостью обеспечения защиты окружающей среды и улучшения экологической ситуации в стране.

Цель статьи — выявить состояние, тенденции развития института административной ответственности за нарушение законодательства об обращении с отходами производства и потребления, перспективы его совершенствования.

Задачи исследования: рассмотрение особенностей норм об административной ответственности граждан, должностных и юридических лиц за нарушение законодательства об обращении с отходами производства и потребления; определение направлений совершенствования указанных норм.

Выводы: целесообразно установить дифференцированную административную ответственность за различные виды правонарушений в сфере обращения с отходами производства и потребления с учетом требований принципов соразмерности и индивидуализации административной ответственности; исключить возможность назначения административных наказаний за каждое однородное административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена одной нормой Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также возможность одновременного привлечения к административной ответственности юридического лица и его работника за аналогичное правонарушение.

Ключевые слова: административная ответственность, административное наказание, правонарушение, юридическое лицо, обращение с отходами производства и потребления.

Для цитирования: Селезнев В. А. Административная ответственность за нарушение требований в области обращения с отходами // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 113—128. DOI: 10.12737/jrl.2019.12.9

Administrative Responsibilities for Violation of Requirements for Wastes Management

V. A. SELEZNEV, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: adm7@izak.ru

The article considers the issues of improving administrative responsibility for certain types of offenses in the environmental sphere. Violations of the requirements in the field of handling production and consumption wastes, including their unauthorized disposal, cause significant environmental damage

and harm to human health. The urgency of the problem of combating these offenses is due to the need to ensure environmental protection and improve the environmental state in the country.

The purpose of the article is to identify state, development trends of the institution of administrative responsibility for violation of legislation on managing production and consumption waste and prospects for its improvement.

The research objectives are: to consider administrative responsibilities of civilians, administrative officials and legal entities in management of production and consumer wastes non-compliance, identify the direction for these norms improvement.

Conclusions are made to input the differentiated administrative responsibility for different kinds of non-compliance in management of production and consumer wastes in regards with requirements of proportionality principles and administrative responsibilities, to eliminate the possibility for administrative penalty imposition for each similar administrative violation for which the same norm of Special Part of Administrative Offences Code of the Russian Federation is specified, as well as the possibilities of simultaneous imposition of administrative sanctions for legal entity and its employee for the same violation.

Keywords: administrative responsibilities, administrative penalty, violation, legal entity, management of production and consumer wastes.

For citation: Seleznev V. A. Administrative Responsibilities for Violation of Requirements for Wastes Management. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2019, no. 12, pp. 113—128. (In Russ.). DOI: 10.12737/jrl.2019.12.9

Проблема противодействия нарушениям требований в области обращения с отходами производства и потребления (далее — отходы), в частности их несанкционированному размещению, наносящему существенный ущерб экологии и вред здоровью людей, получает все большую актуальность. Являясь не только источником существенного загрязнения окружающей среды, отходы нарушают почвенный слой, засоряют водные объекты, загрязняют атмосферный воздух, разрушают естественные экологические системы, захламывают огромные территории и оказывают негативное влияние на здоровье человека¹.

Улучшение состояния окружающей среды, повышение экологических стандартов, создание эффективной системы утилизации отходов, повышение обеспеченности населения качественной питьевой водой рассматриваются в том числе в качестве основных приоритетов социальной и экономической политики в области развития челове-

ского потенциала². Экологическая ситуация в Российской Федерации характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду и значительными экологическими последствиями прошлой экономической деятельности³.

При низком уровне утилизации увеличивается количество не вовлекаемых во вторичный хозяйственный оборот отходов, направляемых на размещение на полигоны и свалки. Свыше 30 млрд тонн отходов накоплено в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности; по итогам инвентаризации территорий выявлено 340 объектов накопленного вреда окружающей среде, являющихся источником потенциальной угрозы жизни и здоровью 17 млн человек; ежегодно образуется примерно 4 млрд тонн отходов, из которых 55—60 млн тонн состав-

² См. Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

³ См. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.).

¹ Подробнее см.: Боголюбов С. А. и др. Институты экологического права. М., 2010. С. 173.

ляют твердые коммунальные отходы (ТКО). Около 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов занимают территорию общедоступной площадью примерно 4 млн гектаров, и эта территория ежегодно увеличивается на 300—400 тыс. гектаров⁴. Увеличение количества свалок и мусорных полигонов, расположенных вблизи жилых территорий, нарушение требований по обращению с отходами вызывают экологические конфликты⁵.

Наличие стихийных несанкционированных мест сбора отходов, в том числе содержащих высокотоксичные вещества, наносящие вред окружающей среде, приобрело глобальный характер. Организация таких свалок является наиболее распространенным правонарушением в сфере экологии. Осуществляемая в России реформа предусматривает создание новой комплексной системы обращения с ТКО, направленной на кардинальное изменение принципов и механизмов сбора, сортировки, переработки и утилизации мусора, формирование в обществе новой бытовой культуры, повышение экологического благополучия⁶.

Правовые основы обращения с отходами установлены Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее — Закон № 89-ФЗ) в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства

и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья. Существенные изменения в названный Закон внесены Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ (далее — Закон № 458-ФЗ) в целях создания экономических стимулов по вовлечению отходов в хозяйственный оборот в качестве вторичных материальных ресурсов, а также другими законами⁷.

