

# О НОВОВВЕДЕНИЯХ В ЛИЦЕНЗИРОВАНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 99-ФЗ: ПРИНЦИПЕ БЕССРОЧНОСТИ И ИЗМЕНЕНИИ ПОРЯДКА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ



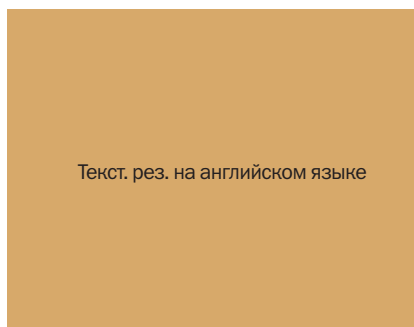
Н.Р. Соколова



Е.Б. Недостаева

На протяжении десяти лет специалисты предприятий и представители государственных органов при осуществлении лицензирования деятельности по обращению с отходами руководствовались положениями Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон № 128-ФЗ). Среди важных нововведений принятого 04.05.2011 Закона № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», по сравнению с Законом № 128-ФЗ, можно выделить, во-первых, установление принципа бессрочности действия выдаваемых лицензий, во-вторых, исключение из числа лицензируемых видов деятельности транспортировки отходов, и в-третьих, изменение порядка осуществления лицензионного контроля.

Наталья Романовна Соколова, заместитель начальника Управления экологического контроля Росприроднадзора, Екатерина Борисовна Недостаева, консультант отдела государственной экологической экспертизы Управления разрешительной деятельности Росприроднадзора



В процессе внесения дополнений в федеральное природоохранное законодательство менялись наименования лицензируемых видов деятельности, а также уполномоченные лицензирующие органы. Хронология нормативно-правовой регламентации этого лицензирования представлена в таблице.

В мае текущего года официально опубликован новый Федеральный закон с аналогичным названием за № 99-ФЗ от 04.05.2011 (далее – Закон № 99-ФЗ). Закон № 99-ФЗ вступает в силу через 180 дней после его официального опубликования, за исключением отдельных положений, для которых предусмотрены иные сроки введения в действие (ч.1 ст.24 Закона № 99-ФЗ). Первая официальная публикация документа была сделана 06.05.2011. Таким обра-

Таблица 1. Хронология (по убыванию) нормативно-правовой регламентации лицензирования деятельности по обращению с отходами

№	Лицензируемый вид деятельности	Регламентирующий нормативный правовой акт	Сведения об изменении / отмене акта	Дата вступления в силу / публикации*
1	Деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, размещению отходов I-IV класса опасности	Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ст.12, ч.1, п.30)		Первоначальный текст опубликован 06.05.2011 и вступает в силу через 180 дней, за исключением отдельных положений (по лицензионному контролю – с 01.07.2011)
2	Деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I-IV класса опасности	Федеральный закон от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ст.17, п.1, пп.74)	Изменения внесены Федеральным законом от 30.12.2008 № 309-ФЗ	с 11.01.2009
		Постановление Правительства РФ от 26.08.2006 № 524	Изменения внесены Постановлением Правительства РФ от 15.06.2009 № 486	с 30.06.2009
3	Деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов	Федеральный закон от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ст.17, п.1, пп.74)	Изменения внесены Федеральным законом от 02.07.2005 № 80-ФЗ	с 17.07.2005
		Постановление Правительства РФ от 26.08.2006 № 524		Первоначальный текст опубликован 04.09.2006*
4	Деятельность по обращению с опасными отходами	Федеральный закон от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ст.17)		с 10.02.2002
		Положение о лицензировании деятельности по обращению с опасными отходами (утв. Постановлением Правительства РФ от 23.05.2002 № 340)	Утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 26.08.2006 № 524	Первоначальный текст опубликован 30.05.2002*
		Положение о лицензировании деятельности по обращению с опасными отходами (утв. Постановлением Правительства РФ от 20.05.1999 № 556)	Утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 23.05.2002 № 340.	Первоначальный текст опубликован 31.05.1999*
5	Деятельность по утилизации отходов производства и потребления	Федеральный закон от 25.09.1998 № 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (т.17)	Утратил силу со дня вступления в силу Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ	с 28.09.1998

