

ОБРАЩЕНИЕ С МЕДОТХОДАМИ: АКТУАЛЬНАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ВЕРХОВНОГО СУДА РФ

Отсутствие полноценного регулирования в области обращения с медицинскими отходами делает особенно актуальным анализ судебных позиций Верховного Суда РФ, которые восполняют некоторые правовые пробелы, существующие в законодательстве.

*О. В. Ядрихинская, старший юрист
юридической компании
«Пепеляев Групп»*



В российском законодательстве медицинские отходы (МО) определены весьма широко: под таковыми понимаются все виды отходов, в том числе анатомические, патолого-анатомические, биохимические, микробиологические и физиологические, образующиеся в процессе осуществления медицинской и фармацевтической деятельности, деятельности по производству лекарственных средств и медицинских изделий, деятельности в области использования возбудителей инфекционных заболеваний и генно-инженерно-модифицированных организмов в медицинских целях, а также при производстве, хранении биомедицинских клеточных продуктов (ч. 1 ст. 49 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

Основными источниками МО являются:

- больницы и другие медицинские учреждения;
- лаборатории и исследовательские центры;
- морги и патологоанатомические учреждения;
- фармацевтические предприятия.

Требования к обращению с МО установлены СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические

требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий».

Медицинские отходы классифицируются в зависимости от степени их эпидемиологической, токсикологической, радиационной опасности, а также негативного воздействия на среду обитания (ч. 2 ст. 49 закона № 323-ФЗ):

- класс А – эпидемиологически безопасные отходы, приближенные по составу к твердым бытовым отходам;
- класс Б – эпидемиологически опасные отходы;
- класс В – чрезвычайно эпидемиологически опасные отходы;
- класс Г – токсикологические опасные отходы, приближенные по составу к промышленным;
- класс Д – радиоактивные отходы.

В зависимости от класса их опасности МО могут содержать потенциально опасные микроорганизмы, которые могут инфицировать пациентов больниц, медработников и других людей. Другие риски обращения с МО включают распространение ле-

карственно устойчивых микроорганизмов из медицинских учреждений в окружающую среду. Обработка и удаление медотходов также может создать риски для здоровья в результате попадания в окружающую среду патогенов или токсичных загрязнителей.

Данные риски требуют создания отдельной системы обращения с МО, поэтому они наряду с радиоактивными, биологическими отходами, с веществами, разрушающими озоновый слой, выведены из сферы действия Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (п. 2 ст. 2). При этом на сегодняшний день в законодательстве сложилась ситуация, когда обращение с МО урегулировано существенно менее детально, чем обращение с отходами производства и потребления.

В связи с этим в Госдуму планируется внести законопроект, предусматривающий создание электронной системы отслеживания медотходов и регулирующий вопросы обращения с ними от образования до переработки и захоронения. Об этом было объявлено на расширенном заседании Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике 14 февраля 2023 г.*

В настоящее время отсутствие полноценного регулирования в области обращения с МО делает особенно актуальным анализ судебных позиций Верховного Суда РФ (ВС РФ), которые восполняют некоторые правовые пробелы, существующие в законодательстве.

МЕДИЦИНСКИЕ ОТХОДЫ КЛАССА А И ТКО

Одним из актуальных вопросов в судебной практике является вопрос о том, возможно ли применение к МО класса А правил по обращению с твердыми коммунальными отходами (ТКО).

С практической точки зрения, если к МО класса А применимы прави-



К сведению

Совет Федерации планирует разработать законопроект о создании электронной системы отслеживания медотходов.

ла о ТКО, то такие медотходы обязан вывозить региональный оператор по обращению с ТКО по заранее установленным тарифам (не требуется проводить конкурентные процедуры для закупки соответствующих услуг). В этом случае МО допустимо размещать на месте (площадке) накопления ТКО и захоронивать на полигоне, где осуществляется захоронение ТКО. При этом ни образователь МО, ни региональный оператор не могут уклониться от заключения соответствующего договора об оказании услуг по вывозу медотходов класса А.

Если же к МО класса А неприменимы правила о ТКО, то их вывоз осуществляется победителем соответствующего конкурса (или свободно выбранным контрагентом, если это МО частной организации) на специальный полигон, а стоимость соответствующих услуг определяется сторонами договора.

В 2022 г. ВС РФ вынес отказное определение по делу № А76-32673/2020, в котором рассматривался данный вопрос. Обстоятельства дела были таковы.

Общество с ограниченной ответственностью «Центр коммунального сервиса» (региональный оператор по обращению с ТКО) обратилось в Арбитражный суд Челябинской области с исковым заявлением к государственному бюджетному учреждению здравоохранения «Городская больница № 3 г. Миасс» об обязанности заключить контракт на оказание услуг по обращению с ТКО.