Лица, допустившие неисполнение или ненадлежащее исполнение законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами, подлежат дисциплинарной, административной, уголовной или гражданско-правовой ответственности. Примечательно, что ст. 28 Закона № 89-ФЗ не называет юридических лиц в качестве субъектов ответственности. Наряду с этим ч. 8 ст. 18 названного Закона предусматривает, что юридические лица и индивидуальные предприниматели несут ответственность за превышение лимитов на размещение отходов.

Юридическая ответственность традиционно рассматривается как

⁴ См. Стратегию экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176.

⁵ Подробнее см.: Мусорный атлас // Коммерсант. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3600872> (дата обращения: 14.05.2019).

⁶ В результате «мусорной реформы» большая часть российских регионов перешла на новую систему обращения с твердыми коммунальными отходами. Ранее на эту систему перешли 16 российских регионов, для Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя новая система сбора мусора отложена до 1 января 2022 г.

⁷ В том числе Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 203-ФЗ были внесены изменения в ч. 3 ст. 23 Закона № 458-ФЗ, в соответствии с которыми срок действия лицензий на деятельность по обезвреживанию и размещению отходов I—IV классов опасности продлен до 1 января 2019 г. (вместо 30 июня 2015 г.); ст. 23 дополнена ч. 3¹, согласно которой юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации отходов I—IV классов опасности, должны получить лицензию на ее осуществление до 1 января 2016 г. Федеральным законом № 404-ФЗ указанный срок был перенесен на 1 июля 2016 г., а также ст. 23 Закона № 458-ФЗ дополнена ч. 8, определяющей переходный период до 1 января 2017 г. Федеральным законом от 28 декабря 2016 г. № 486-ФЗ данный период был продлен до 1 января 2019 г.

эффективное средство охраны окружающей среды. Актуальными для теории уголовного, административного и экологического права остаются проблемы разграничения преступлений и административных проступков, определения размеров экологического вреда⁸.

В связи с этим следует отметить проявление конкуренции административной и уголовной ответственности (в части размеров наказания в виде штрафа, сроков давности привлечения к ответственности и юридическим последствиям признания лица виновным в совершении противоправного деяния) на фоне ужесточения административных наказаний, увеличения количества смежных составов преступлений и административных правонарушений, применения административной преюдиции, введения новых составов правонарушений в результате декриминализации.

Рассматривая некоторые особенности уголовно-правового противодействия посягательствам на окружающую среду, требований дифференциации норм уголовной ответственности, расширения сферы уголовно-правовой защиты экологической среды, устранения пробелов уголовного законодательства, недостатков правоприменительной практики, В. П. Кашепов обращает внимание на несоответствие уголовного законодательства развитию об-

щего экологического законодательства, что негативно влияет на разграничение составов при квалификации уголовных преступлений и административных правонарушений и их эффективное правоприменение⁹. При этом необходимо уточнение понятия «административное правонарушение» в целях конкретизации для разграничения с понятием «преступление», что должно быть учтено при подготовке нового КоАП РФ¹⁰.

О. Л. Дубовик отмечает значимость таких аспектов, связанных с применением мер административной ответственности за экологические правонарушения, как «теоретические основы формулирования составов административных экологических проступков; классификация административных экологических проступков; состояние, структура и динамика экологической правонарушаемости; признаки составов административных экологических правонарушений; эффективность административно-правовых запретов и эффективность административных санкций; тенденции правового регулирования административно-правовой ответственности за экологические правонарушения по законодательству субъектов РФ»¹¹.

В качестве административной ответственности за экологические правонарушения В. И. Ивакин предлагает понимать обязанность лица, совершившего административное экологическое правонарушение, претерпевать неблагоприятные по-

⁸ См., например: *Ермакова Л.* Экологические правонарушения: понятие и разграничение // *Право и жизнь.* 2003. № 54; *Пономарев М. В.* Разграничение административной и уголовной ответственности за нарушения в области обращения с отходами // *Твердые бытовые отходы.* 2019. № 3; *Радчик О. Л.* Юридическая ответственность за нарушение правил обращения с экологически опасными веществами и отходами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 9; *Степаненко В. С.* Правовое регулирование ответственности за экологические преступления в сфере обращения с отходами // *Право и политика.* 2014. № 11.

⁹ См.: *Кашепов В. П.* Уголовно-правовая защита окружающей среды // *Аграрное и земельное право.* 2013. № 6(102). С. 62—69.

¹⁰ См.: Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <http://static.government.ru> (дата обращения: 10.06.2019).

¹¹ *Дубовик О. Л.* Эволюция развития института административной ответственности за экологические правонарушения // *Административное право и процесс.* 2014. № 9. С. 66—70.

следствия личного, организационного или имущественного характера, установленные государством в санкциях правовых норм, применяемые в определенном административно-процессуальном порядке¹².

Несомненно, в основе правонарушений в исследуемой сфере, совершаемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, лежит преимущественно экономический интерес, поэтому наказание в виде административного штрафа должно являться сдерживающим фактором для правонарушителя. Поэтому при установлении ответственности за такие правонарушения следует исходить из того, чтобы нарушителю было невыгодно совершать правонарушение. Вместе с тем виды и размеры административных наказаний, соотносясь с характером и степенью общественной вредности административных правонарушений (наступления негативных последствий или угрозы их наступления), должны обладать разумным сдерживающим эффектом, обеспечивающим соблюдение установленных требований и запретов.

В совокупности с развитием экономического механизма, направленного на стимулирование природоохранной деятельности, основанной на экономических выгодах, увеличение в ст. 8.2 КоАП РФ размера штрафа может являться обоснованным и, как отмечает С. С. Трофимец, способствующим экологически корректному правомерному поведению всех субъектов правовых отношений в сфере обращения с отходами¹³.