№	Лицензируемый вид деятельности	Регламентирующий нормативный правовой акт	Сведения об изменении / отмене акта	Дата вступления в силу / публикации*
6	Утилизация, складирование, перемещение, размещение, захоронение, уничтожение промышленных и иных отходов, материалов, веществ (кроме радиоактивных)	Положение о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды (утв. Постановлением Правительства РФ от 26.02.1996 № 168)	Утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 08.05.2002 № 302. Применялся в части, не противоречащей Федеральному закону от 08.08.2001 № 128-ФЗ	Первоначальный текст опубликован 04.03.1996*
7	Комплексное природопользование (размещение отходов)	Временное положение о порядке выдачи лицензий на комплексное природопользование (Приложение к Приказу Минприроды РФ от 23.12.1993 № 273), п.3.4, 4.1	Утверждено в целях реализации статьи 18 Закона РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды». Закон утратил силу в связи с принятием Федеральных законов от 30.12.2001 № 196-ФЗ и от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».	Документ опубликован не был

\* В соответствии с указом Президента РФ от 23.05.1996 № 763 с 05.06.1996 акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования, если в самом акте не установлен иной порядок вступления в силу.

зом, основные положения Закона № 99-ФЗ подлежат применению с 03.11.2011. Нормы Закона № 99-ФЗ о лицензионном контроле вступили в силу с 01.07.2011.

Согласно Закону № 99-ФЗ лицензирование сокращено почти вдвое – со 105 до 49 видов деятельности (во многих случаях - за счет объединения в более широкие группы). В числе лицензируемых – деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, размещению отходов I-IV класса опасности (п.30 ч.1 ст.12 Закона № 99-ФЗ). При этом транспортирование отходов I-IV класса опасности выводится из-под лицензирования. Напомним, что ранее, в связи с вступлением в силу Федерального закона от 30.12.2008 № 309-ФЗ, отменено лицензирование всех видов деятельности по обращению с отходами V класса опасности, а также по образованию и накоплению отходов.

Среди важных нововведений Закона № 99-ФЗ, по сравнению с Законом № 128-ФЗ, можно выделить, во-первых, установление

принципа бессрочности действия выдаваемых лицензий, а во-вторых, изменение порядка осуществления лицензионного контроля.

Кроме того, Закон № 99-ФЗ предусматривает единый бессрочный (неограниченный) срок действия лицензий и, что особенно важно, предполагает, что ранее выданные лицензии после его вступления в силу и по заявлению лицензиата станут бессрочными (ч.4.3, 4 ст. 22 указанного Закона).

Уполномоченные лицензирующие органы определены в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 5 Закона № 99-ФЗ в Постановлении Правительства Российской Федерации от 26.01.2006 № 45 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» (в редакции постановления Правительства РФ от 13.09.2010 № 717). В перечне федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование рассматриваемого вида деятельности, определен Росприроднадзор. А в приказе Росприроднадзора от 29.09.2010 № 283

определены полномочия Центрального аппарата Росприроднадзора и его территориальных органов, в частности, по вопросу лицензирования.

Перечень полномочий лицензирующих органов в Законе № 99-ФЗ значительно урезан по сравнению с тем перечнем, который был установлен в ст. 6 Закона № 128-ФЗ.

В качестве гарантии прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в ч. 4 ст. 7 Закона № 99-ФЗ предусмотрено, что в течение 30 рабочих дней со дня получения сведений о фактах нарушения российского законодательства должностными лицами лицензирующих органов при осуществлении лицензирования лицензирующие органы обязаны сообщить лицам, пострадавшим от их незаконных действий, о мерах, принятых в отношении виновных.

Порядок действий и исчерпывающий перечень предоставляемой информации и документов для получения лицензии приведены в ст. 13 Закона № 99-ФЗ. Следует отметить, что они практически не изменились

по сравнению с теми, что были предусмотрены в Законе № 128-ФЗ.

Перечень специализированных документов для оформления рассматриваемой лицензии определен в п.3 Положения о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I - IV класса опасности (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 26.06.2006 № 524). Требовать каких-либо иных документов от соискателя лицензии должностные лица лицензирующего органа не вправе (ч. 4 ст. 13 Закона № 99-ФЗ).

Однако на сегодняшний день порядок и сроки административных процедур при осуществлении государственной функции по лицензированию рассматриваемого деятельности определены в соответствующем административном регламенте Ростехнадзора (утв. приказом от 10.12.2007 № 848, зарегистрированном в Минюсте России 28.12.2007 № 10835). Росприроднадзором в настоящий момент разрабатывается проект Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I-IV класса опасности для последующего направления на согласование в Минприроды России (Приказ Росприроднадзора от 11.03.2011 № 134).