Несмотря на возражения больницы, ссылавшейся на то, что ее отходы являются МО класса А и санитарно-эпидемиологическим зако-

нодательством России установлен иной порядок по обращению с такими отходами, чем предусмотрен законом № 89-ФЗ, суды обязали ее заключить контракт с региональным оператором (постановления Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.08.2021, Арбитражного суда Уральского округа от 26.01.2022 по делу № А76-32673/2020).

При этом суды трех инстанций сделали вывод о том, что действие закона № 89-ФЗ распространяется на МО класса А, учитывая, что иного порядка по обращению с такими отходами санитарно-эпидемиологическим законодательством Российской Федерации не установлено. Довод заявителя жалобы о том, что МО класса А не могут быть отнесены к ТКО, а отношения, связанные с обращением с указанными отходами, регулируются иными нормативными актами, был отклонен.

Определением ВС РФ от 12.08.2022 № 309-ЭС22-5583 сторонам дела было отказано в его передаче для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ. При этом судья ВС РФ Н. С. Чучунова, вынесшая данное определение, не прокомментировала изложенные выше выводы судов, ограничившись указанием на то, что доводы кассационных жалоб не подтверждают существенных нарушений судами норм материального и процессуального права, повлиявших на исход дела.

ОДИН ИЗ НАИБОЛЕЕ ОСТРЫХ ВОПРОСОВ – РАСПРОСТРАНЯЮТСЯ ЛИ ТРЕБОВАНИЯ К ОБРАЩЕНИЮ С ТКО НА МЕДОТХОДЫ КЛАССА А?

Тот факт, что в данном вопросе рано ставить точку, подтверждает определение ВС РФ от 24.03.2023 № 309-ЭС22-25180.

Данное определение вынесено по жалобе государственного автономного учреждения здравоохранения

* См. подробнее: В Госдуму планируют внести законопроект о системе обращения с медицинскими отходами. – URL: <https://www.pnp.ru/social/v-gosdumu-planiruyut-vnesti-zakonoproekt-o-sisteme-obrashheniya-s-medicinskimi-otkhodami.html> (дата обращения: 20.04.2023).



Свердловской области «Центральная городская больница № 20 город Екатеринбург» (Больница № 20), которое изначально обратилось в Арбитражный суд Свердловской области с исковым заявлением к Екатеринбургскому муниципальному унитарному предприятию «Специализированная автобаза» об урегулировании разногласий по договору на оказание услуг по обращению с ТКО.

Больница № 20 протоколом разногласий к договору исключила из объема услуг, оказываемых региональным оператором, два объекта, на которых образуются МО класса А, и изменила цену договора и размер ежемесячных платежей, обосновывая это тем, что обращение с медотходами регулируется законодательством в сфере охраны здоровья граждан и не является предметом регулирования закона № 89-ФЗ. Ввиду изложенного Больница № 20 заключила со специализированной организацией по результатам конкурентного способа закупки договор на обращение с МО класса А на 2021 г. по спорным адресам.

Разрешая спор, суды трех инстанций пришли к выводу о том, что МО класса А по своему составу приближены к ТКО; действие закона № 89-ФЗ распространяется на МО класса А, а иного

порядка по обращению с такими отходами санитарно-эпидемиологическим законодательством России не установлено. В связи с этим суды заключили, что к обращению с МО класса А применяются нормы законодательства, связанные с заключением договора с региональным оператором.

Больница № 20 не согласилась с данными выводами и подала жалобу в ВС РФ, которая в настоящее время передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ.

Из определения о передаче дела следует, что ВС РФ нашел заслуживающими внимания следующие доводы Больницы № 20:

- судами неверно истолкованы положения закона № 323-ФЗ и закона № 89-ФЗ: ТКО и МО класса А имеют различную классификацию и различное правовое регулирование, к ним предъявляются различные санитарно-эпидемиологические требования;
- положения закона № 89-ФЗ не регулируют сферу обращения с МО класса А, так как такие отходы не относятся к ТКО, поэтому региональный оператор не является единственным исполнителем услуг по обращению с МО класса А; отношения в области обращения с медотходами регулируются законом № 323-ФЗ;

- подзаконными и ведомственными нормативно-правовыми актами к обращению с МО класса А и ТКО предъявляются различные санитарные требования, соответственно, у потребителя отсутствуют основания для заключения соответствующего договора в редакции регионального оператора;

- согласно позициям Федеральной антимонопольной службы РФ, Министерства природных ресурсов и экологии РФ, Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области, медицинские учреждения вправе заключить договор в области обращения с МО класса А с любым хозяйствующим субъектом в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Рассмотрев данное дело, ВС РФ, вероятно, поставит точку в данном вопросе, признав, что на МО класса А не распространяются требования закона № 89-ФЗ. Подобный судебный акт позволил бы внести определенность как в отношения между образователями соответствующих отходов и региональными операторами, так и в судебную практику по спорам между данными субъектами.

НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ ОБРАЩЕНИЯ С МЕДИЦИНСКИМИ ОТХОДАМИ В КОАП РФ

Еще одной распространенной категорией дел в судебной практике являются дела о привлечении к административной ответственности организаций и их должностных лиц, нарушивших правила обращения с медотходами.

Частью 1 ст. 6.3 КоАП РФ предусмотрена ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий. В качестве санкции за данное нарушение КоАП РФ предусматривает:

- для юридических лиц – административный штраф в размере до 20 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток;

- для должностных лиц – административный штраф в размере до 1 тыс. руб.

В то же время ч. 1 ст. 6.35 КоАП РФ устанавливает ответственность за несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления и предусматривает более строгие санкции:

- для юридических лиц – административный штраф в размере до 350 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток;

- для должностных лиц – административный штраф в размере до 40 тыс. руб.

Из судебной практики следует, что имеется неопределенность в том, какую норму следует применять в случае нарушения правил обращения с МО.

В качестве примера можно привести постановление ВС РФ от 08.02.2023 № 14-АД22-5-К1, вынесенное по делу со следующими обстоятельствами.

11 декабря 2020 г. должностное лицо Управления Роспотребнадзора по Воронежской области составило в отношении генерального директора медицинской организации протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 6.3 КоАП РФ.

Согласно указанному протоколу, Роспотребнадзор выявил нарушение медицинской организацией требований ст. 11, 22 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», пп. 4.6, 4.16 СанПиН 2.1.7.2790-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к обращению с медицинскими отходами»:

- контейнер для сбора отходов класса А не имеет маркировки «Отходы. Класс А»;

- МО класса Б из подразделений медицинской организации перемещают в баки и хранят в служебном помеще-

нии, которое используется также для хранения моющих и дезинфицирующих средств, уборочного инвентаря, спецодежды и личных вещей;

- отсутствует отдельное помещение для временного хранения МО до последующего вывоза транспортом специализированных организаций к месту обеззараживания/обезвреживания.

Суды указали, что СанПиН 2.1.7.2790-10, действовавший на момент выявления нарушения, предусматривал, что сбор отходов класса А осуществляется в многоразовые емкости или одноразовые пакеты любого цвета, за исключением желтого и красного. Одноразовые пакеты располагаются на специальных тележках или внутри многоразовых контейнеров. Емкости для сбора отходов и тележки должны быть промаркированы «Отходы. Класс А».

МО класса Б из подразделений в закрытых одноразовых емкостях (пакетах) помещают в контейнеры и затем в них перемещают на участок по обращению с отходами или помещение для временного хранения медотходов до последующего вывоза транспортом специализированных организаций к месту обеззараживания/обезвреживания. Доступ посторонних лиц в помещения временного хранения МО запрещается (п. 4.16 СанПиН 2.1.7.2790-10).

Районный и областной суды поддержали доводы административного органа о необходимости привлечения директора медицинской организации к административной ответственности на основании ст. 6.3 КоАП РФ.

Однако с подобными выводами не согласился судья Первого кассационного суда. Он указал, что медицинской организации вменено невыполнение предусмотренных названными выше нормами санитарно-эпидемиологических требований к обращению с отходами, образующимися при осуществлении медицинской деятельности, что охватывается диспозицией ч. 1 ст. 6.35 КоАП РФ, которая в данном случае является специальной по отношению к ч. 1 ст. 6.3 названного кодекса.

Поскольку ч. 1 ст. 6.35 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, по мнению административной коллегии ВС РФ, медотходы следует относить к отходам производства и потребления.

Признав, что вмененное организации деяние не образует состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 6.3 КоАП РФ, а переквалификация невозможна, поскольку повлечет ухудшение положения юридического лица, в отношении которого возбуждено производство по делу об административном правонарушении (санкцией ч. 1 ст. 6.35 КоАП РФ предусмотрено более строгое наказание по сравнению с ч. 1 ст. 6.3 КоАП РФ), судья кассационного суда отменил постановление должностного лица, решения судей районного и областного судов с прекращением производства по делу на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

ВС РФ согласился с Первым кассационным судом и поддержал его выводы.

Важным практическим последствием данного постановления ВС РФ для лиц, осуществляющих обращение с МО, может стать то, что Роспотребнадзор будет привлекать их к ответственности на основании ч. 1 ст. 6.35 КоАП РФ, которая предусматривает более высокий размер административного штрафа, чем ч. 1 ст. 6.3 КоАП РФ.

В то же время в случае привлечения к ответственности за подобное правонарушение на основании ч. 1 ст. 6.3 КоАП РФ появится возможность оспорить постановление административного органа в суде, ссылаясь на неверное применение административным органом норм КоАП РФ, а также на то, что переквалификация на другой состав невозможна, поскольку повлечет ухудшение положения юридического лица, в отношении которого возбуждено производство по делу об административном правонарушении. 🔄