Признание деятельности субъектов деятельностью по обращению с отходами непосредственно связано с

определением понятия «отходы производства и потребления»¹⁴. В связи с этим И. А. Игнатьева отмечает, что «поскольку законодательством об отходах наряду с дефиницией правового понятия «отходы производства и потребления» предусмотрена система взаимосвязанных правовых инструментов (требований, обязанностей, условий), которые призваны регламентировать деятельность по обращению с отходами, как правило, очевидным выступает наличие между ними прямой связи, когда признание вещества или предмета отходом влечет за собой комплекс предусмотренных законодательством действий в отношении его»¹⁵.

Комплексное регулирование административной ответственности за различные виды правонарушений в сфере обращения с отходами осуществляется КоАП РФ, Градостроительным кодексом РФ, федеральными законами от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»,

¹⁴ В соответствии со ст. 1 Закона № 89-ФЗ отходами производства и потребления являются 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 названным Федеральным законом.

¹⁵ И полагает возможным ввиду недостаточно четкого определения отходов «выстраивание между данными правовыми явлениями обратной связи, когда решение вопросов о том, проводились ли те или иные действия, выполнялись ли те или иные предписания, могут рассматриваться как объективные меры, подтверждающие признание или непризнание того или иного вещества, предмета отходом в общем смысле Закона об отходах» (Игнатьева И. А. Правовые проблемы определения понятия «отходы производства и потребления» // Экологическое право. 2018. № 1. С. 12—19).

¹² См.: Ивакин В. И. Понятие и виды юридической ответственности за экологические правонарушения // Аграрное и земельное право. 2005. № 3. С. 54—63.

¹³ См.: Трофимец С. С. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 7.

от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

КоАП РФ, кроме ст. 8.2, предусматривающей ответственность за несоблюдение установленных требований при обращении с отходами, содержит смежные правонарушения, связанные в том числе с уничтожением плодородного слоя почвы, порчей земель в результате нарушения правил обращения с опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами (ч. 2 ст. 8.6); загрязнением отходами ледников, снежников или ледяного покрова водных объектов либо водных объектов, содержащих природные лечебные ресурсы или отнесенных к особо охраняемым водным объектам, местам туризма, спорта и массового отдыха (ч. 5 ст. 8.13); загрязнением лесов отходами (ч. 2 ст. 8.31).

Анализ практики привлечения к административной ответственности за несоблюдение установленных требований при обращении с отходами¹⁶ выявил проблемные во-

просы, на решение которых был направлен ряд законодательных инициатив. Как указал Верховный Суд РФ, состав правонарушения, предусмотренного ст. 8.2 КоАП РФ, образует любая деятельность по обращению с отходами производства и потребления или иными опасными веществами, которая ведется хозяйствующим субъектом с нарушениями требований природоохранного законодательства¹⁷. Примечательно, что на фоне многочисленных изменений норм Особенной части КоАП РФ, предусматривающих не только усиление административной ответственности, но и уточнение, детализацию, введение новых составов правонарушений, рассматриваемая статья за период действия Кодекса не претерпела существенных изменений¹⁸.

Бланкетная конструкция рассматриваемой нормы, предусматривавшая установление связи с иными нормативными правовыми актами,

¹⁷ См. постановления ВС РФ от 9 апреля 2015 г. № 308-АД14-4895 по делу № А32-13704/2013, от 6 апреля 2015 г. по делу № 303-АД15-1755, А51-14192/2014; от 12 февраля 2015 г. № 301-АД14-4505 по делу № А39-14/2014.

¹⁸ Отметим такие изменения, как введение Федеральным законом от 26 декабря 2005 г. № 183-ФЗ административного приостановления деятельности за предусмотренные ст. 8.2 КоАП РФ правонарушения; уточнение диспозиции Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 380-ФЗ; увеличение административных штрафов для должностных лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ; введение административной ответственности за несоблюдение требований при обращении с озоноразрушающими веществами Федеральным законом от 23 марта 2013 г. № 226-ФЗ в части обеспечения выполнения обязательств Российской Федерации по Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, к Венской конвенции об охране озонового слоя.

¹⁶ Практика применения ст. 8.2 КоАП РФ в редакции до изменений, внесенных Федеральным законом от 17 июня 2019 г. № 141-ФЗ.

значительно затрудняла ее применение. Отсутствие в рассматриваемой статье необходимой дифференциации административных правонарушений явилось причиной многочисленных спорных ситуаций, в целях возможного разрешения которых издан ряд ведомственных разъяснений в отношении отнесения тех или иных видов нарушений экологических требований к образующим состав административного правонарушения, предусмотренного указанной статьей¹⁹.

Кроме того, следует отметить вопросы квалификации противоправных действий (бездействия), связанных с несоблюдением экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с иными опасными веществами, в частности, вопрос о том, представляют ли и в какой степени данные вещества опасность для здоровья

человека, окружающей среды и ее компонентов, природных ресурсов и объектов (например, объектов животного и растительного мира)²⁰.

Типичными правонарушениями в данной сфере являются: несанкционированное размещение отходов; отсутствие соответствующего обучения лиц, допущенных к обращению с отходами; эксплуатация не включенных в государственный реестр объектов размещения отходов; отсутствие документа об утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение; отсутствие паспортов отходов I–IV класса опасности. Определенно, не все предусмотренные рассматриваемой статьей правонарушения представляют опасность для здоровья и жизни граждан и прямо наносят вред окружающей среде. Но некоторые зачастую приводят к серьезным экологическим и социальным последствиям, в частности, такие как несанкционированное размещение отходов или эксплуатация не включенных в государственный реестр объектов размещения отходов.