Возвращаясь к процедуре заявительного порядка, если представленное заявление о предоставлении лицензии оформлено с нарушением требований или иные документы представлены не в полном объеме, то в течение трех рабочих дней со дня приема заявления лицензирующий орган вручает соискателю лицензии уведомление о необходимости устранить выявленные нарушения (предоставить недостающие документы) в тридцатидневный срок (ч. 8 ст. 13 Закона № 99-ФЗ).

Лицензирующий орган в течение трех рабочих дней со дня получения надлежащим образом оформленного заявления и всех документов должен принять решение о его рассмотрении

или о возврате. В последнем случае возврат должен быть мотивирован (ч. 9 ст. 13 Закона № 99-ФЗ).

Если же соискатель лицензии в тридцатидневный срок не предоставит заявление, оформленное надлежащим образом, и (или) в полном объеме прилагаемые к нему документы, то ранее представленные документы должны быть ему возвращены.

Полноту и достоверность документов, поданных соискателем, лицензирующий орган проверяет в срок, не превышающий 45 рабочих дней со дня приема заявления и документов (ч. 1 ст. 14 Закона № 99-ФЗ). Также лицензирующий орган проверяет соискателя на соответствие лицензионным требованиям.

В новом Законе предусмотрены только два общих основания для отказа в предоставлении лицензии:

- наличие в представленных соискателем лицензии заявления о предоставлении лицензии и (или) прилагаемых к нему документах недостоверной или искаженной информации;
- установленное в ходе проверки несоответствие соискателя лицензии лицензионным требованиям.

Следует дополнительно отметить, что ранее предоставленные лицензии на виды деятельности, наименования которых изменены, и такие лицензии, которые не содержат перечень выполняемых работ в составе конкретных видов деятельности, по истечении срока их действия подлежат переоформлению (и затем действуют бессрочно). Введение лицензирования новых видов деятельности возможно только путем изменения существующего перечня лицензируемых видов деятельности.

Подробнее остановимся на вопросах осуществления лицензионного контроля, который прописан более подробно, чем в Законе № 128-ФЗ, и закреплен в ст. 19 Закона № 99-ФЗ.

К отношениям, связанным с проведением лицензирующим органом лицензионного контроля, применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального

контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ), с особенностями организации и проведения проверок, установленными Законом о лицензировании.

Обращаясь к истории вопроса, отметим: с 10.07.2008 (после вступления в силу постановления Правительства РФ от 29.05.2008 № 404) в Росприроднадзор перешли полномочия от Ростехнадзора по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, в том числе, в области обращения с отходами, за исключением радиоактивных отходов (п.5.1.14 Положения, утв. постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 400).

Лицензионный контроль может осуществляться Росприроднадзором на всех трех уровнях своей организационной системы: центральный аппарат – департаменты по федеральным округам – управления по субъектам Российской Федерации.

Лицензионный контроль, являясь федеральным государственным экологическим контролем, осуществляется в соответствии с Административным регламентом Росприроднадзора по исполнению государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля в области охраны окружающей среды (федерального государственного экологического контроля), утвержденным приказом Минприроды России от 26.07.2010 № 282 (далее – Регламент № 282).

Должностные лица Росприроднадзора и его территориальных органов имеют право в установленном порядке посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, знакомиться с документами и иными необходимыми для осуществления государственного экологического контроля материалами (п.7 Регламента № 282).

Перечень уполномоченных должностных лиц Росприроднадзора определяется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 25.09.2008 № 716.

Федеральный государственный экологический контроль осуществляется в





форме проверок, проводимых в соответствии с планами, утверждаемыми Росприроднадзором (ст.9 Закона № 294-ФЗ), а также в форме внеплановых проверок (ст.10 Закона № 294-ФЗ).

В соответствии с новым законом, проверки могут быть документарные, внеплановые выездные (в отношении соискателя лицензии и лицензиата), а также плановые (в отношении лицензиата). Внеплановые выездные проверки в отношении соискателя лицензии осуществляются без согласования с органами прокуратуры (ч. 2 ст. 19 Закона № 99-ФЗ). Внеплановые выездные проверки в отношении лицензиата также проводятся без согласования с органами прокуратуры (ч.6 и 12 ст. 19 Закона № 99-ФЗ).