Предъявляемые к осуществляющим деятельность в области обращения с отходами индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам экологические требования дифференцированы в ст. 11 Закона № 89-ФЗ. Вместе с тем формулировка диспозиции ст. 8.2 КоАП РФ в ранее действовавшей редакции не позволяла полностью охватить действия, связанные с нарушением установленных требований в рассматриваемой сфере. Данная статья предусматривала практически аналогичные меры ответственности за различные по степени тяжести и масштабу нанесенного ущерба правонарушения. К примеру, такие нарушения, как несвоевременное или

¹⁹ Такие разъяснения содержатся, в частности, в письмах Росприроднадзора от 21 февраля 2013 г. № ВК-03-03-36/2216 «О нарушении законодательства об экологической экспертизе при осуществлении рекультивации», от 8 октября 2014 г. № АА-06-01-36/15648 «О плате за размещение отходов», от 28 октября 2014 г. «Разъяснения о порядке привлечения к административной ответственности, предусмотренной ст. 8.2 КоАП РФ», от 19 ноября 2014 г. № АА-03-03-36/18510 «Об обращении с отработанными смазочными материалами, маслами и специальными жидкостями», от 25 декабря 2014 г. № АА-03-04-36/21179 «О приеме статистической отчетности по форме 2 ТП-отходы и отчетов субъектов малого и среднего предпринимательства», от 17 марта 2015 г. № АА-03-04-36/3946 «О направлении разъяснений», от 13 июля 2015 г. № АА-03-04-36/11992 «О направлении разъяснений», от 13 октября 2017 г. № АС-10-01-36/22597 «О разъяснениях требований законодательства в области обращения с отходами», от 16 марта 2017 г. № АС-10-02-36/5284 «Об исполнении нормативов утилизации», от 11 июля 2018 г. № АА-10-02-36/14300 «О разъяснении требований законодательства в области обращения с отходами».

²⁰ См.: Пономарев М. В. Разграничение административной и уголовной ответственности за нарушения в области обращения с отходами // Твердые коммунальные отходы. 2019. № 3. С. 56.

не в полном объеме оказание услуг потребителям по транспортированию твердых коммунальных отходов и дальнейшему их размещению, которые могут привести к загрязнению окружающей среды и созданию антисанитарных условий, и нарушение установленных сроков предоставления технического отчета по обращению с отходами и лимитам на размещение отходов. В связи с этим высказывалось мнение о «разделении указанного состава на несколько путем выделения из него ответственности за несоблюдения санитарно-эпидемиологических требований», необходимости конкретизировать виды нарушений экологических требований в области обращения с отходами²¹.

Наряду с этим в ходе правоприменения обозначился вопрос пересмотра санкций за совершение рассматриваемых правонарушений с учетом того, что незначительные размеры административных штрафов, предусмотренных в отношении граждан, должностных лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц за несоблюдение данных требований, не вполне соотносятся с характером и степенью общественной опасности административных правонарушений²²,

правонарушителям порой выгоднее оплачивать административные штрафы, чем соблюдать обязательные требования в области обращения с отходами.

Характер совершенного правонарушения вместе с обстоятельствами, смягчающими и отягчающими ответственность, должен учитываться при назначении административного наказания. Отметим, что судами при рассмотрении дел о правонарушениях, предусмотренных ст. 8.2 КоАП РФ, применялась в отдельных случаях замена наказания в виде административного штрафа на предупреждение в связи с тем, что правонарушение не несет существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, не причиняет вреда окружающей среде²³. Вместе с тем в большинстве случаев суды, принимая во внимание наличие угрозы причинения вреда окружающей среде²⁴ и «высокую степень общественной опасности правонарушений в указанной сфере»²⁵, не находили оснований для такой замены. При этом, как показывает анализ судебной практики, то обстоятельство, что правонарушитель имеет статус субъекта малого предпринимательства, не является безусловным основанием для осуществления указанной замены²⁶.

²¹ Так, М. В. Пономарев полагает, что это позволит существенно ограничить широту дискреционных полномочий и ограничить усмотрение должностных лиц органов государственного экологического надзора по привлечению субъектов хозяйственной и иной деятельности к административной ответственности, тем самым существенно снизив коррупциогенную составляющую. См.: Пономарев М. В. Административная ответственность в области обращения с отходами // Твердые бытовые отходы. 2014. № 7. С. 48.

²² Размеры налагаемых на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц административных штрафов увеличены Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдель-

ные законодательные акты Российской Федерации».

²³ См., например, решения Узловского городского суда Тульской области от 26 июля 2017 г. по делу № 12-51/2017, Забайкальского краевого суда от 10 декабря 2018 г. по делу № 21-446/2018.

²⁴ См., например, решения Вологодского областного суда от 4 декабря 2018 г. № 7-941/2018, от 20 декабря 2018 г. № 7-1018/2018, № 7-1019/2018, Красноярского краевого суда от 6 декабря 2018 г. по делу № 7р-759/2018.

²⁵ См., например, постановление Челябинского областного суда от 4 декабря 2018 г. № 4А-1387/2018.

²⁶ См., например, определение ВС РФ от 1 февраля 2017 г. № 310-АД16-19527 по делу № А83-6027/2015.

С учетом рассматриваемой проблематики следует отметить ряд законодательных инициатив. В частности, направленный на усиление ответственности, предусмотренной ст. 8.2 КоАП РФ, проект федерального закона № 66349-6 «О внесении изменения в статью 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»²⁷, в котором предлагавшиеся размеры штрафов для юридических лиц значительно превышали размеры штрафов за другие правонарушения в области охраны окружающей среды. Проектом федерального закона № 294566-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»²⁸ (в части совершенствования регулирования ответственности за административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, охраны собственности) предлагалось, в частности, увеличить размер административного штрафа в ст. 8.2 КоАП РФ и предусмотреть возможность назначения административного наказания в виде конфискации оружия совершения административного правонарушения, в том числе транспортных средств, механизмов, самоходных машин и других видов техники²⁹.

²⁷ Указанным законопроектом предлагалось установить размеры административных штрафов для граждан — от 4 тыс. до 5 тыс. руб., должностных лиц и индивидуальных предпринимателей — от 40 тыс. до 50 тыс. руб., юридических лиц — от 500 тыс. до 1 млн руб. Законопроект отклонен 28 сентября 2012 г.

²⁸ Внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ Законодательным Собранием Ленинградской области.

²⁹ Указанным законопроектом предлагалось установить размеры административных штрафов для граждан — от 3 тыс. до 5 тыс. руб., должностных лиц — от 20 тыс. до 40 тыс. руб., индивидуальных предпринимателей — от 30 тыс. до 50 тыс. руб., юри-

В части совершенствования установленного КоАП РФ порядка производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 8.2 КоАП РФ, следует отметить проект федерального закона № 524998-7 «О внесении изменений в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»³⁰, предусматривающий внесение изменений в ч. 7 ст. 28.3 КоАП РФ, направленных на предоставление права составления протоколов об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами, должностным лицам органов местного самоуправления.

Насколько обоснованным является предлагаемое решение? Необходимо учесть, что в ч. 7 ст. 28.3 КоАП РФ закреплены полномочия должностных лиц органов местного самоуправления по составлению протоколов о перечисленных в данной норме административных правонарушениях исключительно при осуществлении муниципального контроля. Полномочия органов местного самоуправления в области обращения с отходами определены ст. 8 и 8¹ Закона № 89-ФЗ. Вызывает сомнения целесообразность предлагаемых законопроектом в данной части изменений, учитывая их несогласованность с положениями указанных статей Закона № 89-ФЗ.

На дифференциацию составов административных правонару-

дических лиц — от 150 тыс. до 300 тыс. руб. Проект федерального закона возвращен автору законодательной инициативы в связи с несоблюдением требований ч. 3 ст. 104 Конституции РФ и ст. 105 Регламента Государственной Думы 5 декабря 2017 г.

³⁰ Внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ Законодательным Собранием Ленинградской области.

шений в сфере обращения с отходами направлен проект федерального закона № 690757-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации (об уточнении составов административных правонарушений в сфере обращения с отходами производства и потребления)»³¹. Не касаясь подробно недостатков предлагаемого подхода к дифференциации административной ответственности в зависимости от класса опасности отходов (I—IV или V класс опасности), отметим, что выделение такого состава правонарушения, как неисполнение обязанностей по проведению работ по восстановлению нарушенных земель после окончания эксплуатации объектов размещения отходов, может создать условия конкуренции норм, способствующие их произвольному истолкованию и применению, с учетом того, что данное правонарушение охватывается ч. 1 ст. 8.7 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв.

При структурном обособлении таких составов правонарушений, как несоблюдение или отсутствие установленных нормативов образования отходов I—IV классов опасности и лимитов на их размещение, несоблюдение экологических требований и правил, направленных на обеспечение безопасного обращения с отходами I—IV классов опасности, и аналогичные правонарушения, связанные с отходами V класса опасности, верхние пределы предусмотренных за совершение названных правонарушений административных штрафов различаются только в отношении таких субъектов, как юридические лица. Кроме того, представля-

ется необоснованным установление для граждан ответственности за несоблюдение или отсутствие установленных нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, учитывая, что Законом № 89-ФЗ обязанность по разработке указанных нормативов возложена на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

В соответствии со ст. 4¹ названного Федерального закона отходы V класса опасности относятся к отходам практически неопасным для окружающей среды и Порядок отнесения отходов I—IV классов опасности к конкретному классу опасности³² на этот класс отходов не распространяется. Поэтому вызывает вопрос целесообразность установления для предприятий требования по разработке и утверждению нормативов образования в отношении отходов данного класса опасности и введения ответственности за их несоблюдение.

Спорным представляется подход, предусматривающий детализацию составов правонарушений при аналогичных санкциях за их совершение. В частности, таких составов, как несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований при сборе, накоплении, использовании, обезвреживании, транспортировании отходов; несоблюдение экологических и (или) санитарно-эпидемиологических требований при производстве, обращении и обезвреживании потенциально опасных химических веществ, обращении с веществами, разрушающими озоновый слой.

Законом № 89-ФЗ предусмотрены определенные обязанности субъектов хозяйственной деятельности в данной области. Логичным представляется включение корреспондирующих норм об ответственности за невыполнение данных обязанностей в КоАП РФ. Так, на территориях объ-

³¹ Принят в первом чтении 18 марта 2015 г., отклонен — 4 июля 2018 г.

³² Утв. приказом Минприроды России от 5 декабря 2014 г. № 541.