Исключение составляют случаи проведения такой проверки на основании обращения или заявления граждан или юридических лиц и иных лиц о фактах грубых нарушений лицензионных требований (п. 2 ч. 10 ст. 19 Закона № 99-ФЗ). Тогда для согласования Росприроднадзором или его территориальным органом с органом прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки направляется соответствующее заявление прокурору субъекта РФ. Согласование Росприроднадзором или его территориальным органом с органом прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляется в соответствии с приказом Генеральной прокуратуры РФ от 27.03.2009 № 93.

Плановая проверка осуществляется в соответствии с ежегодным планом, который разрабатывает лицензирующий орган. В ч. 9 ст. 19 Закона № 99-ФЗ перечислены основания для включения плановой проверки лицензиата в ежегодный план проведения плановых проверок.

План контрольно-надзорной деятельности центрального аппарата Росприроднадзора на 2011 год утвержден приказом Росприроднадзора от 26.10.2010 № 328 (в ред. приказа от 02.02.2011 № 43) на основании постановления Правительства РФ от 31.03.2009 № 285 "О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному эко-

логическому контролю". Ежегодные планы проведения плановых проверок территориальных управлений Росприроднадзора формируются в каждом территориальном управлении Росприроднадзора и утверждаются приказами Росприроднадзора.

При осуществлении рассматриваемых контрольно-надзорных мероприятий Кодексом РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ) предусмотрена ответственность в соответствии со следующими статьями:

- ст.8.2 «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами» (такие дела рассматривают органы, осуществляющие государственный экологический контроль);
- ст.14.1 «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)» (дела рассматривают судьи);
- ст.19.20 «Осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии)» (дела рассматривают судьи).

При этом протоколы об административных правонарушениях по статьям 14.1 и 19.20 КоАП РФ вправе составлять должностные лица федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, осуществляющих лицензирование отдельных видов деятельности и контроль за соблюдением условий лицензий (п.3 ст.28.3 КоАП РФ).

Что касается выявления грубых нарушений лицензионных требований: исчерпывающий перечень таких нарушений должен устанавливаться соответствующим положением о лицензировании. При этом в соответствии с ч. 11 ст. 19 Закона № 99-ФЗ к таким нарушениям лицензионных требований могут относиться нарушения, повлекшие за собой, в том числе, возникновение угрозы причинения вреда окружающей среде, а также причинение вреда окружающей среде.

Перечень грубых нарушений лицензионных требований в отношении рассматриваемого вида деятельности

установлен в п. 4 Положения о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I - IV класса опасности (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 26.06.2006 № 524).

Грубое нарушение лицензионных требований является основанием для приостановления действия лицензии (ч. 1 ст. 20 Закона № 99-ФЗ). Сведения о приостановлении и о возобновлении действия лицензии вносятся в реестр лицензий (ч. 5 и 8 ст. 20 Закона № 99-ФЗ).

Действие лицензии при привлечении лицензиата к административной ответственности (п. 1 ч. 1 ст. 20 Закона № 99-ФЗ) возобновляется по решению лицензирующего органа со дня, следующего за днем истечения срока исполнения вновь выданного предписания, или со дня, следующего за днем подписания акта проверки, который устанавливает факт досрочного исполнения вновь выданного предписания. При административном приостановлении деятельности лицензиата (п. 2 ч. 1 ст. 20 Закона № 99-ФЗ) действие лицензии возобновляется по решению лицензирующего органа со дня, следующего за днем истечения срока административного приостановления деятельности лицензиата, или со дня, следующего за днем досрочного прекращения исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности лицензиата.

Лицензиат должен в письменной форме уведомить лицензирующий орган об устранении им грубого нарушения лицензионных требований, повлекшего за собой назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности лицензиата, по истечении срока указанного административного наказания (ч. 9 ст. 20 Закона № 99-ФЗ).

Лицензия может быть аннулирована только по решению суда на основании рассмотрения заявления лицензирующего органа об аннулировании лицензии (ч. 12 ст. 20 Закона № 99-ФЗ).

Действие лицензии прекращается, если в случаях, установленных ч. 13 ст. 20 Закона № 99-ФЗ, лицензиат прекращает заниматься той деятельностью, на которую предоставлена лицензия. ■