ектов размещения отходов и в пределах их воздействия на окружающую среду собственники объектов размещения отходов, а также лица, во владении или в пользовании которых находятся объекты размещения отходов, обязаны в соответствии с п. 3 ст. 12 Закона № 89-ФЗ проводить мониторинг состояния и загрязнения окружающей среды в порядке, установленном федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами, в соответствии со своей компетенцией. В отсутствие указанного утвержденного порядка установление ответственности не является обоснованным.

Законопроект № 75317-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за сброс отходов производства и потребления за пределами специально отведенных для этого территорий, а также установления повышенной ответственности по загрязнению земель лесного фонда, водного фонда, особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах (округах)»³³ пред-

усматривает дифференциацию ответственности в зависимости от класса опасности отходов, разграничение таких составов правонарушений, как несоблюдение требований при обращении с отходами и нарушение санитарно-эпидемиологических требований к сбору, накоплению, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов. Кроме того, законопроектом предлагается значительное увеличение размеров административных штрафов в случае причинения вреда жизни или здоровью граждан либо создания угрозы причинения вреда жизни или здоровью граждан. Отметим, что используемые в данном законопроекте термины, такие как «охранная зона (округ) особо охраняемых природных территорий», «сброс отходов», «бытовые отходы» и «мусор», не применяются в действующем законодательстве³⁴. Диспозиции проектируемых норм (ч. 1, 2 и 4 ст. 8.2 КоАП РФ) не соотносятся с содержанием понятия «обращение с отходами», которым в соответствии со ст. 1 Закона № 89-ФЗ охватываются в том числе такие виды деятельности, как обработка и утилизация отходов, и не предусматривается деятельность, связанная с использованием отходов. Кроме того, в предлагаемой законопроектом редакции ст. 8.2 КоАП РФ исключена административная ответственность за несоблюдение соответствующих требований при обращении с веществами, разрушающими озоновый

³³ Внесен 11 января 2018 г. депутатом Государственной Думы О. А. Ниловым, отклонен 12 сентября 2018 г. Законопроект направлен на усиление административной ответственности за нарушение водоохранного режима на водосборах водных объектов, которое может повлечь загрязнение указанных объектов или другие вредные явления, за невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению водных объектов, их водоохранных зон и прибрежных полос в состояние, пригодное для пользования, за незаконную добычу общераспространенных полезных ископаемых на водных объектах, осуществление молевого сплава древесины либо нарушение установленного порядка очистки водных объектов от затонувшей древесины и наносов, за нарушение правил санитарной безопасности в лесах, загрязнение лесов сточными водами, химическими, ра-

диоактивными и другими вредными веществами, отходами и (или) негативное воздействие на леса, за сброс отходов (в том числе бытовых отходов) за пределами специально отведенных и оборудованных для этих целей территорий и др.

³⁴ С учетом изменений законодательства об охране окружающей среды и законодательства об административных правонарушениях, внесенных федеральными законами от 21 октября 2013 г. № 282-ФЗ и от 14 октября 2014 г. № 307-ФЗ.

слой, или иными (помимо отходов и указанных веществ) опасными веществами.

Оценивая данные инициативы, подчеркнем, что некоторые из перечисленных в проектируемых статьях правонарушений урегулированы в других статьях КоАП РФ или другими законодательными актами. Например, в проектируемой в законопроекте № 690757-6 части 5 ст. 8.2 КоАП РФ предусматривается административная ответственность за неисполнение обязанностей по восстановлению нарушенных земель, что дублирует ч. 1 ст. 8.7 КоАП РФ, предусматривающую административную ответственность за невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по рекультивации земель.

Предусмотренная в предлагаемом подходе дифференциация ответственности за отсутствие установленных лимитов на размещение отходов I—IV классов опасности и V класса опасности избыточна, учитывая, что случаи, когда на предприятии образуются лишь отходы V класса опасности, чрезвычайно редки. В частности, И. О. Прохоров предлагает выделить в качестве отдельного правонарушения «отсутствие нормативов образования отходов и лимитов на их размещение» без дифференциации по классу опасности³⁵.

Обращает внимание несоразмерность предлагаемых в законопроекте № 75317-7 наказаний за правонарушения, связанные с несоблюдением или отсутствием установленных нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, как правило, не представляющие существенного вреда охраняемым отношениям и какой-либо

опасности для окружающей среды. Кроме того, как отмечает автор, предприятия при согласовании проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение нередко сталкиваются с проблемами, зачастую искусственно создаваемыми государственными служащими, приводящими к огромным штрафам, которые могут вызвать вынужденные массовые закрытия предприятий³⁶.

Также в ряде проектируемых частей ст. 8.2 КоАП РФ для граждан и должностных лиц предусмотрены размеры штрафов, превышающие максимально возможные для данных субъектов административной ответственности, установленные в общем порядке в ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ³⁷. Вместе с тем вызывает сомнение обоснованность привлечения к административной ответственности граждан, так как Порядок разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение предназначен для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы³⁸.

Определенная попытка дифференциации ответственности за такие правонарушения, как несоблюдение экологических и (или) санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами, веществами, разрушающими озоновый слой, и при производстве, обращении и обезвреживании потенциально опасных химических веществ, предпринята в ст. 17.61 проекта № 957581-6 КоАП РФ.

³⁵ См.: Прохоров И. О. Административные правонарушения при обращении с отходами: особенности применения ст. 8.2 КоАП РФ и возможности дифференциации административной ответственности // Справочник эколога. 2015. № 4.

³⁶ См.: Прохоров И. О. Дифференциация административной ответственности в области обращения с отходами: шаг вперед, два шага назад // Справочник эколога. 2017. № 9.

³⁷ Заключение Правового управления Государственной Думы РФ на законопроект № 75317-7.

³⁸ Утв. приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 25 февраля 2010 г. № 50.

Безусловно, целесообразным является выделение в качестве самостоятельного состава правонарушения действий (бездействия), связанных с неисполнением требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления, повлекших причинение вреда здоровью людей или окружающей среде³⁹.

В соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 17 июня 2019 г. № 141-ФЗ, выделены составы правонарушений, связанных с несоблюдением требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления, такие как: несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при сборе, накоплении, транспортировании, обработке, утилизации или обезвреживании отходов производства и потребления, за исключением отходов животноводства (такие составы, как несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при сборе, накоплении, транспортировании, обработке, утилизации или обезвреживании отходов животноводства, а также несоблюдение таких требований при размещении отходов животноводства размещены в отдельной статье).

Кроме того, предусмотрена административная ответственность за превышение утвержденных лимитов на размещение отходов производства и потребления, а также за неисполнение установленных законодательством Российской Федерации обязанностей, в том числе: по разработке проектов нормативов образования отходов производства и потребления и лимитов на их размещение или направлению таких проектов на утверждение в уполномоченный орган; отнесению отходов производства и по-

требления I—V классов опасности к конкретному классу опасности для подтверждения такого отнесения или составлению паспортов отходов I—IV классов опасности; ведению учета в области обращения с отходами производства и потребления; проведению мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды на территориях объектов размещения отходов производства и потребления и в пределах их воздействия на окружающую среду; проведению инвентаризации объектов размещения отходов производства и потребления.

Внесенные указанным Федеральным законом изменения затронули гл. 6 КоАП РФ, которая дополнена ст. 6.35, предусматривающей ответственность за несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами, что должно обеспечить защиту здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Насколько рассмотренные изменения обеспечат соблюдение установленных требований при обращении с отходами и повысят эффективность противодействия правонарушениям в экологической сфере, покажет мониторинг правоприменения, что не исключает дальнейшего совершенствование с учетом реализуемой государственной административно-деликтной политики⁴⁰ и концептуальных подходов ре-

³⁹ Если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

⁴⁰ Определяя содержание и основные признаки современной административно-деликтной политики, С. М. Зырянов отмечает, что административная политика должна четко установить цель законодательства об административных правонарушениях, административно-правовые запреты должны быть обоснованы, а для обеспечения их соблюдения должны быть действенные средства. Подробнее см.: Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2018.

формирования законодательства об административных правонарушениях. В связи с этим в качестве общих выводов можно отметить следующее.

Развитие системы эффективного обращения с отходами и законность в данной сфере обеспечиваются в том числе мерами административного принуждения. Совершенствование норм КоАП РФ об ответственности за экологические правонарушения, в частности внесение изменений, предусматривающих дифференциацию ответственности за различные виды правонарушений в сфере обращения с отходами, должно основываться на анализе правоприменительной практики, обосновывающим выбор видов и размера административных наказаний, в том числе с учетом требований соразмерности и индивидуализации административной ответственности, возможности исполнения наказаний лицами, в отношении которых предлагается установить ответственность.

Следует учитывать положения Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴¹, в которой отмечается, что институт административного наказания нуждается в трансформации в институт назначения наказания, подлежащего дифференцированному применению с учетом риск-ориентированного подхода в случае, если профилактические и принудительные меры не имели должного воздействия. Совершенствование законодательства в различных областях, в том числе таких, как природопользование и экология, влечет необходимость уточнения составов правонарушений. Вместе с тем в Концепции подчеркивается необходимость исключения излишнего дробления составов административных правонарушений. С учетом того что санкции ч. 1—6 ст. 8.2 КоАП РФ ана-

логичны, можно полагать, что законодатель одинаково оценивает вред общественным отношениям, причиняемый данными правонарушениями, что не вполне оправдывает обособление данных составов правонарушений, хотя такой подход, несомненно, удобен для правоприменителя.

Кроме того, санкциями ч. 1—6 ст. 8.2 КоАП РФ предусмотрено административное приостановление деятельности на срок до 90 суток, учитывая при этом, что в соответствии с названной Концепцией предлагается исключить административное приостановление деятельности из перечня видов административных наказаний, одновременно включив его наряду с временным запретом деятельности в перечень мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также рассмотреть вопрос о возможности существенного сокращения предельного срока применения административного приостановления деятельности.

Заслуживает внимания вопрос о целесообразности одновременного привлечения к ответственности юридического лица и его работника за аналогичное правонарушение. Учитывая отсутствие в КоАП РФ для такого случая ограничений, судья при назначении административного наказания вправе применить к юридическому и должностному лицу любую, в том числе максимальную, меру наказания в пределах санкции соответствующей статьи⁴².

В научной литературе также отмечается необходимость конкретизации правил об ответственности

⁴¹ URL: <http://static.government.ru> (дата обращения: 10.06.2019).

⁴² См. постановления Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».

за несколько однородных правонарушений⁴³. Следует отметить, что содержащееся в КоАП РФ правило назначения административных наказаний за каждое однородное административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена одной нормой Особенной части КоАП РФ, не в полной мере обеспечивает соразмерность такой ответственности совершенному

правонарушению, что относится не только к правонарушениям в области обращения с отходами. Применение данного правила при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях (особенно о правонарушениях с формальным составом, характер которых не позволяет делать вывод о существенном вреде охраняемым отношениям, и совершенных лицом, не имеющим противоправной установки) на фоне непрерывного ужесточения санкций, в том числе в отношении юридических лиц, может рассматриваться в числе сдерживающих факторов развития отечественного предпринимательства.

⁴³ См., например: *Победоносцева Е. Н.* К вопросу об административной ответственности за совершение нескольких административных правонарушений в Российской Федерации (из практики прокурорского надзора) // *Административное право и процесс*. 2016. № 10. С. 49—51.

Библиографический список

- Боголюбов С. А. и др. Институты экологического права. М., 2010.
- Дубовик О. Л. Эволюция развития института административной ответственности за экологические правонарушения // *Административное право и процесс*. 2014. № 9.
- Ермакова Л. Экологические правонарушения: понятие и разграничение // *Право и жизнь*. 2003. № 54.
- Ивакин В. И. Понятие и виды юридической ответственности за экологические правонарушения // *Аграрное и земельное право*. 2005. № 3.
- Игнатьева И. А. Правовые проблемы определения понятия «отходы производства и потребления» // *Экологическое право*. 2018. № 1.
- Кашепов В. П. Уголовно-правовая защита окружающей среды // *Аграрное и земельное право*. 2013. № 6(102).
- Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <http://static.government.ru> (дата обращения: 10.06.2019).
- Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2018.
- Мусорный атлас // *Коммерсант*. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3600872> (дата обращения: 14.05.2019).
- Победоносцева Е. Н. К вопросу об административной ответственности за совершение нескольких административных правонарушений в Российской Федерации (из практики прокурорского надзора) // *Административное право и процесс*. 2016. № 10.
- Пономарев М. В. Административная ответственность в области обращения с отходами // *Твердые бытовые отходы*. 2014. № 7.
- Пономарев М. В. Разграничение административной и уголовной ответственности за нарушения в области обращения с отходами // *Твердые бытовые отходы*. 2019. № 3.
- Пономарев М. В. Разграничение административной и уголовной ответственности за нарушения в области обращения с отходами // *Твердые коммунальные отходы*. 2019. № 3.
- Прохоров И. О. Административные правонарушения при обращении с отходами: особенности применения ст. 8.2 КоАП РФ и возможности дифференциации административной ответственности // *Справочник эколога*. 2015. № 4.
- Прохоров И. О. Дифференциация административной ответственности в области обращения с отходами: шаг вперед, два шага назад // *Справочник эколога*. 2017. № 9.
- Радчик О. Л. Юридическая ответственность за нарушение правил обращения с экологически опасными веществами и отходами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

Степаненко В. С. Правовое регулирование ответственности за экологические преступления в сфере обращения с отходами // Право и политика. 2014. № 11.

Трофимец С. С. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

References

Bogolyubov S. A. et al. Institutes of ecological law. Moscow, 2010. 477 p. (In Russ.)

Concept of the new Code of administrative offences of the Russian Federation. Available at: <http://static.government.ru> (accessed 10.06.2019). (In Russ.)

Dubovik O. L. Evolution of the Institute of administrative responsibility for ecological offences. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2014, no. 9, pp. 66—70. (In Russ.)

Ermakova L. Environmental offences: concept and distinction. *Pravo i zhizn'*, 2003, no. 54, pp. 58—72. (In Russ.)

Garbage Atlas. *Kommersant*. Available at: <http://www.kommersant.ru/doc/3600872> (accessed 14.05.2019). (In Russ.)

Ignat'eva I. A. Legal Issues of the Definition of the 'Production and Consumer Waste' Notion. *Ekologicheskoe pravo*, 2018, no. 1, pp. 12—19. (In Russ.)

Ivakin V. I. Concept and types of juridical responsibility for the ecological offences. *Agrarnoe i zemel'noe pravo*, 2005, no. 3, pp. 54—63. (In Russ.)

Kashepov V. P. Criminal law protection of the environment. *Agrarnoe i zemel'noe pravo*, 2013, no. 6 (102), pp. 62—69. (In Russ.)

Pobedonostseva E. N. On Administrative Liability for Several Administrative Offenses in the Russian Federation (from Public Prosecutor's Supervision Practice). *Administrativnoe pravo i protsess*, 2016, no. 10, pp. 49—51. (In Russ.)

Ponomarev M. V. Administrative liability in the field of waste management. *Tverdye bytovye otkhody*, 2014, no. 7, pp. 47—49. (In Russ.)

Ponomarev M. V. Differentiation of administrative and criminal liability for violations in the field of waste management. *Tverdye bytovye otkhody*, 2019, no. 3, pp. 54—57. (In Russ.)

Prokhorov I. O. Administrative offenses in the treatment of waste: features of the application of the Article 8.2 of the Administrative Code and the possibility of differentiation of administrative responsibility. *Spravochnik ekologa*, 2015, no. 4, pp. 49—66. (In Russ.)

Prokhorov I. O. Differentiation of administrative responsibility in the field of waste management: one step forward, two steps back. *Spravochnik ekologa*, 2017, no. 9, pp. 10—23. (In Russ.)

Radchik O. L. Legal liability for violation of environmentally hazardous substances and waste regulations. Cand. diss. Moscow, 2001. 216 p. (In Russ.)

Stepanenko V. S. Legal regulation of liability for environmental waste management crimes. *Pravo i politika*, 2014, no. 11, pp. 1736—1744. (In Russ.)

The modernization of administrative legislation (goals, tasks, principles and actual vectors). Ed. by A. F. Nozdrachev. Moscow, 2018. 496 p. (In Russ.)

Trofimets S. S. Legal regulation of waste management of production and consumption. Cand. diss. thesis. Moscow, 2007. 169 p. (In Russ.)